



UFRRJ

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM  
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**TESE DE DOUTORADO**

***QUANDO A CASA SAI?* A POLÍTICA DE RECONSTRUÇÃO DE MORADIAS PARA  
OS AFETADOS EM DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS NO VALE DO CUIABÁ –  
PETRÓPOLIS, RJ**

**FRANCINE DAMASCENO PINHEIRO**

**2014**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM  
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

***QUANDO A CASA SAI? A POLÍTICA DE RECONSTRUÇÃO DE MORADIAS PARA  
OS AFETADOS EM DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS NO VALE DO CUIABÁ –  
PETRÓPOLIS, RJ***

**FRANCINE DAMASCENO PINHEIRO**

Sob a orientação do professor

**Hector Alimonda**

Tese submetida como  
requisito parcial para  
obtenção do grau de  
**Doutora em Ciências**, no  
Curso de Pós-Graduação de  
Ciências Sociais em  
Desenvolvimento,  
Agricultura e Sociedade.

Rio de Janeiro  
Dezembro de 2014

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM**  
**DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE.**

**FRANCINE DAMASCENO PINHEIRO**

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutora em Ciências**, no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade, área de Concentração em Ciências Sociais.

TESE APROVADA EM 18.12/2014.

---

Hector Alimonda, Dr.CPDA, UFRRJ  
(Orientador)

---

Ana Cláudia Diogo Tavares, DRA. UFRRJ

---

Norma Felicidade Lopes da Silva Valencio, DRA. UFSCAR

---

Renato Maluf, DR. CPDA/UFRRJ

---

Teresa Cristina da Silva Rosa, DRA. UVV

363.7098153

P654q

T

Pinheiro, Francine Damasceno.

Quando a casa sai? A política de reconstrução de moradias para os afetados em desastres socioambientais no vale do Cuiabá – Petrópolis, RJ / Francine Damasceno Pinheiro, 2014.

229 f.

Orientador: Héctor Alimonda.

Tese (doutorado) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.

Bibliografia: f.

1. Desastres - Teses. 2. Petrópolis, RJ - Teses. 3. Justiça ambiental - Teses. I. Alimonda, Héctor. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

## **DEDICATÓRIA**

Aos afetados pelas chuvas na região serrana.

Ao CDDH de Petrópolis por sua trajetória na luta do povo.

Ao Jorge e Pedro por sua amizade e companheirismo  
nas aventuras de ser mulher, mãe, estudante e lutadora do povo.

## AGRADECIMENTOS

Um sentimento de gratidão toma conta do meu ser por todos os apoios e incentivos que me proporcionaram realizar esse trabalho e concluir essa tese.

Primeiramente, agradeço à natureza da Serra: a essas águas, pedras, árvores, animais e pessoas que não me trouxeram aqui por acaso. Ela me acolheu, me cuidou, me curou e me ensinou a amar e respeitar tudo o que vive aqui.

Agradeço ao CPDA/UFRRJ, seus professores e funcionários que me acompanharam nestes 8 anos em que estive vinculada a essa casa no mestrado e doutorado. Aqui aprendi a ser aluna e professora, a produzir ciência engajada e a refletir sobre os desafios das ciências sociais na América Latina. Agradeço, especialmente, ao meu orientador Hector Alimonda por sua amizade, carinho e respeito.

Ao CDDH de Petrópolis e as minhas companheiras Daniela Egger e Cecília Vieira de Melo, pela partilha das utopias no trabalho popular. A Carla Carvalho, por toda a sua amizade e apoio na realização dessa tese. Ao Rafael Coelho, por ter me desafiado nesta jornada no Vale do Cuiabá. Ao Hailton Pinheiro, Teresa Brant, Sergio Hammes e Glauciane Quintella, pela imersão nas comunidades de Petrópolis. Ao Sinivaldo Tavares, Marcia Miranda e Leonardo Boff, pelos diálogos sobre o trabalho popular. A Maria da Glória Guerra, pela sua dedicação a esse projeto chamado CDDH. A todas as companheiras e companheiros que fazem do CDDH uma realidade que intervém nas vidas das pessoas.

Aos moradores do Vale do Cuiabá, que me acolheram nesta convivência sempre com muito amor e confiança. Em especial, o José Quintela, presidente da Associação de Moradores, ao Sr. Elisier, a Marlene, a Elizangela, e aos meus novos pais: José Resende e Margareth Cabral.

A Elaine Caetano, educadora do Centro Educacional Santa Terezinha, agora Padre Quinha, pela parceria no trabalho comunitário e a toda a equipe da escola pela acolhida e confiança.

Não teria chegado aqui se não fossem os muitos médicos, terapeutas, religiosos, que me ajudaram a superar todas as minhas mazelas físicas potencializadas pelos relatos que ouvia. Agradeço a minha amiga e salvadora Cristina Ribeiro Gonçalves Pereira, por todas as aplicações de acupuntura, orientações, palavras de carinho, por me emprestar a sua casa na Serra, me ajudar na mudança, segurar a minha mão. Foram tantas formas de solidariedade que me convenci que minha missão era chegar ao fim desta tese e me manter no trabalho popular.

Ao meu médico reumatologista João Pereira Vaz, que me fez voltar a andar e a escrever, entendendo os desafios de uma jovem doutoranda. E a minha homeopata do posto de saúde de Santa Teresa, Dra. Liliane, pelo seu compromisso com os pacientes e com a saúde integral.

Agradeço a minhas muitas amigas e amigos que sempre me acompanharam nesta jornada: Carmen Castro, Mariana Trotta, Ana Claudia Tavares, Fernanda Vieira, Aline Lopes, Laeticia Jalil, Marina dos Santos, Nivia Silva, Patricia Bastos, Taisa Chehab, Carolina Burle, Debora Leher, Ana Costa, Andressa Caldas, Sandro Preato, Márcio Ranauro e Marcelo Durão.

Agradeço, em especial, a minha família: mãe, Luzia, irmã, Daniela; aos filhos, Jorge e Pedro e ao meu marido, Cesar Adrian Trevino Diaz, presente da Pachamama, que chegou no último ano da tese para me dar alegria e mostrar que um novo caminho está para ser seguido. Sem vocês a vida não teria o mesmo sentido.

## RESUMO

PINHEIRO, Francine Damasceno. **Quando a casa sai? A política de reconstrução de moradias para os afetados em desastres socioambientais no vale do cuiabá – Petrópolis, RJ. 2014.** 243p. Tese (Doutorado em Ciências, Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). CPDA – Pósgraduação em desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ. 2014.

Em 2011, fortes chuvas atingiram a região serrana do Estado do Rio de Janeiro deixando, oficialmente, mais de mil mortos e cerca de sete mil famílias sem ter como voltar para suas casas. No Vale do Cuiabá, Petrópolis, o Estado do Rio de Janeiro, através do INEA, promoveu o processo de reconstrução da região, estabelecendo uma nova relação dos moradores com seu território, agora considerado como gerador de risco ambiental. Com isso, foram realizadas remoções mediante pagamento de indenizações e troca por uma unidade habitacional popular próxima à região afetada. O presente trabalho é fruto do acompanhamento, por quatro anos, da intervenção estatal na região, da luta dos moradores pela efetivação de seus direitos antes e após a conquista de uma unidade habitacional. Tendo como referência a sociologia dos desastres, a justiça ambiental, a teoria dos direitos humanos e ambientais, políticas públicas e participação popular, analisamos como foi implementada a política pública de reconstrução das casas dos afetados pelas chuvas de 2011, constatando que houve uma política de remoção e reconfiguração dos territórios afetados, atendendo a interesses diversos dos moradores, e não realizando uma política de reconstrução e assistência, vulnerabilizando ainda mais as famílias residentes no território afetado.

Palavras-chave: Desastres, Petrópolis, Justiça Ambiental.

## ABSTRACT

PINHEIRO, Francine Damasceno. **Quando a casa sai? A política de reconstrução de moradias para os afetados em desastres socioambientais no Vale do Cuiabá – Petrópolis, RJ. 2014.** 243p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). CPDA – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ. 2014.

In 2011, heavy rains hit the mountainous region of Rio de Janeiro State officially leaving over a thousand people dead and about seven thousand families unsheltered. In Cuiaba Valley, Petropolis, the State of Rio de Janeiro, through INEA, promoted the process of reconstruction of the region, establishing a new relationship between the residents and their territory, now considered as an environmental risk generator. Therefore, removals were carried out through compensation payment and exchange for a popular housing unit near the affected area. This thesis is the result of monitoring the state intervention in the region for four years, the struggle of the residents for the accomplishment of their rights before and after the conquest of a housing unit. Referring to the sociology of disasters, environmental justice, the theory of human and environmental rights, public policies and public participation, we analyze how it was implemented the public policy of reconstruction of houses affected by the rains in 2011, noticing that there was a removal and reconfiguration policy of the affected territories, taking into consideration the multiple interests of the residents, and not carrying out a policy of reconstruction and assistance, leaving the families which live in the affected territory more vulnerable.

Keywords: Disasters, Petropolis, Environmental Justice.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - MMA.....	81
Figura 2 - MMA, Vale do Cuiabá. ....	82
Figura 3 - Bacia Hidrográfica do Vale do Cuiabá.....	91
Figura 4 - Esquema de obras apresentado pela APEA.....	93
Figura 5 - Organograma da Defesa Civil.....	133
Figura 6 - Fluxograma de tramitação de processos para remoções perante o ERJ.....	170

## **LISTA DE MAPAS**

Mapa 1 - Região Serrana.....	68
Mapa 2 - Vale do Cuiabá.....	79

## **LISTA DE ABREVIACÕES, SIGLAS OU SÍMBOLOS.**

- ALERJ – Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.**
- AMPERJ – Instituto Superior do Ministério Público.**
- APA – Área de Preservação Ambiental.**
- APEA – Associação Petropolitana de Engenheiros e Advogados.**
- APEA- Associação Petropolitana de Engenheiros e Arquitetos.**
- APP – Área de Preservação Ambiental.**
- APP's - Áreas de Preservação Permanente**
- CDDH - Centro de Defesa de Direitos Humanos de Petrópolis.**
- CDDPH - Conselho de Defesa da Dignidade da Pessoa Humana.**
- CIMA – Centro Interação da Mata Atlântica.**
- CONCER - Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio.**
- CPDA – Pós-graduação em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.**
- DRM - Serviço Geológico do Estado do Rio de Janeiro.**
- DRR – Departamento de Reabilitação e Reconstrução da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil.**
- EMOP – Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro.**
- ERJ – Estado do Rio de Janeiro.**
- FEMA – Fundo Estadual do Meio Ambiente do Rio de Janeiro**
- FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro.**
- FMP - Faixas Marginais de Proteção**
- FPP - Frente Pró Petrópolis.**
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.**
- ICMBio - Instituto Chico Mendes de Biodiversidade.**
- INEA – Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro.**
- INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos.**
- INPE – Instituto Nacional de Pesquisa Espacial.**
- IPEA – Instituto de Pesquisas Aplicadas do Governo Federal.**
- IVAm - Vulnerabilidade Ambiental.**
- IVAm - Índice de Vulnerabilidade Ambiental padronizado –.**
- IVG - Índice de Índice de Vulnerabilidade Geral**
- IVM - Índice de Vulnerabilidade Municipal no Estado do Rio de Janeiro**

**IVSFp - Índice de Vulnerabilidade Social da Família padronizado.**

**IVSp - Índice de Vulnerabilidade da Saúde padronizado.**

**MCA - Millennium Challenge Account.**

**MCMV - Minha Casa Minha Vida.**

**MMA - Ministério do Meio Ambiente.**

**MMA – Ministério do Meio Ambientel.**

**MONADES - Movimento Nacional dos Afetados por Desastres Socioambientais**

**MPE – Ministério Público Estadual.**

**ONU – Organização das Nações Unidas.**

**PAC – Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal.**

**PLHIS - Plano Municipal de Habitação por Interesse Social.**

**PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional.**

**PNPDEC - Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.**

**SEA/RJ – Secretaria Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro.**

**SEASDH – Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro.**

**SEDEC – Secretaria de Defesa Civil.**

**SEDH - Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República.**

**SEOBRAS - Secretaria de Obras do Estado do Rio de Janeiro.**

**SINPDEC - Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil.**

**SNDC – Secretaria Nacional de Defesa Civil.**

**SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.**

**TCU – Tribunal de Contas da União.**

**UC – Unidade de Conservação.**

**UPAS – Unidade de Pronto Atendimento de Saúde.**

**ZCAS - Zona de Convergência do Atlântico SUL.**

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	01
a) O lugar da tese.....	01
b) Em defesa de uma metodologia descolonial .....	06
<b>CAPÍTULO I - Porque as tragédias acontecem? Entendendo o desastre da Região Serrana como um fenômeno de injustiça ambiental</b> .....	14
1.1. A construção social do Risco e Desastres .....	15
1.2. O desastre como um desafio sociológico .....	23
1.3. Justiça Climática e Justiça Ambiental .....	33
1.4. Da evolução histórica dos direitos humanos ao conceito de Justiça Ambiental.....	41
1.5. Meio Ambiente, Direitos Humanos e Justiça Ambiental .....	47
1.6. Do direito ao desenvolvimento ao modelo de desenvolvimento brasileiro: um desafio para a promoção dos direitos humanos.....	54
1.7. Considerações .....	63
<b>CAPÍTULO II - O lugar do desastre e da incidência das políticas públicas Conhecendo o Vale do Cuiabá e as vulnerabilidades socioambientais da Região Serrana</b> .....	66
2.1. Petrópolis e vulnerabilidades socioambientais .....	67
2.2. A questão da moradia em Petrópolis .....	72
2.3. Os diagnósticos sobre o lugar da tragédia .....	77
2.3.1. O Relatório do Ministério do Meio Ambiente .....	79
2.3.2. Vulnerabilidades socioambientais reconhecendo Petrópolis a partir do Estudo da Fiocruz .....	83
2.3.3. Diagnóstico realizado pelo Grupo de Trabalho de Segurança Ambiental da Região Serrana a pedido do AMPERJ – Instituto Superior do Ministério Público.....	87
2.3.4. Relatório de visita técnica no Vale do Cuiabá – Petrópolis /RJ realizada pela APEA – Associação Petropolitana de Engenheiros e Arquitetos .....	90
2.4. Vale do Cuiabá, Itaipava, Petrópolis. Conhecendo seu território para além da tragédia.....	94
2.4.1. Da ocupação do Vale do Cuiabá até os dias que antecederam as chuvas .....	97
2.4.2. O dia 11 de janeiro de 2011 .....	109
2.4.3. A luta da comunidade pela reconstrução do lugar .....	112
2.5. Síntese conclusiva.....	116

### **CAPÍTULO III - A intervenção do INEA/RJ no Vale do Cuiabá –**

<b>uma política de reconstrução ou de remoção? .....</b>	<b>117</b>
3.1 Políticas Públicas e Participação Popular.....	120
3.1.1. A análise das políticas públicas e o enfrentamento da política.....	120
3.1.2. Direito Constitucional Administrativo: princípios que regem os atos administrativos e as políticas públicas.....	124
3.1.3 A participação na construção das políticas públicas.....	129
3.2. A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e sua relação com as cidades: quando o risco e a remoção se tornam um instrumento nacional de proteção a vida.....	132
3.3 A Questão Urbana e sua relação com os desastres: os desafios para a redução dos riscos e reconstrução das áreas afetadas.....	142
3.4. A execução das obras de reconstrução do Vale do Cuiabá, realizada pelo Estado do Rio de Janeiro.....	150
3.4.1 Os atores envolvidos na reconstrução do Vale do Cuiabá.....	152
a) SEOBRAS – Secretaria de Obras do Estado do Rio de Janeiro.....	153
b) A SEASDH – Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos.....	157
c) FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro e Instituto da Criança.....	160
d) O INEA: remoções e violações de direitos humanos. O estado de exceção permanente como justificativa de proteção à vida.....	165
3.5. A judicialização do conflito socioambiental do Vale do Cuiabá: a Defensoria e o Ministério Público Estadual tentando resgatar a legalidade dos atos praticados pelo Estado.....	178
3.5.1. A atuação da Defensoria Pública contra as demolições no Vale do Cuiabá e pela transparência dos Projetos a serem realizados pelo INEA.....	179
3.5.2 O Ministério Público Estadual – agente mediador e fiscalizador da atuação do INEA.....	188
3.6. À guisa de conclusão .....	192
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>196</b>
<b>REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>203</b>

## INTRODUÇÃO

### A) O lugar da tese.

Em janeiro de 2011, fortes chuvas atingiram a Região Serrana, deixando Petrópolis com 6.223 desalojados<sup>1</sup>, 191 (cento e noventa e um) desabrigados e 71 mortos.<sup>2</sup>

Segundo dados das prefeituras e da Defesa Civil, no encerramento do mês de janeiro, Teresópolis contava com 9.110 desalojados e 6.727 desabrigados; e Nova Friburgo já contabilizava 3.220 desalojados e 2.031 desabrigados. Outros municípios bastante afetados foram: São José do Vale do Rio Preto, registrando 2.018 desalojados e 300 desabrigados; Bom Jardim com 1.186 desalojados e 632 desabrigados; Sumidouro somando cerca de 311 desalojados e 200 desabrigados e Areal com 1.469 desalojados .

A lista da Defesa Civil cita ainda outros municípios atingidos pelas chuvas, como Santa Maria Madalena, Trajano de Moraes, Sapucaia, São Sebastião do Alto, Três Rios, Cordeiro, Carmo, Macuco, Cantagalo, Areal e Cachoeiras de Macacu.<sup>3</sup>

Durante as tragédias ocorridas na região serrana a minha atuação como assessora jurídica do CDDH<sup>4</sup> (Centro de Defesa de Direitos Humanos de Petrópolis) me levou a uma aproximação do Vale do Cuiabá e das necessidades da população. Se, no primeiro momento, companheiras e companheiros estavam prestando solidariedade aos afetados, logo após o choque inicial, começamos a perceber a necessidade de construirmos um trabalho de apoio à organização social, fundamentada na educação popular. Experiência vivenciada no CDDH há mais de 30 anos.

O período de reconstrução após as chuvas foi caracterizado por ações emergenciais realizadas pelo poder público, algumas vezes desconectadas e injustificadas, que não respondiam à necessidade da população. As definições sobre quem atuaria no território para a reconstrução não estavam claras, assim como os critérios das definições de áreas de risco. Ao

---

1 São termos legais estabelecidos pela defesa civil. Assim: “Desabrigado: Desalojado ou pessoa cuja habitação foi afetada por dano ou ameaça de dano e que necessita de abrigo provido pelo Sistema.” e “Desalojado: “Pessoa que foi obrigada a abandonar temporária ou definitivamente sua habitação, em função de evacuações preventivas, destruição ou avaria grave, decorrentes do desastre, e que, não necessariamente, carece de abrigo provido pelo Sistema.”. Disponível no glossário da defesa civil: [http://www.integracao.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=71458606-5f48-462e-8f03-4f61de3cd55f&groupId=10157](http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=71458606-5f48-462e-8f03-4f61de3cd55f&groupId=10157)

2 Informações obtidas na imprensa de Petrópolis.

3 Lista adquirida na imprensa local: Tribuna de Petrópolis.

4 Entidade de Direitos Humanos criada há mais de 30 anos por leigos e franciscanos, vem trabalhando na defesa do direito à moradia e no acolhimento das famílias afetadas pelas chuvas que ocorrem todos os anos.

mesmo tempo, existiam inúmeros atores políticos apoiando, reivindicando, a forma como o trabalho se apresentava era incerto e sem respostas concretas. Essa falta de clareza, que poderia ter sido inicial, foi se tornando contínua e configurando um olhar estritamente de intervenção física, com planos desconectados, como remoção e construção de parques fluviais para práticas de esportes, etc.

A pergunta que mais circulava entre os moradores, em reuniões externas, era: “Quando a casa sai?”, mas ninguém sabia responder. Parecia que o que se desenhava não era a reconstrução de casas no Vale do Cuiabá, mas o reassentamento em outros locais da cidade. Enquanto isso, o povo sofria com tanta espera e incerteza.

Como doutoranda em Ciências Sociais no CPDA (Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade), estudava há dois anos a relação entre os direitos humanos e ambientais nas decisões da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos e vinha “namorando” o tema das mudanças climáticas, pois percebia a aproximação das estratégias de luta como um novo instrumento para a defesa da vida.

Todavia, na comunidade do Vale do Cuiabá, percebíamos que havia um conflito socioambiental que se potencializava à medida que o INEA (Instituto Estadual do Ambiente do Estado do Rio de Janeiro) afirmava a necessidade de remoções de famílias de áreas de risco sem esclarecer os critérios de definição das mesmas, agravado pelo fato das famílias discordarem de tal atitude. Havia uma contestação ininterrupta das intervenções promovidas pelo Poder Público. Desde o início, a Defensoria Pública interveio a favor da comunidade e conseguiu uma liminar que impedia demolições das casas afetadas. Vislumbrava-se um grande conflito pela reconstrução.

Estas questões nos levaram ao debate sobre desastres na América Latina e Caribe que, desde a década de 90, evidencia os desastres como antrópicos e econômicos. Nossa proposta de análise quis identificar o viés político dos desastres socioambientais e pensar soluções para o problema, a partir da proteção ao direito fundamental à moradia.<sup>5</sup>

A realidade de Petrópolis é um importante exemplo para se pensar Justiça Ambiental e Climática num contexto de carência dos direitos sociais e ambientais: as disparidades sociais são grandes, a falta de acesso às políticas públicas é agravada pela desconsideração de construção de estratégias de enfrentamento dos problemas geofísicos e da questão urbana. É o

---

5 Tomamos como apoio o debate da América Central e Caribe proposto no livro “Comarcas Vulnerables: Riesgos y Desastres Naturales en Centroamérica y el Caribe” / compilado por Armando Fernández. 1a ed.- Buenos Aires: Editorial CRIES, 2005.

município brasileiro com maior índice de eventos extremos com vítimas fatais e esta fragilidade, se não for modificada, será agravada pelas mudanças climáticas em cerne.

As políticas municipais de Petrópolis não consideram os eventos extremos como uma realidade presente no cotidiano da região, mesmo com a sua reiteração ano após ano. Ao contrário, são vistas como uma fatalidade, como um acaso eventual que demanda, após o acontecimento das tragédias, ações de emergência voltadas à reconstrução e nunca à prevenção.

A questão habitacional é um problema que se agrava dia a dia. As políticas habitacionais não são promovidas. Há timidez da gestão pública em implementar o Estatuto da Cidade, superando a especulação imobiliária e adquirindo terrenos para construção de unidades habitacionais de baixa renda. Segundo informações do Plano Municipal de Habitação por Interesse Social, existem cerca de 27 mil famílias em assentamentos precários que convivem com algum tipo de risco social e natural. É preciso intervenções com obras de engenharia e realocação para evitar que famílias sejam afetadas por eventos extremos e políticas sociais que reduzam o quadro de miséria vivenciado por um grande número de famílias.

Se a questão habitacional é atribuição das Prefeituras e a política nacional de habitação foi esvaziada pelo poder público com a implementação do MCMV (Minha Casa Minha Vida), uma Política Nacional de Proteção e Defesa Civil que autorize a remoção de famílias pela Defesa Civil de forma compulsória nos parece temerária. A observação sobre a execução da política de reconstrução das moradias no Vale do Cuiabá nos levou a reflexões acerca da efetividade das políticas públicas de direito à moradia em nível nacional, estadual, municipal e local, para afirmarmos que o que se efetivou no Vale do Cuiabá foi uma política de remoção das famílias afetadas pelos desastres socioambientais de 2011, violadora de direitos, em que a população esteve submetida a um Estado de Exceção permanente.

A reflexão sobre desastres na América Latina e Caribe (LAVELL, 2005) apontou alguns caminhos para iniciarmos nossa análise: se os desastres são consequências de políticas públicas que aumentam as vulnerabilidades de certos segmentos sociais, precisamos identificar quais são essas políticas e como podemos eliminá-las ou compatibilizá-las com uma nova proposta de desenvolvimento que promova capacidades (SEN, 2004), reduza a pobreza e aumente a resiliência e adaptação aos eventos extremos nos territórios.

Mas também é preciso pensar a cidade e os desastres que a sacodem regularmente. Contribuir para desnaturalizar o evento “natural” (como se viesse exclusivamente da natureza)

e entender os processos sociais e ambientais aos quais estão vinculados. Para isso, não basta a opinião de especialistas de gabinetes que desconsideram não só o conhecimento tradicional da população a respeito de seu território, bem como o caráter multidisciplinar da questão. É preciso levar em conta todos os aspectos físicos, sociais e ambientais, apresentados pelos trabalhos acadêmicos e técnicos e pela experiência cotidiana das comunidades, e promover um debate mais amplo em volta das soluções exequíveis.

Buscamos demonstrar que o Vale do Cuiabá construiu seu histórico de vulnerabilidades socioambientais desde sua ocupação, com terras se concentrando nas mãos de alguns proprietários que estabeleceram relações patriarcais, em que direitos se tornaram favores e, a população empobrecida, viu negados inúmeros direitos sociais: moradia, saneamento básico, saúde, educação. Após as chuvas, não havia capacidade de resposta desse território e desse grupo social, pois os direitos inerentes à dignidade humana continuaram a ser negados. Ao contrário, a atuação do Estado do Rio de Janeiro aumentou sua vulnerabilidade, uma vez que removeu famílias de seus lugares de origem sem indenização às pequenas propriedades, indenizando benfeitorias a preços vis e negando o acesso aos direitos sociais como tratamento psicológico, retorno às práticas comerciais antes praticadas.

Para abordar o presente tema o dividimos o trabalho em introdução, três capítulos e conclusão para demonstrar que a política executada pelo Governo Estadual do Rio de Janeiro, através do INEA e demais Secretarias atuantes no território estudado provocou a remoção das famílias afetadas e não a reconstrução e assistência aos cidadãos atingidos pelas chuvas de 2011. A postura do Estado do Rio de Janeiro se mostra coerente com a posição assumida, em nível nacional, ao desconsiderar os territórios afetados pelos desastres socioambientais como parte importante da reprodução da vida humana, reforçando a vulnerabilidade existente pelo processo histórico de ocupação urbana. Reconhecendo o caráter contraditório do aparelho estatal e também o pulsar deste processo social, defendemos a hipótese que a lógica de resolução dos conflitos pelo capital tem levado a intervenção do Estado a uma sistemática violação de direitos e a ineficácia das políticas públicas para atender ao bem estar da população.

No primeiro capítulo, apresentamos o desafio da sociologia dos desastres ao estudar as formas de construção social do risco. O risco é construído num modelo de desenvolvimento econômico em que parte da população é alijada de seus benefícios. Os temas da Justiça Ambiental e Climática, dos Direitos Humanos e do Direito ao Desenvolvimento são elaborados no intuito de construir um referencial teórico na defesa da importância de romper

com as mazelas decorrentes do modelo de desenvolvimento brasileiro e construir políticas sociais que promovam justiça distributiva para que sejam reduzidos os riscos.

A reflexão histórica sobre a evolução dos direitos humanos contribui para compreender o Estado de Exceção permanente vivenciado pelas famílias afetadas pelo desastre em 2011. A limitação dos poderes do Estado face aos seus governados foi o primeiro direito conquistado nas revoluções burguesas e impulsionou a luta dos trabalhadores no mundo. Ou seja, o poder arbitrário é negado para construir uma sociedade caracterizada pelos direitos. Aos trabalhadores, a legalidade é sempre preferível à barbárie. As conquistas sociais, entre elas os direitos ambientais e da natureza, favorecem a vida e aos trabalhadores, portanto, devem ser aplicados em prol da maioria que trabalha e foi excluída do processo de desenvolvimento econômico brasileiro. Nenhum direito deve ser desconsiderado, vez que o acesso aos mesmos pode reduzir a pobreza e potencializar territórios e famílias contra as consequências dos eventos extremos.

No segundo capítulo, apresentamos o local da reflexão: Petrópolis e o Vale do Cuiabá. A cidade é apresentada a partir de estudos que demonstram sua vulnerabilidade socioambiental e suas dificuldades em garantir o direito à moradia segura e à cidade. A história de ocupação do Vale do Cuiabá é apresentada a partir da disputa pelo discurso do que aconteceu no dia 12 de janeiro de 2011 e pelo conceito de risco. Para isso, apresentamos quatro estudos “técnicos” produzidos após o evento extremo para demonstrar o silenciamento das populações afetadas e a construção da dicotomia ambiental x social para legitimar as políticas de remoções promovidas pelo Estado. O lugar dos moradores, as relações com os grandes proprietários locais são abordadas para se compreender o conflito pela reconstrução em decorrência das relações sociais existentes antes da tragédia.

No terceiro capítulo, analisamos a atuação do estado do Rio de Janeiro no Vale do Cuiabá após as chuvas de 2011 e seus procedimentos para demonstrar o Estado de Exceção constante vivenciado pelas famílias afetadas pelas chuvas e como a política de remoção foi implementada. Para tanto, iniciamos nossa reflexão com uma análise sobre políticas públicas e participação popular, introduzindo os princípios constitucionais que regem a gestão pública para demonstrar que o que fora vivenciado não se pode caracterizar como política pública. Tratou-se de um jogo de interesses implementados a partir da estrutura do estado do Rio de Janeiro, mas não busca respaldo nem na teoria social existente, nem na legalidade posta. Nossa hipótese, defendida neste trabalho, é que a atuação do INEA foi baseada em um vazio

de direito, uma aplicação de “Lei” que não se respalda em direito e muito menos em justiça. Essa violência institucional contínua é o cerne deste trabalho.

Em outro ponto, analisamos a Política Nacional de Defesa Civil e sua relação com a proteção ao direito à moradia, dando ensejo ao debate a respeito da relação entre as questões urbana e os desastres. O modelo de desenvolvimento inviabilizou o acesso à terra urbana e a equipamentos urbanos a uma grande parcela da população residente em assentamentos precários, ausentes de quaisquer direitos sociais. A questão do risco socioambiental está diretamente relacionada à ausência do direito à moradia. Todavia, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil permite que a Defesa Civil intervenha nos territórios e defina a necessidade de remoção de famílias cujos territórios foram considerados de risco, para que estas aguardem as definições das políticas habitacionais municipais. Uma política nacional que desconsidera o histórico de déficit habitacional brasileiro, dando poderes a outro ministério para intervir e definir os removíveis do país. Como complementação da reflexão, trouxemos um pouco dos desafios da Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida, único instrumento de construção de unidades habitacionais para os pobres.

Os itens anteriores nos preparam para refletir sobre a execução da política de reconstrução do Vale do Cuiabá pelo INEA e a participação de outros atores: a Secretaria de Obras do Estado, a Secretaria de Assistência Social e a Firjan, através da OSCIP Instituto da Criança. Descrevendo a história ambiental do conflito, nos desafiamos a entender como foi desenvolvida a política pública e quais os desafios na sua promoção. Um elemento importante a ser considerado foi a intervenção da Defensoria Pública e do Ministério Público Estadual em defesa dos moradores, contra as remoções e arbítrio do Estado. Deram entrada a dois processos judiciais, que serão apresentados na construção de nossa narrativa, refletindo sobre o papel do judiciário na defesa dos direitos humanos e dos afetados por desastres socioambientais.

A conclusão sintetiza algumas considerações apresentadas no texto no esforço de propor alguns desafios para que as políticas públicas de reconstrução dos territórios afetados possam garantir os direitos da população afetada.

## **B) Em defesa de uma metodologia descolonial.**

A possibilidade de construção de uma ciência social que rompa com o paradigma e a metodologia europeia nos interessou desde que fomos apresentados às disciplinas de Teoria

Política ministradas pelo professor Hector Alimonda no CPDA. Conhecer os autores latino-americanos que se desafiam a produzir um conhecimento científico a partir dos saberes populares e a serviço da classe trabalhadora vem direcionando a minha prática da advocacia popular exercida nos últimos 20 anos.

Ademais trabalhar no CDDH de Petrópolis, Instituição cujo presidente é Leonardo Boff, desafiou-me a buscar os conhecimentos acumulados acerca do trabalho comunitário, da educação popular e da teoria social da igreja.

Essas pesquisas me permitiram construir uma metodologia de trabalho comunitário no Vale do Cuiabá que pudesse não só fortalecer a comunidade na defesa de seus direitos, mas produzir conhecimento a respeito da realidade vivenciada pelos afetados após as chuvas de 2011.

Desde fevereiro de 2011, o CDDH fez reuniões comunitárias semanalmente e acompanhou a comunidade em todas as reuniões externas, mobilizações, visitas, produzindo cerca de cinco denúncias ao Ministério Público Estadual e articulando com vários atores da sociedade civil. Foram cerca de 160 reuniões comunitárias, uma atividade do Palácio da Guanabara, cinco audiências públicas, 36 reuniões na CPI das Chuvas da Câmara de Vereadores, duas visitas à região serrana com o Governo Federal, entrevistas a moradores, aos servidores do INEA e a representantes do Governo Federal (Ministério da Integração Nacional).

Esse exaustivo trabalho de campo tinha o interesse de construir os saberes junto com a população. As reflexões aqui apontadas no espaço acadêmico não são ignoradas ou desconhecidas pela população. O reconhecimento do papel do pesquisador como mediador de informações, nos levou a tranquilidade de potencializar a intervenção atuando também como educadora popular e advogada das populações afetadas.

LANDER (2005) afirma que é necessário desconstruir a naturalização das relações sociais que vê a sociedade unicamente organizada de uma forma capitalista-liberal, conformando-se com esse modelo excludente e desigual.

A forma como as ciências sociais organizaram o conhecimento acadêmico, tanto nas escolhas literárias quanto nas metodologias de pesquisa, acabaram retirando a capacidade do cientista social em perceber novos olhares, novas formas de intervenção no social, desvinculando o pesquisador da sociedade em que vive. Se é preciso reconectar-se à sociedade, é preciso também reconhecer um novo papel ao cientista social e aos produtos do seu conhecimento.

LANDER (2005) reforça essa compreensão, apresentando algumas reflexões de pensadores latino-americanos. Ao retomar Maritza Montero, afirma que

“a partir de las muchas voces en busca de formas alternativas de conocer que se han venido dando en América Latina en las últimas décadas, es posible hablar de la existencia de un modo de el mundo, de interpretalo y de actuar sobre él” que constitui propriamente un *episteme* con el cual “América Latina está ejerciendo su capacidade de ver y hacer desde una perspectiva outra, colocada al fin en el lugar de Nosotros”. (Lander, 2005,p. 27).

Em sua abordagem, LANDER (2005), sistematiza os elementos centrais para construir uma ciência social que rompa com o paradigma eurocêntrico, que devem ser aqui destacados:

- a) uma concepção de comunidade e de participação, assim como de saber popular que as considere como formas de constituição e produto de uma *episteme* da relação.
- b) a ideia de libertação, através da práxis, que supõe a mobilização da consciência, num sentido crítico, que desnaturalize as formas canônicas de constituir-se no mundo.
- c) a redefinição do rol de investigador social, reconhecendo o outro como ator social e construtor do conhecimento e não como sujeito-objeto da investigação científica.
- d) reconhecimento da pluralidade sistêmica, admitindo o caráter histórico, indeterminado, indefinido, não acabado e relativo do conhecimento.
- e) a perspectiva da dependência e logo, da resistência. A tensão entre maiorias e minorias e os modos alternativos de fazer-conhecer.
- f) a revisão de métodos, aportes teóricos e transformações provocadas por estas mudanças de paradigmas. (Lander, 2005, p. 27-28)

Para os autores que reforçam a necessidade de descolonização do processo de conhecimento, a necessidade de conhecer os pensadores da Teologia da Libertação e das obras de Paulo Freire se justifica pela necessidade de intervenção em que seja permitido construir uma mediação libertadora.

Pessanha ao falar sobre a mediação salienta que:

“a análise de processos de mudanças a partir do papel ativo dos mediadores e mediados permite que se abandone a ideia de leis preexistentes e desconhecidas para os atores; ou que só os mediadores podem revelar. É do entendimento da ação recíproca entre mediadores e mediados que se pode compreender o conjunto de forças sociais em jogo, isto é, colocar o ator na história, para se interrogar sobre a produção de situações históricas.” (PESSANHA, 2008, p. 39)

Na metodologia aplicada foi reconhecida a mediação do conhecimento entre pesquisadora e comunidade, para permitir o acesso às informações pertinentes ao pensamento sociológico, a troca de saberes, a qualificação da intervenção da população e da pesquisadora na construção da política.

Algumas questões precisaram ser respondidas para a construção da metodologia da pesquisa: porque a Teologia da Libertação foi apontada como um conhecimento importante para se fazer pesquisa social descolonial?

Em conversas com Leonardo Boff, Frei Sinivaldo Tavares e Frei Vitório Mazzucco, fui descobrindo que a Teologia da Libertação foi mais do que uma doutrina da Igreja ou um simples compromisso com o povo. Foi o reconhecimento que nesta opção pelo pobre é preciso reforçar as suas lutas coletivas. Ser cristão num mundo de miseráveis é reconhecer Cristo pobre nos pobres. É sentir indignação, compaixão, amor e solidariedade.<sup>6</sup>

BOFF (1986), ao falar sobre a origem da Teologia da Libertação, assim a descreve:

“A Teologia da Libertação encontrou seu nascedouro na fé confrontada com a injustiça feita aos pobres. Não se trata apenas do pobre individual que bate à nossa porta e pede uma esmola. O pobre a que nos referimos aqui é um coletivo, as classes populares que englobam muito mais que o proletariado estudado por Karl Marx (é um equívoco identificar o pobre da Teologia da Libertação como o proletariado, como muitos críticos fazem): são os operários explorados dentro do sistema capitalista; são os subempregados, os marginalizados do sistema produtivo – exercito de reserva sempre à mão para substituir os empregados – são os peões e posseiros do campo, bóias frias com mão-de-obra sazonal.” (BOFF, 1986. p. 14)

O grupo social afetado pelos desastres de 2011 no Vale do Cuiabá é justamente esse pobre mencionado por BOFF, BOFF, (1986): subempregados, marginalizados no processo produtivo, peões, posseiros, invisíveis e espoliados da cidadania.

No decorrer do trabalho, foi fácil entender o que seja o compromisso com o povo pela relação que se estabelece pela ética e amor. Fazer sociologia dos desastres no Brasil é vivenciar na carne a dor do outro. É saber que enquanto muitos não dormem por chuvas ou por saudades de familiares, alguns enriquecem e criam intervenções estatais que em nome da vida empurram pessoas para a morte.

---

<sup>6</sup> Dois aprendizados passaram a me acompanhar: a de que lutar por direitos humanos é ter intimidade com o povo e a de que fazer educação popular é como a galinha e o porco conversando, vamos fazer ovos com bacon? Quem dá o quê? Ser educador popular é estar pronto para dar o bacon.

Definir a posição do pesquisador dentro dos conflitos de classe permite perceber o lugar da fala, o porquê da reflexão e a coletivização do conhecimento.

Quando optamos em analisar o porquê da demora em se reconstruir as novas casas para os afetados, atuamos em razão da definição política e social construída pelos moradores de que o mais importante é defender o direito à moradia e ao território. É tendo onde morar que se consegue comer e obter outros direitos.

Nossa percepção da realidade é desde baixo, comprometida com os interesses dos afetados em verem construídas suas casas, em não serem removidos dos seus territórios e a análise da política pública é realizada a partir de sua ineficiência, de como tardou a dar respostas às necessidades básicas da população, de como a alteração do território beneficiou a outros interesses que não os dos afetados, sendo que as consequências da atuação do Estado não foram mais nefastas em razão da luta popular.

A Ecologia Política nos fornece ferramentas metodológicas para perceber diferentes visões a respeito do acesso e uso dos recursos naturais, das propostas de defesa do meio ambiente e, conseqüentemente, do uso das informações acerca das mudanças climáticas e das opções políticas em torno da construção das políticas públicas voltadas à adaptação e mitigação de seus impactos. A Ecologia Política reconhece a luta política diante das definições de relação com a natureza, da importância dessas disputas, dando visibilidade aos conflitos de classe. É uma nova perspectiva que entra no campo da ciência, tributária da união entre ecologia e ciências sociais. (ECHEVERRIA, 2010, p. 24).

Desta forma, ela nos permite perceber os diversos tipos de Ecologia e se filiar a uma corrente para trazer as propostas de uma nova relação entre sociedade e ambiente. Conforme destaca ECHEVERRIA (2010):

A partir deste “trazo” de la ecología política, Martínez Alier plantea la existencia de tres tipos de ecologismos, el que llama “el culto a la vida silvestre” muy ligado a la biología de la conservación, la “ecoeficiencia” unida a la “modernización ecológica” cuya expresión tangible es la perspectiva del desarrollo sustentable, y finalmente el que denomina “movimientos de justicia ambiental” o “ecologismo de los pobres” que son formas de respuesta social (diversa) frente a problemas ambientales manifiestos en lo global, lo local y en ambos, y que históricamente muestran trayectorias y contenidos distintos.(...) (ECHEVERRIA, 2010, p. 34)

Nossa reflexão está pautada nos aportes teóricos da Ecologia Política, por entender que a partir de nossa pesquisa é possível não só a confluência de muitos conhecimentos para a

compreensão da realidade, mas também uma contribuição na construção da História Ambiental Latino Americana. (ALIMONDA, 2006).

Ademais, nesta perspectiva, os conceitos de justiça ambiental ou de ecologismo dos pobres, passam a ser não só objeto de um debate teórico, mas um recurso metodológico de apreensão da realidade.

Essa concepção de olhar metodológico das ciências sociais e dos conflitos socioambientais está também referenciada no debate sobre a descolonização do saber e das ciências sociais, retirando o paradigma eurocêntrico e inserindo novos pensadores latino-americanos, com reflexões da América Latina e para ela.

Uma vez reconhecida a mediação do pesquisador e, no caso, da advogada popular que opta pelos pobres, define-se o lugar de observação, reconhecendo o conflito político de classe na relação com a natureza e, conseqüentemente, com os riscos socioambientais. Outro passo é refletir sobre uma metodologia de trabalho comunitário que construa uma nova forma de conhecimento, comprometida com a libertação dos oprimidos.

Para FREIRE (2005), a educação e a investigação não estão separadas. Fazem parte do mesmo processo que deve ser potencializado por uma metodologia de atuação. Em sua pedagogia do oprimido, descreve os desafios para a construção dessa metodologia em que a base fundamental é a horizontalidade, o fato de todos se educarem, de construírem um conhecimento coletivo. Ao agente externo, educador que chega a um território, cabe o desafio de envolver os demais participantes de forma a construírem um conhecimento acerca dos diversos temas em que o saber não seja desmembrado em verticalidades.

Uma boa investigação parte de uma comunhão com o povo, uma intimidade com sua realidade, se não vejamos:

“Esta descodificação ao vivo implica, necessariamente, que os investigadores, em sua fase, surpreendam a área em momentos distintos. É preciso que visitem em horas de trabalho no campo; que assistam reuniões de alguma associação popular, observando o procedimento de seus participantes, a linguagem usada, a relação entre diretoria e sócios; o papel que desempenham as mulheres, os jovens. É indispensável que a visitem em horas de lazer; que presenciem seus habitantes em atividades esportivas; que conversem com pessoas em suas casas, registrando manifestações em torno das relações marido-mulher, pais-filhos; afinal, que nenhuma atividade, nesta etapa, se perca para esta compreensão primeira da área.” (FREIRE, 2005, pág. 122)

Com o conhecimento dos territórios, das relações sociais vivenciadas pela população, é possível questionar outros assuntos. No caso da presente tese, trabalhamos com várias oficinas de educação ambiental<sup>7</sup> e de direitos humanos. A proposta era transferir o conhecimento necessário aos afetados que os fizessem lutar por seus direitos com segurança e autoestima.

Do sentimento de que as coisas não vão bem para a certeza de que as coisas estão erradas é preciso o fundamento também técnico do argumento. A luta por direitos dos afetados no Vale do Cuiabá permitiu a alteração dos resultados decorrentes da intervenção estatal. Durante quase 4 anos de atuação direta foram retiradas do território 193 famílias das 282 famílias afetadas<sup>8</sup>. Todavia, o asfalto foi refeito; a coleta de lixo voltou na região; as escolas voltaram a funcionar, mesmo com poucos alunos; 75 unidades habitacionais foram construídas dentro do Vale do Cuiabá; o aluguel social beneficiou a maioria da população; o INEA também cadastrou os atingidos que estavam fora da área de risco (área verde) e os beneficiou com unidade habitacional; alguns critérios para demolição foram revistos permitindo a continuidade de ocupação pelo morador afetado; o rio foi desassoreado; deram visibilidade à situação do Borges, localidade “esquecida” pelos mapas do INEA; muitos receberam indenizações satisfatórias; foi fortalecida a organização popular; e conquistado o respeito das autoridades públicas.<sup>9</sup>

O trabalho comunitário realizado pelo CDDH com sua equipe de assessoria jurídica popular é reconhecido pelo povo e pelas autoridades que têm vivenciado o conflito pela reconstrução do Vale do Cuiabá. Todavia é importante que ressaltemos que o trabalho faz parte de um modo de intervenção na realidade que produz conhecimento, fazendo parte do acúmulo teórico da classe trabalhadora latino-americana, ou nos dizeres de Boff (1986), dos pobres.

BOFF (1986) sistematizou o método do trabalho popular. Sua reflexão em relação ao agente externo interessa a nossa análise, porque retira a hipocrisia de que trabalhar com o

---

7 As oficinas de educação ambiental para gestão foram orientadas dentro da concepção que ensina Layargues: “Um processo educativo eminentemente político, que visa ao desenvolvimento nos educandos de uma consciência crítica acerca das instituições, atores e fatores sociais geradores de riscos e respectivos conflitos socioambientais. Busca uma estratégia pedagógica de enfrentamento de tais conflitos a partir de meios coletivos de exercício da cidadania, pautados na criação de demandas por políticas públicas participativas conforme requer a gestão ambiental democrática.” (LAYRARGUES, 2002, p. 169)

8 Informações apresentadas pelo INEA à Comissão das Chuvas da Câmara de Vereadores de Petrópolis em Audiência Pública em Dezembro de 2013.

9 O relatório da Comissão de Direitos Humanos da ALERJ publicado em novembro de 2014 demonstra que a realidade dos municípios de Nova Friburgo e Teresópolis é bem diferente do Vale do Cuiabá, dando-nos a dimensão da importância da organização comunitária na luta por direitos durante a intervenção estatal.

povo é se mimetizar no interior de seu grupo. Para o autor, se você se tornou agente externo de uma comunidade é porque tem algo para contribuir e não pode se omitir dessa contribuição histórica.

“Por isso, quem não entende sua posição real no processo de crescimento popular pode pretender dirigir o povo ou ser absolutamente igual a ele. Aparecer acima do povo ou desaparecer no meio do povo não interessa finalmente ao povo. Isso é desajudá-lo. Trata-se, sim, de estar ao lado ou no meio do povo, sendo o que é, sem fantasias ou máscaras, e fazendo de sua diferença um serviço.” (BOFF, 1986, p. 17)

Vivenciar a reflexão teórica a partir do trabalho comunitário foi uma experiência muito feliz e difícil. A linguagem, a capacidade de elaboração das questões a serem sistematizadas, a relação com o poder público nos exigiu muita concentração.

Por outro lado, possuir tanta intimidade com as dores do outro provocaram reações físicas de toda ordem. Saber que crianças não dormiam quando chovia me dava ânsia de vômito; ouvir relatos do desespero no dia da chuva me faziam chorar a semana inteira. Minha dor se tornou tão forte que potencializou um quadro de artrite reumatoide e o que mais doía era a fragilidade institucional em que meus estudos, meu conhecimento, e de meus companheiros que lutam juntos comigo, não eram capazes de intervir e promover respostas sociais para amenizar o sofrimento das famílias afetadas.

Com o tempo, o processo foi se harmonizando, algumas situações foram se estabilizando, a reflexão amadureceu, a tese pode ser escrita e o que ficou da experiência é que fazer ciência social descolonial é servir ao povo e usar de todos os sentidos do saber. É estar preparada para uma grande viagem em que o resultado é incerto e não sabido, do ponto de vista intelectual, mas do ponto de vista emocional e ético tem-se a certeza de que sairá uma pessoa melhor.

Espero que esta tese possa melhorar a situação dos afetados no Vale do Cuiabá e em todo país e que nossa convivência tenha proporcionado o mesmo prazer e saber que vivenciei nos últimos 4 anos.

## **CAPÍTULO I – POR QUE AS TRAGÉDIAS ACONTECEM? ENTENDENDO O DESASTRE DA REGIÃO SERRANA COMO UM FENÔMENO DE INJUSTIÇA AMBIENTAL**

Este capítulo pretende apresentar os marcos teóricos que nos permitem analisar a política de reconstrução de moradias para os afetados pelo desastre socioambiental ocorrido no Vale do Cuiabá em 2011, no bairro de Petrópolis, Rio de Janeiro, como mais um caso de injustiça ambiental, com inúmeras violações de direitos humanos e violência simbólica exercida pelo Estado do Rio de Janeiro.

Partindo das concepções de construção social do risco e os desafios metodológicos da sociologia dos desastres, relacionamos distintas correntes teóricas para mostrar que a luta por justiça ambiental e promoção de direitos podem reduzir vulnerabilidades socioambientais e os impactos decorrentes de eventos extremos.

Considerando a importância da luta por direitos, refizemos sua história para demonstrar que a classe trabalhadora sempre lutou por eles, vez que a legalidade é preferível ao arbítrio do Estado.

A luta por direitos humanos prossegue pela defesa dos direitos socioambientais, reconhecendo a necessidade da convivência entre as espécies e a necessidade de se pensar nas gerações futuras.

O debate sobre Justiça Climática e as consequências das alterações do clima no mundo se faz presente, porque reforça a compreensão de se criar políticas de acesso aos direitos sociais a fim de reduzir desigualdades, mitigar e adaptar os processos vividos decorrentes dos eventos extremos. É importante ressaltar a responsabilidade dos países ricos com os países pobres, pois a redução das desigualdades e a promoção de justiça ambiental são as principais soluções para se reduzirem as tragédias no mundo e todos devem ter compromisso com a execução dos tratados que versam sobre as mudanças no clima.

Partindo dos direitos humanos ao desenvolvimento, resgatamos a reflexão de Souza (2000) para mostrar que o afetado pelo desastre socioambiental é o excluído do modelo de desenvolvimento brasileiro e que as políticas distributivas de efetivação dos direitos fundamentais podem reverter o quadro de vulnerabilidade socioambiental, reduzindo os riscos de impacto aos eventos extremos.

Políticas sociais que promovam a Justiça Ambiental, a dignidade da pessoa humana, dando acesso a direitos negados historicamente a um grupo social no Brasil permitirão não só

a reconstrução dos territórios afetados pelos desastres socioambientais, como criará instrumentos de adaptação e mitigação das mudanças climáticas, com territórios e população mais resilientes.

### **1.1 A construção social do risco e desastres.**

Nosso trabalho pretende demonstrar que os riscos sociais são construídos num contexto de desigualdade ambiental, social, de vida e de capacidades simbólicas (VARGAS, 2006). Esta desigualdade material<sup>10</sup> influencia as diferenças sociais dos atores envolvidos em desastres e, conseqüentemente, as formas como são construídas as políticas públicas referentes à reconstrução após os eventos extremos.

O desastre, ocorrido em janeiro de 2011 em Petrópolis e outros municípios da região serrana<sup>11</sup>, leva-nos a pensar na relação entre meio ambiente urbano e riscos ou desastres.

A noção de meio ambiente urbano nos aponta inúmeras questões que ocorrem nas cidades: poluição do ar, da água, acesso a saneamento básico, transporte, moradia, espaços verdes, construções irregulares, todas elas vinculadas a uma degradação do meio que interfere diretamente na vida das pessoas e que pode influenciar nos riscos<sup>12</sup>.

O meio ambiente é social e historicamente construído na medida em que a sociedade, em constantes mudanças, relaciona-se com o espaço físico que ocupa<sup>13</sup>. Este espaço, ao ser modificado, estrutura novas mudanças, intervindo na sociedade. Podemos chamar de meio ambiente urbano a relação entre sociedade que se organiza nas cidades e o meio ambiente. Nas palavras de Guerra e Cunha (2005, p. 23), “um meio ambiente construído, que é retrato da diversidade de classes, das diferenças de renda e dos modelos culturais.”.

---

10 Essa desigualdade material contribui com o que chamamos de vulnerabilidade social, que podemos conceituar como a exposição de um grupo social ao risco, sua incapacidade de reação e dificuldade de adaptação diante da concretização do risco. (MARCHEZINI, 2011, p. 03)

11 Região serrana por se localizar na Serra dos Órgãos, que se localiza na serra do mar.

12 Vale ressaltar para ilustração do nosso pensamento: que 80% do município de Petrópolis está inserido na APA de Petrópolis.

13 Esse espaço é social, na medida de suas relações entre sociedade e natureza. Segundo Souza (1997): “O espaço social é, primeiramente ou em sua dimensão material e objetiva, um produto de transformação da natureza (do espaço natural: solos, rios, etc.) pelo trabalho social. Palco das relações sociais, o espaço é, portanto, um palco verdadeiramente construído, modelado, embora em graus muito variados de intervenção e alteração pelo homem, das mínimas modificações induzidas por uma sociedade de caçadores e coletores (impactos ambientais fracos) até um ambiente construído e altamente artificial como uma grande metrópole contemporânea (fortíssimo impacto sobre o meio ambiente natural), passando pelas pastagens e pelos campos de cultivo, pelos pequenos assentamentos.” (GUERRA e CUNHA, 2005, p. 23)

No Brasil, podemos dizer que nossas cidades são marcadas por uma segregação espacial de classe, sustentada por marcos legais urbanísticos, visando garantir o processo de acumulação capitalista. O acesso à terra, sempre negado aos mais pobres, na cidade, manifesta-se com uma intencionalidade distinta, vez que a mão de obra é necessária para movimentar o sistema. Assim, a cidade e seus equipamentos públicos são negados aos pobres, permitindo que ocupem as áreas que não interessem ao capital: áreas de risco, áreas ilegais e distantes dos centros de poder e lazer. (CARDOSO, 2003)

CARDOSO (2003), resgatando a historiografia do urbanismo, vem nos mostrar como a cidade foi pensada e organizada juridicamente para permitir um a construção de duas cidades paralelas: uma legal, formal, das elites e das camadas médias, a qual podemos chamar de “urbanizada”, e outra, informal, onde operam mecanismos informais de acesso à terra, com baixas taxas de investimentos públicos, a cidade “não urbanizada”. Diferença, essa, que não pode ser considerada extrema, pois a cidade informal e não urbanizada, em sua interação, sustentam-se mutuamente pelas reproduções econômico-sociais.

Esta cidade “não inserida na cidade” nos é apresentada atualmente como os locais vulneráveis<sup>14</sup> às situações extremas decorrentes de intempéries naturais. Ocorre que esta vulnerabilidade foi construída socialmente e concretizada por várias práticas do Estado, entre elas a “tolerância” à transgressão das legislações urbanísticas, permitindo as construções em áreas não consolidadas pela gestão urbanística. Esta postura deve-se a necessidade de se estabelecer relações clientelistas entre governantes e população empobrecida. Segundo CARDOSO (2003):

“Essa tolerância reflete a incapacidade de respeitar, para as populações pobres, os padrões mínimos de habitabilidade instituídos, já que isso implicaria associá-los a um conjunto de investimentos públicos que drenariam recursos que “precisavam” ser alocados em outras prioridades. Nesse sentido, e parafraseando (Turner), a irregularidade, mais que um problema, foi uma solução, que possibilitou a progressão do processo de acumulação, sem contrapartidas sociais do poder público e sem gerar tensões sociais insuportáveis. O custo pago foi o da perda da universalidade do império da lei, como estabelecimento de práticas de tolerância e mesmo de aproveitamento político da situação, uma vez que o sistema clientelista se alimenta – e retroalimenta – da possibilidade de transgressão legítima.” (CARDOSO, 2003, p. 45).

---

14 Marchezini (2011) ressalta que “a condição de vulnerabilidade decorre de uma relação histórica entre diferentes grupos sociais, para superá-la é preciso que haja mudanças nas causas das privações.” Acserald (2006 *apud* MARCHESINI, 2011, pág. 7)

A falta de investimentos públicos, a cidade partida, a falta de acesso aos direitos básicos por parte da população que residem nestas regiões, a ilegalidade que sustenta a própria legalidade<sup>15</sup>, foram construindo o que hoje chamamos de áreas de risco, objeto de políticas públicas de remoções.

A política de remoções tem sido usada reiteradamente pelos gestores públicos como justificativa de proteção social da vida dos afetados pelos desastres. Além de atingir um grupo social específico, os vulneráveis, excluídos do processo de desenvolvimento brasileiro, revela o que VALENCIO (2010) tem chamado de crueldade institucional, num quadro de atuação repleto de violência e violação de direitos.

Quando falamos de remoção, adotamos o conceito de VALENCIO (2010) para designar uma “ação de deslocamento que envolve quatro variáveis, a saber: (a) um sujeito que exerce força sobre um objeto, (b) o objeto a ser deslocado e dois pontos no espaço, (c) aquele onde o mesmo se encontra inicialmente e (d) o outro ponto, onde o objeto é colocado.”

O uso da força na retirada das famílias que foram ou serão afetadas por desastres socioambientais impede qualquer tipo de assistência às famílias de forma a permitir acesso a algum tipo de dignidade humana. Ao contrário, transforma a vida das pessoas numa verdadeira catástrofe em que o evento natural foi o potencializador dos processos de violência que vivenciam.

Ademais, conforme se verá no presente trabalho, as remoções nem sempre tem significado um deslocamento para outro local mais seguro e que garanta condições de vida. Os processos de remoção na região serrana têm implicado no pagamento de um aluguel social e inserção em projetos de construção de casas populares que não beneficiam sequer 50% dos cidadãos que aguardam o exercício do direito à moradia. As obras de intervenção física são insuficientes e muito caras e não há políticas de redução de vulnerabilidade social. Assim, em nome de uma política de remoção, permite-se que as pessoas apenas mudem de áreas de risco, pois a intervenção estatal não reduz o risco físico através de obras de engenharia e, muito menos, reduz a condição de vulnerável socioambiental do afetado.

Quando iniciamos nosso estudo sobre o desastre de 2011 e a política de reconstrução para os afetados socioambientais, nossa proposta era estudar as condições de vulnerabilidade existentes no município de Petrópolis, foco de um dos maiores desastres da história.

---

15 Poulantzas (2000) nos afirma que toda legalidade suporta a ilegalidade e fazem parte da mesma estrutura institucional, sendo, ao que parece, a cultura jurídica um instrumento ideológico do Estado para inviabilizar as lutas populares.

Definimos como metodologia a construção do objeto de pesquisa a partir de oficinas de direitos socioambientais para os afetados do Vale do Cuiabá, Distrito de Itaipava, e com isso percebemos que o grande problema daquela população era a moradia<sup>16</sup>.

Quando aprofundamos nosso olhar para compreender a negativa do acesso ao direito à moradia para a população afetada pela chuva de 2011 no Vale do Cuiabá, Itaipava, Petrópolis, percebemos que este não fora negado depois da chuva, mas historicamente pela construção sócio-histórica da localidade, do município e também do país. E por razões que pretendemos compreender no universo da pesquisa, o Estado intervém não para atender as famílias em suas tragédias cotidianas decorrentes das chuvas de 2011, mas para removê-las de seu território em nome da defesa da vida e destiná-las a outros espaços de exclusão de direitos.

A cidade não formal convive com a cidade formal em diferentes espaços dentro da mesma cidade e no Vale do Cuiabá não era diferente: a cidade não formal foi construída na área de preservação permanente. São as casas dos caseiros, que tiveram que as construir com suas próprias mãos, as casas de herdeiros de posseiros, construções precárias, sem licenças governamentais, mas que assim permaneceram por longos anos.

Essa cidade não formal pode ser removida a critério dos interesses econômicos e políticos, pois o excluído tem inserida em sua condição de “sub-cidadão”<sup>17</sup> uma fragilidade de direitos. Em face dela, em nome da ordem e do interesse comum, inclusive no intento de defendê-lo, pode-se violar os poucos direitos que lhes foram garantidos.

GOULD (2004), afirma que a existência de um “*apartheid* residencial” é fundamental para que os grupos proprietários possam destinar parte dos resíduos ambientais às comunidades mais pobres. Assim, destinar as áreas de preservação, sem estruturas sanitárias, sem segurança na posse e com relações trabalhistas precárias, favorecem as relações de favor e permitem a divisão do risco em desfavor do grupo social vulnerável economicamente. Segundo esse autor:

“a existência de padrões habitacionais racialmente segregados permite a maior proteção ambiental das comunidades europeio-americanas, que colhem uma parcela maior dos benefícios da produção enquanto empurram os custos ecológicos e de saúde para as comunidades de cor. (GOULD, 2004, p. 69)

---

16 Quando falamos de moradia queremos que se expresse a questão da terra, da posse, da segurança na posse, do acesso aos equipamentos públicos e aos direitos fundamentais que o direito à moradia reforça.

17 Essa categoria é utilizada por Souza (2000) para se referir à parte da população que foi excluída do modelo de desenvolvimento brasileiro.

As casas dos grandes proprietários de terra foram construídas nas áreas nobres de seus próprios terrenos. Suas casas não tiveram problemas com as chuvas, apenas parte de seus terrenos, baias de cavalos de raça, casa de funcionários. A integridade física não foi abalada.<sup>18</sup>

E nesse sentido, entendemos que a construção social dos riscos dentro das cidades pode ser caracterizada como uma das configurações de injustiça ambiental e disputas por poder.<sup>19</sup>

ACSERALD (2002), ao abordar o tema, dialoga com os principais autores da sociedade dos riscos e da modernização reflexiva (Beck, Wynne, Giddens, Hajer) e tenta demonstrar que estes autores não têm incorporado em seus debates as lutas simbólicas em torno da conceituação sobre o risco. A consequência é que “nem os defensores da modernização ecológica, nem os teóricos da Sociedade de Risco incorporam analiticamente a diversidade social na construção do risco e a presença de uma lógica política a orientar a distribuição desigual dos danos ambientais.” (ACSERALD, 2002, p. 03)<sup>20</sup>

Se não reconhecem a injustiça ambiental, também não podem oferecer soluções que contribuam para a eliminação de um problema social que do ponto de vista destes estudiosos não é importante. A consequência é que mecanismos de mercado são oferecidos como soluções e não o acesso a direitos tão reivindicados por aqueles que sofrem, cotidianamente, as consequências de viver num quadro de injustiça socioambiental.<sup>21</sup>

GOULD (2004) afirma que a distribuição dos riscos ambientais por classe social é uma consequência das economias capitalistas. Essa distribuição é sistematizada através das localizações residenciais. As áreas em que os ricos moram é diferente das áreas dos pobres, pois a segurança é inserida no custo da terra e das unidades habitacionais, vejamos:

---

18 Existem dois casos exemplares para isso: uma família tradicional da região emprestou ou alugou uma casa para amigos do Rio de Janeiro passarem as férias no Vale do Cuiabá. A família dos amigos visitantes faleceu porque a casa ficava próxima ao rio e com a enxurrada a casa inundou e eles se esconderam no banheiro. Se tivessem saído de casa teriam sido salvos, pois a casa não caiu. E o outro caso é do dono do Haras que perdeu todos os cavalos com a enxurrada. Os cavalos foram enterrados pela lama e ele se recusava que a Defesa Civil mexesse no local antes que a seguradora chegasse para avaliar os danos. As informações dizem que os cavalos estavam avaliados em milhões de reais. O fato é que as baias estavam feitas próximas ao rio e que as fezes dos animais, mesmo depois da reconstrução que o proprietário efetuou no imóvel, são destinadas ao rio Cuiabá.

19 Entendemos como poder uma prática social construída historicamente FOCAULT(1998).

20 A respeito das lutas simbólicas em torno dos desastres, a professora Vargas (2013, p. 20), apropriando-se bem dos conceitos de Bourdieu (2005) demonstra que não é possível tratar do tema sem reconhecer as constantes disputas que se dão na sociedade. Há inúmeros interesses em jogo e nos inserimos metodologicamente, na reflexão dos riscos e desastres do ponto de vista de quem espera a atenção das políticas públicas e não consegue.

21 Quando falamos em mecanismos de mercado, referimo-nos às ideias do desenvolvimento sustentável, responsabilidade social, mecanismos de desenvolvimento limpo, mas também programas como o Minha Casa Minha Vida para resolver o déficit habitacional.

“Custos habitacionais em áreas de relativa segurança ambiental, a grandes distancias das unidades de risco tendem a demandar preços mais altos no mercado imobiliário. Como resultado, aqueles sem salário, ou com baixos ganhos estão limitados na escolha da sua residência e compelidos a viver em áreas de maiores riscos ambientais e de saúde. Aqueles com maiores salários ou cujas rendas venham de investimentos tem maior liberdade de escolher entre locações residenciais mais ou menos desejáveis.” (GOULD, 2004, p. 72)

Assim, risco, classe social, terra e moradia, estão diretamente relacionados. A solução habitacional dada pela população pobre: terras ilegais, com poucos equipamentos públicos, construídas em áreas de preservação ambiental, sem saneamento básico, com uso de poucos materiais de construção, é altamente arriscada dentro de uma sociedade injusta socioambientalmente.

Por uma questão histórica de ausência de direitos que garantem a moradia adequada para uma grande parte da população, esta atingiu uma situação de vulnerabilidade extrema em que, após um evento natural, essa situação tende a ser potencializada, porque não existe aparato legal e institucional que garanta a moradia e a participação popular aos mais pobres.

Falar de riscos é falar de Poder. O poder de se dizer o que é risco, bem como o poder de se eliminar o risco, efetivando direitos. Nas diversas sociedades e em todas as relações sociais é possível perceber o exercício do Poder.

ROMANO (2002), sistematizando os debates a respeito do tema, afirma:

“ A primeira, inscrita na vertente do pluralismo norte-americano da ciência política, vê o poder como capacidade de controle sobre algo ou alguém: “quando uma pessoa ou grupo é capaz de controlar de alguma forma as ações ou possibilidades dos outros”. A idéia de força é “poder sobre”. O “poder sobre” se apresenta como uma substância finita transferível tomável: se alguém ganha poder, outros perdem (isto é, um jogo de soma zero). Ele pode ser delegado (por exemplo, em representantes), ou tirado (por exemplo: das bases). Havendo uma reversão na relação de poder, as pessoas que atualmente têm o poder não apenas o perderão senão que o verão sendo usado contra elas (Iorio 2002).

A segunda concepção, que tem origem na visão de Foucault, não considera o poder como substancia finita e que pode ser alocada a pessoas e grupos. O poder é relacional; constituído numa rede de relações sociais entre pessoas que tem algum grau de liberdade; e somente existe quando se usa. O poder está presente em todas as relações. Sem poder as relações não existiriam. Nesta concepção a resistência é uma forma de poder: onde há poder há resistência (Iorio, 2002)” (Romano, 2002, p.15)

MARCHEZINI (2011) afirma que nos desastres há uma superposição espacial de problemas sociais e ambientais que exigirá do Estado o exercício de uma biopolítica, lidando com a população “como problema político, como problema a um só tempo científico e político, como problema biológico e como problema de poder.” (p. 05).

Retomando FOUCAULT (1999), este resgata que a tecnologia do biopoder está voltada a eliminar os riscos biológicos ou naturais, fortalecendo a raça humana em relação ao seu meio natural ou artificial. Por este Poder se justifica as ações humanas voltadas à redução de riscos, proteção à vida, dando autoridade e legitimidade para intervir nas diversas relações sociais, estabelecendo, inclusive, o regime de exceção<sup>22</sup>:

“Nessa tecnologia do biopoder, de “fazer viver” e “deixar morrer”, uma série de mecanismos será introduzida com a função de garantir a segurança desses fenômenos intrínsecos à população. De um lado, mecanismos “que são do domínio da economia, que são do domínio da gestão da população e que terão justamente por função fazer crescer as forças do Estado” e, de outro, “instrumentos que vão garantir que a desordem, as irregularidades, os ilegalismos e as delinquências sejam impedidas ou reprimidas” (MARCHEZINI, 2011, p. 05)

A definição de área de risco é o que dá ao Estado o poder de intervenção sobre um território, definindo novas regras de atuação em regime de exceção. Uma vez ocorrido o evento natural e definida a necessidade de intervenção em regime de emergência e pelo bem da vida, o Estado relativiza as regras estabelecidas e se impõe, com suas políticas, visando a reconstrução do que foi destruído pelo evento e tentando criar estratégias de prevenção.

MARCHEZINI (2011) assim ressalta:

“Desse modo, a nomeação área de risco visa embasar a possibilidade de instituir sobre um dado território – composto por casas, instalações públicas, relações entre pessoas etc. – a suspensão de um dado ordenamento legal, ou seja, a área de risco adquire a configuração de um espaço de exceção. Assume alguns contornos do que Agamben (2007) chama de campo, uma

---

22 Para Agamben (2011, p. 48-49), o conceito de Estado de Exceção está relacionado a uma questão da teoria jurídica que são as lacunas no direito: “Em analogia ao princípio de que a lei pode ter lacunas, mas o direito não as admite, o Estado de necessidade é então interpretado como uma lacuna no direito público, a qual o poder executivo é obrigado a remediar. Um princípio que diz respeito ao poder judiciário, estende-se assim, ao poder executivo. (...) Longe de responder a uma lacuna fictícia do ordenamento, com o objetivo de resguardar a existência da norma e sua aplicabilidade a situação normal. A lacuna não é interna a lei, mas diz respeito à sua relação com a realidade, à possibilidade mesma de sua aplicação. É como se o direito contivesse uma fratura essencial entre o estabelecimento da norma e sua aplicação e que, em caso extremo, só pudesse ser preenchida pelo estado de exceção, ou seja, criando-se uma área onde essa aplicação é suspensa, mas onde a lei, enquanto tal, permanece em vigor.”.

especialização da exceção “no qual não apenas a lei é integralmente suspensa, mas, além disso, fato e direito se confundem (...) em uma zona de indistinção entre (...) lícito e ilícito” (MARCHEZINI, 2011, p. 11)

Na disputa pela definição do risco, o debate sociológico atual problematiza a visão dominante do risco como uma categoria objetiva,<sup>23</sup> buscando evidenciar as contradições entre o discurso técnico e o leigo. Busca reconhecer as diferentes percepções em torno do risco, assim como os meios de reduzi-los ou conviver com os mesmos (VARGAS, 2006).

Os conflitos socioambientais decorrentes dos desastres se tornam cada vez mais visíveis e têm expressado disputas em torno dos conceitos do que seja risco<sup>24</sup>, do que sejam vítimas, afetados, técnicos, estabelecendo um novo campo para as disputas de poder.

Apropriando-se dos conceitos de BOURDIEU (2005) de campo, poder simbólico e lutas simbólicas, a sociologia tem fortalecido uma visão que problematiza o risco como um elemento meramente técnico, para evidenciar as contradições dos pontos de vistas entre os técnicos e leigos (VARGAS, 2006, p. 12).

As comunidades fragilizadas economicamente possuem menor poder de intervir na efetivação das políticas, porque a desigualdade ambiental<sup>25</sup> está diretamente relacionada ao poder político. Assim, comunidades vulneráveis socioambientalmente têm seu risco potencializado pela desigualdade política e econômica vivenciada. Sua capacidade de intervenção e reconhecimento público como sujeito político após um evento natural é seriamente prejudicada, comprometendo a efetividade das políticas públicas desenvolvidas.

Ou seja, o risco foi construído por violações de direitos, entre eles o de moradia, da comunidade afetada pelas chuvas. Se antes, por sua condição de desigualdade econômica e socioambiental, reduzia seu poder de participação popular na gestão da cidade, depois do

---

23 Visão objetiva dos riscos são as análises técnicas, vejamos: as análises técnicas de risco tendem a subestimar (ou ignorar) a dimensão social, a qual, inevitavelmente, constitui-se num dos principais determinantes das atitudes/respostas de um indivíduo ou grupo populacional frente: ao(s) perigo (s) a que está(ão) exposto(s). Os riscos tecnológicos ambientais, mais do que entidades físicas que existem independentemente dos seres humanos que os analisam e vivenciam, são processos de construção social. Neste contexto, os estudos de percepção de risco aparecem como uma nova área de investigação dentro do campo da análise de riscos, baseada nas crenças, visões, sensações e interpretações da população/ grupo populacional/ indivíduo relacionada(o) com o risco” (VARGAS, 2006, p. 12)

24 Vale dizer que risco esteve presente na questão urbana desde o Séc. XVIII, quando, inicialmente, começou a ser utilizado como estratégia sanitária, fundamentada nas recentes descobertas científicas. Um modo de organização do espaço da cidade para produção da riqueza. (CORBIN, 1987)

25 Segundo a professora VARGAS (2006, p. 12), necessita-se de mais pesquisas que revelem a associação entre risco e desigualdade, dando visibilidade a atores atuantes no conflito, mas ainda não evidenciados, de forma a reconhecer a diversidade social na construção do risco e de uma lógica política que o distribui de forma desigual.

evento natural, sua vulnerabilidade foi aprofundada e os mecanismos de participação, criação e execução de políticas públicas, tornaram-se mais ineficazes.

Após o evento natural que foi transformado em tragédia pela vulnerabilidade social dos afetados, o risco é utilizado como justificativa para a intervenção política, na maioria das vezes violando ainda mais os direitos da população e fortalecendo a segregação da cidade, movimentando milhões com as soluções do mercado.

O risco se torna um grande negócio em que empreiteiras, especuladores imobiliários, empresas de seguro e agentes públicos, lucram com as soluções de mercado acionadas. Aos afetados é dada a continuidade da tragédia vivenciada pela remoção, omissão e descaso por parte do Estado.

É no reconhecimento da necessidade de fortalecimento desse poder negado, dentro de espaços de disputa na esfera pública, que as soluções serão encontradas. Na visibilidade dos diversos fatores que criam os riscos e dos atores que os vivenciam os mesmos, é que os riscos poderão ser superados.

Para tanto, a garantia de direitos à participação, ao território, as garantias constitucionais individuais e coletivas não podem ser desprezados. É dentro dos espaços democráticos de disputa de poder em que novas regras poderão ser estabelecidas visando a redução dos riscos e a proteção da população.

## **1.2 O desastre como um desafio sociológico.**

A sociologia vem se preocupando com os desastres socioambientais por entender que estes fenômenos são “processos de cunho socialmente relevante” com “implicações no sistema social”, alterando a regularidade da vida social através de rupturas, exigindo um “grau de preparação do sistema social para lidar com os riscos naturais e tecnológicos e para gerir fenômenos em grande parte por ele próprio criados, na produção de um ambiente cada vez mais socialmente construído.” (RIBEIRO, 1995, p. 23-24).

Segundo Ribeiro (1995), a concepção dos desastres como processos sociais, permite uma análise que podemos identificar como em três fases.

A primeira, que o autor identifica como de *produção/reprodução*, caracteriza-se “pela matriz alargada das relações sociais que configura os processos produtivos e as dinâmicas de funcionamento implicadas na interação entre o sistema social e o ambiente construído.” (RIBEIRO, 1995, p. 24)

É na interação da sociedade com o ambiente construído que podemos perceber as fragilidades, as vulnerabilidades<sup>26</sup> de um determinado território. Identificar na ótica da proteção social e da prevenção aos desastres, possíveis atuações para mitigar os riscos, planejar intervenções em situação de emergência.

A segunda fase é chamada pelo autor de *ruptura/emergência* e se constitui como “o momento da manifestação concreta do impacto do desastre”, demonstrando se a preparação anterior surtiu efeitos para o sistema social. (RIBEIRO, 1995, p. 27)

Para que as políticas sejam eficazes no momento da emergência, é necessário que a parte de prevenção e minimização dos efeitos tenha sido realizada corretamente. Sem o reconhecimento das fragilidades sociais e dos territórios em relação à natureza, as ações de emergência tendem a ser insuficientes.

A terceira e última fase, é chamada de *reconstrução/desenvolvimento social*, é onde “se definem e jogam as principais linhas de força estratégicas que irão consignar o processo socioeconômico e político de recuperação do sistema social face aos efeitos provocados pela catástrofe.” (RIBEIRO, 1995, p. 28)

RIBEIRO (1995) afirma que nesta fase, depois de concluídos os trabalhos de gestão da emergência, é que se vão configurar as intervenções de gestão para recuperação dos locais afetados. Neste momento, as disputas pelas técnicas e opções econômicas são acentuadas, refletindo as visões diferenciadas dentro da sociedade e estabelecendo um ambiente de disputa.

A fase de reconstrução pode revelar o grau de vulnerabilidade socioambiental do território antes do desastre, potencializando-a quando as políticas públicas aplicadas não são voltadas à garantia de direitos.

O desafio de se pensar as três esferas está colocado ao pesquisador, que deve identificar as fragilidades do sistema social que não só criam os desastres, mas também os transformam em oportunidades de lucros, na medida em que as reconstruções são efetivadas em desacordo com as necessidades dos afetados.

Quando falamos de desastres reconhecemos que a luta pela classificação de seu conceito deve ser entendida como mais um espaço de disputa em torno do tema.

---

26 Para definirmos vulnerabilidade nos reportamos a Marchezini (2011, p.3) que afirma: “a noção de vulnerabilidade é definida como uma situação e que estão presentes três componentes: a exposição ao risco, incapacidade de reação e dificuldade de adaptação diante da concretização do risco.”

VARGAS (2013) retoma a discussão sociológica atual para ressaltar a importância da definição do conceito de Desastre como um fenômeno de injustiça ambiental vinculado às desigualdades socioambientais decorrentes do nosso modelo de desenvolvimento econômico.

“Enfim, o embate em torno da definição de desastre é crucial, pois envolve uma mal disfarçada disputa por influir nas arenas decisórias bem como na cena desoladora, controlando o destino dos grupos afetados. Embora o desastre seja um acontecimento social trágico – definição sociológica em torno da qual há relativo consenso -, vários são os planos em que ele ocorre. Há um plano simbólico, que se desenvolve em termos discursivos, no qual atuam e disputam diversas e, não raro, divergentes interpretações desse fenômeno social, incluindo aquelas que escamoteiam ou simplificam o aspecto social para dar visibilidade desproporcional aos fatores ameaçantes (pois isso envolve acesso privilegiado a recursos públicos e projeção social e política). Há um plano concreto, que imiscui dimensões socioambientais, sociopolíticas e econômicas. Há ainda, um plano subjetivo, que circunscreve múltiplas e diferentes formas de organizar a experiência pessoal de vivenciamento do acontecimento referido ou de aproximação ou distanciamento em relação ao sofrimento do outro. E assim por diante. De tal sorte essa diversidade de circunscições e de sujeitos ocorre que haverá a narrativa de muitos desastres, naquilo que, à distância, para a opinião pública, parece se tratar de uma coisa só. (VALENCIO, 2011, *apud* VARGAS, 2013, p. 46)

MARCHEZINI (2011), retomando GILBERT (1998), afirma que os desastres podem ser vistos sobre dois importantes paradigmas: como um agente ameaçador ou como expressão social de vulnerabilidade.

VALENCIO (2012), afirma que GILBERT (1998), organizou as principais rotas do debate científico acerca da construção social dos desastres:

“(a) o mais antigo deles, moldado no contexto da Guerra Fria, que tomava o desastre como uma espécie de guerra, exigindo reação diante de uma agressão feita por um agente externo; (b) o que, a partir da década de 1980, via o desastre como uma manifestação concreta de vulnerabilidade social, isto é, como o irromper de uma crise em hibernação – não raro, relacionada à pobreza e desigualdades – e relativamente incontrolável de imediato, e por fim, (c) aquele que, nascido na década de 1990, concebia o desastre como a imersão intensiva dos diversos grupos sociais num contexto de incertezas referidas tanto aos provimentos vitais quanto ao concernente a uma orientação mais abrangente para assegurar as rotinas da vida social. Tais incertezas não se deviam à falta de informação sobre o que passava ao redor, mas o seu contrário, ou seja, devido ao excesso de informações às quais não se encaixariam na realidade e suscitariam uma espécie de desorientação coletiva. (VALENCIO, 2012, p. 37)

O desastre como agente externo que impacta as comunidades tem influenciado na construção de parâmetros físicos para estudo e gestão dos fenômenos naturais, sobretudo na América Latina. (MARCHEZINI, 2011, p 02).

Todavia, a compreensão do desastre como expressão social da vulnerabilidade é a que mais se adequa a nossa compreensão de desastre como um fenômeno de injustiça ambiental, vinculando o desastre à concepção de vulnerabilidade social.

Assim, podemos reforçar a conceituação de (GARCIA, ACOSTA, 2005, p.22), retomada por (MARCHEZINI, 2011), em que o desastre é “produto de la acumulación de riesgos y de vulnerabilidades, relacionados con y derivados del tipo de sociedade y economia que se han sido desarrollando con el passo del tempo” (GARCIA, ACOSTA, 2005, p. 22 *apud* MARCHEZINI, 2011, p. 03)

A vulnerabilidade social está diretamente relacionada aos riscos, pois estes evidenciam os fatores de exposição de um grupo social ao desastre, bem como sua capacidade de absorver ou se recuperar dos danos produzidos. (RIBEIRO, 1995, p. 29). Se não vejamos:

“Definida no pressuposto de um determinado grau de suscetibilidade, por parte do sistema social, de receber danos, vulnerabilidade social dos desastres, é assim, entendida como uma manifestação resultante do processo de desenvolvimento das relações sociais. Sinônimo de insegurança e de fragilidade frente a um perigo, a vulnerabilidade conceitualiza-se como noção de conteúdo explicativo dentro do contexto social onde se insere.” (RIBEIRO, 1995, p. 29)

Assim como o desastre está relacionado ao grau de vulnerabilidade socioambiental decorrente das injustiças ambientais de um determinado grupo em seu território, o afetado pelos desastres serão os vulnerabilizados pelo sistema econômico, que foram excluídos da possibilidade de acessar os direitos fundamentais. Nas palavras de SOUZA (2000), os sub-cidadãos.<sup>27</sup>

O debate sobre desastres como corolário das desigualdades socioambientais é novo vem crescendo a partir da década de 90, principalmente na América Central e Caribe, por considerar que os desastres guardam relação com a modalidade de desenvolvimento da América Latina em geral, cada vez mais degradante e excludente de acesso a direitos. (LAVELL, 2005)

---

27 Mais adiante nos respaldamos nas reflexões de Souza (2000) sobre o modelo de desenvolvimento brasileiro, para tentar entender a produção de vulnerabilidades socioambientais sistematicamente vividas

Essa discussão multidisciplinar, fortalecida nas ciências sociais, vem apontando que os desastres são consequências de problemas não resolvidos no processo de desenvolvimento econômico e social.

Perceber as vulnerabilidades sociais e, mais ainda, as razões pelas quais as vulnerabilidades se mantêm como numa espécie de *deja vú*, é uma importante contribuição do cientista social, reconhecendo que os desastres não são naturais e sim essencialmente políticos, na medida da importância das decisões a serem tomadas antes e depois das tragédias. (LAVELL, 2005).

Trata-se de opções políticas que identificam quem serão os beneficiários do desenvolvimento econômico, reforçando as desigualdades sociais e definindo a eficácia das políticas públicas para aqueles que necessitam ter acesso aos direitos fundamentais.

Para que uma tragédia aconteça, inicialmente é necessário o surgimento de um evento físico. Mas não só isso. É preciso que dentro da sociedade exista um grupo social mais vulnerável aos seus impactos, do ponto de vista da infraestrutura, do território, no âmbito produtivo, institucional, político, ambiental, social, que resulte numa incapacidade de absorver e se recuperar dos impactos de eventos físicos externos (LAVELL, 2005, p. 19).

Para LAVELL (2005), o subdesenvolvimento, a insustentabilidade ambiental e a pobreza, são as principais e imediatas causas dos desastres. A pobreza está na sociedade afetada antes dos desastres, mas o desastre piora a condição do atingido, levando-o a uma miséria extrema.

Discutir sistemas de alerta, cursos da defesa civil para enfrentamento das situações de risco é importante, mas devemos modificar as condições de pobreza que estão instaladas. Porque, após o evento natural, a miséria permanece, e sem uma política pública que permita um maior desenvolvimento social das comunidades, reduzindo as vulnerabilidades, o desastre socioambiental irá sempre atingir a comunidade, com o discurso da fatalidade. A consequência é a reincidência de tragédias, afetando os mesmos grupos sociais, como acontece historicamente na região serrana do Rio de Janeiro.

Reconstrução, portanto, não é apenas refazer pontes ou casas, mas é pensar uma política pública de intervenção do Estado em um determinado território vulnerável que elimine as condições de vulnerabilidade daquela população.

Conforme veremos nos capítulos seguintes, a opção de intervenção adotada pelo Governo Federal é a redução de riscos e não de vulnerabilidades, gerando uma contradição que interfere na qualidade da política e na sua eficácia perante os afetados. O risco

socialmente produzido é desconsiderado e as obras de infraestrutura, potencializadas nos diversos Programas de Aceleração do Crescimento (PAC's), Chamadas Públicas para contratação de empreiteiras, facilidades legais, transferem recursos públicos não para a efetivação de direitos e sim para a movimentação do capital.

LAVELL (2005) nos traz algumas considerações a serem adotadas na reflexão sobre desastres. Para ele, uma análise sobre a problemática de desastres e desenvolvimento deve utilizar o marco temporal de um ciclo de vida completo, e não analisá-lo isoladamente quando ocorrido. Ou seja, é preciso que se conheçam as comunidades afetadas, identificando quais as maiores injustiças ambientais ou violações de direitos estavam presentes. Entender o que ocorreu durante o evento natural e quais as dificuldades vivenciadas na ocasião do mesmo; e depois, quais serão as ações necessárias para as reduções de vulnerabilidades anteriores ao evento natural, vivenciadas durante o mesmo e deixadas como consequência do episódio.

Deve-se perceber como a forma de desenvolvimento tem condicionado a concretização e existência dos desastres e como ela impacta o desenvolvimento futuro. Atendendo este pressuposto estaremos em condições de impulsionar formas adequadas de redução do risco na sociedade e reduzir as consequências dos futuros desastres.

O problema não é o impacto dos desastres no desenvolvimento, principalmente quando há muitas perdas comparadas ao tamanho da economia afetada, mas o tamanho das economias afetadas e seus problemas de fundo. Analisar o processo de desenvolvimento e como promovê-lo de forma a reduzir as desigualdades socioambientais promotoras dos desastres.

Devemos estar atentos aos desastres que ocorrem reiteradamente, mesmo os pequenos e de média escala, que afetam recorrentemente a múltiplas zonas, regiões, comunidades e localidades do mundo, pois eles reúnem os mesmos fatores de causa e efeito dos grandes eventos e contribuem, permanentemente, na destruição dos benefícios do desenvolvimento, construindo novas vulnerabilidades nas populações afetadas.<sup>28</sup>

Analise o espaço social do afetado pelo desastre e tentemos perceber a capacidade de resiliência<sup>29</sup> ao dano exibido. Maiores lições para redução futura do risco poderão ser

---

28 A situação da região serrana do Rio de Janeiro se aplica ao caso, pois todos os anos e chuvas de verão ocorrem eventos, deslizamentos e enchentes, conforme se pode observar no Mapeamento Nacional Realizado pela Defesa Civil.

29 Emprestado da Ecologia, o termo *resiliência* tem sido utilizado nos debates acerca das mudanças do clima e prevenção de desastres como a capacidade de um grupo social de resistir, de reagir e de pensar alternativas, para se evitar o impacto de um evento natural. (Pesquisa Mudanças Climáticas e Vulnerabilidade). Ver link:

observadas a partir da capacidade de certas comunidades, sistemas produtivos e infraestruturas, em desenvolverem sistemas de resiliência e adaptação aos desastres, do que analisando as perdas sofridas. Ou seja, ouvir as comunidades, reconhecer o conhecimento produzido pelos afetados que convivem com seu território. Este é o melhor caminho para a produção de medidas eficazes.<sup>30</sup>

É possível utilizar critérios econômicos e matemáticos para justificar o custo benefício de políticas em favor da redução de riscos, podendo ser benéfico para as gerações futuras. Mas os setores pobres são as tradicionalmente vítimas dos desastres. A redução de riscos para essa população só é possível alcançar com condições de vida mais seguras, ou seja, com políticas sociais. É mais um problema de ética, equidade e justiça socioambiental do que um problema de racionalidade e eficiência econômica. (LAVELL, 2005, p. 42-43)<sup>31</sup>

Reforça-se, para se reduzir riscos e conseqüentemente os desastres socioambientais, é necessário que se invista em políticas de redução de vulnerabilidades. Para tanto se exige uma política distributiva de efetivação de direitos, em que se instale um modelo de desenvolvimento para todos, aumentando as capacidades<sup>32</sup> individuais e coletivas.

No entanto, com as soluções de mercado, a distribuição de renda e riqueza está longe de acontecer, fortalecendo por outro lado, um modelo concentrador em que o desastre é o grande negócio.

A transformação do desastre em negócio tem sido chamado de “capitalismo do desastre”. As políticas públicas construídas e adotadas têm permitido que agentes econômicos se beneficiem das tragédias e se organizem de forma a explorar “o desespero e os medos criados pela catástrofe e se ocupa de uma engenharia socioeconômica radical. (...) (BULLARD, 2006:143 *apud* VALENCIO, 2012, p. 35).

VALENCIO (2011) ressalta que é um período de disseminação de trapças em preços de imóveis, práticas predatórias de empréstimos bancários e estabelecimento de regras

---

[http://r1.ufrj.br/cpda/ceresan/docs/Mudancas\\_climaticas,\\_desigualdades\\_sociais\\_e\\_populacoes\\_vulneraveis\\_no\\_Brasil\\_construindo\\_capacidades\\_subprojeto\\_populacoes\\_\(Volume\\_I\).pdf](http://r1.ufrj.br/cpda/ceresan/docs/Mudancas_climaticas,_desigualdades_sociais_e_populacoes_vulneraveis_no_Brasil_construindo_capacidades_subprojeto_populacoes_(Volume_I).pdf)

30 O Relatório da ONU pelo direito à moradia quando abordou o tema desastres, concluiu que onde as obras de reconstrução de casas foram realizadas sem a participação popular, a adesão foi quase nula. Já em ocasiões em que as decisões foram tomadas em consonância aos interesses e conhecimentos da população, a adesão às políticas públicas foi de quase 100%. Para saber mais: [http://direitoamoradia.org/?page\\_id=1175&lang=pt](http://direitoamoradia.org/?page_id=1175&lang=pt)

31 Existe todo um ramo da economia ambiental que prevê a necessidade de investirmos 3% do PIB mundial para redução de vulnerabilidades e adaptação às mudanças climáticas. Segundo estes pesquisadores, caso não façamos isso, os prejuízos serão muito maiores. Assim tem sido a opinião do importante economista britânico Nicholas Stern. De certa forma, esta é a orientação também da ONU nas discussões sobre mudanças climáticas. Mais ver: Revista Exame de 11 de agosto de 2010.

32 Aumentar capacidade é acessar direitos, orientando-nos nas reflexões de Amartya Sen. (SEN, 2005)

violadoras de direitos, justificadas pela emergência do socorro. Utilizando BULLARD (2006), VALENCIO ressalta que os desastres não ocorrem fora do bojo da luta pela terra e que são utilizados, na maioria das vezes, para se propor uma aparente “renovação urbana”, alterando toda a estrutura fundiária até então existente. (VALENCIO, 2011, p. 35)<sup>33</sup>

HARVEY (2004) retoma a teoria geral de acumulação de Marx para mostrar que a acumulação baseada na depredação, na fraude e na violência não é uma etapa originária do processo, mas aparece em todos os tempos, principalmente nas crises de sobreacumulação, como estamos presenciando. O autor cria um conceito de “apropriação por espoliação” para explicar a etapa do avanço do capital que estamos vivenciando neste momento e que se adequa para as reflexões sociológicas a respeito dos desastres. (HARVEY, 2004, p. 108-109).

A acumulação por espoliação pressupõe a atuação do Estado<sup>34</sup> na garantia dos lucros dos empresários, por deter o monopólio da violência e as definições de legalidade. As ações da acumulação primitiva e no caso atual, na espoliação, incluem:

“a mercantilização e privatização da terra e a expulsão forçada das populações camponesas; a conversão de diversas formas de direito de propriedade – comum, coletiva, estatal, etc – em direitos de propriedade exclusivos; a supressão dos direitos aos bens comuns; a transformação da força de trabalho em mercadoria e supressão de formas de produção e consumo alternativos, incluindo os recursos naturais; a monetarização das trocas e arrecadação de impostos, particularmente da terra; o tráfico de escravos; a usura; a dívida pública e, finalmente, o sistema de crédito.” (HARVEY, 2004, p. 109)

Assim o capital avança com as medidas de prevenção e construção após os eventos extremos, espoliando a população e também o meio ambiente impactado, sustentado pelo Estado em suas opções políticas de mercado que fortalecem a injustiça ambiental, violando direitos e aumentando a desigualdade social.<sup>35</sup>

---

33 Ao consultar o relatório do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana da Presidência da República e a bibliografia disponibilizada, é possível perceber que, no Brasil, os grandes episódios de tragédia socioambiental são justificativa para remover comunidades, definindo seus territórios como áreas de risco, violando inúmeros direitos decorrentes do não reconhecimento à moradia e ao território. (MIMEO. Disponibilizado pelo Ministério Público Federal.

34 Aqui resgatamos as definições de Polanyi (2000), que demonstra não só a necessidade absoluta de intervenção do Estado na Economia para que ela se desenvolva, mas a própria opção do Estado por um tipo de desenvolvimento, por um planejamento considerando o contexto histórico-social. Um caminho que privilegia não só alguns capitalistas e/ou negócios comerciais, mas uma classe social em oposição a um grupo específico.

35 Klein (2009) trabalha o quanto o capitalismo avança nos momentos de grande crise e que, portanto, eles são provocados para atender os próprios interesses da acumulação. A essa ação dá o nome de “Capitalismo de Choque”.

BULLARD (2006) ao analisar a reconstrução de Nova Orleans nos Estados Unidos após o furacão Katrina utiliza o quadro teórico da justiça ambiental para demonstrar que os principais afetados pelo desastre foram os afrodescendentes e que as soluções de mercado não foram suficientes para dar respostas ao quadro de miséria e abandono vividos antes e depois do evento natural. Pelo contrário, as casas temporárias construídas para atender às famílias afetadas provisoriamente continuam sendo utilizadas por milhares de pessoas, agora sem-teto, que ainda aguardam uma solução definitiva.

Muitas ações judiciais foram apresentadas questionando a atuação do Estado em resposta à emergência e também às seguradoras por ineficiência em responder aos inúmeros pedidos de pagamentos de apólices. Segundo o Comitê de Advogados para os Direitos Civis, a FEMA, instituição responsável pela resposta ao desastre, “fracassou no cumprimento de seu mandato” em disponibilizar dinheiro, moradia e outras espécies de assistência a desastres” (Bullard, 2006, p. 137).

Estima-se que o Katrina gerou 1,6 milhões de reivindicações para pagamento de seguros, movimentando cerca de US\$ 60 bilhões e demandando um prazo de dois anos para processar (BULLARD, 2006, p. 139). Assim, quem contava com o apoio privado para se reestruturar das consequências do evento natural, não pode ser atendido pelos serviços da iniciativa privada.

A questão fundiária foi totalmente alterada com o furacão Katrina. A parte negra da população local foi “varrida” como nunca um Programa de Renovação Urbana havia conseguido fazer. Há negros por todo os Estados Unidos preocupados com a falta de garantia de seus direitos de retorno à cidade:

“Enquanto os moradores afro-americanos das áreas mais atingidas lutam para retornar às suas casas, arquitetos e agentes imobiliários “lambem os beiços” com as oportunidades de planejamento de uso da terra e de reconstrução de Nova Orleans. Senhorios, buscando lucrar com boatos de “gentrificação” e de elevação do preço da terra, estão erguendo novas barreiras. O preço dos aluguéis nas áreas altas e secas triplicou. Locatários negros enfrentam expulsões por atacado (Davis, 2005). **Ironicamente, o planejamento de áreas verdes avança, ao mesmo tempo em que os inquilinos de Nova Orleans e da Costa do Golfo estão sendo despejados, e seus pertences jogados na sarjeta** (Nossiter, 2005).” ( Bullard, 2006, p. 141) (grifos nossos)

Há de se ressaltar a falta de transparência e participação nas políticas executadas pela Fema. Segundo BULLARD (2006), o órgão público emitiu informações sobre a elevação da

enchente para as áreas costeiras na região, ficando os mapas oficiais indisponíveis por mais de dois anos. Segundo informações, a cidade está planejada para atender apenas 56% dos afetados pelo furacão e muitos temem que as opções adotadas na urbanização inviabilizem o retorno dos moradores em razão da elevação dos preços dos imóveis.

“O furacão Katrina abriu a porta para a especulação fundiária por atacado e para os cenários de renovação urbana onde se planeja “para” as vítimas e não “com” elas. O que é construído e o que renovado (e para quem) e quem participa do processo de reedificação são assuntos de justiça econômica relevantes.” (BULLARD, 2006, p. 142)

A experiência do furacão Katrina demonstra o avanço do capitalismo de desastre, espoliando a população pobre e os recursos naturais. Os métodos de atuação do Estado na falta de transparência e no planejamento territorial excludente de um grupo social não são diferentes do que vem ocorrendo na região serrana do Estado do Rio de Janeiro, experiência estudada a partir dos acontecimentos no Vale do Cuiabá, Petrópolis, conforme veremos na presente tese.

A categoria *afetado* que adotamos aqui e utilizada pelo Movimento Nacional dos Afetados por Desastres Socioambientais (MONADES<sup>36</sup>) foi criada por peritos para classificar “qualquer pessoa que tenha sido atingida ou prejudicada por desastre. (MARCHEZINI, 2011, p. 190). Todavia, ao ser apropriada pelo movimento social, adquire novos contornos e por isso utilizamos no presente trabalho, por estar imbuída de luta por reconhecimento, visibilidade e direitos.

Segundo VARGAS (2013), a definição de quem seja o afetado também se inclui nas disputas sobre o tema *desastre*.

“Afetado nos desastres” é uma expressão, a exemplo, fortemente apropriada pelo discurso técnico; em alguns movimentos sociais o termo adotado é “atingidos nos desastres”, assim como “vítimas”. “Sofredores” é termo comumente utilizado no âmbito dos movimentos de origem religiosa. Há, então, uma polêmica acerca dessa caracterização expressa na própria forma como o grupo se autodefine.” (VARGAS, 2013, p. 38)

Aqui, como em outros lugares do mundo, os afetados pelos desastres são os excluídos do processo de desenvolvimento. Os que tiveram negado os direitos fundamentais e que

---

36 O MONADES é um movimento nacional que foi criado durante a Rio +20, com o apoio da CNBB e Pastorais Sociais e tem como desafio unir os afetados e afetadas de todo país de forma a se articular, formar e intervir nas políticas públicas.

convivem diariamente com a exclusão socioambiental e com os riscos socioambientais criados pelo modelo econômico capitalista.

Como não foram atendidos antes, também não serão agora. O excluído, o vulnerável, o sub-cidadão, o afetado, o desaparecido, o morto por desastre. Nomes que vão se modificando, mas que se referem àqueles seres humanos que tiveram sua dignidade negada pelo Estado. Estes são os afetados pelos desastres no Vale do Cuiabá, na região serrana, no Brasil e no mundo e será com eles, na troca de saberes e na luta pelos direitos, que analisaremos a eficácia da política de reconstrução das moradias.

### **1.3 Justiça Climática e Justiça Ambiental.**

A construção social do desastre está inserida num quadro de injustiça ambiental e climática em que grupos sociais sofrem diferentemente os impactos do modelo de desenvolvimento. Para fins de nossa reflexão, os aportes teóricos, que a seguir serão apresentados, dão-nos a dimensão da importância da luta por direitos e a necessidade de rever os elementos do desenvolvimento econômico.

O conceito de Justiça Climática tem sido usado para se referir às desigualdades sociais vividas em consequência dos impactos sofridos pelas mudanças do clima no mundo. Originário da reflexão de Justiça Ambiental, o conceito de Justiça Climática expressa a necessidade de reconhecimento de que os países desenvolvidos são os maiores responsáveis pela alteração do clima, em razão do modelo econômico degradante, e que devem pagar por isso. E por outro lado, que os grupos sociais mais vulneráveis e países pobres são os que sofrem mais com essas alterações pela falta de estruturas para enfrentamento dos eventos extremos. Por isso, são esses últimos que devem ser ajudados a pensar e executar medidas de adaptação e mitigação desses impactos.

Os conflitos entre práticas tradicionais de relação com a natureza e a exploração abusiva de recursos naturais visando uma maior rentabilidade dos empreendimentos econômicos têm sido caracterizados como uma injustiça ambiental, vez que deixam para as populações mais vulneráveis todas as consequências da degradação ambiental praticada. A especulação imobiliária nas cidades impõe uma segregação espacial em que as áreas mais seguras são também as que mais receberam investimentos públicos.

O termo Justiça Ambiental é o contraponto adotado numa perspectiva de construção de um “quadro de vida futuro no qual essa dimensão ambiental de injustiça social venha a ser

superada. Essa noção tem sido utilizada, sobretudo, para constituir uma nova perspectiva a integrar as lutas ambientais e sociais.” (ACSERALD; MELLO; BEZERRA, 2009).

O modelo de desenvolvimento que privilegia tanto países quanto grupos sociais pela exploração dos recursos naturais é gerador das injustiças ambientais e dos desastres decorrentes dos eventos extremos. A Justiça Ambiental propõe a mudança do modelo econômico com a distribuição de renda e riqueza, em que o acesso a direitos seja um elemento potencializador de capacidades (SEN, 2005).

Quando falamos dos desastres socioambientais e das políticas públicas necessárias para prevenção e reconstrução após os eventos físicos, estamos assumindo a existência de um conflito socioambiental e a necessidade de se avançar em propostas de para a superação das causas que geram as tragédias. Ou seja, acreditamos que antes do evento, havia um quadro de injustiça ambiental, expressado pela segregação espacial na cidade, na forma como o poder público prioriza os investimentos, na gestão da cidade, no direito à cidade.

Para ASCERALD (2010), o termo Justiça Ambiental exprime uma “noção emergente que integra o processo histórico de construção subjetiva da cultura de direitos.”. Surgiu da criatividade estratégica dos movimentos sociais nas lutas pelo acesso aos recursos naturais e, de certa forma, vêm influenciando na alteração de políticas públicas e de marcos regulatórios das questões ambientais. (p. 18)

Assim, o desastre e suas causas são decorrentes da falta de acesso a políticas públicas como moradia, saneamento básico, educação, saúde. E por outro lado, o reconhecimento da necessidade de redução dessas vulnerabilidades para se pensar uma política eficaz de prevenção e reconstrução após as tragédias.

No marco conceitual da Justiça Ambiental, não há que se falar em política de prevenção e pós-desastres sem redução do quadro de injustiças socioambientais. O desastre socioambiental é um ato contínuo de desigualdades promovidas pelo modelo de desenvolvimento econômico que serão potencializadas pelo evento natural e que, logo após o mesmo, evidenciará a condição de miséria potencializada pela ausência de políticas públicas de promoção da dignidade humana e distribuição econômica.

Como corolário do debate de Justiça Ambiental, vem se desenvolvendo o conceito de Justiça Climática para “se referir às disparidades em termos de impactos sofridos e responsabilidades no que tange aos efeitos e as causas das mudanças do clima.” (MILANEZ; FONSECA, 2010).

As alterações do clima potencializam a existência dos eventos extremos, e a região serrana, segundo informações fornecidas pela FIOCRUZ<sup>37</sup>, é totalmente vulnerável a essas alterações.

Todavia, há um grupo social que se identifica como mais vulnerável, os trabalhadores de baixa renda. A pesquisa aponta que a distribuição de renda e riquezas, através de boas políticas sociais que permitam a efetividade dos direitos fundamentais, pode reduzir vulnerabilidades, prevenir e mitigar os impactos das mudanças climáticas e até evitar as tragédias.

A ideia de Justiça Climática permite compreender as questões do clima não só como um problema ambiental, mas de efetivação dos direitos humanos. (MILANEZ; FONSECA, 2010).

Entendemos que direitos humanos ou fundamentais, para fins conceituais deste trabalho, são os direitos sociais básicos para a dignidade da pessoa humana: moradia, saneamento básico, educação, alimentação, saúde, garantidos pelos artigos 3º e 5º da Constituição de 1988.

Segundo ANTUNES (2011), a dignidade da pessoa humana é o primeiro princípio do direito ambiental que deve ser respeitado. Todas as políticas voltadas para o cumprimento dos princípios constitucionais de defesa do meio ambiente devem ter presentes o cuidado com o ser humano, visando a sua integridade plena. O direito ambiental constitucional e a teoria dos direitos humanos têm adotado essa concepção há alguns anos. Porém, politicamente há uma desconexão dos temas e este trabalho pretende retomá-los como fundamento teórico da pesquisa.

Pensar a região serrana<sup>38</sup> implica em reconhecer suas características naturais, sua ocupação, as práticas que foram criadas pelas comunidades para conviver com essa natureza.

A noção de Justiça Climática vem da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as mudanças do Clima de 1992, ao estabelecer que as nações desenvolvidas devem financiar ações nos países em desenvolvimento no intuito de contribuir para uma maior sustentabilidade e resolução dos problemas ambientais.

Essa noção se fortalece quando a Convenção afirma em seus princípios introdutórios que “as medidas para enfrentar a mudança do clima devem ser coordenadas, de forma

---

37 Pesquisa disponível em: [http://download.rj.gov.br/documentos/10112/364217/DLFE-40943.pdf/rel\\_vulnibilidade.pdf](http://download.rj.gov.br/documentos/10112/364217/DLFE-40943.pdf/rel_vulnibilidade.pdf).

38 Entendemos como região serrana por estar na Serra dos Órgãos que, por sua vez, localiza-se na Serra do Mar.

integrada, com o desenvolvimento social e econômico, de maneira a evitar efeitos negativos neste último, levando plenamente em conta as legítimas necessidades prioritárias dos países em desenvolvimento para alcançar um crescimento econômico sustentável e erradicar a pobreza.”<sup>39</sup>

A erradicação da pobreza tem norteado inúmeras políticas públicas brasileiras, entre elas a de construção de casas populares. A Constituição Federal estabeleceu em seu artigo 3º, como princípio e em decorrência disto, que todos os direitos fundamentais estão garantidos nela. O direito à moradia, assegurado nos Tratados Internacionais ratificados pelo Brasil, é previsto no Art. 6º como um direito fundamental e sua política especificada nos artigos 182 e 183.

Neste momento, vincula-se o desafio de vencer as consequências das mudanças climáticas ao desenvolvimento de um crescimento econômico sustentável e à erradicação da pobreza. Ao mesmo tempo, definindo que a conta pela implementação dessas políticas sociais também deverão ser assumidas pelos países ricos, vez que foram os maiores beneficiários desse sistema produtivo degradante.

Ou seja, dentro do quadro normativo internacional e nacional, a erradicação da pobreza deve ser feita com investimento público e até mesmo cooperação internacional se quisermos vencer os desafios que as alterações do clima nos impõe. Sem a redução das desigualdades sociais e com as alterações do clima, os eventos extremos aumentarão, gerando consequências nefastas aos grupos sociais vulneráveis.<sup>40</sup>

A vulnerabilidade dos grupos menos favorecidos também foi se desenvolvendo dentro do debate de Justiça Climática ao reconhecer que a população empobrecida, com dificuldades de acesso aos direitos fundamentais como moradia, saúde, saneamento básico, educação, sofrem mais com os eventos extremos decorrentes das mudanças do clima. Este é um consenso mundial, reconhecido nos tratados internacionais.

Em 2007, mais de 59 organizações no mundo estavam envolvidas no movimento pela Justiça Climática. A partir deste conceito, a temática das mudanças do clima e adaptações vem se aproximando da efetivação de políticas públicas de promoção dos direitos sociais, coletivos

---

39 Convenção Quadro sobre Mudanças do Clima. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2652.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2652.htm).

40 Valencio (2010, p. 03) afirma que uma das tendências a creditar os infortúnios à natureza é a não responsabilização do Estado pelas tragédias vividas pelos afetados. A ideia de responsabilização do Estado por omissão na minimização dos desastres nos pareceu pertinente, vez que ao advogado popular cabe utilizar todos os meios judiciais para fazer avançar e fazer valer direitos, entre eles, a própria judicialização das demandas sociais.

e difusos. O autor sugere que o fortalecimento desse debate no Brasil pode trazer três benefícios:

i) fortalecer o movimento internacional por justiça climática, uma vez que mostraria uma face mais concreta das mudanças climáticas do que aquela utilizada no discurso internacional; ii) aumentar a chance de que as demandas dos grupos afetados sejam atendidas, dada a forte presença que a questão das mudanças climáticas tem na agenda política global; e iii) influenciar as decisões públicas de forma que as correções paliativas que vêm sendo adotadas no tratamento de tais eventos se tornem políticas estruturantes de redução de vulnerabilidade e de adaptação às mudanças climáticas.” (MILANEZ, 2010, p. 99).

A análise de políticas públicas ou das leis que são criadas tendo como objeto os conflitos socioambientais nos conduz a um caminho em que o Direito se mostra como um importante ponto de observação e análise dos conflitos. Segundo o professor MADEIRA FILHO (2002)

“Numa trajetória antropológica, delineada desde Montesquieu, e passando, entre outros, por Michel Foucault, o Direito estaria a teatralizar num ambiente simbólico, ritualístico, as antigas lutas e disputas corporais e vendetas cujas paixões teriam sofrido a intervenção do Estado, cujo aparecimento histórico se concretizaria como instância de controle. Nesse sentido, institucionalizar um conflito significaria impor regras aos confrontos, demarcando um limite após o qual o Estado, interferindo entre os particulares, iria simular, através de sua decisão, uma solução para a disputa.” (MADEIRA FILHO, 2002, p. 44)

Quando falamos que o direito pode ser um importante espaço para construção de soluções dos conflitos socioambientais, não estamos definindo que estes devem ser judicializados<sup>41</sup> ou que a criação de novas leis possa por fim às reivindicações de grupos sociais em face do Estado, mas que existe um campo de disputa, o campo jurídico, que não deve ser negado pelos pesquisadores e movimentos sociais.

---

41 Aqui estamos fazendo referência ao termo criado por Werneck Vianna ao demonstrar que o direito está adentrando a todas as formas de relações sociais, assim definindo: “É o conjunto de práticas e de novos direitos, além de um continente de personagens e temas recentemente pouco divisível pelos sistemas jurídicos – das mulheres vitimizadas, aos pobres e ao meio ambiente, passando pelas crianças e adolescentes em situação de risco, pelos dependentes de drogas e pelos consumidores inadvertidos -, os novos objetos sobre os quais se debruça o Poder Judiciário, levando a que as sociedades contemporâneas se vejam, cada vez mais enredadas na semântica da justiça. É, enfim, a essa crescente invasão do direito na organização da vida social que se convencionou chamar judicialização das relações sociais.” VIANA. Luiz Werneck *et al apud* MADEIRA FILHO. 2002. p. 50.

Segundo BOURDIEU (2004), *habitus* são os costumes, a história social incorporada nos modos de ver e fazer a história. A noção de *habitus* está vinculada ao conceito de campo. Vejamos,

“O campo jurídico é o lugar da concorrência pelo monopólio do direito de dizer o direito, quer dizer, a boa distribuição (*nomos*) ou a boa ordem, na qual se defrontam agentes investidos de competência ao mesmo tempo social e técnica que consiste essencialmente na capacidade reconhecida de *interpretar* (de maneira mais ou menos livre ou autorizada) um *corpus* de textos que consagram a visão legítima, justa, do mundo social.” (BOURDIEU, 2004, p. 212)

A partir dos conceitos de *habitus* e de *campo jurídico*, Bourdieu demonstra como as práticas dos juristas, dos operadores do direito, dos juízes, estimulam ou reificam a prática conservadora de um direito de classe, comprometido com a manutenção da ordem estatal burguesa, muito embora a disputa pelo direito realizada pelos movimentos populares seja histórica e efetive mudanças no campo jurídico.

O direito urbanístico é um ramo do Direito Ambiental de natureza pública e tem como desafio fazer a gestão dessa relação entre homem e natureza dentro da cidade. As leis urbanísticas, as regras de uso e ocupação do solo, as leis de limitação de áreas de risco, expressam esses conflitos apresentados por Bourdieu.

A materialidade do princípio constitucional da legalidade na gestão pública nos condiciona, como juristas, a procurar o fundamento legal de cada ação do Estado.<sup>42</sup> No presente trabalho, esse conflito se materializa no campo jurídico pelas leis, ausência de leis, atuação do Ministério Público, Defensoria Pública, e diversos atores do campo do direito e do Poder Executivo, que fundamentam sua atuação numa suposta legalidade, tanto para violar os direitos fundamentais dos atingidos pelos desastres, quanto para defendê-los. Há inúmeras leis ambientais, urbanísticas, de desastres, de reconstrução, todas aplicadas e exigidas por inúmeros atores, mas, que uma vez cumpridas, não permitem acesso aos direitos fundamentais para a população, ou mesmo trazem alguma resposta a mais módica pergunta popular: “Quando a casa sai?”.

Ademais, o Estado de Exceção que justifica a atuação do Estado nas áreas afetadas pelos eventos extremos deve ser analisado do ponto de vista sociológico. AGAMBEN (2004, p. 78) afirma que, em seus estudos, constatou que o Estado de Exceção não se trata de uma ditadura, “mas de um espaço vazio de direito, uma zona de anomia em que todas as

---

42 Sobre os princípios constitucionais falaremos mais tarde. Para mais informações, ver Gasparini (2008).

determinações jurídicas - e, antes de tudo, a própria distinção entre público e privado – estão desativadas.”.

O autor sugere que esse vazio do direito parece ser tão fundamental à ordem jurídica que esta busca garanti-lo por todos os meios a fim de evitar problemas com a natureza jurídica dos atos praticados dentro do regime da exceção. É preciso lhes dar um caráter de indefinido e não absoluto para garantir a força de lei aos atos praticados na forma da exceção: “é como se a suspensão da lei liberasse uma força ou um elemento místico, uma espécie de mana jurídico (...).”(AGAMBEN, 2004, p. 79) Essa força da lei aplicada ao contrário da lei nos interessa neste trabalho, a exceção permanente justificada pela defesa da vida e em favor dos que sofrem as consequências do arbítrio.

MADEIRA FILHO (2002) faz uma crítica aos movimentos de Justiça Ambiental por “pouco tolerarem” a presença de pesquisadores do campo do direito, garantindo, de certa forma, um recorte metodológico de trabalho inspirado na leitura sociológica americana, em contraposição a uma visão tecnicista do direito, que vê o termo Justiça como uma subclassificação de administração judiciária. O intuito dessa estratégia, na visão de Madeira Filho (2002, p. 48), é garantir ao termo Justiça Ambiental, “sociologicamente, o conceito de reivindicações de classe que, absorvendo o paradigma ambientalista em seus discursos, estariam revitalizando mecanismos e antigas estratégias de enfrentamento contra o Estado.”

Desta forma, o Direito, como ciência incompleta, ao incorporar-se às reflexões multidisciplinares produzidas no debate sobre Justiça Ambiental, pode contribuir para uma melhor compreensão dos conflitos e também na construção de estratégias para enfrentamento do Estado e também dos poluidores. O professor Madeira Filho (2002) assim discorre:

“Por sua vez, as estratégias de abordagem do tema pelo Direito não podem prescindir de um consórcio com as Ciências Políticas, demonstrando que o papel (inclusive acadêmico) do Direito é justamente o de atuar, de agir, de intervir, desconstruindo, politicamente, a centralização estatal – historicamente constituída – ao tempo em que intervém tecnicamente, construindo lides jurídicas e municiando as “falas” sociais da instrumentalidade necessária para melhor performance da cidadania.” (MADEIRA FILHO, 2002, p. 48)

Justiça Ambiental também é Direito na medida em que se materializa nas relações com o Estado, criando novos direitos e garantindo-os por leis e novas práticas de respeito a população.

“Justiça Ambiental, portanto, passa pela construção da ideia de danos por lesões corporais em função de distúrbios causados por poluentes, passa pela indenização ao agricultor que se aleijou com o uso de agrotóxicos, demonstrando, por exemplo, o nexos de causalidade entre a compra do veneno e o financiamento bancário aberto para esses fins. Justiça Ambiental passa pela exigência da responsabilidade social das empresas com cláusula de contrato sinalagmático destas com a sociedade.” (MADEIRA FILHO, 2002, p. 53)

O conceito de Justiça Ambiental e climática trabalhados a partir do viés do Direito contribui para a nossa reflexão, pois estamos diante de um conflito socioambiental em que a população vulnerável, sem acesso aos direitos básicos, são as que mais sofrem com as alterações do clima e os eventos extremos decorrentes da mesma.

Os aportes teóricos nos ajudam a entender as dificuldades para implementação da política de reconstrução de unidades habitacionais para os atingidos ou para a construção de uma política habitacional que vise a redução das vulnerabilidades da população pobre.

Quando falamos de reflexão sobre a atuação do Governo para assistência a afetados pelos desastres ocorridos em Janeiro de 2011, notadamente com relação à construção de unidades habitacionais, necessariamente temos como objeto empírico o emaranhado de leis que fundamentam a atuação do Poder Executivo.

Após as chuvas, essa população vulnerável é “beneficiária” de políticas públicas e medidas de urgência que visam reduzir os impactos das tragédias em suas vidas. A atuação estatal deve ser orientada por legislações sobre o tema, a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37, assim determinou, ressaltando vários princípios a serem seguidos como veremos adiante.

Entre os princípios constitucionais que norteiam a administração pública, destacamos o da legalidade, pois “o princípio implica subordinação completa do administrador à lei. Todos os agentes públicos, desde o que lhe ocupe a cúspide até o mais modesto deles, devem ser instrumento de fiel e dócil realização das finalidades normativas” (CARVALHO FILHO, 2005, p. 13)

Por estas razões nos desafiamos a analisar as políticas de reconstrução das moradias dos afetados pelas chuvas de 2011 no Vale do Cuiabá, utilizando o conhecimento jurídico como importante instrumento de reflexão.

Utilizar a experiência da assessoria jurídica a movimentos por direitos, adquirida pela pesquisadora em seu trabalho nos últimos 20 anos para perceber as violações vivenciadas pela população afetada.

Mais do que denunciar o observado no trabalho de campo, o que se busca na presente pesquisa é compreender as razões sociológicas das violações sofridas, bem como as possibilidades de avanços na defesa da dignidade da pessoa humana.

#### **1.4 Da evolução histórica dos direitos humanos ao conceito de Justiça Ambiental.**

O Termo Justiça Ambiental traz em si uma luta pela efetivação dos Direitos Humanos. As injustiças ambientais sempre estão relacionadas a violações de direitos, privação de acesso a recursos naturais fundamentais para a manutenção da dignidade da pessoa humana, conflitos que renovam a pauta dos direitos humanos e os ampliam para compreensão de questões que foram apresentadas pela pauta ambiental.

Compreender a luta pela efetivação dos direitos humanos como um importante instrumento de realização da Justiça Ambiental nos parece pertinente na medida em que as lutas pautadas pelos movimentos sociais buscam efetivação e ampliação de direitos que visem a dignidade de vida da população.

A construção desses direitos foi conquistada ao longo da história, com o protagonismo da classe trabalhadora que necessitava de garantias para limitar a ação do Estado e da Burguesia em desfavor das condições dignas de vida.

Os Direitos Humanos, como conhecidos hoje, surgiram a partir dos Direitos Homem, consolidados pelas revoluções burguesas. Esses direitos, também conhecidos como direitos individuais, foram de suma importância para a classe trabalhadora, porque permitiram a consolidação de algumas liberdades individuais e, com elas, a organização para lutar por mais direitos.<sup>43</sup>

Hobsbawm (1987, p. 15), em sua reflexão sobre o Operariado e os Direitos Humanos, ressalta que só “podemos falar de direitos, de forma realista, onde eles possam ser assegurados pela ação do homem.”. Sua pretensão é demonstrar como a luta dos operários do século XVIII foi importante para a consolidação dos Direitos do Homem e como esses direitos foram importantes para classe trabalhadora. Que os Direitos Humanos, como conhecemos hoje, são fruto das lutas históricas do operariado no século XIX. Segundo o Autor:

---

43 As garantias processuais, o direito de ser processado e ver limitada a intervenção estatal nas vidas dos cidadãos, foram conquistadas neste período como um poderoso instrumento contra o arbítrio do Estado. Hoje, trata-se de um direito fundamental consolidado em quase todas as Constituições do mundo e aparece em nossa Constituição Federal no artigo 5º.

“ (...) Não os tratarei somente como direitos “burgueses”, tanto porque eles tiveram nítida influência que ultrapassou os limites de apoio ao liberalismo burguês - um bom exemplo é o *Rights of man*, de Tom Paine - quanto também porque muito dos direitos formulados no contexto do final do século XVIII ainda corresponde ao que a maioria das pessoas nas sociedades modernas desejam e precisam.” (HOBSBAWM, 1987, p. 415)

HOBSBAWM (1987) argumenta que os novos direitos humanos do tipo “Direitos do Homem” inovavam por três razões: pertenciam a indivíduos de modo separado de suas comunidades e ou contextos sociais; eram, teoricamente, iguais e universais; eram de natureza jurídico-política, pois tinham a intenção de fornecer garantias institucionais a seres humanos e cidadãos. (p. 415)

Essa reflexão é feita num contexto em que a maioria dos sistemas de direitos nas sociedades pré-industriais se fundavam basicamente sob três aspectos: aceitavam a desigualdade; os direitos implicavam em deveres e vice-versa e eram raramente especificados em lei.

Com isso, Hobsbawm começa a demonstrar que as lutas do final do século XVIII e todo o século XIX eram lutas políticas que visavam fundamentalmente consolidar os direitos fundamentais, pois ainda funcionavam dentro da estrutura das Revoluções Burguesas: “Em outras palavras, eles lutavam pelos direitos dos trabalhadores à plena cidadania, mesmo que esperassem lutar por algo mais” (HOBSBAWM, 1987, p. 419) Em sua opinião, a contribuição mais importante dos movimentos operários do século XIX foi a constatação de que os direitos humanos tinham que ser efetivos tanto na prática quanto no papel e que exigiam grande amplitude.

A conquista pelos direitos materializa-se por leis que devem ser implementadas. A legalidade é um direito humano que visou ser protegido desde o século XIX. Essa cultura de direitos é a base do Estado Democrático de Direito, adotado pelo Brasil, da democracia e da cidadania, ambas a serem perseguidas.

MÉSZÁROS (1993) traz uma reflexão sobre os aspectos das teorias jurídicas de Karl Marx para se pensar Direitos Humanos. O debate trazido pelo autor é importante, porque busca demonstrar a correlação do pensamento marxista com a luta pela defesa e efetivação dos direitos humanos.

Inicia sua argumentação ressaltando a objeção principal de Marx com respeito à contradição entre o desenvolvimento capitalista e os “Direitos do Homem”. Segundo esse

autor, não há oposição entre marxismo e direitos humanos. Marx defendia “o desenvolvimento livre das individualidades em uma sociedade de indivíduos associados e não antagonicamente opostos (condição necessária para a existência tanto da liberdade quanto da fraternidade)”. Sua crítica, no entanto, é com relação ao uso dos “supostos direitos do homem como racionalizações pré-fabricadas das estruturas predominantes de desigualdade e dominação”. (MÉSZÁROS, 1993, p. 207)

É preciso construir sociedades em que os direitos valham para todos e não sejam instrumentos de fortalecimento da desigualdade e da dominação de uma classe sobre a outra.

Assim como HOBBSAWM (1987), sob a luz da teoria marxista, MÉSZÁROS (1993) reforça a necessidade de avanço e consolidação dos direitos individuais para a construção de novos direitos dentro do sistema capitalista.

Outro tema importante para Marx e resgatado por MÉSZÁROS (1993) trata-se da “ilusão jurídica” segundo a qual a lei se baseia na vontade livre, separada de sua base real. Para o autor, Marx estava preocupado em compreender não só as bases reais em que se expressa “a vontade livre”, mas também o “papel ativo e vitalmente importante do quadro legal no desenvolvimento e estabilização, bem como a reprodução contínua da sociedade, em circunstâncias mutáveis e em face de pressões tanto internas quanto externas.”. Isso porque a transformação na sociedade, como pretendida por Marx, só poderia existir “se o peso da esfera legal for devidamente reconhecido, diante do desafio representado pelas próprias estruturas legais específicas no interior do processo global” (MÉSZÁROS, 1993, p. 209)

MÉSZÁROS (1993) resgata essa perspectiva da obra marxiana para afirmar a necessidade de intervenção ativa das ideias nos processos materiais se quisermos pensar em uma ruptura com as velhas estruturas e construirmos outra. Essa intervenção é uma mediação entre indivíduos e instituições e esta passa, necessariamente, pelas instituições jurídicas.

“Ao mesmo tempo, as ideias que não são mediadas para a base material da vida social, através das atividades vitais dos indivíduos que constituem a sociedade, não são, de forma alguma, ativas; ao contrário, são relíquias sem vida de uma época passada. E uma vez que os indivíduos operam em determinados contextos sociais, eles têm de mediar suas idéias de uma forma institucional apropriada à natureza dos problemas envolvidos” (MESZÁROS, 1993, p. 210)

É nesse sentido que a ilusão jurídica deve ser compreendida, como uma abstração que tem também a intenção de criar e convencer realidades materiais que sustentam o sistema

capitalista. É a compreensão desse sistema e sua mediação é que poderá nos levar a uma ruptura. Para MÉSZÁROS:

“A ilusão jurídica é uma ilusão não porque afirma o impacto das ideias legais sobre os processos materiais, mas porque o faz ignorando as mediações materiais necessárias que tornam esse impacto totalmente possível. As leis não emanam simplesmente da vontade livre dos indivíduos, mas do processo total da vida e das realidades institucionais do desenvolvimento social-dinâmico, dos quais as determinações volitivas dos indivíduos são parte integrante.” (MÉSZÁROS, 1993, p. 210)

Dentro do contexto de rejeição da “ilusão jurídica” e numa conjuntura da busca de condições para o exercício da vontade individual livre é que surge a necessidade de proteção aos direitos humanos:

“É nesse quadro de complexas interações dialéticas que a idéia de direitos humanos se torna compreensível e verdadeiramente significativa, pois, quaisquer que sejam as determinações materiais de uma sociedade de classe, suas contradições são toleráveis apenas até o ponto onde começam a ameaçar o próprio metabolismo social fundamental. Quando isso acontece, a auto-legitimação dessa sociedade é minada radicalmente e seu caráter de classe é rapidamente desmascarado, através de seu fracasso em se manter como sistema correspondente às necessidades dos direitos humanos elementares.” (MÉSZÁROS, 1993, p. 213)

A busca da realidade em contextos complexos, como a que envolve os conflitos socioambientais, a redução de vulnerabilidades mediante acesso aos direitos, faz emergir disputas pela construção, aplicação e consolidação de leis.

Por fim, MÉSZÁROS aponta que Marx destaca três fases diferentes de desenvolvimento social em que os direitos humanos devem ser percebidos separadamente:

“(1) sob as condições da sociedade capitalista, o apelo aos direitos humanos envolve a rejeição dos interesses particulares dominantes e a defesa da liberdade pessoal e da auto-realização individual, em oposição às forças de desumanização e reificação ou de dominação material crescentemente mais destrutivas;

(2) em uma sociedade de transição, os direitos humanos promovem o padrão que estipula que, no interesse da igualdade verdadeira, “o direito, ao invés de ser igual, teria de ser desigual”, de modo a discriminar positivamente e em favor dos indivíduos necessitados, no sentido de compensar as contradições e desigualdades herdadas;

(3) em uma fase mais adiantada da sociedade comunista, quando – sob a premissa do mais alto desenvolvimento proporcional a elas – a sociedade obtém “de cada um, de acordo com a sua habilidade” e dá “a cada um de

acordo com as suas necessidade de cada um”. (...) (MÉSZÁROS, 1993, p. 277)

Por esta razão, lutar pelos direitos humanos é garantir que a legalidade exista em desfavor do arbítrio do Estado. É reconhecer que, para que os direitos avancem em conquistas e efetivação, é necessária uma estabilidade na qual novos direitos possam surgir, como os direitos coletivos e difusos. É reconhecer esse campo de disputa simbólica em que os conceitos e as ações são consolidados e realizados em detrimento de uma classe que necessita e anseia pela consolidação dos direitos, que é a classe trabalhadora.

A noção de ambiente e natureza que compartilhamos reconhece esses dois conceitos dentro de um contexto histórico e de relações socioeconômicas. A natureza urbana, portanto, é a relação do homem com a mesma dentro de um meio ambiente urbano e conflitivo. Meio ambiente expressa a compreensão de um espaço social e historicamente construído num processo de interação contínua entre sociedade e espaço físico, que se modificam constantemente: “Um meio ambiente construído, que é retrato da diversidade de classes, das diferenças de renda e dos modelos culturais.” (GUERRA E CUNHA, 2005, p. 23)

Nas disputas que se dão na cidade em torno do acesso à terra, à habitação, às políticas públicas de prevenção e reconstrução, é por onde caminha o universo desta pesquisa.

Utilizando a metodologia da ecologia política urbana, pretendemos demonstrar a ausência de política de reconstrução das moradias para os afetados da chuva de 2011 no Vale do Cuiabá e quais as consequências para a população afetada por essas chuvas.

E mostraremos ainda mais, que em nome da defesa da vida, o Estado criou uma política de remoção de áreas de risco viabilizada por um Estado de Exceção violento e violador de direitos.

A legalidade ampara a classe trabalhadora contra os arbítrios do Estado. O Estado de Exceção criado para a intervenção em áreas de riscos causa inúmeras violações de direitos que devem ser rechaçadas.

Nossa contribuição ao debate se dá pela reflexão acerca dessa disputa a partir do marco legal pela reconstrução das moradias, tentando perceber as razões sociológicas desta intervenção estatal.

Durante a pesquisa, identificamos funcionários a serviço do Estado que sequer conheciam as regras estabelecidas para o caso de retirada de famílias de áreas de risco. Vimos alterações legais serem desconhecidas por gestores e funcionários com outras formações que não as do ramo do Direito, tomando decisões administrativas fundamentadas na legalidade

dos pedidos. Longe de reforçar a exclusividade do jurista na compreensão da lei, é preciso reconhecer que o campo do direito se organizou de uma forma complexa em que existem inúmeras leis, decretos e hierarquias entre elas que, uma vez desconhecidas pelos gestores, podem trazer sérios prejuízos aos afetados.<sup>44</sup>

A noção de disputa pelas leis e suas interpretações está inserida na obra de THOMPSON, não só em *Costumes em Comum* (1998), mas também em *Senhores e caçadores* (1997), pois, segundo ele, para que a lei exista é preciso que tenha algum caráter de universalidade. A lei deve atingir a todos.

Assim, embora seja boa para a classe dominante, também pode ser para a classe dominada. Cabe a essa camada da população disputar não só a construção das leis, mas também a interpretação que lhes é dada.

O debate sobre a criação da Lei Negra, em *Senhores e caçadores* (1997), nos traz a reflexão da importância dos limites à prática da classe dominante. Embora o autor reconheça a lei como uma forma de legitimar e mediar as relações de classe existentes, o domínio da Lei é um bem às classes populares que se opõem ao poder arbitrário. O estabelecimento de regras gerais beneficia ambos os lados e favorece a ampliação de instâncias de disputas, dentre elas, o Poder Judiciário.

Assim, o que Thompson nos apresenta é a lei como um instrumento a ser disputado não apenas ao tempo de sua criação legislativa, mas em sua interpretação que, em última instância, será dada no judiciário. Logo, é uma disputa pelo intérprete, exigindo, dessa forma, a necessária qualificação dos movimentos sociais para atuarem nesses espaços.

A forma como a população está organizada influencia diretamente na criação de leis, na interpretação dada pelos Tribunais e no exercício da democracia. O esclarecimento da população acerca de seus direitos é fundamental para o exercício da democracia e o avanço das normas protetivas e distributivas.<sup>45</sup>

Quando tentamos responder a pergunta expressa no título da tese e que norteia a elaboração desse trabalho, debruçamo-nos sobre os instrumentos legais de gestão da política a

---

44 Durante o trabalho de campo, acompanhamos o caso de uma pessoa que faleceu aguardando a casa. O Estado informou que seus sucessores não tinham direito à obtenção do futuro imóvel ainda em construção pelo governo, obrigando-os a procurar o judiciário. O simples conhecimento do gestor em direitos sucessórios viabilizaria que o parente tivesse acesso à casa, mas este direito não foi respeitado. Tal evento nos levou a pensar que, ou os servidores são muito despreparados para esse tipo de atendimento, ou o Estado quer reduzir o número de pessoas a serem beneficiadas através do falecimento, ignorando o direito de herança.

45 Benevides (2003) reforça a necessidade da educação em Direitos Humanos para construção de uma cidadania ativa, que busque a “formação de uma cultura de respeito a dignidade humana, mediante a promoção e a vivência dos valores da liberdade, da justiça, da igualdade, da solidariedade, da cooperação e da paz.”.

âmbito federal, estadual e municipal. Tentamos responder o quanto a sociedade, ou os afetados pelos desastres, contribuíram com a construção da política, quais os interesses atendem e se é uma medida eficaz para a realização do que se propõe: a construção de casas para os afetados pelos desastres de 2011 no Vale do Cuiabá.

Não basta perceber se o atual marco normativo permite a construção de políticas para a moradia, mas devemos estar atentos às dificuldades encontradas no processo: saber se são frutos de uma fragilidade institucional ou se refletem uma intenção diversa da pleiteada pela sociedade.

Ou seja, no caminhar de nossa pesquisa, percebemos que o Estado do Rio de Janeiro intervém não para reconstruir territórios e assistir às famílias, mas para remover e movimentar recursos financeiros direcionados a empreiteiras e agentes do capital imobiliário. Resta saber se a intencionalidade do marco legal construído tem essa clareza ou é um reflexo do uso das soluções de mercado para os problemas sociais.

### **1.5 Meio Ambiente, Direitos Humanos e Justiça Ambiental.**

As noções de desastres, de construção social do risco, justiça ambiental, direitos humanos, devem ser incorporados de uma compreensão de meio ambiente que entenda também o espaço natural em disputa de interesses.

A aproximação entre Meio Ambiente e Direitos Humanos vem se dando desde o final da Segunda Guerra Mundial, quando estes temas tomaram destaque por sua importância, para consolidação de novas formas de organização mundial, em que a humanidade fosse respeitada em sua convivência com a natureza, garantindo a existência do mundo para as novas gerações. Naquele momento já se percebia que a forma como a espécie humana se relacionava em sociedade em seu espaço natural colocavam em risco todas as espécies.

Na Convenção de Estocolmo de 1972 sobre o Meio Ambiente, é destacado o respeito aos direitos humanos como um elemento importante para a promoção do desenvolvimento sustentável<sup>46</sup>. Ali é apresentado o direito ao Meio Ambiente como um direito fundamental das gerações presentes e futuras.

---

46 A noção de Desenvolvimento Sustentável foi apresentada pela Comissão Brundtland, na década de 1980, para fortalecer uma noção de sustentabilidade em que os recursos naturais e o meio ambiente deveriam ser utilizados de forma sustentável, ou seja, sem esgotá-los, inviabilizando a vida na Terra. O adjetivo sustentável, dentro da já disputada percepção do que seja desenvolvimento, era o objeto de grandes conflitos conceituais e práticos até então. (LEROY *et tal*, 2002)

O direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado é fruto da evolução dos direitos individuais e sociais, tido como um direito difuso, ou seja, que todos os seres humanos, nascidos ou não, o têm, e para tanto, todos devemos respeitar, estabelecendo através das legislações formas de defendê-los. (BORGES, 1999)

BOBBIO (2004) afirma que os direitos dos homens passaram por três fases: a primeira foi a das liberdades com relação ao Estado, limitando o poder deste perante o indivíduo; a segunda foram os direitos políticos, em que os homens tiveram uma autonomia positiva, acessando comumente o poder político a partir de instrumentos de participação; a terceira, a dos direitos sociais, são a expressão do amadurecimento de novos valores como o do bem estar e da igualdade não apenas formal, mas também material. Os direitos difusos e coletivos aparecem como uma 4ª fase, em que devem ser asseguradas as condições de harmonia entre os seres e outras espécies, a fim de garantir esses direitos às gerações futuras.

Nesse contexto, surge o Direito Ambiental, como um freio ao pleno desenvolvimento econômico e sua capacidade de impactar, alterar os ecossistemas, causando destruição. É um ramo do direito público e visa a proteção dos direitos da sociedade, em se manter existindo como espécie que interage com o meio.

Seguindo a mesma tradição, podemos afirmar que os direitos humanos podem ser vistos como um direito ético que limita a capacidade de expropriação de uma parte da espécie humana sobre a outra, exigindo a garantia de uma existência humana digna e respeitosa.

A união desses dois ramos do direito em sua aplicação pode contribuir com a efetivação da Justiça Ambiental.

A evolução dos direitos relacionados ao Meio Ambiente e aos Direitos Humanos vem se dando de forma paralela. A maneira como são discutidos e construídos os Tratados Internacionais que tratam destes conteúdos dificultou a interação entre os mesmos. É da tradição jurídica a primazia da especialização. Esse esforço de conexão entre as teorias construídas em mundos jurídicos diferentes tem sido provocado pelos movimentos sociais e juristas comprometidos com ambas às causas. O debate sobre Justiça Ambiental apropria-se muito bem das conquistas legais a nível internacional para garantir direitos às populações que sofrem pelas violações de direitos humanos e de meio ambiente.

É com a Eco 92 que a relação entre direitos humanos e meio ambiente toma destaque. Tânia Pacheco<sup>47</sup>, afirma que nesse período tem início uma articulação entre entidades da sociedade civil, Organizações Não Governamentais Ambientais e de Direitos Humanos.

---

47 Pesquisadora da Fiocruz e Editora do blog sobre Racismo Ambiental.

Começam a perceber que a proteção à natureza principia com a proteção dos povos da floresta. Nessa época, as pautas dos seringueiros, com Chico Mendes, os indígenas, os Sem Terra, e todos os conflitos socioambientais estão aparecendo no cenário mundial.

Os defensores da proteção da natureza que utilizam as formas mais “conservacionistas”, ou seja, sem a interação das comunidades com a natureza, começam a disputar as interpretações sobre a proteção do meio ambiente com os faxinais, quilombolas, etc, dando azo a inúmeros conflitos que exigiram dos ativistas sociais uma nova forma de compreensão dessa relação das comunidades com a natureza e a defesa da dignidade humana.<sup>48</sup>

A criação do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais contribuiu para a construção dessa relação. Com a participação de entidades de vários campos de atuação, abriu-se debate que levou a uma compreensão que as áreas ambiental e social estavam indissolúvelmente juntas. Ficou claro que as grandes questões ambientais estavam relacionadas à pauta de Direitos Humanos. As maiores vítimas dos problemas ambientais eram as pessoas vulneráveis socialmente devido a condições de pobreza. Desde pessoas que moram no lixão, até os quilombolas, faxinais, etc. Caminho que vem, desde então, sendo construído aos poucos.

Esses conflitos foram identificados como violação de direitos humanos num contexto de injustiça ambiental diante do impacto que o desenvolvimento econômico e as necessidades do capital lhes faziam suportar. Remoções forçadas, alterações na forma de organização social, convivências com lixões.

Nesse debate, muitos teóricos começaram a relacionar os direitos humanos com a proteção do meio ambiente. Nasce um conceito jurídico importante para essa reflexão, a noção de direito socioambiental:

“Os direitos socioambientais são aqueles formados pela mera soma de direitos subjetivos individuais assim como o bem socioambiental não é aquele que possui vários proprietários individuais, ainda que de forma indivisa. Os bens socioambientais são aqueles pertencentes a um grupo de pessoas, cuja titularidade é difusa porque não pertence a ninguém em especial, mas cada um pode promover sua defesa que beneficia sempre a todos.” (p. 37) (MARÉS, 2002)

---

48 A Convenção 169 da OIT que trata da proteção aos Povos Tribais e alguns estudiosos, como Antônio Carlos Diegues, em seu livro “O Mito da Natureza Intocada”, fortaleceram a possibilidade de defesa dos povos e seus territórios.

O socioambientalismo é a tradução jurídica utilizada no Brasil, principalmente após a Constituição de 1988, para expressar a noção de que o meio ambiente deve ser compreendido não só pela natureza, mas também pela interação do homem com o meio, reconhecendo suas modificações.

Não se deve conceber a defesa da natureza sem a relação com o humano, mas sim a partir desta relação. É que a pauta ambiental tem demandado para sua efetivação o respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana, determinando, cada dia mais, o cumprimento das legislações sociais para que o meio ambiente seja preservado.

Quando falamos em desastres socioambientais, reconhecemos que são consequências da relação do homem em sociedade com a natureza. A forma como essa relação se estabelece está condicionada pela posição de classe em que um grupo social atingido se encontra. Assim, os afetados pelos desastres podem ser apenas um grupo que vivencia um evento físico como uma tragédia em decorrência da negação dos direitos necessários a sua sobrevivência, dentre eles o da moradia adequada, e que não possui meios próprios para se recuperar das consequências sociais que o desastre lhe trouxe, ou seja, após o desastre, sua condição de vulnerabilidade tende a aumentar.

Na região serrana do Rio de Janeiro e especificamente na região do Vale do Cuiabá, em Petrópolis, objeto deste estudo, vimos a necessidade de se pensar a ocupação dos territórios e da relação com a natureza. Reduzir vulnerabilidades é acessar direitos e garantir o direito à moradia em consonância com as características naturais de um território, é reconhecer a necessidade de respeitar o homem em integralidade com seu ambiente.<sup>49</sup>

Ao analisarmos as convenções ambientais ratificadas pela maioria dos países no mundo, estas reconhecem que as alterações na natureza impactam diretamente a atividade humana, e que, portanto, não é mais possível pensar o meio ambiente sem considerar a forma como estamos nos organizando socialmente. Se pensarmos a Convenção da Diversidade Biológica, que reconhece o conhecimento tradicional como fundamental para manutenção das espécies, não podemos desconsiderar os instrumentos de direitos humanos que exigem o reconhecimento das comunidades tradicionais, como a Convenção 169 da OIT (Organização Internacional do Trabalho), ou o direito de consulta prévia para instalação de empreendimentos nestes territórios.

---

49 Fundamentamo-nos nas ideias de Haesbaert (2007, p. 40), em que território está relacionado ao poder de dominação concreta e simbólica de um espaço físico, construído política, cultural e economicamente.

A liberdade de ir e vir e a participação política, temas que são abordados pelas Convenções de Direitos Humanos, estão diretamente relacionados a instrumentos de proteção da natureza, inclusive como estratégia a um desenvolvimento socioambiental.

O reconhecimento da interação do ser humano com a natureza e a necessidade da garantia da dignidade da humanidade na terra, são requisitos assumidos como determinantes para continuidade da vida. Embora o sistema capitalista necessite da apropriação sem fim dos recursos naturais e da força de trabalho humano, potencializada na América Latina pela apropriação por espoliação<sup>50</sup>, há inúmeras resistências, inúmeras formas de construções sociais que negam essa estrutura e rompem com essa forma de organização produtiva.

Na América Latina, a luta pela construção e defesa de novos direitos ambientais, culturais e coletivos, faz emergir uma série de atores, conflitos e direitos que inovam o marco principiológico e legal de vários países.

Destacamos os direitos da natureza e de “buen vivir”, previstos nas Constituições do Equador e da Bolívia, em que o homem e a natureza são partes integradas que devem ser protegidas e respeitadas pelo Estado.

Os direitos da natureza<sup>51</sup> são o reconhecimento constitucional de que a natureza tem direito de existir independentemente dos benefícios que possa gerar aos seres humanos. Que a natureza, espécies e ecossistemas devem ser protegidos para a manutenção de sua própria existência. Sua regulamentação como direito Constitucional em um país latino-americano é consequência dos avanços das reflexões do direito ambiental. É a sistematização do debate para avançar no reconhecimento dos direitos da natureza independente do bem estar promovido a raça humana.

Gudynas (2009, p. 148) afirma que hoje vivemos uma nova etapa do movimento por Justiça Ambiental, pois este avançou e incorporou todos os seres vivos e a natureza, para protegê-los das ações que põem em risco os ecossistemas e as espécies. A esse avanço o autor tem chamado de Justiça Ecológica.

---

50 Ver Harvey (2004).

51 Os direitos da natureza estão reconhecidos na Constituição Equatoriana que assim dispõe: “Capítulo séptimo: Derechos de la naturaleza: Art. 71.- La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observaran los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.” (Constituição do Equador)

Assim a Justiça Ambiental passa pelas disputas distributivas (igualdade de acesso a bens naturais e cargas ambientais), com componentes de justiça participativa (participação nas deliberações) e, em específico, de direitos humanos. Por outro lado, a Justiça Ecológica propõe o desenvolvimento de direitos de espécies e ecossistemas que deverão ser protegidos pelo Estado e pelos cidadãos:

Se sigue con el surgimiento de los derechos de la Naturaleza, ilustrado en su expresión concreta en Ecuador, para enseguida fundamentar la necesidad de distinguir dos abordajes en la justicia enfocada en temas ambientales: una justicia ambiental que parte de los derechos humanos ampliados a los aspectos ambientales, y una justicia ecológica enfocada específicamente en los derechos de la Naturaleza. (GUDYNAS, 2010, p. 48)

A ideia de direitos da natureza protegidos e o fortalecimento dos direitos da dignidade da pessoa humana em perfeita harmonia foram traduzidos por uma expressão indígena de “buen vivir”.

Se llega así a otro componente clave del buen vivir: es una expresión que debe mucho a los saberes tradicionales, especialmente andinos. En efecto, el buen vivir viene de la mano con las ideas del *sumak kawsay* del quichua de Ecuador, o del *suma qamaña* del aymara de Bolivia. Mientras que el primero refiere a la idea de un buen vivir en sentido amplio, el segundo puede ser además interpretado como una vida buena en comunidad, o “buen convivir” (Albó 2009 *apud* GUDYNAS, 2011, p. 233)

Para se “buen vivir” é necessário o reconhecimento da necessidade de harmonizar-se com a natureza. Não se trata de desenvolver-se sustentavelmente sob o fundamento da exploração natural e dos homens, mas de reconhecer uma integralidade, uma necessidade mútua, em que o homem é a natureza e a natureza é muito mais que o homem é capaz de ver e entender. A introdução da Constituição do Equador tentou passar essa dimensão:

“NOSOTRAS Y NOSOTROS, el pueblo soberano del Ecuador RECONOCIENDO nuestras raíces milenarias, forjadas por mujeres y hombres de distintos pueblos, CELEBRANDO a la naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia, INVOCANDO el nombre de Dios y reconociendo nuestras diversas formas de religiosidad y espiritualidad, APELANDO a la sabiduría de todas las culturas que nos enriquecen como sociedad, COMO HEREDEROS de las luchas sociales de liberación frente a todas las formas de dominación y colonialismo, Y con un profundo compromiso con el presente y el futuro, Decidimos construir Una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*; Una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de

las personas y las colectividades;” (CONSTITUIÇÃO EQUADOR, INTRODUÇÃO)

Novas leis, novas interpretações que reforçam a defesa da dignidade humana dentro do meio ambiente urbano e rural, favorece o tensionamento social acerca da construção e efetivação de direitos no Brasil.

Esse debate também tem alcançado a teoria do Direito Internacional e a posição das Cortes do Sistema de Proteção de Direitos Humanos da OEA. MAZZUOLI (2007) ressalta a posição de Cançado Trindade, ex-presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em que, embora os Tratados de Direitos Humanos e Ambientais até o momento tenham sido interpretados separadamente, é preciso fazer um esforço de maior aproximação entre eles, vez que correspondem aos principais desafios de nosso tempo. Bandeira de Mello, argumenta que a proteção ambiental sem o cuidado com os direitos humanos é o fim do humanismo. Para o autor:

“A atual tendência do Direito Internacional moderno é que as declarações sobre cada esfera de proteção também sejam cada vez mais amplas, cedendo espaço para que os vínculos entre as diversas categorias de direitos se desenvolvam, como demonstrou o Relatório da Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), Direitos Humanos e Meio Ambiente, de 4 de abril de 2002, sobre o cumprimento da AG/Res. 1819 (XXXI-O/01), adotada na terceira sessão plenária da OEA, realizada em 5 de junho de 2008.” (MAZZUOLI, 2007, 193)

Esta tem sido a forma interpretativa dos tratados internacionais ambientais e de direitos humanos, conduzida pela sociedade civil e por juristas consagrados no Brasil.

Uma noção que contemple a preservação da natureza, reconhecendo que o homem faz parte dela, que não é possível falar de preservação ambiental sem pensar na efetivação dos direitos fundamentais estabelecidos nos tratados internacionais e garantidos pela Constituição Federal Brasileira.

Os desastres socioambientais são consequências de inúmeras violações de direitos humanos construídas socialmente pela situação de pobreza em que se encontra a maioria da população brasileira, num processo de desenvolvimento econômico que não prioriza qualquer sustentabilidade e que é potencializado pelas alterações do clima.

Os direitos socioambientais devem ser implementados e, em nossa pesquisa, queremos ressaltar a importância da efetivação do direito à moradia e à cidade como um instrumento

eficaz de redução de vulnerabilidades e de adaptação ou mitigação aos impactos das mudanças climáticas na região serrana.

As violações de direitos decorrentes da intervenção Estatal para proteção da vida com a retirada de famílias de suas casas e territórios não se justifica em si. É preciso que se reconheça os direitos da população afetada pelos desastres socioambientais para que, com elas e a partir do conhecimento que formularam sobre os eventos naturais e seus territórios, possa pensar políticas de aumento de capacidades e redução de vulnerabilidades. Apenas com participação popular e respeito aos direitos constituídos em favor dessa população é que o Estado poderá tomar medidas eficazes no processo de assistência e reconstrução das moradias num determinado território.

Na construção do problema da tese em conjunto com a população afetada pelas chuvas de 2011 no Vale do Cuiabá, bairro de Petrópolis, identificamos que a maior demanda era ter acesso à moradia. Percebemos que a reconstrução das moradias obedece à mesma lógica da política habitacional brasileira. Uma política excludente, que movimenta recursos financeiros vultosos em favor das construtoras, mas que não efetiva o direito à cidade, o direito à moradia e à dignidade de vida.

A solução apresentada pelo Estado é a recuperação ambiental em detrimento de políticas sociais de promoção de direitos e assistência. Com isso, promovem a remoção das famílias de seus lugares de origem para garantir a preservação ambiental. Soluções com uso vultoso de recursos públicos e com inúmeras violações de direitos aumentam a vulnerabilidade socioambiental da população que deveria ser beneficiada, reforçam o quadro de injustiça ambiental, porque aumentam a desigualdade social, fortalecem as relações desiguais de poder e impõem os impactos das estratégias de recuperação ambiental, mais uma vez, os pobres.

## **1.6 Do direito ao desenvolvimento ao modelo de desenvolvimento brasileiro: um desafio para a promoção dos direitos humanos.**

O direito ao desenvolvimento como um direito humano tem sido construído conceitualmente dentro dos debates realizados na ONU e tem a pretensão de reduzir as desigualdades sociais e promover a justiça social em todos os países.

Consideramos que o modelo adotado pelos países potencializa a vulnerabilidade dos grupos sociais mais empobrecidos. Partindo da premissa que o desenvolvimento econômico é

um direito humano, buscamos alguns aportes teóricos para entender o modelo de desenvolvimento brasileiro e a consequente vulnerabilização de alguns setores sociais.

A questão do direito ao desenvolvimento é apresentado pelos Tratados Internacionais como fato do desenvolvimento ser inexorável e universalizado, devendo ser regulado para a garantia da sustentabilidade ambiental e da melhoria das condições de vida da população.

Porque esta razão é considerado um direito humano, sendo debatido no cenário internacional, notadamente a ONU e as Agências Internacionais há mais de 30 anos. O direito humano ao desenvolvimento pressupõe que todos possam se beneficiar das riquezas produzidas.

Parece-nos pertinente trabalhar essa concepção, porque a teoria referente aos desastres naturais afirma que estes, longe de se tratarem apenas como consequência de eventos físicos, estão diretamente relacionados às atividades humanas e às decisões políticas adotadas. Portanto, os desastres nada mais são do que as consequências de um modelo de desenvolvimento, que sacrificou a maioria da população mundial, sem acesso aos direitos sociais e ambientais. As propostas apresentadas nas construções das políticas públicas devem considerar o exercício do direito ao desenvolvimento para todos como um direito humano, reduzindo as desigualdades socioeconômicas.

Nas décadas de 1970 e 1980, o direito ao desenvolvimento foi considerado como um direito difuso, conhecido como direitos de 3.<sup>a</sup> geração. (MARKS, 2004) Mas em 1986, a partir da Resolução n.º 41/128 da Assembléia Geral das Nações Unidas, o direito ao desenvolvimento foi declarado como um direito humano.

Desde então, esse debate vem sendo conduzido de forma conflituosa pelos países que compõem a ONU. Os EUA vêm se opondo conceitualmente aos standares de direito ao desenvolvimento, propondo parágrafos, emendas e tudo mais, dificultando a efetivação do mesmo no mundo.

A Conferência de Viena, em 1993, reafirmou, por consenso, o direito ao desenvolvimento como um direito humano fundamental, sua universalidade, inalienabilidade.

Em 1998 foi criado um grupo de trabalho para se pensar como implementar o direito ao desenvolvimento. Este grupo indicou que deve ser preparado um documento conceitual que estabeleça opções para a execução do direito ao desenvolvimento e sua aplicabilidade, com linhas norteadoras para sua implementação, que considere os trabalhos realizados em parceria entre os países a quem se destina as políticas para o desenvolvimento.

MARKS (2004), em artigo que analisa as políticas de implementação do direito ao desenvolvimento e a posição dos Estados Unidos, afirma que os Estados Unidos, Austrália e Japão não aprovaram a Resolução, vez que é contrária à política interna dos EUA. Para esse autor, esses países, notadamente os EUA, investem no desenvolvimento do capitalismo como estratégia fundamental de desenvolvimento. Nesse sentido, há um impedimento ideológico a respeito das políticas propostas pela ONU. Ademais, os EUA entendem que o desenvolvimento é uma conquista progressiva, que deve ser adquirida a partir de políticas direcionadas para isso e que as propostas como a de Bretton Woods e do Banco Mundial caminham na direção do incentivo necessário.

Para reforçar sua oposição à Resolução da ONU, os EUA criou a política de Millennium Challenge Account (MCA). Trata-se de uma política bilateral voltada a investir em projetos de nações justas, nas suas pessoas e estimular as liberdades econômicas. Para serem beneficiados com investimentos estadunidenses, esses países precisam se comprometer a desenvolverem bons governos, a investirem na saúde e na educação de seu povo e em políticas econômicas sadias e criativas para empresas e empreendimentos.

Mas esta posição não é predominante. Os países em desenvolvimento têm interesse que o direito ao desenvolvimento reduza os impactos negativos da globalização, reduza as diferenças de acesso à tecnologia, reduzam o fardo econômico. O grupo da União Européia se mostra favorável, mas cético com relação à viabilidade da promoção do direito ao desenvolvimento.

A discussão do direito ao desenvolvimento como um direito humano fundamental garantido nas Convenções nos trás alguns questionamentos importantes: é possível compatibilizar políticas de desenvolvimento com efetivação de direitos humanos? Como fazer que políticas desenvolvimentistas possam ser garantidoras e fomentadoras do exercício de direitos? É possível rever algumas políticas e estratégias de desenvolvimento visando a proteção do meio ambiente e das comunidades? O direito ao desenvolvimento pode ser exercido voltado à promoção da justiça climática e ambiental? Pode contribuir para a adaptação às mudanças climáticas?

O direito ao desenvolvimento atualmente está muito voltado à compreensão do direito das nações se desenvolverem. Embora a ONU já tenha afirmado tratar-se de um direito humano fundamental e, portanto, vinculado à dignidade da pessoa humana, essa posição não tem sido colocada e transformada em política interna a ser adotada pelos Estados Nacionais.

Essa mudança de comportamento, em conjunto com a busca pela efetivação de outros direitos humanos, pode provocar uma nova noção de desenvolvimento que favoreça a noção de melhoria e processo (MALUF, 2000), bem como de ampliação das capacidades (SEN, 2004). Essa ampliação de capacidades pode melhorar as condições da população de vivenciar as consequências das mudanças do clima e dos eventos extremos, proporcionando uma melhor adaptação e redução de vulnerabilidades.

Mas para tanto é preciso reconhecer que o direito humano ao desenvolvimento é um direito humano individual e coletivo e que, portanto, todos devem ser partícipes de sua construção.

Nesta perspectiva de direito ao desenvolvimento, a efetivação de todos os direitos humanos torna-se fundamental, não apenas reconhecendo a necessidade de acesso aos direitos, mas de promoção de justiça ambiental, de socioambientalismo, modificando a forma como a sociedade se organiza.

Nesta nova forma de organização, a Justiça Ecológica, que trata de temas relacionados ao direito da natureza de existir e ser protegida, assim como a Justiça Ambiental, que assume o compromisso de equidade das consequências da degradação ambiental, reconhecendo as diferenças existentes entre quem polui e quem sofre com a poluição, devem estar na base da reflexão. Se o homem faz parte da natureza e precisa dela para existir, ambos devem ser protegidos e amparados pelas legislações internacionais e nacionais.

Também, se o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza são compromissos de todos os países, esses devem se transformar em políticas sociais eficazes, que visem não só erradicar a pobreza, mas construir capacidades individuais e coletivas de se relacionar melhor com o meio ambiente, inclusive com as consequências do impacto da atividade humana na terra.

Nesta construção de políticas públicas, a participação social é importantíssima e também relaciona-se a um direito fundamental: o de participação popular na gestão pública. Assim, quando falamos de reconstrução pós-desastres, é preciso levar em consideração os debates e propostas levantados pela sociedade civil, a fim de que seja promovida uma noção de desenvolvimento sustentável em que o processo de construção das políticas também promova o desenvolvimento de capacidades.

Não se pode falar em desenvolvimento no Brasil e acesso a direitos sem retomarmos um pouco da história e de nossas escolhas políticas e econômicas. Se os desastres são

consequência do modelo de desenvolvimento assumido, as vítimas desses desastres são as pessoas que socialmente foram excluídas do usufruto desse desenvolvimento.

Por outro lado, a participação popular ainda é um anseio da sociedade brasileira, principalmente quando falamos de atendimento aos atingidos por desastres. A condição de vítima em que a população é colocada, assim como as práticas de assistência por parte da Defesa Civil, impedem a construção de mecanismos de participação em que a população atingida se insira no processo de tomada de decisões e fiscalização do dinheiro público. A consequência é o mau uso e desvio de recursos, assim como ineficiência das ações por todo país.<sup>52</sup>

Para pensarmos o modelo de desenvolvimento brasileiro, tomamos como referência um pouco das reflexões do professor JESSÉ SOUZA (2000). Seu trabalho analisa como se constituiu a sociedade moderna no Brasil, afirmando que a desigualdade vivida aqui não é razão de coincidências, mas opção da elite burguesa constituída principalmente após a chegada da Corte Portuguesa, que escolheu um modelo de desenvolvimento e de sociedade moderna excluindo uma camada importante, os escravos recém libertos, transformando-os em “párias sociais”<sup>53</sup>.

Inserindo-se no debate da constituição da modernidade, procura apresentar suas discordâncias com a tradição sociológica que vê o Brasil como uma continuação da sociedade Portuguesa, o que ele denomina como a “sociologia da inautenticidade”, sendo essas as razões das desigualdades sociais no país. Seu trabalho apresenta como desafio para a democratização do país e a equidade social a assimilação dos anseios dos grupos excluídos dessa modernização conservadora.

---

52 Este argumento pode ser comprovado pelos documentos oficiais do Governo Federal: “Em resposta aos acontecimentos de 2011, a presidenta Dilma Rousseff anunciou a destinação de 780 milhões de reais para reconstruir as cidades afetadas. O governo do estado do Rio de Janeiro concentrou seus recursos no resgate das vítimas soterradas e na desobstrução das estradas, e pediu o auxílio da Marinha e de órgãos da administração pública federal nos trabalhos. Foi anunciada a construção inicial de 6 mil casas populares para as vítimas das chuvas na Região Serrana.

Além disso, segundo dados da Secretaria Nacional de Defesa Civil, o governo federal disponibilizou assistência humanitária aos municípios, que contestaram constante insuficiência de materiais para atender as necessidades básicas da população atingida: materiais básicos de higiene, kits de alimentação, além de remédios e vacinas.

Os órgãos públicos firmaram por meio de estudos um investimento estimado em R\$ 3,4 bilhões para a recuperação da Região Serrana em um prazo de mais de dois anos. Vale ressaltar ainda que a Secretaria de Estado do Meio Ambiente anunciou ainda a criação de cinco parques fluviais nas áreas atingidas pelas chuvas da região serrana. Estima-se que sejam necessários quase R\$ 200 milhões para a implantação do projeto. Totalizando em 95 km de áreas destinada a parques.” (Relatório Final sobre o Direito Humano a Moradia Adequada no contexto pós desastres do Conselho de Defesa da Pessoa Humana , p.55).

53 Termo usado pelo próprio autor para se referir aos excluídos das políticas e do desenvolvimento.

Na construção do seu argumento utiliza-se de Weber para refletir como a modernidade adquiriu validade universal e superioridade evolutiva nos campos da moral e da cognição, embora entenda que o Brasil desenvolveu um tipo peculiar de modernidade. Para o autor, Weber aponta a construção do racionalismo ocidental moderno como único modelo de desenvolvimento. Também esclarece como a ética protestante, com sua moralidade, é utilizada como valor para a construção e consolidação do capitalismo. As características da dualidade, do individualismo ético, do valor do trabalho, do homem que critica a si mesmo, da interpenetração da ética e mundo, serão analisadas pelo filósofo, e aqui trabalhadas por SOUZA (2000), para justificar as características do indivíduo moderno fundamentais ao desenvolvimento do capitalismo. Fundamentado em Weber, Jessé Souza afirma que a doutrina religiosa direcionou um tipo de vida econômica e essa ética está subjacente, incorporada às instituições modernas. Estas instituições são reguladas por normas, todas com um fundo moral dual que normatizam a vida contratual moderna. Arcabouço institucional burguês e que necessita de normas para se legitimar.

Continuando a sua construção teórica, recorre a Norbert Elias e à seletividade do processo civilizatório ocidental. A noção de civilização é uma forma de expressar a auto-consciência do ocidente, a sua superioridade sobre outras culturas. O processo civilizatório seria a continuidade histórica do desenvolvimento desses valores, buscando a hegemonia desses conceitos numa sociedade em que a luta de classes é pela homogeneização das ideias, das subjetividades. As subjetividades são os valores individuais que fundamentam o capitalismo. Utilizando-se de Weber e Elias, SOUZA (2000) vem demonstrar como se constituiu o burguês civilizado. O homem moderno que teme perder seu autocontrole, por ter transformado a repressão externa em repressão interna, como essas ideias adquiriram caráter nacional e valor de superioridade civilizatória a ser apresentada e imposta a outras culturas.

SOUZA (2000) entende ser fundamental a contribuição de Elias para caracterizar a nossa “modernização seletiva”. Com a reeuropeização do país a partir do século XIX, houve uma modernização, provocando a caducidade da sociedade escravocrata. Esta, abandonou à própria sorte uma classe, a dos escravos, que jamais assumiu uma função produtiva no sistema, criando uma classe de “párias urbanos e rurais”. Se o processo civilizatório narrado por Elias foi capaz de construir um cidadão e uma cidadania moderna, em que todos não só têm os mesmos direitos, como a mesma economia emocional, o processo de modernização brasileiro não foi capaz de construir cidadania, mas apenas sub e super-cidadãos. É com Elias que SOUZA esclarece a seletividade de nossa modernidade, superando o intencionalismo e o

subjetivismo da “sociologia da inautenticidade”. É com esses autores que fundamenta a construção das nossas instituições capitalistas: mercado, Estado e esfera pública, a partir dos valores desenvolvidos na Europa e trazidos para o Brasil por um comportamento de classe e não como continuidade da experiência portuguesa.

A tese do livro de SOUZA (2000), e aqui apropriada por nosso trabalho, é que o Brasil representa uma variação singular de desenvolvimento ocidental. Para comprovação dessa hipótese opõe-se às ideias de Sérgio Buarque de Holanda, Raimundo Faoro e Roberto DaMatta. Nesse propósito, SOUZA (2000) vai desenvolver as teses dos autores, identificando a sociologia de Sérgio Buarque de Holanda de cunho personalista, Raimundo Faoro de cunho patrimonialista e de Roberto DaMatta como culturalista. O que há de comum em suas teses é o culturalismo atávico, que adquire materialidade na noção da plasticidade do colonizador português. Para SOUZA (2000), essa concepção que habita o senso comum é voluntarista e não contribui para a compreensão dos problemas sociais, vez que iberismo, personalismo e patrimonialismo são compreendidos como os responsáveis pelo nosso atraso social e subdesenvolvimento.

SOUZA (2000) identifica a possibilidade de encontrar os elementos da modernidade identificados pelas ideias de Weber e Elias, na obra de Gilberto Freyre, utilizando dois livros de sua juventude, “Casa Grande e Senzala” e “Sobrados e Mocambos”. Analisa essas obras em separado, por entender a desnecessidade de interpretar Freyre numa unidade categorial. Em “Casa Grande e Senzala”, Souza resgata a relação com a escravidão. Segundo o autor, Freyre sempre buscou o elemento distintivo que explicaria a singularidade da sociedade escravocrata brasileira em comparação com outros lugares. Para sua análise da modernidade seletiva, Souza leva a compreensão de Freyre da relação de proximidade entre desiguais. O elemento “sadomasoquista” na relação do patriarca e de seus subordinados. Em “Sobrados e Mocambos”, Souza ressalta a narrativa de Freyre que demonstra que a decadência do patriarcado está intimamente ligada à ascensão das cidades. Com a urbanização, a hierarquia social passa a ser marcada pela oposição entre valores europeus burgueses e os valores anti-europeus do interior, marcando uma oposição valorativa existente no Brasil até hoje.

É na fundamentação de Freyre em “Sobrados e Mocambos” que Souza vai identificar a introdução da cultura moderna européia no Brasil a partir do século XIX, provocando uma revalorização do trabalho técnico, intelectual, como um valor burguês, uma exclusão em

massa dos negros antes escravizados, e também a incorporação do mestiço para o exercício de algumas funções.<sup>54</sup>

A compreensão desse processo sociológico pode se complementada com a análise que SECRETO (2007) faz da legislação de terras no Brasil, a partir do século XIX.<sup>55</sup> Com a decadência da sociedade escravocrata, verificou-se um cercamento das terras, com o objetivo de excluir os negros do acesso à mesma, transformando-os em excluídos absolutos da sociedade que se individualiza, que se mercantiliza, o que reforça a compreensão de Souza na opção de exclusão de toda uma classe social da modernidade e da cidadania.<sup>56</sup>

Conseqüentemente, ao invés de surgir no Brasil uma sociedade de cidadãos, opta-se por construir uma cidadania regulada<sup>57</sup>, vinculada e valorizada pelo trabalho, por opção da camada dirigente que trabalha, a burguesia. A sociedade moderniza-se mantendo intacta a herança escravocrata, construindo cidadãos e sub-cidadãos. Essa segregação de cidadãos e não cidadãos têm inviabilizado o estabelecimento de políticas públicas voltadas à implementação de direitos. Embora sejam considerados universais, esta universalidade dos direitos nunca existiu em razão da nossa modernização seletiva. Essa exclusão foi naturalizada pela herança trazida das relações de proximidade com o opressor (sodomasoquista), dificultando o reconhecimento de uma classe social, por ela mesma, como sujeito político portador de direitos, entre eles, o de criar direitos.

A questão da terra, rural e urbana, apresenta-se como crucial para entender os fenômenos sociológicos, assim como a inclusão dessa gama de excluídos na cidade e no se pensar a cidade.

Optamos por trabalhar com esse conceito de modernidade seletiva brasileira, porque entendemos ser de fundamental importância para dizer quem são os afetados pelos desastres socioambientais. São grupos empobrecidos construídos dentro de nosso processo histórico como excluídos da terra e dos direitos decorrentes de uma cidadania destinada a poucos. Ou nos dizeres de VALENCIO (2011):

---

54 Vale lembrar o debate sobre o risco entre técnicos e leigos. O saber acadêmico x saber popular de quem convive com o risco diariamente.

55 SECRETO, MARIA VERONICA . IN LIMA, E. DELGADO N. e MOREIRA, R. (orgs.) *Mundo Rural IV: configurações rural-urbanas: poderes e políticas*. Rio de Janeiro: Mauad, 2007.

56 Estes excluídos são os vulneráveis socioambientalmente, moradores das áreas de risco e bairros populares que carecem do direito à cidade e demais direitos para aquisição da dignidade da pessoa humana.

57 Aqui, Souza (2000) se vale dos conceitos elaborados por Wanderley Guilherme dos Santos, entre eles o de cidadania regulada “cidadania cujas raízes se encontram, não em um código de valores políticos, mas em uma sistema de estratificação, e que, ademais, tal sistema de estratificação é definido em norma legal.(...) A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, ..., antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade.”(p. 137)

“Os grupos empobrecidos e, particularmente, aqueles cujo contexto social apartador impede a mobilidade socioespacial ascendente, são afligidos pelo segregacionismo que se traduz, espacialmente, em territórios mais propensos às ameaças de toda a ordem. Expostos estão tanto às ameaças decorrentes da modernidade tardia, na forma de produtos e serviços que comprometem a saúde e bem-estar tais como a persistente convivência com poluentes, contaminantes e resíduos, quanto aquelas que decorrem da iniquidade distributiva, como a falta de acesso aos serviços de saneamento, serviços de saúde e outros.” (VALENCIO, 2011, p. 20)

De fato, vivemos numa sociedade onde a expansão econômica sujeita a vida a uma série de experiências desastrosas, gerando morte para inúmeras espécies, não só a humana. Também é fato que as ameaças são sentidas por grupos sociais distintos em seus contextos sócio-históricos, potencializadas pelas diferentes gradações de proteção estatal.

É no reconhecimento de grupos sociais excluídos da modernidade seletiva como sujeitos políticos numa sociedade democrática que se permitirá a efetivação de direitos e ampliação dos mesmos na esfera pública<sup>58</sup>, tensionando na implementação de política públicas voltadas a redução de vulnerabilidades e prevenção de desastres, viabilizando um desenvolvimento econômico com equidade social, visando uma distribuição de renda e justiça social.<sup>59</sup>

A reflexão sociológica fundamentada por SOUZA (2000) nos permite pensar quem é o afetado pelas chuvas no Vale do Cuiabá, em Petrópolis: um grupo social excluído de direitos, que em sua maioria residia em áreas “doadas” pelos seus patrões ou possuídas de forma mansa e pacífica, por estarem em desacordo com as legislações urbanas e ambientais. Ocupantes de áreas de proteção ambiental, nas margens dos rios, casas assim construídas por ser mais barato, vez que a maioria das áreas são planas e porque não existe saneamento básico<sup>60</sup>.

A pesquisa no local apontou que os trabalhadores dos grandes sítios e pousadas que foram atingidos pelas chuvas não possuíam seus direitos trabalhistas assegurados, bem como a posse dos terrenos que foram “doados” como condição para as burlas trabalhistas. Pelo

---

58 Trabalhamos com os conceitos de Costa (2003), onde a espera pública é o espaço social capaz de atuar como caixa de ressonância para que as idéias e propostas possam chegar até as instâncias deliberativas e implementadoras de políticas públicas.

59 Baseamos nosso entendimento de “desenvolvimento econômico e social” a partir do que é trabalhado por Maluf (2000), implicando em melhoria e processo, visando qualidade de vida e distribuição de renda, considerando as diferenças culturais e territoriais.

60 Ainda não existe saneamento básico e as obras de drenagem e canalização do rio não dirimiram este problema, mantendo todo o esgoto da região sendo jogado *in natura* no Rio Piabanha, conforme fotos que estão no anexo.

direito à moradia, ou de acesso à terra, negociava-se direitos indisponíveis, como o direito ao trabalho.<sup>61</sup>

Esse modelo de desenvolvimento que produz e reproduz desigualdades cria os futuros afetados por desastres, inviabilizando o atendimento e suprimento das necessidades dos mesmos. Não é por acaso que as políticas não dão conta de satisfazer as necessidades básicas da população em tempo razoável. A reprodução da vulnerabilidade ao mesmo tempo em que se tenta criar soluções de mercado, como o caso do Programa Minha Casa Minha Vida, transforma a tragédia num grande negócio. Empreiteiras, proprietários, contratações de empresas de consultoria para a parte social, obras de emergência, tudo isso mobiliza recursos que vão alimentando o sistema e suas desigualdades.

O afetado, enquanto espera que tudo se normalize, muda para outras áreas de risco e pode ser atingido novamente, já que o acesso à terra e a direitos continua lhe sendo negado. Assim, vai se transformando em números e em milhões de reais que circulam, circulam, mas que não resolvem a situação das pessoas.<sup>62</sup>

## **1.7 Considerações.**

Entender o desastre como um fenômeno sociológico, de caráter contínuo e decorrente das vulnerabilidades socioambientais provocadas pela ausência de direitos por grande parte da população brasileira nos parece pertinente, vez que o tema vem sendo tratado pela mídia e autoridades públicas como um fenômeno natural com consequências humanas em que o acesso aos direitos da dignidade da pessoa humana pela população afetada não aparece nem como causa dos desastres e, muito menos, como um instrumento para redução dos impactos provocados pelos eventos extremos.

Aqui apresentamos o desastre como um fenômeno de injustiça ambiental provocado pelo modelo de desenvolvimento econômico brasileiro, gerando uma grande desigualdade

---

61 Durante o trabalho de campo acompanhamos o caso de um morador, caseiro, que perdeu sua casa e estava cadastrado para receber uma casa do Estado, mas faleceu antes, de um câncer no fígado, que o levou a óbito 40 dias após a sua descoberta. Como não possuía o documento de posse, após o falecimento, sua casa, construída por ele mesmo, retornou ao proprietário do imóvel. Durante 30 anos de trabalho, o patrão nunca recolheu previdência, portanto ele não tinha como obter benefício previdenciário se ficasse doente por muito tempo. Nunca recolheu FGTS e também, por ter sido contratado como empregado doméstico, não tinha os mesmos direitos de um trabalhador formal.

62 Segundo informações da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro, são 17 mil famílias recebendo o Aluguel Social, atualmente no valor de R\$ 500,00. Isso equivale a 8,5 milhões por mês, havendo inúmeras denúncias de corrupção.

socioambiental e vulnerabilizando os grupos sociais empobrecidos que tiveram negado o direito à moradia, à saúde, ao desenvolvimento, ao saneamento básico, à educação, à cidade. O desastre é a expressão da miséria vivenciada por inúmeros brasileiros em decorrência da ausência de direitos sociais. A negativa desses direitos produz vulnerabilidades socioambientais que serão potencializadas por um evento natural (chuva, seca, escorregamento).

Para se pensar as políticas de prevenção de desastres no Brasil é fundamental intervir nas condições estruturais de vulnerabilidade dos territórios: a questão do acesso à terra, da propriedade privada, do acesso a direitos. Por esta razão, o desastre é apresentado como um conflito socioambiental de acesso aos recursos naturais: terra, água potável, em que suas soluções são apontadas pelos conflitos relacionados à dimensão do Poder. O poder de definição de quem será beneficiado com os recursos naturais, com as políticas públicas e com o acesso a direitos.

Os direitos humanos como categoria histórica reforça a necessidade de se lutar pela efetivação dos mesmos, numa conjuntura em que se fala dos direitos à natureza e da relação do homem com o meio ambiente, sem que, no entanto, grupos sociais vivenciem a possibilidade de se ver protegidos contra as arbitrariedades do Estado.

Após o evento, o não reconhecimento desses cidadãos como sujeito de direitos permite a criação de leis e procedimentos que mais uma vez violam o acesso a direitos e à garantia da dignidade da pessoa humana, configurando-se como um quadro aviltante de injustiça ambiental.

Neste contexto, cabe destacar que as leis de direitos humanos possui caráter de normas constitucionais e que, portanto, devem ter aplicação imediata e por todos os entes da federação. Quaisquer políticas públicas devem considerá-las, reconhecendo a primazia do direito em face da barbárie.

A linguagem dos direitos também facilita reconhecer as razões das vulnerabilidades socioambientais e movimentos efetivos de redução através das políticas públicas de intervenção para aumento das capacidades e acesso a direitos. Trata-se de mais um campo da Justiça Ambiental, em que são verificadas como são construídas as desigualdades e os impactos ambientais decorrentes do modelo de desenvolvimento assumido pelo Brasil e vigente no mundo, que grupo social vivencia essa dura realidade e como tem suas vidas destruídas.

A ocorrência dos desastres socioambientais, dentro do marco da efetivação dos direitos, pressupõe a construção de uma política pública que promova o acolhimento das famílias afetadas e reduza as vulnerabilidades socioambientais com a promoção do acesso a direitos negados na história brasileira. Embora tenhamos muito que avançar na consolidação de um país democrático e de Direito, em nenhuma hipótese deve-se abandonar a legalidade existente, pois é no reconhecimento dos direitos e na ampliação dos mesmos é que poderemos avançar na promoção da justiça social, reduzindo as vulnerabilidades socioambientais e as consequências dos eventos extremos na vida da população afetada.

## **CAPÍTULO II – O LUGAR DO DESASTRE E DA INCIDÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. CONHECENDO O VALE DO CUIABÁ E AS VULNERABILIDADES SOCIOAMBIENTAIS DA REGIÃO SERRANA.**

O presente capítulo pretende apresentar ao leitor o Vale do Cuiabá e o desastre socioambiental ocorrido na região no dia 11 de janeiro de 2011 a partir da visão dos moradores e de alguns estudos que foram feitos sobre o espaço social afetado.

Tomando como referencia ESCOBAR (2005), utilizamos o lugar como experiência de uma localidade específica, para construir, junto com a população atingida pelas chuvas de 2011, a problematização necessária para avaliar a política pública de reconstrução de moradias. Segundo o autor:

“o lugar –como experiência de uma localidade específica com algum grau de enraizamento, com conexão com a vida diária, mesmo que sua identidade seja construída e nunca fixa – continua sendo importante na vida da maioria das pessoas, talvez para todas. Existe um sentimento de pertencimento que é mais importante do que queremos admitir, o que faz com que se considere se a idéia de “regressar ao lugar” – para usar a expressão de Casey– ou a defesa do lugar como projeto –no caso de Dirlik– não são, afinal de contas, questões tão irrelevantes.” (ESCOBAR, 2005, p. 02)

Conforme apresentado na introdução, o trabalho contínuo de assessoria jurídica popular, fundamentados numa metodologia de diagnóstico construída por Paulo Freire e de trabalho comunitário consolidada pela Teologia da Libertação<sup>63</sup> na América Latina, foram os instrumentos para levantamento de algumas informações que serão apresentadas neste capítulo.

Usando as oficinas de acesso a direitos, conseguimos resgatar a história ambiental do Vale do Cuiabá, destacando os elementos da luta pela moradia antes e após os desastres.

Conforme sugerido por MARTINS (1999) nos esforçamos para tentar entender a realidade local tomando como referência a sociologia da vida cotidiana, reconhecendo que nos movimentos de impasse há uma potencialidade dos problemas sociais em que “as contradições profundas e ocultas não podem mais ser contidas ou ocultadas”. (MARTINS, 1999, p. 153)

---

63 Os livros “Como trabalhar com o povo” (BOFF, 1986); “Como fazer teologia da libertação” (BOFF, BOFF, 1986 ) foram nossas referências para o desafio de construção de uma metodologia participativa para desenvolvermos o problema de pesquisa.

Tomando por base o conhecimento acumulado entre os moradores e a assessoria, é possível analisar documentos que foram produzidos a partir dos desastres e sobre a região para demonstrar como a política pública de intervenção num território para a garantia de direitos tem sido planejada e executada em discordância com a realidade local e os interesses dos moradores.

Partindo da realidade do Vale do Cuiabá, Petrópolis, RJ, nossa intenção é reforçar a importância da real participação popular na identificação dos problemas e construção das prioridades.

O capítulo é dividido em quatro partes: a primeira é a caracterização de Petrópolis e seu histórico de eventos naturais com consequências sociais; na segunda apresentamos questão da moradia no município e a relação com as áreas de risco; a terceira são as visões produzidas sobre o Vale do Cuiabá após a tragédia com a apresentação de quatro estudos referenciais para a produção das políticas públicas de reconstrução; a quarta resgata a história do Vale do Cuiabá e do dia da tragédia na visão dos moradores, assim como as lutas e resistências decorrentes das políticas promovidas pelo Município e Estado.

## **2.1 Petrópolis e vulnerabilidades socioambientais.**

O município de Petrópolis está localizado na Região Serrana<sup>64</sup> do Estado do Rio de Janeiro, Brasil. Estão nesta região, os municípios de Areal, Bom Jardim, Cantagalo, Carmo, Cordeiro, Duas Barras, Macuco, Nova Friburgo, Santa Maria Madalena, São José do Vale do Rio Preto, São Sebastião do Alto, Sumidouro, Teresópolis e Trajano de Moraes.

O município tem uma área total de 797,1 quilômetros quadrados, correspondentes a 11,5% da área da Região Serrana. Os limites municipais, no sentido horário, são: Paty do Alferes, Paraíba do Sul, Areal, São José do Vale do Rio Preto, Teresópolis, Guapimirim, Magé, Duque de Caxias e Miguel Pereira.<sup>65</sup>

---

64 Região Serrana em razão da Serra dos Órgãos.

65 Estudo Socioeconômico do TCE, 2010. Disponível na página: <http://www.tce.rj.gov.br>



território, Magé com 16,75%, Duque de Caxias, 4,54% e Guapimirim com 10,39%. (PAIVA, 2010). Segundo Paiva:

“A APA Petrópolis engloba, parcial ou integralmente, treze áreas protegidas: Reserva Biológica do Tinguá; Reserva Biológica Estadual de Araras; Área de Preservação Permanente do Alcobaça; Parque Municipal do Taquara; Parque Municipal da Serra da Estrela; Zona de Vida Silvestre de Araras; Zona de Vida Silvestre da Maria Comprida; Estação Ecológica Paraíso; Reserva Particular do Patrimônio Natural El Nagual; Reserva Particular do Patrimônio Natural Fazenda Querência; Reserva Particular do Patrimônio Natural Graziela Maciel Barroso; Reserva Particular do Patrimônio Natural Fazenda Limeira e Reserva Particular do Patrimônio Natural Pedra dos Amarílis. Faz limite com o Parque Nacional da Serra dos Órgãos.” (PAIVA, 2010, p. 34)

Uma característica importante da APA de Petrópolis deve-se ao fato de ser densamente povoada e com características de relevo bastante acidentadas, solo muito arenoso, provocando deslizamentos naturais e com índices pluviométricos altos.<sup>68</sup>

A existência de inúmeras áreas de proteção ambiental potencializou o conflito entre ocupação humana e preservação da natureza. Embora a APA seja um modelo de proteção ambiental que suporte a intervenção humana, as Reservas de Proteção Integral existentes no município reforçam um ideário preservacionista em detrimento da ocupação humana. Segundo o Plano de Manejo produzido pelo MMA (Ministério do Meio Ambiente), a APA:

“Possui em seu território uma sede municipal e sede de dois outros distritos, totalizando uma população de aproximadamente 300 mil habitantes. Sua principal tendência de uso da terra está voltada para a ocupação e expansão urbana. São poucas as áreas com tendência de uso menos intensivo, voltado, por exemplo, para a agropecuária.” (Plano de Manejo do MMA – Resumo Executivo, p. 03)<sup>69</sup>

Esta região tem sido historicamente ocupada de forma desordenada, não existindo políticas públicas efetivas para se pensar a ocupação do solo e a preservação de áreas ambientais. A convivência entre a urbanização desordenada e a preservação ambiental tem sido uma constante daquela região em razão da APA ter uma vocação urbana, como dito pelo próprio estudo do MMA, devendo ser pensada a sua gestão em consonância com os limites e problemas da cidade.

---

68 A geomorfologia e movimentos de massa também são bastante discutidos. Sua ocupação nas encostas, aliada a uma natureza bastante íngreme, fizeram de Petrópolis a campeã em desastres decorrentes de movimento de massa. Para ver mais: GUERRA ET TAL (2007)

69 [http://sma.petropolis.rj.gov.br/sma/modules/mastop\\_publish/files/files\\_47fbca9a180be.pdf](http://sma.petropolis.rj.gov.br/sma/modules/mastop_publish/files/files_47fbca9a180be.pdf).

Essa situação é agravada quando falamos de uma região de índice pluviométrico alto e de relevo bastante acidentado, que é acometida, reiteradamente, por fortes chuvas seguidas por desastres socioambientais que vitimam inúmeras pessoas anualmente.

Em Petrópolis, podemos identificar na fala das pessoas o registro de algumas tragédias: em fevereiro de 1988, 134 pessoas morreram soterradas por deslizamentos, desabamentos ou levadas pelas águas. Foram atingidas, igualmente, desde casas muito simples até mansões. Em dezembro de 2001, a cidade chegou a ter 1.500 pessoas vivendo em abrigos.<sup>70</sup> Com as chuvas de 2011, contabilizou-se 6.223 desalojados, 191 desabrigados e 71 mortos<sup>71</sup>.

O Atlas de Desastres Naturais do Estado do Rio de Janeiro<sup>72</sup> identificou o número de acidentes declarados pelas autoridades municipais na região serrana do Rio de Janeiro. Segundo o Atlas, em Petrópolis, os desastres acontecem principalmente por meio de movimentos de massa, decorrentes de sua geomorfologia e aliada a uma grande ocupação urbana nos períodos entre novembro e fevereiro, período de chuvas fortes.

“Os movimentos de massa compõem o grupo de desastres naturais relacionados com a geomorfologia, o intemperismo, a erosão e a acomodação do solo. Na classificação adotada no Atlas foram agrupados os seguintes eventos naturais no grupo: escorregamentos ou deslizamentos; corridas de massa; rastejos e quedas, tombamentos e/ou rolamentos de matacões e/ou rochas.” (ATLAS, p. 47)

O estudo demonstra que Petrópolis foi atingida por movimentos de massas 17 vezes entre os anos de 1991 e 2010, sendo o município mais afetado por este tipo de evento no Estado do Rio de Janeiro.<sup>73</sup>

É interessante perceber que os movimentos de massa acontecem naturalmente na região, mas apenas causam desastres onde existe ocupação humana. Desta forma, o documento relaciona os desastres com o uso e ocupação do solo, apresentando uma introdução sobre a questão habitacional do país. (ATLAS, p. 47)

No que diz respeito às ocorrências de desastres naturais por movimentos de massa e os respectivos danos humanos, o que chamamos de desastres, o estudo constatou que entre 1991 e 2010 foram afetadas 855.987 pessoas no Estado do Rio de Janeiro . Além disso, 48.995

---

70 Informações obtidas no CDDH de Petrópolis.

71 Informações obtidas na imprensa de Petrópolis.

72 Publicação do Ministério da Integração Nacional, disponível em <http://150.162.127.14:8080/atlas/Atlas%20Rio%20de%20Janeiro.pdf>.

73 Idem, p. 47.

pessoas foram desalojadas; 23.839 desabrigadas; 5.639 deslocadas; 41 continuam desaparecidas; 1.174 ficaram levemente feridas; 86 gravemente feridas; 645 enfermos e ocorreram 1.287. (ATLAS, p. 48)

O município de Petrópolis teve 354.807 pessoas afetadas, 41,45% do total do Estado. Considerando que o número de habitantes do município são 295.917 (IBGE, 2010), os dados comprovam que muitos deles foram afetados mais de uma vez pelos movimentos de massa, entre os anos de 1991 e 2010. (ATLAS, p. 48).

Embora exista essa vulnerabilidade ambiental e amplo conhecimento a respeito dos movimentos de massa no município, bem como da necessidade de construção de processos de adaptação e resiliência aos eventos extremos potencializados pelas mudanças no clima, as leis municipais ou as políticas públicas, principalmente a habitacional, não demonstram preocupação com essas tragédias. São anos de silenciamento diante dos grandes problemas enfrentados pela população, em razão da ausência de políticas públicas que reduzam os riscos.

O Atlas apresenta o quadro de injustiça ambiental da região quando relaciona os afetados pelos desastres ao déficit habitacional identificado pelo IBGE nos municípios. Pelas informações colhidas pelo Ministério da Integração Nacional, a afetação pelos eventos naturais está diretamente relacionada à vulnerabilidade social existente no município.

A relação entre vulnerabilidade e direito à moradia tem sido pouco considerada pelos gestores públicos. Embora a vulnerabilidade socioambiental tenha sido apresentada como uma das causas dos desastres socioambientais e violadora do direito à moradia, a redução das mesmas ainda não é prioritária para investimentos.

Nestes casos, consideramos como violação ao direito à moradia a definição de um território como área de risco passível de remoção, sem alternativas que garantam a dignidade da vida humana e a participação popular.<sup>74</sup>

De acordo com as novas legislações de Proteção e Defesa Civil, o município deverá mapear todas as suas áreas de risco e promover realocações de moradores que estão nestas áreas. Todavia, esse trabalho não tem sido feito, embora se esteja desenhando os mapeamentos de riscos na cidade. Há um silenciamento sobre a questão: as comunidades que

---

74 O informe da 16ª Reunião da ONU da Relatoria de Direito à Moradia, apresentado em 20 de dezembro de 2010, aponta que a garantia da efetivação da política de reconstrução das moradias afetadas por desastres naturais é a participação popular e o reconhecimento das múltiplas formas jurídicas de organização social, devendo ser garantido, na medida do possível e com o consentimento dos interessados, o território e a qualidade dos serviços públicos.

sofrerão intervenção municipal para o deslocamento compulsório sequer conhecem o fato de terem seu território mapeado.

Para falar sobre a questão da moradia nos referenciamos no Plano Municipal de Habitação por Interesse Social, elaborado e apresentado à sociedade ainda em 2012. Este estudo conseguiu relacionar as áreas de assentamentos precários às áreas de risco, permitindo pensar uma proposta de intervenção mais objetiva para a redução das vulnerabilidades socioambientais. A redução das vulnerabilidades de assentamentos precários pode ser uma porta de entrada para a construção de políticas públicas efetivas que devem ser consideradas ao longo deste estudo.

Conforme veremos neste capítulo, a desigualdade urbana, a injustiça ambiental, a falta de políticas públicas, principalmente de direito à cidade, não são apontadas como causas dos eventos extremos e, conseqüentemente, a implementação de tais direitos tampouco são apontados como necessários à redução de vulnerabilidades e riscos.

## **2.2 A questão da moradia em Petrópolis.**

Quando falamos do direito à moradia na cidade de Petrópolis dizemos que é um direito a ser conquistado pelos trabalhadores. A maioria da população pobre reside em assentamentos precários, sem segurança na posse e convivendo com chuvas e tragédias que acontecem ano a ano. As políticas públicas de acesso à moradia nunca foram implementadas de fato, ensejando num déficit habitacional popular que aumenta a cada ano após as chuvas.

O Plano Municipal de Habitação por Interesse Social (PLHIS/2012) realizado pela Prefeitura Municipal de Petrópolis<sup>75</sup>, em novembro de 2012, demonstra uma fragilidade legal para a aquisição de terrenos e destinação à habitação popular. O Plano Diretor, em vigor na época, não trazia os instrumentos garantidos pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001, bem como as garantias constitucionais referentes ao direito à moradia. Com isso, faltou planejamento e execução de políticas para efetivação do direito à moradia para a população mais carente, até a data de realização do estudo.

---

75 Documento obtido junto à Secretaria de Habitação do Município.

O novo Plano Diretor<sup>76</sup> da Cidade, promulgado em 28 março de 2014, visou trazer os instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, bem como incorporar as determinações da Lei de Proteção e Defesa Civil, Lei 12.608/2012.

O Plano Diretor ao tratar sobre a política habitacional, em seu artigo 32, estabelece como os principais objetivos da política: a garantia da moradia digna, a recuperação dos assentamentos precários, dotando-os de infraestrutura e segurança ambiental, a regularização fundiária e a realocação de famílias residentes em áreas de risco. Destaque-se:

“Art. 32. São objetivos da política habitacional:

(...)

III - Garantir a realocação habitacional de famílias com residências em áreas de risco, conforme levantamentos realizados para elaboração do Plano Local de Habitações de Interesse Social - PLHIS;

(...)” (Lei Municipal de Petrópolis 7.167 de 28.03.2014)

Pela primeira vez, a realocação de famílias cujos lugares de moradia foram considerados área de risco pela precariedade social vivenciada são tomados como alvo da política habitacional do município, afirmando que essa demanda de realocação fora apontada em um estudo específico, o PLHIS, todavia, não definindo a forma, os critérios, o planejamento de como essa realocação deverá acontecer.

Em seguida, o artigo 33 estabelece as diretrizes para a implementação da política habitacional no município, ou seja, as prioridades de como se pretende alcançar os objetivos mencionados no artigo 32. Para tanto, propõe o incentivo à criação de novos assentamentos habitacionais, estruturados, que permitam o acesso a equipamentos públicos e infraestrutura urbana, reforçando os planos de habitação popular e a inclusão desses novos assentamentos à cidade.

Se um dos objetivos é realocar populações de áreas de risco e a forma é com a criação de novos assentamentos, parece-nos que a indicação de áreas de risco com a consequente realocação compulsória de famílias residentes nestas áreas será um grande debate para os próximos anos no município.

---

76 A determinação de que todas as cidades com mais de 20.000 habitantes devem fazer o Plano Diretor está na Constituição Federal, artigo 182, sendo um instrumento básico para a política de desenvolvimento urbano. Em uma cartilha de formação do Instituto Polis, o conceito de Plano Diretor é: “é uma lei municipal que deve ser elaborada com a participação de toda a sociedade. Ela organiza o crescimento e o funcionamento do município.” Disponível em <http://www.polis.org.br/uploads/959/959.pdf>

Considerando as questões ambientais, a precariedade das moradias de baixa renda, a falta de acesso a políticas sociais e de inclusão na cidade, a tendência é que quase todos os bairros pobres de Petrópolis sejam considerados como áreas de risco. A definição de priorizar a construção de novos assentamentos pressupõe a violação de direitos importantes à população como a sua territorialidade, relações sociais, acesso a trabalho, transporte público, saúde educação.<sup>77</sup>

A questão das áreas de riscos e da prevenção dos desastres aparece no novo ordenamento municipal como um ponto importante, tendo em vista a necessidade dos municípios se adequarem à legislação federal e passarem a considerar a prevenção de desastres como o principal instrumento de planejamento urbano.

Dentro da Política Ambiental (Art. 18, II), está expressa a atribuição de redução dos desastres e o Art. 19 criou um Plano Municipal de Mitigação de Riscos em Encostas e Margens dos Rios, que deveria ser entregue em 270 dias, a partir de 02 de abril de 2014, data da publicação do Plano Diretor, a ser realizado pela Defesa Civil Municipal em colaboração com a Secretaria de Habitação, utilizando os documentos elaborados no âmbito do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), relativos às margens de rios.

A estrutura do documento também foi definida em Plano Diretor. Segundo o artigo 20 deverá conter:

“Art. 20. O escopo de tal documento deverá seguir o seguinte roteiro:

I - Identificar evidências de risco em encostas e em margens de rios, analisando os condicionantes geológico-geotécnicos e ocupacionais que as determinam;

II - Avaliar a probabilidade de ocorrência de processos associados a escorregamentos de encostas e cheias, bem como processos correlatos que possam afetar a segurança de moradias, infraestrutura viária e equipamentos públicos;

III - Delimitar os setores de encostas e margens de rios que possam ser afetados por cada um dos processos destrutivos potenciais identificados, e definir as obras de contenção ou hidrológicas adequadas à eliminação ou mitigação dos riscos decorrentes, bem como as ações de recomposição de cobertura vegetação recomendáveis em cada caso;

IV - Levantar o número de moradias de cada setor de risco e avaliar o custo-benefício de realização das obras mencionadas no inciso anterior em relação a processos de realocação habitacional;

V - Apoiar e capacitar os Núcleos Comunitários da Defesa Civil - NUDEC's para reconhecimento e observação de situações de risco na

---

<sup>77</sup> Há que se considerar que Petrópolis conta com uma péssima estrutura de mobilidade urbana e acesso à saúde. Atualmente, emergências médicas são atendidas por UPAS no centro da cidade ou no Bairro de Cascatinha. Algumas localidades têm que viajar de ônibus até 3 horas para acessar a uma emergência, como nos distritos de Secretário, Posse, Itaipava, etc.

comunidade, para atuação em campanhas comunitárias de Redução de Riscos de Desastres, e para multiplicação de conhecimento dos requisitos mínimos para os setores de abastecimento de água, saneamento e promoção de higiene; segurança alimentar e nutrição; abrigo, restabelecimento e ação local para a saúde;” (Lei Municipal de Petrópolis 7.167 de 28.03.2014)

Quando o Plano Diretor do Município de Petrópolis estabelece a priorização e a metodologia da definição das áreas de risco sem, no entanto, fortalecer a política habitacional de construção de unidades habitacionais, corre-se um sério perigo de apontar as áreas de risco sem oferecer soluções que garantam o direito à moradia digna aos moradores, numa tendência à criminalização dos assentamentos irregulares, responsabilizando a população por seus infortúnios, como se fossem uma questão pessoal e não uma questão política.

A metodologia apresentada pelo Plano Diretor não valoriza a participação e o conhecimento popular na construção do diagnóstico e de soluções eficientes para a redução dos riscos. O discurso “técnico” mais uma vez utilizado em detrimento do saber local aponta a realocação, o que para nós sempre se apresenta como remoção, porque arbitrária, como solução para a redução dos riscos.

Percebe-se um grande interesse do poder público e do legislativo municipal em definir critérios sobre as realocações das áreas de riscos. Após o desastre de 2011, o Plano Diretor é a lei municipal que mais trata do tema e que ainda está em fase de implementação.

Mesmo com um Plano Diretor atualizado, a Lei de Uso e Parcelamento do Solo do município, lei 5.393 de 25 de maio de 1998, encontra-se defasada e vem sofrendo alterações por todo esse tempo numa tentativa de adequar a lei ao Ordenamento Jurídico Nacional em vigor, como Estatuto da Cidade. A avaliação do estudo realizado pelo PLHIS/2012 sugere que a lei seja revista no intuito de utilizar os instrumentos normativos previstos no Estatuto da Cidade, e agora no Plano Diretor, a fim de que se consiga liberar áreas urbanas consolidadas e estimular a construção de unidades habitacionais, aumentando o padrão construtivo do município. (PLHIS, 2013p. 87)

No próprio documento, os pesquisadores apontam que, diante da Lei municipal restritiva, a gestão pública tem usado como metodologia a criação de exceções com a elaboração de novas leis. Chama-nos a atenção suas inúmeras alterações para criação de áreas de interesse social, principalmente para a construção de programas como Minha Casa Minha Vida. Entre 2011 e 2014, foram criadas nove áreas de interesse social, entre elas uma no Vale do Cuiabá.

A falta de uma política nacional de habitação eficiente e a transferência de recursos para o programa MCMV (Minha Casa Minha Vida)<sup>78</sup>, faz com que o município tente ao máximo se adequar a esses padrões de acesso a recurso público, pois esta requer o interesse da iniciativa privada, o construtor. Em 20 de dezembro de 2013, o município aprovou a Lei 7.140 com incentivos fiscais para as empreiteiras que queiram realizar o MCMV. A Prefeitura tem anunciado a construção de 2000 unidades habitacionais até o final do seu governo para atender a demanda de vítimas das tragédias no município sem, no entanto, terem anunciado o início das obras.

Todavia, é preciso ressaltar que mesmo antes dos estudos de áreas de risco, a serem feitos pela Defesa Civil, o PLHIS/2012 prevê um déficit habitacional entre 2010 e 2023 de 17.106 unidades habitacionais. Um problema que requer uma solução rápida, bem planejada, com recursos públicos, participação popular e muita vontade política.

O debate do risco social se aproxima da questão habitacional numa perspectiva de que moradia é um direito. Todavia, o entendimento do que seja morar com dignidade não é apresentado sob nenhuma hipótese.

No caso do Vale do Cuiabá, percebemos que a intervenção estatal após a tragédia serviu para se definir conceitualmente e metodologicamente a necessidade de se tratar a “natureza” em detrimento do “social”, como se estas opções fossem isentas de sentido. Um pensamento enviesado em que: se o homem sofre com a natureza porque está em local indevido, logo devemos tirá-lo e preservar a natureza desse grande impacto. Por outro lado, a solução mais viável economicamente também é tirar o homem desse lugar de atrito entre natureza e social, gerando uma necessidade de movimentação de pessoas, de construção de casas, de relação entre Estado e construtoras e mobilização de recursos financeiros.

Nossa pretensão, a seguir, é demonstrar a partir de distintos estudos realizados na região do Vale do Cuiabá, após as chuvas de 2011, como se constrói o discurso técnico da remoção e da preservação da natureza.

---

78 O Minha Casa Minha Vida (MCMV) é uma política federal que transfere recursos públicos para a iniciativa privada construir unidades habitacionais. O valor é transferido por unidade habitacional e depende do interesse da construtora.

### 2.3 Os diagnósticos sobre o lugar da tragédia.

Após as tragédias de janeiro, percebemos vários movimentos no sentido de compreender os fatos ocorridos na região serrana e relacioná-los às mudanças do clima e à vulnerabilidade das populações empobrecidas. Inúmeros diagnósticos foram produzidos. Há muitas fontes que tentam explicar o fenômeno, todavia, para a nossa pesquisa, trabalharemos com quatro estudos específicos: 1) o relatório elaborado pelo MMA (Ministério do Meio Ambiente) e Instituto Chico Mendes, que indica que as tragédias só aconteceram porque as pessoas estavam em áreas de risco e áreas de preservação ambiental, sugerindo que essas ocupações fossem revistas pelo Poder Público Municipal e Estadual<sup>79</sup>; 2) a pesquisa publicada pelo INEA e Fundação Oswaldo Cruz que apresenta a vulnerabilidade socioambiental dos municípios do Rio de Janeiro em que se afirma que a região serrana do Estado do Rio de Janeiro é 100% vulnerável às mudanças climáticas e, portanto, deve-se pensar estratégias de adaptação orientadas pela execução de políticas públicas sociais e acesso a direitos<sup>80</sup>; 3) o “Diagnóstico sobre eventos naturais extremos ocorridos no Vale do Cuiabá, Distrito de Itaipava, Petrópolis, RJ. Madrugada de 12 de janeiro de 2011”, produzido pela Escola Superior do Ministério Público<sup>81</sup>, sugerindo a necessidade de esvaziamento das áreas de risco, vinculando-as as áreas de preservação permanente; 4) o “Relatório da visita técnica no Vale do Cuiabá – Itaipava – Petrópolis – RJ” produzido pela APEA (Associação Petropolitana de Engenheiros e Arquitetos), também produzido a pedido do MPE (Ministério Público Estadual), que avança nas sugestões de obras de infraestrutura para a redução dos riscos, apontando também o desmatamento dos topos e encostas de morro como responsáveis pela cheia do rio.

Estes trabalhos reforçam as muitas visões do problema como “técnicas e naturais”, em que os “especialistas” detém o monopólio da fala. Nenhum deles ressalta a história do lugar, ou quaisquer dados socioeconômicos que reforcem a vulnerabilidade socioambiental ou a falta de acesso a direitos, notadamente ao direito à moradia e à cidade.

O conflito ambiental instalado pela visão institucional acerca do tema sobre as áreas de risco nos remete ao debate promovido por LOPES (2006, p. 34) a respeito da “ambientalização” dos conflitos. Usando uma nova palavra, “ambientalização”, o autor

---

79 Disponível em [http://www.mma.gov.br/estruturas/182/\\_arquivos/relatoriotragediarj\\_182.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/182/_arquivos/relatoriotragediarj_182.pdf). Acessado em maio de 2011.

80 Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/52645505/Relatorio-4-Fiocruz-240211>. Acessado em junho de 2011.

81 O documento está disponível <http://www.amperj.org.br/ismp/docs/Vale-do-Cuiaba-Diagnostico2011.pdf>.

constrói o conceito para se referir à interiorização pelo Estado de uma nova face pública, a de proteção ao meio ambiente. A ambientalização dos conflitos está relacionada a uma nova questão social, uma questão de ordem pública.

Para LOPES (2006), o processo de ambientalização é consequência das transformações que vêm ocorrendo dentro do Estado e com as pessoas e reflete:

“o crescimento da importância da esfera institucional do meio ambiente entre os anos 1970 e o final do século XX; os conflitos sociais ao nível local e seus efeitos na interiorização de novas práticas; a educação ambiental como novo código de conduta individual e coletiva; a questão da “participação”; e, finalmente, a questão ambiental como nova fonte de legitimidade e de argumentação nos conflitos.” (LOPES, 2006, p. 36).

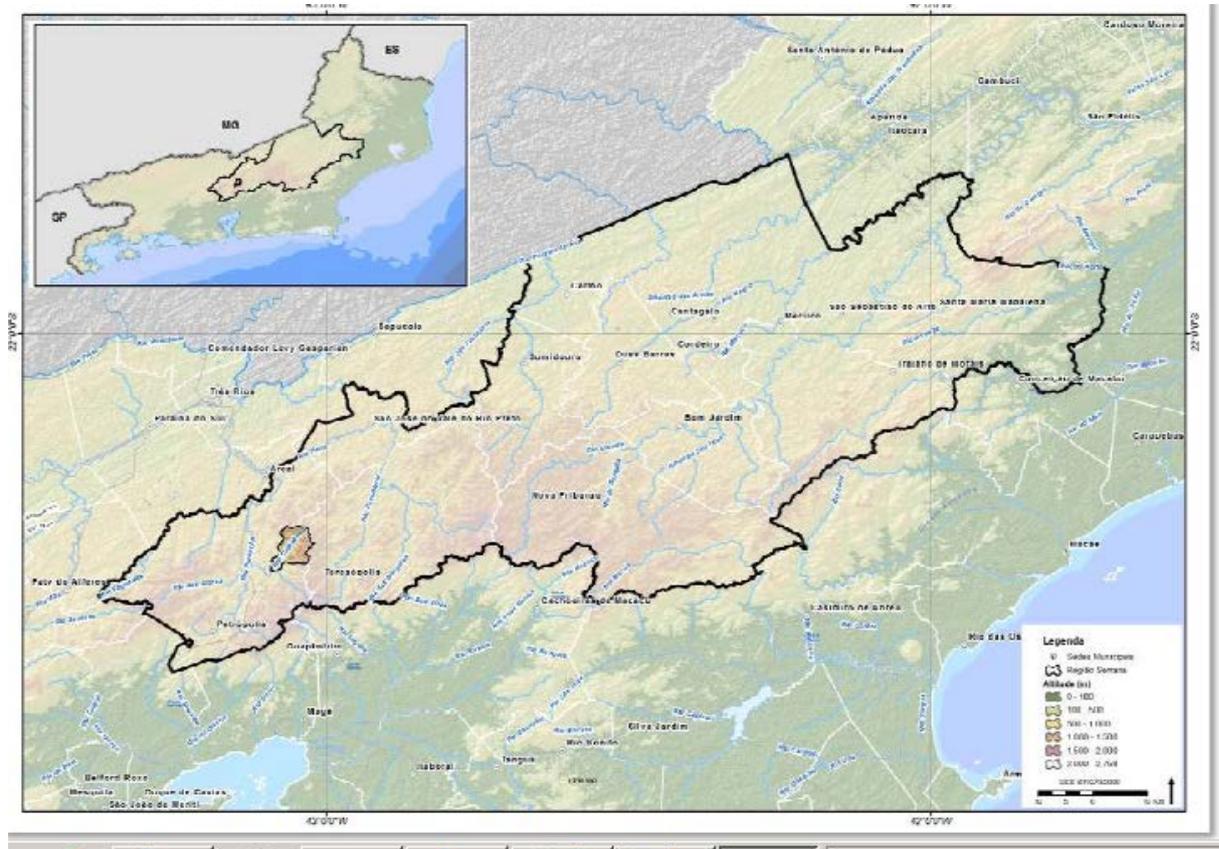
Embora Petrópolis encontre-se quase em sua totalidade em uma área de preservação ambiental (APA), a compreensão dos problemas decorrentes das chuvas como problemas ambientais não se apresenta com clareza. Quando se escuta relatos de moradores e até mesmo se acessa estudos sobre a região, a vulnerabilidade social está vinculada a moradias irregulares, precárias e encostas de morros. Vincular essa situação de relação com a natureza como ocupações de áreas de preservação permanente (APP's) é algo novo que vem sendo trazido ao debate.

A questão ambiental se coloca como uma proteção à vida das famílias que passam a residir em áreas apontadas como de risco, porque violaram as normativas ambientais que antes desconheciam. A anuência do poder público para com as ocupações irregulares se apresenta diante da impossibilidade administrativa e econômica de resolver tantos problemas sociais.

Assim, o risco vem se apresentando como o justificador de uma política de remoção que deve ser amparada por instrumentos legais e administrativos, orientada pelos estudos especializados, mesmo que não uníssonos, conforme veremos adiante.

Para iniciarmos nosso segue o mapa do Vale do Cuiabá apresentado por um dos diagnósticos estudados.

Mapa 2 – Vale do Cuiabá.



Fonte: relatório “Diagnóstico Sobre Eventos Naturais Extremos ocorridos no Vale do Cuiabá Distrito de Itaipava”, página 05.

### 2.3.1 O Relatório do Ministério do Meio Ambiente.

Logo após o desastre, em Fevereiro de 2011, o Ministério do Meio Ambiente e a ICMBio (Instituto Chico Mendes) elaboraram um relatório tentando analisar a relação da ocupação das Áreas de Proteção Permanente e Unidades de Conservação com as áreas consideradas de risco.

Neste documento, partem do pressuposto que a região tem uma natureza com características de difícil adaptação pelo ser humano, por suas estruturas geológicas e de formação de encostas e que o respeito às áreas de preservação permanentes, mantendo a vegetação nativa intacta, são fundamentais para evitar os desastres naturais, devendo-se assim retirar as famílias dessas áreas que, uma vez ocupadas, passam a ser consideradas de risco. Peguemos uma parte do relatório:

“os escorregamentos da Serra do Mar acontecem há 60 milhões de anos, e vão continuar acontecendo. Para o geólogo, a alternativa mais viável e

econômica é retirar as famílias que vivem em áreas de risco. Pelo menos em tese, até seria possível fazer grandes obras de contenção. Mas por um preço astronômico e sem garantia de dar certo. (ICMBio, 2011, p. 14).

Para assegurar o bem estar da população, evitando enchentes, desbarrancamentos, falta d'água, poluição ou outros desequilíbrios ambientais, deve haver uma política pública mais eficaz de preservação ambiental, respeitando as áreas de preservação permanente e transferindo a população para outras áreas.

Sobre as mudanças climáticas, o documento afirma que o Rio de Janeiro vem sendo afetado de forma implacável pelos eventos climáticos extremos. Remonta os dados históricos que mostram uma continuidade desses eventos para afirmar que todos os anos morrem muitas pessoas decorrentes de uma falta de política que impeça a continuidade dos desastres:

“Em 1987 deslizamentos em Petrópolis e Teresópolis mataram 282. Um ano após, Petrópolis teve sua pior enchente, com 277 mortos e 2 mil desabrigados. Em 2000, Friburgo, Petrópolis e Teresópolis foram devastados pela chuva, resultando em 5 óbitos. No ano seguinte, Petrópolis voltou a sofrer, registrando 48 mortes e 793 desabrigados. Em 2003, foram 33 mortos. Em 2007, 10 morreram em Friburgo, 8 em Sumidouro, 3 em Petrópolis e 2 em Teresópolis. Petrópolis registra mais 9 mortes em 2008.” (ICMBio, 2011, p.28)

Continuando a sua análise para demonstrar que as tragédias só existem pelo descumprimento da legislação ambiental, o relatório passa a tecer comentários sobre a APA de Petrópolis. Embora seja uma área de características urbanas e que considera a ocupação de seu território como relevante para a gestão ambiental, o relatório faz uma referência expressa de que a ocupação urbana dentro da APA tem provocado as alterações responsáveis pelos deslizamentos:

“O fato é que áreas muito próximas ao parque foram severamente atingidas por deslizamentos e rolamento de rochas enquanto que no interior do Parna Serra dos Órgãos, onde a vegetação nativa está bem conservada e onde a intervenção antrópica é mínima, a quantidade de deslizamentos e rolamento de rochas também foi mínima. Esse dado está em sintonia com o apurado para as áreas fora de UCs, nos casos em que os remanescentes de vegetação nativa estavam bem conservada. Isto leva à conclusão de que preservar a vegetação nativa e não ocupar as margens de cursos d'água e as áreas de alta declividade e topos de morros, montes, montanhas e serras, é sem dúvida, a melhor maneira de evitar prejuízos com enchentes e desbarrancamentos, inclusive a perda de vidas humanas. (p. 78)”

E a conclusão do presente documento não poderia ser diferente. Para os Órgãos Ambientais Federais, o que deve ser feito na região é o aumento do rigor no cumprimento e fiscalização da legislação ambiental, retirando as famílias das áreas de proteção ambiental, tanto nas áreas rurais quanto urbanas.

Além disso, a legislação federal deve exigir medidas complementares de proteção a áreas que apresentem localmente características ambientais relevantes ou áreas que estejam sujeitas a riscos de enchentes, erosão ou deslizamento de terra e rolamento de rochas (p. 85).

Aqui aproveitamos algumas imagens e comentários utilizados pelo laudo:

Figura 1 – MMA



Fonte: Relatório do MMA, p. 45

A Figura 1 apresenta a foto aérea (26.01.2011) onde podem ser observados os efeitos da inundação sobre as habitações localizadas na margem do rio. A maioria das edificações afetadas encontra-se total ou parcialmente dentro da faixa de APP de 30 metros. Nota-se também que na margem oposta, no trecho onde a vegetação estava preservada os efeitos da inundação são menores, e, o que é mais importante, não houve prejuízos socioeconômicos e perda de vidas. (MMA, 2011, p. 45)

Figura 2 – MMA, Vale do Cuiabá.

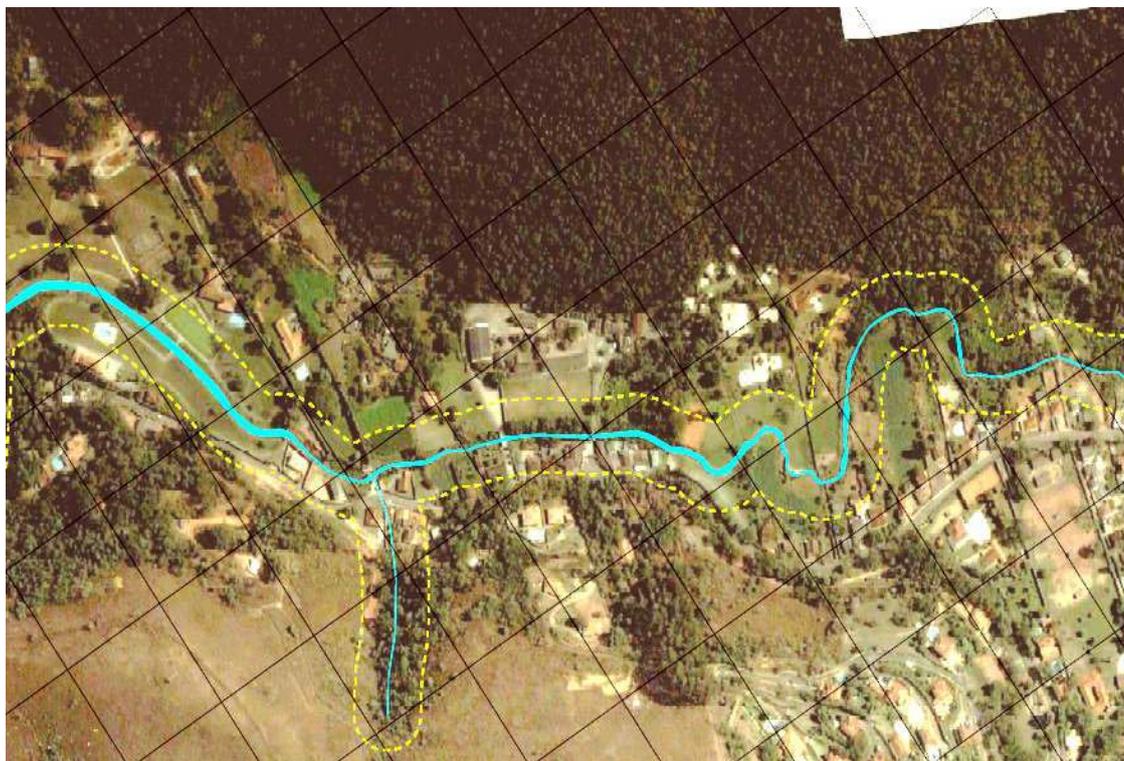


Imagem Google Earth de 2006. Outro trecho do Vale do Cuiabá. Observa-se a ocupação do vale com edificações diversas e atividades de lazer e esporte, inclusive em áreas dentro da faixa de APP de 30 metros em cada lado da margem dos cursos d'água.

Fonte: (MMA, p. 48)

Percebe-se que o laudo federal sobre as tragédias, limitou-se a exigir a efetivação das legislações ambientais, sem, no entanto, preocupar-se com os direitos sociais que estão sendo descumpridos. Ignorou a ocupação da região ocorrida muito antes da edição do Código Florestal de 1965, Lei 4.771, que criou as APPs e, ainda, a possibilidade de regularização fundiária de imóveis que ocupem margens de rios, prevista no novo Código Florestal de 2012, Lei 12.651/12, desde que não se encontrem em área de risco, conforme pode ser percebido pelos comentários das figuras apresentadas acima.

Outra questão relevante é que na figura 48 há um comentário de estranhamento ao fato de existirem equipamentos de esporte e lazer dentro da APP de margem de rio e a proposta do INEA é justamente retirar as famílias para implantar parques fluviais, como veremos adiante.

Há que se dizer que o Órgão Ambiental Federal pouco ajudou o município, vez que 58% do território municipal é área de preservação e, ao sugerir a desocupação dessas áreas, desconsiderou totalmente o aspecto social e as demais políticas públicas que precisam ser implementadas.

Não se fala em direito à moradia, saneamento básico, nem do porquê dessas famílias ocuparem essas áreas de preservação. As questões de prevenção, mudanças climáticas, vulnerabilidade aos desastres socioambientais não são tratadas como políticas públicas essenciais. A preocupação é com a base física, como se a região não fosse habitada, ou como se o meio ambiente estivesse excluído de seres humanos.

Não é possível identificar qualquer proposta concreta ou indicação de política pública federal a ser financiada, fomentada pela administração federal, que possa auxiliar na resolução desses problemas vivenciados, desse ecossistema político chamado cidades brasileiras construídas na região serrana. Os Ministérios de Meio Ambiente, Planejamento, das Cidades, Agrário atuam de forma desconectada e, quando necessário, como no caso, limitam-se a gastar dinheiro público para tecer considerações óbvias e sem eficácia socioambiental. A seriedade do ocorrido na região serrana e o luto produzido em milhares de famílias que vivem nesse lugar, nesse território, são desconsiderados por especialistas que insistem em ver a sociedade a partir de seu olhar técnico, de seus jargões e de sua autoridade.

Os moradores de áreas de risco não estão ali por que querem, mas porque falta gestão pública que possa pensar o ordenamento da cidade de forma socioambiental e participativa, capaz de efetivar os direitos sociais da população, evitando, ou melhor, reduzindo as vulnerabilidades sociais, diante de vários eventos extremos que acontecem na região todos os anos.

### **2.3.2 Vulnerabilidades socioambientais – reconhecendo Petrópolis a partir do Estudo da Fiocruz.**

A Fiocruz, a pedido da Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro, em Fevereiro de 2011, lançou um estudo que apontava a falta de acesso aos direitos da população da região serrana, o que chamamos de vulnerabilidades, como causa das vulnerabilidades aos eventos extremos. Pela primeira vez, um grupo de pesquisadores utilizou os indicadores de falta de acesso a direitos para dizer que a redução dessas fragilidades socioambientais se dá com políticas públicas inclusivas e participativas.

O documento “Mapa de Vulnerabilidade da população do Estado do Rio de Janeiro as mudanças climáticas nas áreas social, saúde e meio ambiente” foi realizado sob a coordenação dos professores Martha Macedo de Lima Barata e Ulisses Confalonieri, embora tenha sido

lançado em um seminário na Secretaria de Meio Ambiente, não foi incorporado pelas políticas públicas do Estado.<sup>82</sup>

Nesta pesquisa, tentou-se identificar os aspectos ambientais, sociais e de saúde humana sensíveis a variações climáticas (anomalias de precipitação e temperatura), associados a cenários futuros de mudança global do clima, considerando o período 2010-2040, numa abordagem quantitativa. Com isso criaram um Índice de Vulnerabilidade Municipal (IVM), no intuito de subsidiar a incorporação dos riscos climáticos na formulação de políticas públicas no Estado do Rio de Janeiro (ERJ). Buscando dados de diversas fontes, construíram diversos indicadores que, ao final, deduzem o índice de vulnerabilidade ambiental.

Utilizando-se dos conceitos sobre vulnerabilidade apresentados tanto na Lei 12.187/2009 (Política Nacional sobre a Mudança do Clima) e diversos autores da área, consideram como diretriz norteadora da pesquisa o que há de base comum nestas diferentes definições: “que as variáveis e indicadores incluídos nas métricas devem capturar três características básicas da vulnerabilidade, a saber: exposição, sensibilidade e capacidade adaptativa (ou de resposta).” (FIOCRUZ, 2011, p. 16)<sup>83</sup>

Para esta análise, agregaram as informações considerando um fator de risco e projetaram os cenários criados pelo INPE para as próximas décadas, representando as anomalias de parâmetros climáticos. Com isso, “o fator exposição” está refletido nos componentes da vulnerabilidade ambiental. A sensibilidade está basicamente associada ao componente epidemiológico, ou seja, ao conjunto de agravos à saúde sensíveis à variação do clima. A capacidade adaptativa vincula-se, por sua vez, ao indicador de vulnerabilidade da família.” (FIOCRUZ, 2011, p. 16)

Dentro da pesquisa, os autores apresentaram alguns índices de vulnerabilidade, obtidos pela amostra quantitativa, com coleta dos dados para preenchimento do cálculo matemático e algumas projeções de cenário.

Nossa intenção ao trazer os resultados desta pesquisa baseia-se em dois motivos: o primeiro, mostrar que Petrópolis, no que diz respeito ao Índice de Variação Ambiental, é 100% vulnerável aos eventos extremos, sendo bastante vulnerável também socialmente; e, ainda, utilizar algumas ferramentas de análise como sugestões para nossa coleta de dados.

---

82 Disponível na página: <http://pt.scribd.com/doc/52645505/Relatorio-4-Fiocruz-240211>.

83 Idem.

O primeiro índice a ser apresentado foi o Índice de Vulnerabilidade Social da Família. O objetivo foi a construção de um indicador que sintetizasse as dimensões relevantes da pobreza, com a possibilidade de agregação para qualquer grupo demográfico identificado como mais vulnerável, no nível de cada família. Para tanto, foram consideradas: a) estrutura familiar: atenção e cuidado com as crianças, adolescentes e jovens, presença de cônjuge, ausência de desvantagem física ou social; b) acesso ao conhecimento: analfabetismo, escolaridade; c) acesso ao trabalho: disponibilidade de trabalho, qualidade do posto de trabalho, remuneração; d) disponibilidade de recursos: índices de pobreza; e) desenvolvimento infanto-juvenil: proteção contra o trabalho precoce, acesso à escola, progressão escolar, mortalidade dos filhos; f) condições habitacionais: propriedade/densidade, abrigabilidade, acesso a serviço de abastecimento d'água, acesso ao esgotamento sanitário, coleta de lixo, serviço de energia elétrica, acesso a bens duráveis.

No presente estudo, entendeu-se vulnerabilidade como uma unidade de agregação, no intuito de estimar a capacidade de resposta à variação dos eventos climáticos. Um determinado município que contenha percentual expressivo de famílias em pior situação, frente ao conjunto das seis dimensões aqui avaliadas, deve possuir famílias que tenham menor resiliência às projetadas variações do clima. (FIOCRUZ, 2011, p.48)

Para os autores, a “vulnerabilidade não se distribui de forma homogênea e uniforme no espaço intra-urbano, da mesma forma que não se concentra em alguma área contígua definida, ou seja, a segregação social no espaço não é “perfeita”. Nem todos os assentamentos identificados como de baixa renda são ocupados apenas por pobres e nem todos os pobres ocupam áreas tidas como carentes. Essa constatação imediata para qualquer observador atento reflete, ao mesmo tempo, algumas das dificuldades clássicas para se definir, caracterizar e localizar as diversas situações de vulnerabilidade social.” (FIOCRUZ, 2011, p. 49)

No caso de Petrópolis, os índices calculados pela pesquisa de vulnerabilidade da família, foram de 0,60, numa projeção que vai de 0 a 1. Os elementos de análise, apresentados pelos pesquisadores da Fiocruz, além de apontar a fragilidade social do município, fornecem pistas de elementos que devem ser observados para identificação da suscetibilidade de algumas regiões onde a presença do Estado, como executor de políticas públicas sociais garantidoras da dignidade humana, mostrou-se ineficaz. Ademais, apontam ausências/fragilidades de políticas públicas sociais, que uma vez realizadas poderiam contribuir na redução das vulnerabilidades.

É neste momento que o conceito de Justiça Climática se aproxima dos Direitos Humanos. Quando visualizamos a negação dos direitos fundamentais, da ausência de produção da dignidade da pessoa humana. Mostrar a conexão entre os conceitos fortalece o argumento que sem efetivação de direitos não há política de redução de riscos.

A pesquisa é importante porque sistematiza informações socioeconômicas para expressar em números a vulnerabilidade, demonstrando que é diretamente proporcional à ausência de direitos. Por outro lado, reforça a nossa posição de que o enfrentamento das consequências dos desastres socioambientais se dá também na construção de políticas de acesso a direitos fundamentais, aumentando as capacidades da população afetada, para usar um conceito de SEN (2005).

Outro índice que nos parece importante é do Vulnerabilidade Ambiental (IVAm), pois inclui características de sistemas biofísicos vulneráveis, eventos relacionados aos clima, bem como uma série histórica de eventos meteorológicos extremos, conforme registro da Defesa Civil. O IVAm é composto por: Indicador de Cobertura Vegetal; Indicador de Conservação da Biodiversidade; Indicador de Linha de Costeira; e Indicador de Eventos Hidrometeorológicos Extremos.

No caso de Petrópolis, num referencial de 0 a 1, foram identificadas as fragilidades de Indicadores de Cobertura Vegetal: 0,75; Indicação de Conservação da Biodiversidade 0,75 e Indicador de Eventos Extremos 1,00. A soma desses índices apresenta uma fragilidade ambiental de 0,67. As cartografias estão sobrepostas e o estudo demonstra uma série de mapas do Estado do Rio de Janeiro em que é possível alimentar com dados o programa desenvolvido com a pesquisa e verificar as alterações desses índices. Esses dados demonstram o quanto a questão ambiental está presente, mesmo que dissociada da questão social.

Pensar a relação com a natureza de uma forma ampla e não só como obediência às leis de proteção às áreas de preservação é urgente e necessário. A forma como a preservação da natureza se harmoniza com a efetivação dos direitos fundamentais.

A região serrana e no caso específico, Petrópolis, requer outra percepção dos moradores e autoridades públicas da relação entre ser humano e natureza. É preciso aprender a morar na Serra, a conviver com a sua natureza. Esta, sendo reconhecida como sujeita<sup>84</sup> de direitos, como ser vivente com direito de existência e plenitude. O ser humano que habita esse

---

84 Aqui, mais uma vez, estamos no apropriando do debate dos direitos da natureza produzido em toda a América Latina.

ser integral deve buscar harmonizar-se com ele a partir de práticas culturais locais em que ambos se potencializem em dignidade e bem viver.

A função socioambiental das cidades deve ser pensada em prol da construção de um Plano Diretor que pense as fragilidades locais em harmonia com o direito de morar em segurança, que respeite o direito da população de ter acesso aos direitos básicos para uma vida digna, e que considere o elemento das mudanças do clima como um indicador a mais de vulnerabilidade, que exige políticas públicas voltadas para a adaptação e mitigação, considerando a maior ocorrência de eventos extremos.

Por fim, vale a pena destacar o Índice de Vulnerabilidade Geral (IVG), pois se trata do produto final da pesquisa, agregando diferentes variáveis e associando a cada município do ERJ uma medida comparativa (valor numérico) com respeito a sua vulnerabilidade frente às mudanças climáticas esperadas nas próximas décadas. Como conclusão, os municípios que apresentarem maiores valores de IVG em relação aos demais demonstrarão maior necessidade de atenção sob os aspectos do estudo.

O IVG, o primeiro componente do IVM, é formado por: Índice de Vulnerabilidade da Saúde padronizado – IVSp; Índice de Vulnerabilidade Social da Família padronizado – IVSFp; e Índice de Vulnerabilidade Ambiental padronizado – IVAm.

Para Petrópolis o índice encontrado foi de 0,54. A pesquisa demonstra como Petrópolis está fragilizada com as mudanças climáticas e que é necessário pensar em políticas públicas ambientais e sociais que possam reduzir as vulnerabilidades da população.

É interessante perceber que tanto o Atlas de Desastres do Ministério da Integração Nacional, antes apresentado, quanto o estudo realizado pela Fiocruz a pedido da Secretaria Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro, apontam para a necessidade de investimentos em longo prazo em políticas sociais, notadamente de moradia, para a redução de vulnerabilidades.

### **2.3.3 Diagnóstico realizado pelo Grupo de Trabalho de Segurança Ambiental da Região Serrana a pedido do AMPERJ – Instituto Superior do Ministério Público.**

Em junho de 2011, a pedido do Ministério Público Estadual, foi produzido um estudo sobre as razões ambientais que provocaram o desastre de janeiro de 2011, por vários profissionais especialistas na área: engenheiros agrônomos, geógrafos e biólogos. Não consta no documento como foram escolhidos, ao que parece, pelo conhecimento na região serrana. O

trabalho teve o apoio institucional da Repsol S.A, TV Globo, Prefeitura Municipal de Petrópolis, MMA-ICMBio, CON CER, Mosaico Ambiental Ltda., Embraero e Predicópias.

Para a compreensão dos eventos foi definida como metodologia:

“ 1) Realização de vistorias diretamente nas áreas afetadas e nas supostas áreas-fonte dos movimentos de massa deflagrados em alta encosta; 2) Obtenção e exame de dados cartográficos relacionados à bacia hidrográfica e Região Serrana, na qual se encontrava inserida a localidade do Vale do Cuiabá. Num movimento praticamente simultâneo, passou-se a integrar os dados que chegavam do campo àqueles disponíveis nas bases cartográficas, com objetivo de gerar reflexão, com a máxima lógica possível.” (AMPERJ, 2011, p. 12)

O relatório com cerca de 60 páginas, descreve os movimentos de massa ocorridos no dia 11 de janeiro de 2011 e inicia tentando explicar o fenômeno meteorológico, depois a relação entre florestas e solos, e então fala sobre as dimensões humanas dos acontecimentos, seguindo as conclusões com 10 sugestões ao Ministério Público Estadual.

Vale destacar as considerações apontadas a respeito da Mata Atlântica e de seu solo frágil, pobres em nutrientes, sem enraizamento profundo, que dificultam a estrutura dos solos. Segundo os estudiosos, embora a maioria dos escorregamentos tenham ocorrido em áreas naturais, mesmo estes foram provocados pela ação humana, vez que a história de Petrópolis conta que aquela região fora devastada desde o século XVIII para a criação de pastagens (p. 22). Assim puderam concluir:

“Por fim, para concluir os esclarecimentos sobre o papel da vegetação, em consórcio com os solos, na proteção das encostas, deve-se ter em mente que, havendo condições mecânicas para que uma encosta entre em colapso, em face de solifluxão, nenhuma vegetação será capaz de impedir que isso ocorra. Seu enraizamento superficial, com baixos índices de biomassa subterrânea, além da impossibilidade de resistência contra o peso imposto pelas imensas massas de solo, pela força da gravidade, torna impossível semelhante tarefa. O grande equívoco interpretativo, quanto à capacidade da floresta de evitar fenômenos desta natureza, reside em crer que os efeitos da vegetação sejam de resistência mecânica.” (AMPERJ, 2011, p. 26)

Após identificar as dificuldades de convivência do homem com a Mata Atlântica, os especialistas tentam relacionar a atuação do homem na natureza e as consequências nefastas nas vidas das pessoas. A relação de devastação está clara e condenada pela legislação ambiental. Bem no início do subtítulo, os autores são claros ao afirmar:

“A destruição, evidentemente, não se limitou às áreas legalmente protegidas, mas concentrou nelas seus maiores efeitos: 72,4 % dos movimentos de massa ocorreram em APPs, a maioria APPs de margem de rio (39%) e declividade superior aos 45°(13%). Ou seja, a maioria das vítimas foi feita em áreas que a Legislação reconhecia como sendo NÃO EDIFICÁVEIS e vedadas à ocupação.” (AMPERJ, p. 40)

Justificando a ação humana como uma ilegalidade, imprudência e imperícia, os autores avançam da necessidade de mudanças de paradigmas de compreensão dos fenômenos naturais, devendo modificar até mesmo leis, para que a segurança ambiental seja preservada e pessoas sejam protegidas. Sem mencionar quem atuou com negligência, imprudência ou imperícia, propõem o rigor das leis e do cumprimento das mesmas pelo Poder Público a fim de que se estabeleça a Segurança Ambiental:

“Esse diagnóstico reforça o conceito, cada vez mais aceito, de que as áreas de preservação permanente (APPs) ou faixas marginais de proteção (FMPs) transcendem sua função de proteção da natureza, para se constituírem em áreas de segurança para o próprio ser humano, razão maior da conservação do ambiente (SEGURANÇA AMBIENTAL). Deveriam, portanto, ser demarcadas a partir de estudos geomorfológicos e hidrológicos, onde fossem analisados os processos, prioritariamente a meros limites artificiais usualmente definidos, em tabelas arbitrárias e desconectadas da realidade.” (AMPERJ, 2011, p. 46)

O conceito de Segurança Ambiental, embora apresentado desde início quando definiram o nome do Grupo de Trabalho, não foi explicitado a nenhum momento. Para os autores, ao que parece, tal segurança é definida por áreas que não impõem risco de escorregamentos, alagamentos, etc. Está diretamente relacionada às áreas de proteção ambiental e à necessidade de esvaziamento humano. A consequência desse raciocínio é a indicação de que todas as áreas atingidas pelo desastre sejam consideradas como áreas de risco e imediatamente esvaziadas para se evitar novas tragédias.

Ainda, o estudo detalhado de todas as possíveis áreas de risco, com cartas geotécnicas, estudos minuciosos, a fim de que de que todas essas áreas sejam esvaziadas, proibindo novas construções em áreas já apontadas como de risco, mas que ainda não atuou o Poder Público e que todas as regiões de risco sejam transformadas em Unidades de Conservação para preservação ambiental.

O relatório é bem ilustrativo quanto à “ambientalização” do conflito entre meio ambiente e direito à moradia na região serrana, principalmente por trazer uma linha

interpretativa da vulnerabilidade da mata atlântica diante da ação do homem e da fragilidade dos argumentos de reflorestamento e de proteção das matas nativas.

Deixa de apresentar uma visão de meio ambiente mais multidisciplinar da área histórica e social, desconsiderando as questões da construção social do espaço urbano. A Mata Atlântica tem sido habitada e urbanizada desde o descobrimento do Brasil e é dessa relação entre o homem e o meio ambiente que se poderá encontrar algumas soluções para a redução das consequências dos eventos extremos. O meio ambiente não é mais a floresta de modo isolado, mas sua interação do homem em suas diversidades de classe. (GUERRA e CUNHA, 2005)

Ocorre que o entendimento apresentado pela AMPERJ convence operadores do Direito: membros do Ministério Público, Juízes, advogados, em razão das limitações na formação socioambiental destes profissionais. A consequência é uma visão mistificada do discurso técnico e uma falta de sensibilidade de perceber as mazelas das famílias que residem nestes territórios, que agora são apontados como de risco. A tendência é a criminalização e culpabilização dos afetados, como se a eles restasse outra ocupação urbana que não a irregular e insegura.<sup>85</sup>

#### **2.3.4 Relatório de visita técnica no Vale do Cuiabá, Petrópolis-RJ, realizada pela APEA – Associação Petropolitana de Engenheiros e Advogados.**

O presente relatório foi realizado em 05 de abril de 2012 pela APEA (Associação Petropolitana de Engenheiros e Arquitetos), por solicitação da Frente Pró Petrópolis (FPP), para ser entregue ao Ministério Público Estadual, tendo em vista que mais um ano tinha se passado da tragédia e existiam muitas denúncias a respeito da omissão e má gestão do dinheiro público contra o Poder Público Estadual, a partir do INEA.

Os profissionais que participaram do estudo definiram como intencionalidade da atuação “contribuir para que as ações de Governos possam ter critérios técnicos bem definidos em projetos com a finalidade de minimizar os danos causados pelas chuvas na região e apresentar sugestões para as ações necessárias a serem implementadas pelos diversos Poderes Públicos do Estado do Rio de Janeiro e Governo Federal.” (APEA, 2012, p. 02).

---

85 Aqui não é diferente do debate de criminalização da pobreza, em que os pobres são potenciais contraventores, ilegais e para evitar tamanhas violações, mais leis, mais fiscalização e mais punição.

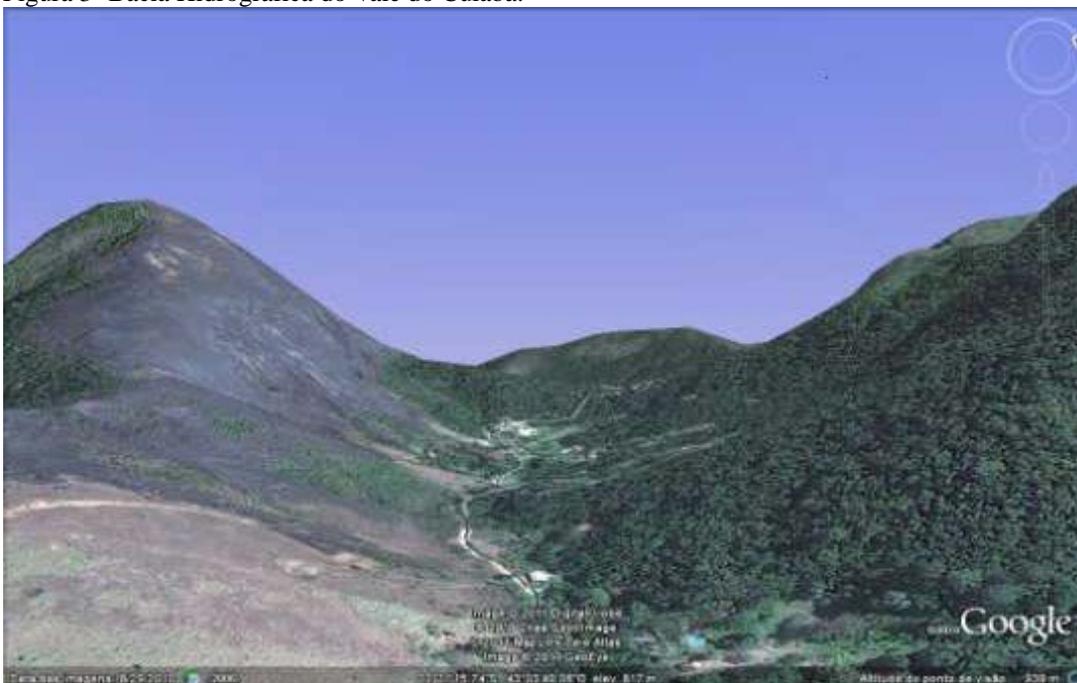
O Relatório é formatado com uma descrição geral do evento, ressaltando os deslizamentos e consequências; diagnóstico da causa dos eventos, apontando, além das chuvas, o desmatamento de mais de 1.500 ha de mata e reforçando a necessidade de reflorestamento para estabilização da bacia hidrográfica; conclusões e considerações.

Este relatório nos chama a atenção porque, embora reconheça o desmatamento, a atuação do ser humano na natureza de forma predatória e a ocupação indevida de áreas protegidas por lei, sugere algumas recomendações que superam a simples remoção, sinalizando a possibilidade de redução dos riscos e construção de políticas públicas de intervenção de engenharia.

Conclusões estas que foram ignoradas pelos gestores do INEA e que continuam presentes no debate “técnico”, vez que os autores do laudo participam de várias frentes de fiscalização do poder público, inclusive assessorando o Ministério Público Estadual.

Os estudos são construídos a partir de uma visão da Bacia do Cuiabá como uma grande concha assim visualizada:

Figura 3- Bacia Hidrográfica do Vale do Cuiabá.



Vista geral da última bacia hidrográfica drenante do afluente localizado à esquerda, no final do Vale do Cuiabá. (APEA, 2012, p. 03)

Por verem a bacia como uma concha, os desmatamentos provocados pelos grandes proprietários de terra têm mais impacto na drenagem do rio do que a ocupação em si da margem e devastação da mata ciliar, porque, sem floresta, a bacia enche muito rápido. Assim,

os fundamentos técnicos apontados por este estudo poderiam ter alterado até o número de casas consideradas em área de risco pelo INEA e a consequente regularização fundiária em favor das famílias, vez que o atual Código Florestal autoriza a ocupação, desde que fora de área de risco.

As considerações apontadas foram:

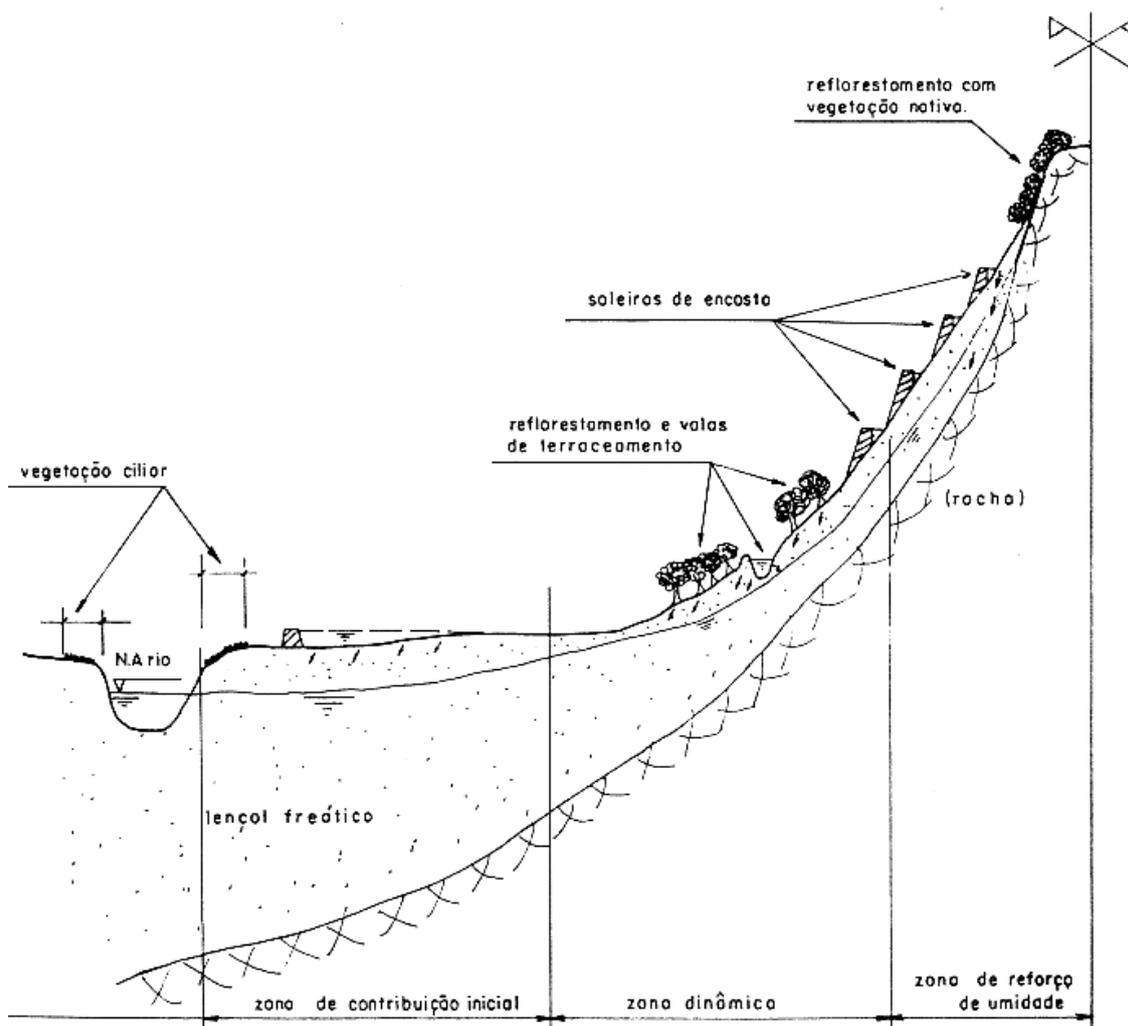
1. Indícios de Negligência- apresentam que viram indícios de abandono do Poder Público Municipal e Estadual. O rio assoreado, casas com focos de mosquitos de dengue, ruas sem asfalto.

2. Indícios de Má Execução – a dragagem e bota fora dos rios foi feita de forma equivocada e sem proteção. O rio era desassoreado e imediatamente a areia voltava para dentro. A equipe reforçou o que estava sendo denunciado há um ano pelos moradores.

3. Ações nas Encostas e Fundos de Vale – a equipe propõe o reflorestamento de toda área, obrigando os proprietários a fazerem com o apoio do poder público. Adicionalmente, deve haver obras nas encostas dos morros para promover a recarga dos lençóis freáticos. Estas obras podem ser: as soleiras de encostas, as valas de terraceamento e as bacias de recarga. Também sugerem a construção de bacias de retenção de água nas encostas para amortecer os picos de cheias.

Apresentam até um esquema para a realização das obras:

Figura 4 – Esquema de obras apresentado pela APEA.



Croquis esquemático de algumas obras e atuações de encostas usuais indicadas para a regularização espacial de vazões fluviais visando a atenuação às secas e enchentes em bacias hidrográficas. (Fonte: APEA, 2012, p. 24)

4. A priorização da construção de pequenas e médias barragens formando reservatórios de cheias para controlar as trombas d'água que podem vir a descer dos rios afluentes ao Vale do Cuiabá nas épocas de chuvas intensas. Sobre o assunto vale destacar a seguinte opinião dos autores: "Os reservatórios de cheia são uma obra de engenharia fundamental para evitar ou reduzir bastante as tragédias de inundações de áreas ocupadas pelo ser humano, como a ocorrida no Vale do Cuiabá." (APEA, 2012, p. 26)

5. Estímulo ao Turismo e ao Abastecimento de Água Sustentável. Usar a preservação e a potencialidade ambiental da região para gerar renda aos moradores da região.

6. Programa Permanente de Monitoramento Ambiental.

7. Medidas de Educação Ambiental e Sobre Riscos e Segurança. A proposta é de conscientização dos riscos e aprender a se relacionar com a natureza. Aqui os autores destacam a necessidade de retirada da população que se encontra em alto risco, demonstrando que as medidas sugeridas tendem a reduzir os riscos existentes.

O presente estudo não foi incorporado em nenhuma ação promovida pelo INEA na região do Vale do Cuiabá. Optou-se por reformar a calha do rio, retirar as famílias, numa obra que os engenheiros da APEA, neste momento, chamam de irresponsável e imperita.

As obras sugeridas reduziriam os impactos de chuvas em grande escala, tão rotineiras na região, mas também reduziriam a área de risco e distribuiriam responsabilidades ambientais para além dos impactados pelo evento natural. Grandes proprietários de terra na região teriam que aceitar a intervenção governamental para garantir a segurança na posse dos pobres que foram diretamente atingidos pelas chuvas.

Atualmente, existe um debate na região, recebido pelo MPE, da necessidade de se rever as obras do INEA tendo em vista que elas não são suficientes para conter as chuvas, caso ocorra outro evento das mesmas proporções. Segundo os autores deste relatório, como o INEA não reflorestou nem os topos de morro e nem as áreas de preservação permanente, muito menos fez as contenções e barragens, limitando-se apenas em plantar grama no local e retirar famílias, se chover e acontecer os escorregamentos de massa previstos como possíveis, nem as casas das pessoas estarão lá para segurar a enchente. Portanto, ela descerá rio abaixo provocando novas vítimas que ainda não tinham sido atingidas, englobando toda Itaipava. Segundo os técnicos, com a atuação do INEA, a próxima tragédia terá muito mais afetados.

#### **2.4 Vale do Cuiabá, Itaipava, Petrópolis. Conhecendo seu território para além da tragédia.**

A análise, por esta pesquisadora, da incidência do Estado do Rio de Janeiro no Vale do Cuiabá e sua política de reconstrução das moradias para os afetados pelas chuvas de 2011 exigiu muito de imaginação sociológica e disciplina. O exercício da construção do conhecimento de forma coletiva, o reconhecimento do saber popular e da identificação das “estranhezas” que a intervenção estatal provocava, gerou em nós um saber e ao mesmo tempo

nos desafiou a trazer ao público em geral os limites a serem superados para a construção de uma política de reconstrução de moradias que efetive direitos.<sup>86</sup>

Durante os quase quatro anos que separam as chuvas de 2011<sup>87</sup> e o fechamento desta tese, novembro de 2014, acompanhamos as ações realizadas pelas Secretarias de Governo do Estado do Rio de Janeiro no território pesquisado. Participamos das reuniões na Comissão Permanente de acompanhamento das obras do Vale do Cuiabá instalada na Câmara de Vereadores de Petrópolis e presidida pelo Vereador Silmar Fortes. Tivemos acesso a todas as Atas desta Comissão em que agentes do Estado apresentavam seus projetos e prestavam informações relevantes à comunidade e sociedade, embora tenhamos usado apenas as registradas até 2013. Estivemos em mais de 160 reuniões comunitárias, no Palácio do Governo do Estado, em Audiências Públicas. Acompanhamos a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República em duas atividades de visita à região serrana. Realizamos quatro denúncias de violações de direitos ao Ministério Público Estadual e provocamos uma Audiência Pública na Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro sobre as violações de direito à moradia na região serrana.<sup>88</sup> Tivemos acesso a alguns documentos oficiais de forma solta e desconectada do todo e a muitos produzidos por atores diversos dos produzidos pelos responsáveis pela política de reconstrução.

Através da metodologia da observação direta, tentamos reconstruir o lugar a partir da representação dos moradores e, ao mesmo tempo, refletir sobre as dificuldades encontradas a nível local para a execução de políticas públicas de reconstrução das moradias. Construindo os problemas desta pesquisa a partir da percepção da atuação do Estado, vivenciada pelos moradores, buscamos entender porque o direito ao território, às relações sociais, à propriedade, a posse, a reconstrução de casas é tão difícil de efetivar a nível local. Esse olhar diferenciado nos fez analisar os documentos a que tivemos acesso na pesquisa para tentar responder a pergunta que acompanhou a tese: quando a casa sai?

MARTINS (2000) propõe uma sociologia da vida cotidiana para se opor à visão totalmente negativa que o senso comum tem para a interpretação acadêmica. Trata-se de reconhecer os saberes construídos coletivamente por uma sociedade e dar-lhe valor como

---

86 MILLS (2009, p. 50) afirma que, para sairmos da prosa acadêmica, devemos superar a pose acadêmica. Nosso desafio é uma escrita clara, em que o método norteia o pensamento sem rigidez e que desvele as estruturas sociais existentes no objeto estudado para o mundo.

87 Trabalhamos com as coletadas de informações até Dezembro de 2012.

88 Essa tese não se esgota em si mesmo. Nosso trabalho se propôs a ser dinâmico e parceiro da comunidade objeto de estudo. Durante todo o processo atuei também como assessora jurídica popular e fiz questão de denunciar as violações e violências sofridas pelos afetados por desastres no Vale do Cuiabá.

conhecimento. É preciso resgatar o lugar de conhecimento do senso comum, a fim de que se reconheça o homem sujeito da história:

“o senso comum é comum não porque seja banal ou mero e exterior ao conhecimento. Mas porque é conhecimento compartilhado entre os sujeitos da relação social. Nela o significado a precede, pois é condição de seu estabelecimento e ocorrência. Sem significado compartilhado não há interação. Além disso, não há possibilidade de que os participantes da interação se imponham significados, já que o significado é reciprocamente experimentado pelos sujeitos. A significação da ação é, de certo modo, negociada por eles. (MARTINS, 2000, p. 59)

A valorização do senso comum numa sociologia do cotidiano nos parece importante para se pensar a situação de desastre vivida no Vale do Cuiabá e das soluções que podem vir da comunidade como resposta à necessidade de reconstrução do lugar.

O mesmo autor afirma que, nas situações de anomia e desordem, o homem comum é capaz de resolvê-las porque tem a capacidade de interpretá-las, podendo “remendar as fraturas da situação social”. (MARTINS, 2000, p. 61)

E foi isso que aconteceu no Vale do Cuiabá e na região serrana. A rede de solidariedade que se estabeleceu, assim como a força do homem comum de superação dos obstáculos vividos pela ausência de políticas públicas de assistência eficientes, fizeram com que a população construísse suas formas de convivência com o território. Criaram-se pontes alternativas, estruturas de moradia e acolhimento, escolas em espaços precários. A força do saber coletivo foi usada a serviço de todos.

Essa construção coletiva do saber se dá em um determinado território. HAESBAERT (2004, p. 1), afirma que o conceito de território, desde a origem, esteve vinculado a uma dupla conotação, material e simbólica, de apropriação da terra, do ponto de vista jurídico-política, e também de usufruto, apropriação que inspira uma identificação positiva.

Esse território é dinâmico e dentro dele está presente as relações de dominação e disputas que compõem a sociedade. Segundo o autor:

“Enquanto “continuum” dentro de um processo de dominação e/ou apropriação, o território e a territorialização devem ser trabalhados na multiplicidade de suas manifestações – que é também e, sobretudo, multiplicidade de poderes, neles incorporados através dos múltiplos agentes/ sujeitos envolvidos. Assim, devemos primeiramente distinguir os territórios de acordo com os sujeitos que os constroem, sejam eles indivíduos, grupos sociais, o Estado, empresas, instituições como a Igreja etc. As razões do controle social pelo espaço variam conforme a sociedade ou cultura, o grupo

e, muitas vezes, com o próprio indivíduo. Controla-se uma “área geográfica”, ou seja, o “território”, visando “atingir/afetar, influenciar ou controlar pessoas, fenômenos e relacionamentos” (Sack, 1986:6. *Apud* HAESBAERT, 2004, p. 3)

A territorialidade exprime também a dimensão cultural e econômica do humano com relação ao território. Está “intimamente ligada ao modo como as pessoas utilizam a terra, como elas próprias se organizam no espaço e como elas dão significado ao lugar” (HAESBAERT, 2004, p. 3) O saber socialmente construído em um determinado território exprime uma territorialidade que deve ser preservada. Trata-se de um direito de manter suas relações sociais e seu modo de se organizar socioeconomicamente.

Nesse sentido, falar do Vale do Cuiabá, do evento natural ocorrido, desafia-nos a dar visibilidade ao cotidiano das pessoas para que este possa ser respeitado, valorizado, preservado, no momento da produção das políticas públicas.

#### **2.4.1 Da ocupação do Vale do Cuiabá até os dias que antecederam as chuvas.**

O Vale do Cuiabá está localizado em Itaipava, 3º Distrito de Petrópolis e encontra-se a 25 quilômetros do centro do Distrito, pela estrada velha Petrópolis-Teresópolis. Para se chegar ao centro da cidade, onde fica a região administrativa da cidade, é necessário seguir por mais 20 quilômetros.

Considerado um bairro rururbano<sup>89</sup>, caracteriza-se por pouca densidade demográfica e muitas paisagens naturais, com perfil para o turismo ecológico, mas também por ausência de políticas públicas urbanas, como mobilidade, saúde, saneamento básico, coleta de lixo, vulnerabilizando um grupo social que vive no local: os trabalhadores dos sítios.

Saboia (2012), sob a Curadoria de Vieira (2012), produziu um livro de artes sobre a história do Vale do Cuiabá e das famílias e fazendas que inicialmente ocuparam a região.

Da ocupação inicial por índios da nação Aimoré, passando pela concentração de escravos fugitivos das fazendas da Região no Vale da Tapera<sup>90</sup>, os autores demonstram que os primeiros fazendeiros que compraram terras no local eram descendentes de portugueses que

---

89 De acordo com parágrafo 1º do Art. 9º da Lei Municipal 5.393/98, Setor Rururbano é aquele caracterizado pela mescla de atividades urbanas e rurais.

90 Atualmente, há um quilombo em processo de demarcação pela Fundação Cultural Palmares, o Quilombo da Tapera.

vieram trabalhar no Brasil. Dedicavam-se a agricultura, criação de gados e de suínos. Produziram cana-de-açúcar e abasteceram engenhos da região. (SABOIA, 2012, p. 25)

Os autores vão tecendo a história do Vale vinculada às ilustres famílias que vêm habitando a região, algumas de maneira mais produtiva, mas principalmente como alternativa rural à vida urbana do Rio de Janeiro. Vale ressaltar que o Curador da obra, Antônio Alberto Gouveia Vieira, é membro de uma ilustre família que possui grande propriedade na região, cujo tio é presidente da Firjan (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro).<sup>91</sup>

Nas entrevistas realizadas no Vale do Cuiabá<sup>92</sup>, descobrimos também o processo de ocupação das famílias simples da região: como chegaram, o que faziam, como eram as relações de produção local. Através dos relatos de moradores antigos da região, como o casal de moradores em que a esposa reside no Cuiabá desde o nascimento, 1942, pudemos perceber que a memória de ocupação remonta ao século XIX.<sup>93</sup>

Segundo os informantes números 1 e 2, no terreno onde residiam, havia seis casas: três de um lado do rio e três do outro. Apenas duas casas ficaram em pé, mas estão na área de risco e seus moradores não podem retornar para lá, embora o terreno seja de propriedade dos mesmos, adquirido por herança:

“meu pai era carpinteiro, pedreiro e tinham um terreno de herança. A família tinha terra lá no ponto final. Eram 6 irmãos. A terra era de moradia, tinha horta, plantação, uma agricultura para eles mesmos. Meus avós viviam da renda da terra: alugavam pasto, casas para os vaqueiros que traziam bois de minas, Teresópolis e iam para o matadouro de Petrópolis. Como Itaipava era caminho, paravam no Vale do Cuiabá. Casa de botar arreios, montarias, tinha pensão para descansar...” (Entrevistada número 1)

Segundo a informante, essas terras provavelmente foram ocupadas por colonos ainda no século XIX, vez que seu pai era português, da família Cabral, e sua mãe descendente de dinamarqueses: “meu avô faleceu, meu pai faleceu e os filhos foram ficando lá. Todos os filhos herdaram um pedaço do pasto e um pedaço da casa. Minha avó ficou com um pedaço da casa, mas depois vendeu.” (Entrevistada número 1)

---

91 Ao tratar da construção das moradias, mais adiante, ver-se-á que a Firjan, mediante doações solidárias, construiu 25 unidades habitacionais no Vale em um terreno doado por outra importante família, os Cápua. Posteriormente, o Estado do Rio de Janeiro produziu mais 50 unidades habitacionais na continuidade do terreno doado pela Firjan.

92 Realizamos entrevistas no ano de 2012 e estas estão identificadas por números para preservação dos informantes.

93 Para esse casal, a Sra. é considerada informante de número 1 e o Sr. informante de número 2.

SABOIA (2012) assim descreve a ocupação pela família Cabral:

“Algumas famílias pioneiras lá se estabelecem por volta de 1830, como é o caso dos Cabral. O Governo da província estimulava a vinda de 150 casais dos Açores e da Ilha da Madeira, e vários deles se espalham ao longo do rio Piabanha e no Cuiabá.” (SABOIA, 2012, p. 09)

Três irmãos moravam na casa herdada pelo pai, no ponto final do Cuiabá. A gleba herdada pela informante e que morava com sua família era a de número 10, do tamanho de 29.500 m<sup>2</sup>. O terreno, embora grande, tinha uma área pequena de baixada, mais próxima do Córrego Peroba, e por isso as casas foram construídas ali. As demais partes são constituídas de matas e morros.<sup>94</sup>

Ela morava perto do córrego das perobas, um leito pequeno, com o máximo de um metro e meio de largura e 20 cm de profundidade. Lembra-se que o rio Santo Antônio era como é hoje, passando pelos mesmos caminhos: “As pessoas iam aterrando o rio, jogando entulhos, alterando o leito do rio. Com as chuvas, o rio reivindicou o normal. Agora o córrego tem mais ou menos 3 metros de largura e 20 cm de profundidade.” (Entrevistada número 1)

Com as alterações depois da chuva, o terreno foi mexido, dificultando a reconstrução das casas, principalmente pelo fato de serem pobres e necessitarem de uma ajuda governamental para a reconstrução. O Governo Estadual optou em inserir-lhes no “benefício da casa popular”, impossibilitando-os de morarem em seu imóvel, agora interditado, sem pagamento de qualquer valor monetário.

A informante, que atende pelo sobrenome Cabral, faz parte dos inúmeros que habitavam aquela região. Nos anos que percorremos os territórios, ouvimos alguns relatos dessas famílias, embora não tivéssemos nos concentrado neste ponto. Apenas quando conhecemos a anotação bibliográfica dessa vinda de portugueses para a região e os relatos das famílias é que percebemos a relevância do assunto para fins desse trabalho. A obra do INEA foi eficiente em expulsar os últimos herdeiros de um território ocupado no século XIX e apagar uma parte da memória da Brasil, disponibilizando a região para as novas ocupações de veranistas.

Trazendo um pouco de suas memórias sobre o Vale do Cuiabá nos informou que o mesmo sempre fora muito habitado e que a maioria das pessoas trabalhavam nas fazendas:

---

94 Neste momento, mostrou-me os documentos ainda no nome de seu pai. São proprietários, não foram indenizados pela terra e conseguiram uma casa popular para cada um agora em 2014.

Machado Coelho (proprietário: Iris Sanches), Sampaio (proprietário: Alberto Soares), Salgado (proprietário: Dr. Roberto), Cápua (proprietário: Júlio). E ainda o Sítio dos Gelli<sup>95</sup>.

Essas fazendas produziam leite, café, queijo, frango, ovos. Na fazenda dos Cápua criavam cavalos de corridas. O café era exportado e a produção não ficava na localidade. O Dr. Sampaio tinha orgulho de exportar café.

“Me lembro que os patrões nas missas distribuía**m** bisnagas de pão e no inverno distribuía**m** cobertores. A maioria das fazendas tinham igrejas católicas e os funcionários iam às missas lá. Sempre tinha um trabalho assistencial dos proprietários que faziam com que os moradores se lembrassem de quem era bom e de quem era rígido com os funcionários.”  
(Entrevistado número 2)

Os informantes relatam que os funcionários eram bem pobres e não tinham nem luz e que nas fazendas havia muitos trabalhadores, mas que não conseguem dizer quantos. As mulheres e crianças também trabalhavam com os maridos. As mulheres colhiam café, as crianças trabalhavam com os pais. Mas isso até, mais ou menos, 1965.

De 1970 até a década de 1990, as fazendas começaram a falir. Quando os velhos fazendeiros foram adoecendo, os herdeiros não assumiram. Deixavam de trabalhar a terra e produzi-la como antes. A região aos poucos foi adquirindo características de veraneio como hoje: “As fazendas hoje têm poucos empregados. As fazendas são improdutivas. Tem até proposta de desapropriar a fazenda Sampaio para construção das casas populares.”  
(Entrevistado número 2)

Os relatos da informante afinam-se com as histórias relatadas por SABOIA (2012), vez que de uma ocupação para produção agrícola, ensejando na abertura de pastagens, desmatamentos, as terras, aos poucos, mudaram de finalidade, fragmentando-se em vários sítios, para se transformar num refúgio de beleza e refinamento de famílias abastadas que se dividem entre Petrópolis e Rio de Janeiro. Assim, as grandes, médias e pequenas propriedades convivem harmoniosamente com a natureza a partir do trabalho de inúmeras famílias que foram atingidas pelas chuvas de 2011.

As relações sociais observadas pela pesquisadora e relatadas pelos informantes nos levam a refletir sobre as heranças do patriarcado presentes em nossa história. SOUZA (2000) remonta aos clássicos do pensamento social brasileiro, como Gilberto Freire, em “Casa Grande e Senzala”, para demonstrar como o modelo de desenvolvimento adotado por nós

---

95 A história dessas famílias está em Saboia (2012).

manteve as relações patriarcais em que os donos de terra detêm o poder político e mantém as relações de favor.

Para MARTINS (1999), o atraso é um instrumento de poder em que os proprietários de terra mantêm suas oligarquias e relações de favor, impedindo o surgimento de uma verdadeira sociedade civil. Esse atraso, reflexo do passado que se encontra presente com aparências de moderno, inviabiliza a possibilidade de surgimento de direitos para o grupo social excluído do modelo de desenvolvimento, em razão de determinações estruturais que demarcam nossa história. Segundo o autor:

“A propriedade de terra é o centro histórico de um sistema político persistente. Associada ao capital moderno, deu a esse sistema político uma força renovada, que bloqueia tanto a constituição da verdadeira sociedade civil quanto a cidadania de seus membros. A sociedade civil não é senão esboço num sistema político em que, de muitos modos, a sociedade está dominada pelo Estado e foi transformada em instrumento do Estado. E Estado baseado em relações políticas extremamente atrasadas, como a do clientelismo e da dominação tradicional de base patrimonial, do oligarquismo.” (MARTINS, 1999, p. 13)

A vulnerabilidade socioambiental das famílias de trabalhadores residentes no Vale do Cuiabá pode ser constatada pelo Diagnóstico Sócio Ambiental, realizado em 2006, pela Consultoria Ambiental Horta Viva. Solicitado pelos proprietários do Sítio Santa Cecília, também da família Gouveia Vieira, foi utilizado para construir ações comunitárias, visando a melhoria da qualidade de vida dos moradores do Vale do Cuiabá. Para realizá-lo, formou-se uma parceria entre o Instituto Pró-Saber e a empresa Horta Viva – Consultoria Ambiental.<sup>96</sup>

O diagnóstico ambiental buscou retratar a comunidade a partir de sua visão a respeito dela, aplicando questionários para construção do perfil sócio econômico e mapeando as instituições e entidades da sociedade civil que se encontram no local. A área objeto da pesquisa teve como limite a Ponte na Estrada Ministro Salgado Filho / Escola Doutor Theodoro Machado e as Ruas Elvira Maria Cabral (esquerda) e Rua Aldo Gelli/Pousada Tankamana (à direita). Exatamente a região que foi atingida pelas chuvas, vez que margeia o rio Santo Antônio.

---

96 O relatório foi-nos entregue em mãos pela psicóloga Elaine Caetano, da equipe do diagnóstico.

Foram aplicados 433 questionários para o diagnóstico em 2006, sendo 392 para pessoas físicas e 41 institucionais, com a ajuda de jovens voluntários. Foi identificado o número total de moradores Vale do Cuiabá: 1429 pessoas<sup>97</sup>.

Esse diagnóstico nos ajuda, porque foi feito pela própria comunidade e na apresentação dos resultados são apontados aspectos relevantes dentro da perspectiva comunitária, como acesso à saúde, educação, relação com o meio ambiente e segurança na posse. Elementos que, depois do evento extremo, são potencializados pela ausência de políticas públicas ou que são usados como mote de intervenção do Estado. Por exemplo, nos itens saúde e preservação do meio ambiente, esse diagnóstico aponta uma fragilidade no acesso ao Sistema de Saúde e, 4 anos após as chuvas, o precário posto de saúde ainda não foi reconstruído. Por outro lado, aponta que nunca houve também projetos socioambientais que potencializassem a relação do habitantes com o meio ambiente local, mas, hoje, o INEA aponta como importante a atuação do Estado, a educação ambiental na região.

Desses moradores, a maioria é antiga, à época da coleta de dados, vivendo há mais de 5 anos na região, ou seja, desde 2001.<sup>98</sup> Para usarmos um termo do direito civil: posse longa e pacífica em favor dos moradores e geradora de direitos.

Foi questionado se reconheciam alguma ação socioambiental<sup>99</sup> realizada na comunidade e as respostas foram que não conhecem nenhuma ação socioambiental, mas que identificam o trabalho da igreja com distribuição de alimentos, roupas e medicamentos, assim como as seguintes atividades: alfabetização de adultos; atividades culturais para mulheres, aulas de bordado, costura no Sítio Santa Cecília; mutirão de limpeza do rio em 2000; doação de latões de lixo; aulas de futebol para crianças no Clube Boa Esperança; trabalho de educação ambiental do CIMA – Centro Interação da Mata Atlântica; aulas de dança na Escola Theodoro Machado.

Outra questão relevante levantada pelo diagnóstico refere-se a forma de relação com a estrutura fundiária: 182 pessoas afirmaram residir em imóvel próprio, 178 cedido, 29 alugados, 3 ocupações. O próprio e o cedido não nos apontam a forma de aquisição jurídica, se têm documentos, etc, mas apontam para a segurança na posse e a decorrente consolidação

---

97 Reconhecem uma margem de erro de 3%.

98 Pelo questionário, identificaram: moradores antigos: 347; moradores recentes: 40; outros: 5; total: 392. (moradores antigos são aqueles que residem há mais de 5 anos).

99 O conceito *socioambiental* foi utilizado de uma forma ampla para tentar reconhecer qualquer atividade que pudesse sensibilizar sobre a relação dos moradores com o meio ambiente local.

de direitos. Também uma estabilidade socioeconômica com a não dependência de alugueis e proximidade do trabalho.

Todavia, o próprio relatório esclarece: “Parte dos domicílios é cedida por proprietários dos Sítios, Pousadas, Condomínios, Fazendas.” As poucas ocupações são relatos dos próprios moradores residentes na Estrada Ministro Salgado Filho.

Cinquenta e quatro (54%) desses imóveis foram cedidos pela Família Cápua (Sítio Cápua). Outros proprietários citados na pesquisa: “Sítio Santa Cecília; Fazenda São Joaquim; Fazenda Santa Ana; Sítio São José; Resort Quinta da Paz; Sítio Pica-Pau Amarelo Paz; Haras.” (Diagnóstico Sítio Santa Cecília, p. 18)

Quando se fala em moradia, verifica-se como demanda da comunidade a falta de iluminação pública; o calçamento precário; falta de telefone público; poucas moradias e esparsas; falta de calçadas; ausência de casas populares; imposto elevado; relógio de luz desligado.

Percebe-se uma fragilidade na construção das casas e o crescimento do bairro sem acesso às políticas de urbanização. As moradias, embora situadas em vários sítios, aglomeram-se em algumas partes dando uma sociabilidade entre os moradores, que permite: a formação de núcleos familiares de solidariedade e partilha; realização de festas religiosas, novenas, festas de aniversário, apadrinhamentos, casamentos, convivência escolar. O Vale do Cuiabá é reconhecido pelos moradores como um lugar seguro, em que todos se conhecem e são amigos.

A segurança na posse, a construção das casas em pequenos aglomerados, que denominam como vilas, apontam a uma sociabilidade e identidade local, configurando características próprias.

Quanto à proporcionalidade de sexos dos habitantes que foram entrevistados, verificou-se um equilíbrio, que pode ser justificado pelo tipo de trabalho que é oferecido na região: serviços de caseiro, empregada doméstica, jardinagem, trabalhos rurais, recrutando como mão de obra toda a família. Ao todo são 1429 pessoas, sendo 716 homens e 713 mulheres.

O diagnóstico aponta ainda que grande parte dos entrevistados, que se encontra entre os 07 e 21 anos de idade (26%), não tem alternativas culturais e/ou esportivas direcionadas ao público infanto-juvenil. Sessenta e dois por cento (62%) da população entrevistada tinha ensino fundamental incompleto e apenas 9%, ensino médio completo, reconhecendo um

pequeno grupo de analfabetos, de 5%, mas ninguém com terceiro grau. (Diagnóstico do Sítio Santa Cecília, p. 20)

Foram identificadas também as demandas da comunidade, em que se pode perceber a ausência dos serviços públicos e privados. Foram levantadas as seguintes demandas/problemas: atendimento precário/insatisfatório no PSF (Programa Saúde da Família); ausência de farmácia na região; posto de Saúde no Vale do Cuiabá deveria ser mais completo; PSF não possui médicos especialistas (Ginecologia, Pediatria); pouca frequência de atendimento domiciliar dos agentes do PSF; número de médicos insuficiente; médico desatualizado; não existe atendimento urgência/24 horas; sistema municipal de saúde deficiente; algumas casas não são contempladas pelo programa PSF; demora no tratamento odontológico; falta de respeito do médico com o paciente no PSF; número de ambulâncias insuficientes; não conseguem atendimento pelo SUS para os exames; ampliação no horário de atendimento.<sup>100</sup>

Quanto ao aspecto de cultura e lazer faltam: praça para crianças; área de lazer; centro esportivo; centro cultural; quadra poliesportiva; lanchonete legal; biblioteca pública; centro para atividades infantis; ginástica para idosos; parque aquático; cinema/teatro.<sup>101</sup>

A questão da saúde é muito importante para a comunidade. O posto médico não atende suficientemente e nem satisfatoriamente a comunidade. Dizem que faltam médicos e especialistas e, como não há emergência, os moradores têm que recorrer ao Hospital de Corrêas.

Quanto à política de saneamento ambiental, verificou-se que, embora fosse uma área com características de turismo rural, o fato é que não há uma política ambiental: não existe tratamento de esgoto e os dejetos são lançados direto no rio (uma das razões para as casas dos trabalhadores serem construídas tão próximas aos rios)<sup>102</sup>; os latões para armazenar lixo são insuficientes; não há coleta de lixo regular, muitos tendo que queimá-lo e, às vezes, depositá-lo diretamente no rio; não há coleta seletiva; a empresa Água do Imperador não está no local nem para o saneamento, muito menos para fornecer água para as casas, que não possuem

---

100 Com as chuvas de 2011, o posto foi atingido e não foi reconstruído, funcionando num contêiner por 3 anos. Atualmente, obtivemos informações que os próprios funcionários do posto, cansados de esperar, resolveram reconstruir uma sala de atendimento antiga de uma escola, para melhor atender a população.

101 Agora pretendem construir parques nas áreas removidas pelo INEA para uma população que não mais estará por lá.

102 As obras de drenagem realizadas pelo INEA, após a remoção de 193 famílias, não previu saneamento básico. Mesmo com a atuação da SEA/RJ, os esgotos continuam sendo jogados no rio.

acesso às nascentes; não se é dragado o rio e nem há uma política de cuidado com o mesmo; não existe um sistema de drenagem; o problemas com enchentes são frequentes.

Chamou a atenção este estudo feito com a comunidade por ter sido encomendado por um sítio particular, por uma pessoa de família tradicional, que faz um trabalho educacional na localidade. Foi a primeira e talvez única vez em que a comunidade foi ouvida em suas demandas e expressou suas necessidades e percepções sobre temas diversos. A maioria da população, segundo o relatório, falou e participou do diagnóstico. Os direitos sociais apontados como precários: saúde, educação, moradia, lazer, podem apontar algumas razões da vulnerabilidade do território. Ao mesmo tempo, que reforçam a continuidade da tragédia na vida dos afetados pelos desastres, quando o poder público se omite em fornecer condições de acessibilidade aos direitos da dignidade da pessoa humana.

Percebeu-se que antes mesmo das chuvas, as políticas públicas ambientais, sociais, urbanas eram muito frágeis. Os equipamentos públicos funcionavam precariamente e a conexão do bairro com o Distrito de Itaipava era difícil em razão da distância. Políticas públicas frágeis num momento de desastre, num período de crise, inviabilizam as respostas eficientes. É possível entender porque não se conseguiu, até o momento, implementar uma política ambiental ou de saúde para atender a essa população. O desastre descortina a falta de estrutura anterior e o serviço público, quando demandado, não é capaz de atender a população.

Há que se dizer, é claro, que a população pobre, trabalhadores dos sítios e pousadas, é quem necessita e usa os serviços públicos e estes serão os afetados após um evento natural de grandes proporções.

Quando acontece um evento como este, fica demonstrada também a falta de política ambiental tanto na fiscalização quanto na recuperação das áreas degradadas. Todavia, é escandaloso perceber que o INEA, órgão da Secretaria de Meio Ambiente, investiu 63 milhões no território e não conseguiu reduzir as mazelas ambientais anteriores.<sup>103</sup> Os sítios de particulares que tinham recursos próprios fizeram as recuperações necessárias mantendo, inclusive, os desmatamentos e falta de saneamento ambiental presente na região.

A política ambiental pública, hoje apontada pelo INEA, Órgão do Estado responsável pela recuperação das margens do rio, prevê a remoção de quase todas as famílias que foram

---

103 A atuação do INEA tem sido questionada constantemente na CPI municipal de acompanhamento das chuvas, onde participam representantes da sociedade civil, do poder público e do MPE. Atualmente o MPE vem questionando na justiça a atuação do INEA, conforme veremos adiante.

atingidas pela chuva. Como não querem chamar nem de remoção e nem de despejo, estão anunciando uma política de desfazimento de casas nas beiradas dos rios.

Esses critérios e política estão sendo questionados no judiciário pela Defensoria Pública. Atualmente, há uma liminar proibindo o Estado de destruir as casas dos moradores atingidos enquanto não se esclarecer para a população quais os critérios adotados pelos laudos técnicos para definirem áreas de risco.<sup>104</sup>

Neste período de acompanhamento da comunidade, e pela bibliografia pesquisada, podemos perceber dois grupos sociais ocupando um mesmo território, logo, com propostas de uso e ocupação do solo distintas. Para os moradores pobres, o acesso a direitos é a principal reivindicação, assim como não serem removidos e serem respeitados. Para as famílias com poder aquisitivo maior, e mesmo os ricos, remoções, limpeza social, podem contribuir para melhorar a paisagem e aumentar o turismo, assim como demandam mais tranquilidade e parques para os turistas passearem. As pousadas, assim, ganhariam novos atrativos e, Itaipava, bairro iminentemente turístico, maiores opções de lazer.

Todavia, percebe-se que a demanda de ricos e pobres é por acesso às políticas ambientais e de infraestrutura urbana. A conexão da cidade, a falta de planejamento urbano, afeta ao morador, porque tem negado todos os direitos decorrentes do direito à moradia e afeta aos moradores proprietários de sítios, fazendas, pousadas, porque reduz o lucro de seus investimentos a existência de um rio sujo e com esgoto a céu aberto, depois de obras realizadas pelo Estado.

As diversas demandas da comunidade são expressas nas reuniões semanais que acontecem no Colégio Santa Terezinha. Nelas se percebe a fragilidade dessas pessoas diante da precariedade de suas casas, de suas relações de trabalho, da posse de seu terreno.

As soluções apontadas pelo governo estadual e municipal, que exigem que as pessoas saiam da beirada do rio por serem áreas de risco, não garantem a propriedade dos imóveis e nem suas relações sociais.

Muitos moradores perderam famílias inteiras, suas casas, e os patrões aproveitam da situação de seus funcionários para preservarem suas propriedades e retirarem funcionários indesejados nas novas organizações de trabalho no campo.

Percebemos nas reuniões que muitos trabalhadores moravam de “favor” há mais de 20 anos. Trabalhavam para os sítios sem terem suas relações trabalhistas legalizadas. Como pagamento, eram estabelecidas relações de dependência, como o uso da terra para moradia,

---

104 O INEA não deixou claro, até o momento, quais são os critérios para retirada das famílias das áreas de risco.

pagamento de luz, relações de amizade, que mascaravam as estruturas arcaicas que ali prosperaram desde a ocupação da região.

MARTINS (1999), quando tenta entender a persistência de práticas do passado na relação do Estado com as elites econômicas, resgata um debate que pode contribuir para o entendimento das relações entre pobres e ricos no Vale do Cuiabá, que é sobre o clientelismo político.

Segundo o autor, o clientelismo político é uma relação de troca de favores políticos por benefícios econômicos. É uma relação entre poderosos e ricos e não somente entre ricos e pobres. Este poder, que passa pela condição econômica, foi dado pelas relações estabelecidas entre o Estado e os ricos, senhores de terras, de escravos: uma relação de troca de favores. (MARTINS, 1999, p. 29).

As relações que se estabeleceram no Vale do Cuiabá, mesmo depois da ocupação mais moderna, são arcaicas, em que os trabalhadores dependiam não só economicamente, mas de favores políticos e pressões de poderosos para se ter acesso à cidadania.

GIULIANI (2012), usando como base teórica e recurso metodológico as reflexões produzidas na França sobre o neo-ruralismo, tenta entender o retorno ao campo promovido por alguns moradores das grandes cidades e as relações sociais que são estabelecidas neste espaço aqui no Brasil. Para o autor,

“o neo-ruralismo se caracteriza por dimensões afirmativas, como a valorização da natureza e da vida cotidiana, a busca de autodeterminação, do trabalho como prazer, da integralização do tempo e das relações sociais. E, ainda, como o outro lado da mesma moeda, se caracteriza por dimensões negativas: a recusa do espaço e do tempo da indústria, a crítica à ditadura dos papéis produtivos típicos da cidade que dirigem os indivíduos a labirintos de frustrantes relações secundárias.” (p.05)

Este fenômeno, também vivido no Brasil, foi observado pelo autor exatamente na região serrana, principalmente em Nova Friburgo e Teresópolis. As características de retorno ao rural e o estabelecimento de uma nova relação capitalista foram observadas, sendo certo que o que mais chamou a atenção do autor foram as relações que esses “novos rurais” estabeleciam com seus trabalhadores:

“O que haveria de novo nas considerações que os "novos-rurais" fazem a respeito de seus trabalhadores? Absolutamente nada! Simplesmente reproduzem a arcaica e surrada ideologia burguesa que faz de conta que o que é bom para os empresários deve ser bom para toda a sociedade, com um

agravante no nosso caso: os "novos-rurais" exigem de seus trabalhadores uma "racionalidade urbana" na organização do trabalho e no processo produtivo, porém lhes impõem condições rurais "tradicionais" quando se trata de salário, moradia ou jornada de trabalho. Não compreendem (ou não querem compreender) por que a anomia e a atopia que eles teriam superado, ainda estaria ofuscando a mente de seus trabalhadores. (GIULIANI, 2012, p. 07)”

Em nosso trabalho de campo, no contato com moradores em diversas reuniões, fomos coletando relatos de descumprimento de legislações trabalhistas, trabalhadores que nunca tiveram sua carteira assinada, ou a tinham como empregados domésticos, embora fossem caseiros, tendo sido cerceados numa série de direitos. Vimos moradias emprestadas, o que preferimos definir como moradias de condição<sup>105</sup>, em áreas de preservação permanente em que o trabalhador assumia todo o trabalho do sítio a um pagamento módico. Vimos um grande debate entre os trabalhadores sobre promessas que os proprietários dos sítios fizeram a eles, ainda nos abrigos provisórios, de que seriam beneficiados pelas casas do Estado.

Essas informações foram coletadas nas reuniões semanais em que a pesquisadora também atuava como assessora jurídica na tentativa de se fazer conhecer o direito e também estimular a reivindicação dos mesmos. Como as relações eram precárias, principalmente a de posse e, conseqüentemente, não havia documentos que a garantissem, os trabalhadores não conseguiam cumprir a exigência de provar que eram moradores proprietários ou posseiros. Assim, construiu-se, como solução jurídica, um termo de posse em que os proprietários reconheciam a posse do trabalhador na área de risco, que se tornaria inviável para moradia, e o trabalhador sairia de sua propriedade mais uma vez lhe devendo um grande favor. Vale ressaltar que a maioria dos trabalhadores das fazendas e sítios da região, até o período das chuvas de 2011, não era nem posseiro e nem empregado. Viviam em relações à margem da legalidade e da conquista de direitos.

A tragédia para esses proprietários foi a oportunidade de se restabelecer novas relações com esses ocupantes de “suas” terras, que não passasse pelo reconhecimento de direitos. Trata-se de favores políticos e uso da máquina pública, em que o Estado assume a responsabilidade de assistência, dando moradia a esses miseráveis em outro território. Esse novo que nasce a partir do velho, MARTINS (1999) destaca:

---

105 Segundo Rangel (2006, p. 465), o acordo para moradia de condição era uma prática costumeira nas áreas de engenho, condicionada ao trabalho no eito da cana por 4 ou 5 dias por semana, de acordo com as necessidades da produção. Neste acordo, o trabalhador tinha acesso à casa de morada, composta por um pequeno terreno em torno da casa para agricultura de subsistência. Embora tenha peculiaridades regionais, utilizamos este conceito por entendê-lo adequado para expressar a realidade estudada. A condição de moradia é trabalhar no sítio, com direitos trabalhistas precarizados.

“na sociedade brasileira, a modernização se dá no marco da tradição, o progresso ocorre no marco da ordem. Portanto, as transformações sociais e políticas são lentas, não se baseiam em acentuadas e súbitas rupturas sociais, culturais, econômicas e institucionais. O novo surge sempre como desdobramento do velho.” (MARTINS, 1999, p. 30)

O novo que vem surgindo, conforme veremos nesta tese, é um novo Vale do Cuiabá em coerência com os interesses das grandes famílias e com a anuência do Poder Público Estadual, que se mostrou bem eficiente na promoção dos interesses privados da região.

#### **2.4.2 O dia 11 de janeiro de 2011.**

A tragédia aconteceu em 11 de janeiro de 2011. A destruição foi total. É como se um dilúvio tivesse caído exatamente em cima do Vale do Cuiabá. Em algumas horas, choveu 145 mm de água. Como a água caiu por muitas horas em cima do mesmo lugar, o barro foi descendo, as árvores, e o rio foi enchendo muito rápido.

O relatório feito pela Equipe da Universidade Federal de São Carlos, a partir do pleito do Conselho Federal de Psicologia, “Abandonado nos desastres” (VALENCIO, 2011), faz referência a Valverde *et al.* (2011: 2-3), trazendo a narrativa meteorológica dos acontecimentos no dia do evento:

“(...) poderemos resumir a cadeia de acontecimentos da seguinte forma:

1. Precipitações continuadas, entre o final de dezembro de 2010 e janeiro de 2011, em grande parte da Região Serrana Fluminense, devido à expressiva ação da Zona de Convergência do Atlântico SUL (ZCAS), condicionando grande umidade antecedente e fluidificação (Solifluxão) dos solos das montanhas.
2. Precipitações de magna cópia, na noite de 11 para 12 de janeiro de 2011, sobre a linha de cumeada de parte da Serra do Taquaril, na divida de municípios Petrópolis-Teresópolis.
3. Início de movimentos de massa, na alta bacia (escorregamentos), intensamente conectados entre si, sob vigência de chuvas incessantes de alta cópia. Nesse momento, também eram atingidos Teresópolis e o Brejal.
4. Convergência de fluxos, com alta concentração de materiais fluidificados e grande viscosidade, provenientes dos escorregamentos e sobrecarregando linhas de vazão natural das encostas, que eram predominantemente cobertas por florestas artificiais, lavouras abandonadas e pastagens degradadas. Este fluxo altamente viscoso e de grande turbidez removeu notáveis volumes de solos, assim como a vegetação natural ou não, que não possui enraizamento profundo, nesta região.
5. A torrente/corrida de lama atingiu o Vale do Cuiabá, que representa uma caixa de sedimentação natural. Acompanhada de gigantesca quantidade de

troncos, blocos de rocha e outros corpos removidos e transportados com notável facilidade, pelas suas propriedades viscosas, aduzindo-se de inúmeros fluxos, provenientes da borda da bacia ela chegou ao centro da várzea. Foi neste segmento que se concentrou a maior força destruidora, com a mais relevante velocidade, em todo o seu percurso. Decorreu disso a grande quantidade de vítimas fatais e os mais expressivos fenômenos de arrasto de construções e objetos.

6. O fluxo atingiu a média e baixa bacia do rio Santo Antônio, já mais diluído e com menor velocidade, mais com grande aporte de outros caudais, tributados por outras bacias colaterais, tais como o rio Jacó e outras linhas de drenagem locais. Neste trecho, predominou a cheia lateral do rio e a inundação dos bairros marginais. (págs. 78 e 79)

Um mar de lama desceu pelo rio Santo Antônio, levando casas, carros, pessoas, deixando uma história trágica para todos os moradores e um rastro de 77 mortos e muitos desaparecidos. Os moradores relatam que foram cerca de 120 mortos. Esta diferença se dá em razão de que a declaração de morte é um instituto jurídico e só pode ocorrer após a identificação do corpo ou através de um processo judicial. O número de mortos da região serrana, e não só do Vale do Cuiabá, não condiz com os relatos locais.

Segundo o 2º Entrevistado, “a chuva começou umas 11 horas da noite, sem trégua e aumentando de intensidade. Quando foi umas 2 horas da manhã começou a encher e o pico foi umas 2 e pouco da manhã.”<sup>106</sup>.

São muitos relatos que falam de como as pessoas saíram de suas casas e conseguiram chegar na estrada ou em algum lugar seguro. As pessoas foram se juntando nas casas onde tinham abrigados. Alguns sítios abrigaram os primeiros moradores e vinham pessoas de todos os lados. Fugiam pelo mato, por montanhas. Muitos contam que foram levados pelas águas até dentro de carros. A força da água não tinha proporção com nada que tinham visto até então.

A explicação que circula é que foi uma cabeça d’água, outros, tromba d’água. Mas foi uma coisa que nunca aconteceu. “Fazia marola como um tsunami.”<sup>107</sup>. O 2º entrevistado relata: “abriu a porta e água estava passando vinte centímetros do chão. De repente veio uma onda e a água chegou à metade da janela. Só passava pedra e árvore. Assim que muitos se foram.”

A moradora, 1ª Entrevistada conta que: “minha avó viveu 104 anos e nunca ouvimos os antigos falarem de uma chuva assim”.

---

106 Entrevista concedida em 20/03/2012.

107 Entrevista concedida pelo 2º Entrevistado.

Todo mundo que foi atingido pela chuva estava nas margens dos rios. As casas do lado direito da estrada, longe do rio, foram pouco atingidas. O processo de ocupação da região, desde do século XIX, imprimia a ocupação das beiradas dos rios. A explicação dada pelos moradores, nas reuniões e entrevistas, da razão pela qual se construía às margens do rio referia-se ao fato desta ser uma área plana, que facilitava a construção. Nenhuma casa seguia os padrões de segurança porque era caro. A forma de construir, sem ferragem, tinha que ser em área de várzea. Assim era o procedimento tanto para os proprietários quanto para os moradores sem condição.

Além ser uma prática na ocupação da região, os moradores tinham certeza que essas áreas não eram perigosas, vez que usavam o modelo de construção adotado pelos antecessores. Os esgotos eram jogados no rio, lixo jogado no rio. Nunca tiveram saneamento básico, coleta de lixo adequada, água encanada.

Agora com a mudança no leito do rio, a descida das encostas, a nova relação com a questão ambiental não tem como se adequar a um novo modelo de construção. Precisam de ajuda para se reinstalarem. “Nada é mais como antes. Muitos amigos estão mortos, tem muita gente fora do Cuiabá que tem medo de voltar, o rio mudou. Somos pobres, ganhamos salário mínimo, se não nos ajudarem não temos como voltar.” (Entrevistado número 2)

Estar na legalidade pressupõe uma série de investimentos financeiros que a população não tem condição de arcar. Por outro lado, conforme se verá nesta tese, os investimentos públicos para a regularização fundiária, acesso a saneamento básico e regularização das demais questões ambientais também não ocorreram.

Além da criminalização da pobreza, responsabilizando o morador pela conduta ilegal de ocupação da área de risco e, conseqüentemente, por sua tragédia pessoal. O ônus de sair da situação de ilegalidade também será individualizado.

O caso dos 1º e 2º entrevistados em nossa pesquisa exemplifica bem essa situação, já que foram beneficiados com uma casa do governo de 40 metros quadrados, fora do terreno de propriedade dos mesmos, pois não possuíam condições de se adequar. O terreno tinha espaço para construção fora de áreas de proteção permanente, mas o custo da legalidade inviabilizou a ocupação. O cerceamento do uso de sua propriedade e o empobrecimento reforçado pela tragédia fez com que os afetados se sentissem felizes com o “benefício” do Estado, porque, sem essa “ajuda” não teriam nada.

A lama levou as casas, os sonhos, as possibilidades, os amigos, a segurança e deixou um mar de incertezas. Poucos conseguiram manter algum vínculo com o Vale do Cuiabá.

Muitos moradores mudaram de bairro e até de cidade por não terem onde ficar. Alguns desejam voltar, mas não obtêm informações suficientes dos poderes públicos se serão beneficiados pelas políticas de reconstrução das unidades habitacionais, se estas se localizarão no bairro. Acabam se afastando também da mobilização realizada pelos moradores que ficaram e desanimam de lutar por seus direitos, desistindo de voltar ao local que moraram, em alguns casos, por toda a vida.

Outros estão traumatizados, sem assistência médica, e percebem a relação com o lugar como um momento de dor. Também acabam desistindo de seus direitos por não quererem mais se relacionar com as lembranças do dia do evento. Se as políticas de assistência social não contemplaram os moradores que ficaram, muito menos, os que partiram. Seus traumas estão sendo revelados nos muitos casos de surtos que são contados por moradores da região. Aos moradores que ficaram coube a luta e a conquista de fazer da região um lugar habitado.

### **2.4.3 A luta da comunidade pela reconstrução do lugar.**

Os moradores do Vale do Cuiabá que ficaram na região, após viverem tantos momentos difíceis, acreditavam que os órgãos públicos atuariam para reconstruírem o que foi destruído pela chuva no bairro, permitindo que as pessoas que quisessem voltar a viver ali o fizessem com dignidade.

Todavia, não foi o que ocorreu. O Estado do Rio de Janeiro, através de vários órgãos, EMOP, CASA CIVIL, INEA, criaram inúmeras necessidades de obras e retiradas de áreas de risco e gastaram, até dezembro de 2013, cerca de 63 milhões com obras na calha dos rios Carvão e Cuiabá. Identificaram 193 famílias como moradores de áreas de risco, negociando com 124 famílias, num montante de R\$ 4.206.625,56, e apontando a necessidade de construção de 54 unidades habitacionais. Em fevereiro de 2014, foram entregues 50 unidades habitacionais.<sup>108</sup>

Moradores que, embora afetados e nitidamente em áreas de risco, que não habitavam as faixas de exclusão do INEA, não foram indenizadas ou beneficiadas por qualquer tipo de política pública. Na verdade, sua condição de invisibilidade e violação de direitos, permaneceu inalterada.

---

108 Informações obtidas na audiência pública, ocorrida na Câmara Municipal de Petrópolis em 2013, através da apresentação do INEA.

Nesse contexto, conseguimos acompanhar o processo luta da comunidade pela reconstrução pública e privada de territórios, de resistência passiva e ativa para manutenção do seu lugar. Atuamos como parceiros, educadores e até advogados na sistematização de documentos e na assessoria jurídica popular.

Recorrendo à reflexão da história ambiental (WORSTER, 1991), desafiamo-nos a trazer o conflito da comunidade com o poder público estadual em defesa do seu território e na produção de políticas públicas.

Foi através da organização popular, dos muitos ofícios, participação em reuniões na comunidade e com os poderes constituídos, sistematização que possibilitou reconhecer, claramente, o que tem acontecido no território do Vale do Cuiabá e o quanto o Estado tem utilizado a tragédia de 2011 para promover políticas distintas da necessidade da população, o quanto a tragédia permitiu a intervenção estatal para alterar a paisagem local e as relações com a natureza, em detrimento da territorialidade negada a população mais carente.

WORSTER (1991) ressalta que a reflexão sobre o poder de tomar decisões acerca do uso da natureza deve ser apropriada pelo historiador ambiental a fim de desvelar as situações de conflitos naturalizadas pelas formas de dominação: “O poder de tomar decisões, inclusive as que afetem o ambiente, raramente se distribui de forma igualitária por uma sociedade, de modo que descobrir as configurações do poder faz parte desse nível de análise.” (WORSTER, 1991, p. 05)

Assim, quando observamos algumas pautas de reivindicações feitas pelas comunidades, e como mesmo depois de anos estas não foram atendidas, podemos pensar que Estado tem imposto seu domínio naquele território de forma a modificá-lo de acordo com seus interesses e conveniências. Embora exista um Estado de Direito e, de certa forma, controle público e institucional, não existe força que coloque barreiras a uma atuação tão descolada da realidade e necessidade da população local.

Após 365 dias passados da ocorrência das chuvas, foi possível narrar a situação da comunidade através da representação<sup>109</sup> apresentada pelo CDDH de Petrópolis e a Associação de Moradores ao Ministério Público Estadual. Os investimentos não foram suficientes para tornar o lugar habitável, muito menos promover a segurança necessária para o desenvolvimento da vida dos moradores. Em janeiro de 2012, destacavam-se alguns pontos que ainda não foram resolvidos, abordados a seguir.

---

109 A Representação apresentada ao MPE, em 13 de janeiro de 2012, foi construída coletivamente com os moradores nas reuniões semanais com a comunidade.

Nenhuma ponte havia sido construída. Foram sete pontes de carros destruídas no vale do Cuiabá: quatro no Buraco do Sapo; uma em Santo Antônio da Providencia; duas no ponto final do Vale do Cuiabá. Não há informações confiáveis sobre esta obra até 2014.

O rio foi desassoreado apenas em 2013. Mesmo assim, um trabalho questionado por muitos engenheiros, o que já foi anteriormente apresentado. Na época, a terra que foi retirada do rio foi colocada na margem do mesmo. A prefeitura contratou dragas para tirar a terra de dentro do rio e jogá-la em suas margens, num trabalho similar a “enxugar gelo”, com o agravante de continuar colocando a vida de pessoas em risco.

A única estrada restaurada foi a via principal. O bairro continua aguardando obras de infraestrutura.

Os locais em que ocorreram os deslizamentos não foram reflorestados, o trabalho de alerta de cheias não funciona.

Não houve e ainda não há qualquer política de atendimento psicossocial às famílias que perderam seus entes queridos, atendimento médico, ou qualquer outra assistência que permita cuidar dessas pessoas. O Posto de Saúde sequer foi construído. Existem muitos casos de depressão (adulta e infantil), doenças crônicas agravadas, todas sem um atendimento direcionado para reduzir os danos da tragédia.

Não existe assessoria jurídica nas questões previdenciárias, fundiárias ou referentes às indenizações.

Desde a época do primeiro cadastramento, moradores vêm denunciando irregularidades: famílias que não foram atingidas estão recebendo benefícios: pessoas estão recebendo aluguel e morando na casa destruída; outros que estão recebendo o benefício e alugando a casa, que deveria estar desocupada, para terceiro, enfim, desvios de toda ordem.<sup>110</sup>

A população não conseguiu até hoje ter entendimento do que foi apresentado como prestação de contas e muito menos sobre as definições de prioridade por parte dos poderes públicos.

Em 09 de janeiro de 2013, foi ao ar uma reportagem da Inter TV, afiliada da Rede Globo, relatando a situação do Vale do Cuiabá, demonstrando o completo abandono desses últimos anos. A jornalista procurou o Estado do Rio de Janeiro, através da Emop (Empresa de

---

110 Depois de muitas denúncias ao MPE, que deram início a inquéritos civis de investigação das práticas do INEA, o órgão estadual tem se colocado como impossibilitado de atender às demandas da sociedade. Os inquéritos deram azo a dois processos judiciais.

Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro) e este afirmou que as casas estariam prontas em Junho de 2013.

Na reportagem, também foi ouvido o Secretário de Meio Ambiente da atual gestão do prefeito eleito, Rubens Bomtempo, e este afirmou que será criada uma secretaria especificamente para atuar no Vale do Cuiabá e recuperar o bairro em todos os sentidos. Seria dada prioridade ao acompanhamento do Estado do Rio de Janeiro e à reconstrução das casas populares.

Ainda na semana da reportagem televisiva, o Jornal o Globo de 05 de janeiro de 2013, trouxe uma matéria sobre a reação lenta às tragédias. Os jornalistas Fábio Vasconcellos e Luiz Ernesto Magalhães fizeram um levantamento no Portal da Transparência, da Secretaria Estadual de Fazenda, e verificaram indícios que, do total de R\$ 600 milhões para serem aplicados em 2012 no programa “recuperação de localidades atingidas por catástrofes”, apenas R\$ 198 milhões foram usados. A região serrana teve utilizado em obras R\$ 175 milhões dos R\$ 505 milhões liberados para reconstrução das áreas atingidas.

A Secretaria Estadual de Obras manifestou-se em nota, afirmando que o “percentual liberado para o programa mencionado não está necessariamente relacionado ao percentual de execução física das obras: “Isto porque os valores os valores liquidados refletem medições de obras apresentadas pelas empresas contratadas. Entretanto, há serviços executados para os quais as empresas ainda não apresentaram documentação técnica e fiscal pertinente.”

Como bem falaram os jornalistas, no Portal da Transparência aparecem alguns indícios do que pode estar acontecendo. São muitas siglas, nomes de programas, divisões em secretarias que dificultam visualizar o que realmente está acontecendo. O que sabemos é que, embora milhões tenham sido gastos, liberados, projetados e todas as alíneas que puderem inventar, este dinheiro não proporcionou uma melhoria na região e na qualidade de vida da população atingida.

A saga da execução de políticas no Vale do Cuiabá prossegue com intervenções jurídicas, audiências públicas, muitos recursos investidos inadequadamente, processos judiciais e uma Comissão de Acompanhamento das Obras decorrentes das chuvas que se reúne há mais de três anos.

Mas há um acúmulo em conquistas sociais que não podem ser negadas neste período: a maioria dos moradores que necessitavam do aluguel social foram beneficiadas; houve 75 casas reconstruídas no Vale do Cuiabá, denominadas Cuiabá I; todas as obras necessárias

estão planejadas e em processo de execução; as mobilizações fortaleceram a consciência política e a participação dos moradores.

## **2.5 Síntese conclusiva.**

O presente capítulo buscou apresentar o conflito de interesses diante da análise do ocorrido em 11 de janeiro de 2011. Tentamos desvelar as disputas pela concepção de meio ambiente e a relação das comunidades pobres com seu meio e, também, como são utilizados os conhecimentos técnicos para justificar intervenções no meio ambiente, que não necessariamente provocarão melhorias na qualidade de vida da população.

O discurso técnico tem sido utilizado para justificar as remoções nas áreas que são apontadas como de risco, por serem áreas de proteção ambiental, estigmatizando esse público ocupante como responsável pelos desastres socioambientais ocorridos.

A visão dos moradores, seus saberes, não foi contemplada pelos diversos estudos realizados após o evento extremo. Também não foi dada nenhuma atenção pelo Estado aos “saberes técnicos” que discordavam de sua metodologia de trabalho, demonstrando que havia uma política a ser executada independentemente da realidade local, dos saberes locais. Ou seja, fecharam os olhos para o entendimento de que o discurso técnico atende a interesses e que não se trata de um “melhor conhecimento”, mas daquele que pode ser utilizado para justificar os interesses dos grupos sociais no poder.

Os moradores, embora se mantivessem em resistência, com reuniões, manifestações, denúncias, não tiveram condições de intervir no discurso produzido. A consequência é a produção de inúmeros materiais a serviço do Estado que desconsideram as questões sociais envolvidas, a relação dos moradores com a natureza, a fragilidade de acesso a direitos, criando, assim, uma situação de criminalização da pobreza, de precariedade de direitos e de remoção de famílias, desconsiderando a história do local, seu processo de ocupação.

No próximo capítulo, pretendemos demonstrar que não houve uma política de reconstrução de moradias e de território, mas sim uma política de remoção, divergente dos interesses locais.

### **CAPÍTULO III – A INTERVENÇÃO DO INEA/RJ NO VALE DO CUIABÁ – UMA POLÍTICA DE RECONSTRUÇÃO OU DE REMOÇÃO?**

O presente capítulo pretende fazer uma análise da política pública de intervenção do Estado do Rio de Janeiro na reconstrução do Vale do Cuiabá, município de Petrópolis, RJ.

Partindo do conceito de políticas públicas, desafiamo-nos a conhecer as políticas nacionais de proteção e defesa civil, a política nacional de habitação e sua relação com o Programa Minha Casa Minha Vida, para depois refletir como os princípios públicos propostos em Leis Federais estão sendo implementados no local onde a política deve incidir, e qual o grau de participação e mobilização da população, mais precisamente, no processo de reconstrução do Vale do Cuiabá.

Nossa hipótese é que, em nome de uma política de reconstrução, fora desenvolvida uma política de remoção, com o cadastramento de 193 famílias que deveriam sair da faixa marginal do rio Cuiabá, sendo 50 beneficiadas por unidades habitacionais e as demais por indenizações financeiras. As famílias atingidas pela enchente que estavam fora da área de exclusão do INEA não tinham previsão de atendimento, embora algumas tenham sido atendidas em razão da pressão social.

A execução de uma política pública requer a mediação legal para intervenção do Estado. Se o que rege nossa democracia é o Estado Democrático de Direito, a obediência ao princípio da legalidade é fundamental. Esforçamo-nos a compreender o aparato legal que sustenta a intervenção do INEA nos territórios, bem como se realiza a materialidade de seus atos. Ou seja, de que forma suas decisões são fundamentadas, como é garantido o direito de se opor, de argumentar contrariamente as decisões do Estado. Essas capacidades são chamadas de princípio do devido processo legal, contraditório e ampla defesa.

Vale ressaltar que, desde o evento natural de 2011, algumas ações foram implementadas pelo município como limpeza da lama, socorro e assistência, em parceria com o Estado. Assim como o próprio Estado, através de muitas secretarias, promoveu o pagamento do Aluguel Social, desassoreamento dos rios, obras de infraestrutura, mas nossa grande questão é a política de moradia, fundamentada na pergunta que circulou a região por três anos: quando a casa sai? Para nós, mais do que a casa sair é como ela saiu, de que forma foi construída e quais os conflitos que estavam presentes na defesa do direito à moradia.

GINZBURG (1989) desafia o pesquisador a utilizar o faro, o golpe de vista, a intuição para que se possam desvelar as informações necessárias às descobertas mais relevantes dos problemas e fenômenos sociais a partir de um objeto de análise que, aparentemente, não revelaria essa dimensão totalizadora do conhecimento. Para o historiador italiano,

“se as pretensões do conhecimento sistemático mostram-se cada vez mais como veleidades, nem por isso a ideia de totalidade deve ser abandonada. Pelo contrário: a existência de uma profunda conexão que explica os fenômenos superficiais é reforçada no próprio momento em que se afirma que um conhecimento direto de tal conexão não é possível. Se a realidade é opaca, existem zonas privilegiadas – sinais, indícios, que permitem decifrá-la.” (GINZBURG, 1989, p. 127)

Em nossa pesquisa, o acesso a documentos produzidos pelo Estado e até mesmo entrevistas com gestores públicos foi prejudicada. Os documentos, porque não existiam, e as entrevistas<sup>111</sup>, porque abordavam um assunto complexo que exigia um comprometimento do gestor público. Em anos de pesquisa, não identificamos um procedimento administrativo<sup>112</sup> que desse direito a um cidadão de se opor à determinação de área de risco e remoção.

As dificuldades vivenciadas não prejudicaram o objeto de análise, pois expressam as fragilidades das políticas públicas e da burocracia governamental em lidar com um espaço de produção do conhecimento, que podemos chamar de campo acadêmico<sup>113</sup>, e a dificuldade de apresentar os resultados da operacionalização da burocracia para uma reflexão aprofundada:

“Em termos gerais, o predomínio das burocracias públicas na produção sobre políticas públicas, seria resultado, mais que do desinteresse da academia, da capacidade de financiamento – como já foi apontado – e do virtual monopólio dessas burocracias, no que se refere ao acesso aos dados sobre o tema, com a difusão de banco de dados pela internet, tem melhorado o acesso, mas o padrão predominante continua sendo a falta de transparência na produção e difusão de dados, com sua apropriação por consultores e instituições. (Melo, 1999, p.66 *apud* Romano, 2009, p. 127)

---

111 Conseguimos entrevistar duas pessoas no Ministério das Cidades, três no Ministério da Integração Nacional e a equipe do trabalho social do INEA de forma coletiva, também o Secretário de Habitação de Petrópolis em 2012 e muitos moradores. Agradecemos imensamente o diálogo e troca de informações desses servidores públicos.

112 Procedimento administrativo é um processo instaurado pela administração pública visando intervir no direito de seus administrados. É regido pela Lei 9.784/99 e deve garantir os direitos da Constituição Federal, sob pena de nulidade do processo e da intervenção estatal na supressão ou reconhecimento de direitos.

113 Conceito desenvolvido por Bourdieu (2005) e utilizado por Romano (2009, p. 21): “Um campo científico se define, assim, por elementos com relações de poder, capitais em disputa, posições e tomada de posição, debates, instituições, publicações periódicas, e controle de recursos de pesquisa e de processos de legitimação.”.

ROMANO (2009) reflete sobre as análises de políticas públicas realizadas no Brasil para demonstrar ser um campo de conhecimento ainda incipiente, pelas razões acima demonstradas.

Com alguns aportes teóricos trazidos pelo autor e outros, pretendemos resgatar o debate político acerca das escolhas feitas pelos gestores e analisar a execução da política dita como de reconstrução pelo Estado do Rio de Janeiro.

O capítulo está dividido em 6 partes: a primeira trata das políticas públicas e participação popular, passando pelos procedimentos legais que devem ser orientados no Brasil, no intuito de traçar um panorama dos espaços de disputa das políticas e o desafio da participação social.

Nos segundo e terceiro tópicos, analisamos a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e sua relação com a questão habitacional. Como a reconstrução após os desastres socioambientais devem estar vinculados à política urbana e não serem pensados em separado, vez que fazem parte de um mesmo processo social excludente e violador de direitos, notadamente o da moradia. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) deve ser analisado neste contexto, já que é o único instrumento nacional com aportes financeiros para construção de unidades habitacionais no contexto dos desastres.

A quarta parte aborda a atuação do Estado do Rio de Janeiro na reconstrução do território do Vale do Cuiabá e os atores envolvidos. A narrativa do conflito de interesses entre o executor da política pública e os beneficiários, sendo ressaltados os espaços institucionais de conflito e os múltiplos instrumentos de acompanhamento pela sociedade civil, as violações de direitos humanos e suas consequências.

No quinto tópico, falamos da judicialização do conflito em torno da reconstrução das moradias, da atuação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e também do Ministério Público Estadual, com o objetivo de apresentar ao leitor a maior integralidade possível dos fatos ocorridos. A luta política no Judiciário expressa uma parte do conflito e as dificuldades encontradas pela população de verbalizar suas necessidades e obter respostas concretas para atender as suas necessidades.

Por fim, no tópico seis, apresentamos algumas considerações num esforço de coesão das múltiplas percepções de análise.

## **3.1 Políticas Públicas e Participação Popular**

### **3.1.1 A análise das políticas públicas e o enfrentamento da política.**

O campo de reflexão sobre políticas públicas vem crescendo dentro da ciência política em interlocução com vários ramos das ciências sociais, com uma metodologia própria por considerar as nossas características políticas e fragilidades burocráticas na constituição de nossa forma organizativa de Estado.

ROMANO (2009), na introdução de seu livro, ressalta a importância da produção da política nas políticas públicas, pois esta define os problemas e soluções das questões vivenciadas pela sociedade dentro de um contexto de disputas de interesses. Assim, podemos dizer que “políticas públicas poderiam ser entendidas como ações ou propostas – promovidas principalmente pelos governos – de regulação dos múltiplos problemas e contradições que afrontam as sociedades contemporâneas.” (ROMANO, 2009, p. 13)

Toda política pública requer um processo de definições de prioridades e alocação de recursos, ensejando num processo conflituoso de interesses entre atores do Estado e da sociedade civil, tendo em vista que as opções feitas pelos governos estão enraizadas em valores, paradigmas e ideias, às vezes, divergentes das lógicas familiares, mercantis e associativo-comunitárias.

Para ROMANO (2009), é preciso entender a política dentro da produção da política pública. Para tanto, há que se iluminar as contradições que se apresentam na expressão de diversos atores da sociedade civil e do mercado na priorização de alocação de recursos. Ampliar a conceituação clássica de política pública que afirma ser “a análise do Estado em ação” (JOBERT E MULLER, 1987), para entendermos a atuação dos governos, em interação com atores da sociedade civil e mercado: por que escolhem fazer ou deixar de fazer, quem se beneficia com as escolhas, o que muda com elas.

A reflexão desses conflitos na concepção e execução da política pública nos leva a questionar também as instituições<sup>114</sup> e suas formas organizativas onde o processo opera, “entendendo-o como um espaço social no qual se concentra um grande número de padrões de

---

114 Apoiamo-nos conceitualmente na definição ampliada utilizada por ROMANO (2009), para ser entendida “tanto como um conjunto de pautas de atividades supraorganizativas, através das quais os seres humanos regem sua vida material no espaço e no tempo, quanto como um conjunto de sistemas simbólicos que servem para categorizar essas atividades e atribuir-lhes significado (Alford e Friedland, 1991 *apud* Romano, 2009, p. 14)

comportamento coletivo. Implica em interrogar sobre como e em que grau a distribuição de poder nas unidades do Estado e da sociedade distorce-se em poder burocrático, o qual, ao surgir, interfere na consecução dos objetivos do governo inicialmente estabelecidos. Faz-se necessário discutir acerca da luta das principais forças sociais para impor um projeto de direção ideológica ao Estado e à sociedade (Torres, 1998, p. 119). Cabe também indagar sobre os atores envolvidos nos processos – governamentais ou não – de alocação pública, suas preferências, recursos, estratégias, a intermediação dos seus interesses, as relações pessoais e institucionais que se estabelecem, a interpretação de interesses privados e públicos, a cooperação e/ou conflito resultante. Envolve, enfim, compreender as relações entre um nível micro de análise – como este do papel dos interesses privados e do governo no contexto de decisões políticas particulares – e o nível macro da distribuição de poder na sociedade” (ROMANO, 2009, p.14)

Embora o contexto neoliberal tenha propiciado um afastamento da política pela administração, esse deslocamento significa uma perda de sentido e de conteúdo governativo, desaparecendo a relação do governo com a sociedade e o mercado. (p. 17)

O Estado desenvolvimentista, promotor da industrialização e do crescimento econômico no Brasil desde a década de 30 (FIORI, 1992), a partir da década de 1980, e principalmente a partir da década de 1990, vai se transformando num Estado Neoliberal, em que o Mercado se torna o principal motor da economia e das relações sociais, afastando a gestão estatal das políticas públicas para todos para se tornar o agenciador das políticas públicas do mercado<sup>115</sup>.

Segundo CARINHATO (2008), das Reformas de Estado implementadas pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso, o Estado brasileiro foi assumindo um Estado gerencial, em que as linhas do desenvolvimento econômico deveriam estar nas mãos da iniciativa privada. A transferência de serviços públicos para entidades civis privadas também são efeitos de um sistema que vem tentando reduzir o papel do Estado e afastar as disputas políticas em torno das prioridades das ações políticas. A redução do Estado provedor dos direitos sociais, por confiar na competitividade econômica como produtora de riqueza e distribuição da mesma, vem dificultando o acesso a direitos e à promoção das políticas públicas redutoras de

---

115 Reforçamos a ideia de que o neoliberalismo não é a ausência do Estado na economia, mas a readequação de sua atuação, voltada prioritariamente para garantir o mercado em benefício de algumas ideias e grupos sociais. Retomamos a análise de Braudel (1985), que afirma não existir capitalismo e mercado sem Estado e que, portanto, este é imprescindível para o desenvolvimento deste modelo econômico e para a obtenção de lucros por alguns grupos.

desigualdades sociais. O modelo neoliberal aumentou a miséria, excluiu mais pessoas dos benefícios do desenvolvimento e fez o Estado brasileiro ainda mais ineficaz na promoção de políticas públicas sociais. Segundo o autor:

A escolha por políticas sociais focalizadas, pelo racionamento dos gastos, pela redução da responsabilidade do Estado enquanto provedor de direitos sociais básicos à população foram corolários direitos da negação de uma política social inclusiva, a qual se mostra como única resposta razoável em um país de milhões de miseráveis que, durante o governo FHC, passaram a depender uma ajuda monetária relevante enquanto forma de mantê-los vivos, porém ínfima em relação a um modelo que buscasse a emancipação da extrema pobreza que os acomete. (CARINHATO, 2008, p. 45)

Reconhecer a ação política das políticas públicas e não considerá-las como mera ação administrativa é visualizá-las como produto de um complexo processo político em que devem ser consideradas questões tradicionais da Ciência Política: “como se distribui o poder; em que consiste o conflito; e quem ganha e quem perde com cada alternativa política.” (ROMANO, 2009, p. 19)

Nesse contexto, embora se possa identificar o Estado como não homogêneo<sup>116</sup>, capaz de vivenciar disputas políticas dentro de sua constituição, a priorização do Estado neoliberal em gerir a capacidade da iniciativa privada em obter negócios e lucros deve ser considerada nesta análise. Um Estado que gerencia o mercado é ineficiente em realizar políticas sociais, silenciando vozes e grupos que estão fora do mercado.

GRISA (2011) contribui na construção do quadro analítico da política pública de reconstrução de moradia para os afetados em desastres socioambientais ao trazer a sistematização da produção acadêmica na Europa e Estados Unidos acerca da abordagem cognitiva das políticas públicas e sua expressão em diferentes perspectivas analíticas.

A abordagem cognitiva concebe a política como “resultado de interações sociais que dão lugar à produção de ideias, representações e valores comuns” (GRISA, 2011, p. 93) Dentro dos quadros analíticos apresentados pela autora, os aspectos comuns que reforçam a abordagem cognitiva são:

“a) as ideias não são consideradas como simples justificações posteriores da ação, pelo contrário, elas fazem parte do processo de produção das políticas públicas e são vetores e garantias de alianças, cumplicidade e conflitos

---

116 O Estado dentro de um contexto de Estado ampliado de Gramsci (2000), em que a sociedade civil é incorporada a essa superestrutura, por disputar as ideias e formas de atuação.

presentes em toda ação pública; b) as ideias dizem respeito a representações mais ou menos partilhadas da questão pertinente, da sociedade e do Estado; e c) as mudanças nas políticas públicas são compreendidas como transformações nos elementos cognitivos e normativos característicos de uma política, de um problema ou de um setor de intervenção específico.” (GRISA, 2011, p. 131)

A análise das políticas públicas como narrativas ou discursos são compreendidas como argumentações consideradas “verdades” que podem influenciar o decorrer da política. As narrativas dão contorno aos problemas sociais e acessibilidade à ação humana, sugerindo um conjunto de ações em vez de outras, e ligando o passado ao futuro: “Se o cenário apocalíptico for convincente e ações são executadas, então a incerteza científica converte-se em certeza política.” (GRISA, 2011, p. 127)

Construída pelos atores como recurso a ser utilizado na disputa de interesses, uma vez escolhida como narrativa dominante, esta “constrange as escolhas e reorienta preferências” (GRISA, 2011, p.127). A autora esclarece: “é importante considerar a narrativa pelo que ela não diz, ou seja, o poder que tem de reduzir o silêncio às narrativas concorrentes. Uma narrativa dominante age como um prisma conceitual que obscurece as possibilidades de ações alternativas.” (GRISA, p. 127-128)

Embora não deva ser considerada isoladamente, a análise das narrativas pode nos ajudar a entender como se constrói a legitimidade da intervenção do Estado nos territórios fragilizados pelos eventos naturais, cerceando a população de uma série de direitos.

Pesquisadores de políticas públicas afirmam que nossa tradição é analisar resultados que, em sua maioria, são produzidos pelo aparato estatal. Tanto ROMANO (2009) quanto GRISA (2011) apontam para a reflexão da forma como estão sendo pensadas as políticas e suas consequências. O resultado é decorrente do público a que a ação de governo pretendeu beneficiar. ROMANO (2009) chama a atenção à produção da política e, GRISA (2011), acerca da necessidade de se perceber as crenças, ideias, discursos, enfim, as múltiplas abordagens em que o debate cognitivo pode contribuir.

Os referenciais teóricos trazidos pelos autores nos interessam porque na reflexão da política de reconstrução das moradias para os afetados pelas chuvas de 2011 no Vale do Cuiabá, pretendemos nos concentrar não só nas moradias, mas nas mudanças territoriais ocorridas em decorrência da execução das políticas. Desafiemo-nos a explicitar as ideias que circularam em torno do debate, os discursos, as crenças e também dar visibilidade às

contradições e conflitos de interesses existentes. O resultado pode nos ajudar a reconhecer as opções políticas da política, e quem foi definido como público beneficiário.

Na atuação do Estado é preciso esclarecer qual a interação do governo com a sociedade civil e o mercado, definindo de que sociedade civil estamos falando, quem são os atores que estiveram disputando essa produção da política. Neste contexto, qual o grau de poder dos afetados nas definições da política e na execução das mesmas. Dentro das definições estratégicas de execução da política, é preciso saber quem se beneficia com elas e o que muda a partir delas. E ainda, como a burocracia foi desenvolvida na produção da política de reconstrução das moradias.

### **3.1.2 Direito Constitucional Administrativo: princípios que regem os atos administrativos e as políticas públicas.**

Essa introdução de direito administrativo tem a intencionalidade de guiar os leitores também para uma visão mais técnica do direito, por interpretações doutrinárias majoritárias e de conhecimento de qualquer servidor público ou operador do direito. Escolhemos os livros quase que obrigatórios para a formação jurídica, também para demonstrar que, quando estamos falando de ilegalidades, arbitrariedades, não estamos falando de nada que seja muito oculto ou que merece grande conhecimento jurídico, mas de afronta ao que há de mais básico ao Estado Democrático de Direito.

Na evolução histórica dos direitos humanos, vimos que a materialidade das normas em leis, regras que fossem comuns a todos, foi um avanço para a sociedade, pois expressa as conquistas da classe trabalhadora contra a opressão e arbítrio do Estado e da classe dominante.

Ao falarmos de política pública, remetemo-nos à Constituição Federal de 1988 e suas regras e princípios aplicáveis a todos os entes federativos. Os princípios são ditames conceituais que visam

“orientar a ação do administrador na prática dos atos administrativos e, de outro lado, a garantir a boa administração, que se consubstancia na correta gestão dos negócios públicos e no manejo dos recursos públicos (dinheiro, bens e serviços) no interesse coletivo, com o que também se assegura aos administrados o seu direito a práticas administrativas honestas e probas.” (AFONSO DA SILVA, 2006, p. 666).

Os princípios da Administração Pública explicitados no artigo 37 da Constituição Federal são o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Os que se extraem dos incisos e parágrafos são os da licitação, prescritibilidade dos atos ilícitos administrativos e o da responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público. O princípio da finalidade está implícito ao da legalidade. (AFONSO DA SILVA, 2006, p. 666).

A legalidade é um princípio constitucional que trata das garantias individuais, dos direitos individuais da pessoa humana contra o arbítrio, bem como dos princípios que norteiam a administração pública. Portanto, ele pode ser identificado no artigo 5º e 37 da Constituição Federal. São considerados como direitos humanos porque tratam da liberdade humana, da possibilidade de viver sem intervenção do Estado na vida dos cidadãos, que não em favor de um bem público fundamental e mediante regras e ponderações.

Os atos administrativos que desconsiderem os princípios constitucionais administrativos são nulos e podem ser assim revisadas pela própria administração pública ou através de uma decisão judicial. A análise de políticas públicas por juristas permite o exercício da preocupação com a política foi desenhada, como foi materializada em atos administrativos e se estes são consoantes com a Constituição Federal de 1988. Trata-se de uma preocupação com as garantias individuais e coletivas da sociedade. Sem esse respeito, as violações de direitos são recorrentes, porque não há uma universalidade de atuação do Estado. Saber o que acontece, participar e reconhecer a ação do Estado são elementos fundamentais da cultura de direitos.<sup>117</sup>

O princípio da legalidade significa dizer que todas as atividades administrativas devem ser autorizadas por lei. Sem isso a atividade é ilícita. (CARVALHO FILHO, 2003, p. 13). Este princípio é o consagrador do Estado de Direito, garantidor dos direitos em face do arbítrio.

O princípio da impessoalidade, que também pode ser expresso como princípio da isonomia, tem a intenção de exigir dos agentes públicos a igualdade de tratamento para com os administrados. Aqui também se reflete o princípio da finalidade, pois a decisão administrativa somente deve alcançar o interesse público. Ou seja, entre uma atividade e um fim deve existir uma norma entre ambos que estabeleça o nexos necessário. (CARVALHO FILHO, 2003, p. 14)

---

117 Cultura de direitos que vem de uma educação em direitos humanos em que se reconhece os limites do Estado diante do cidadão e também a capacidade de se avançar na efetivação do bem estar social e da dignidade da pessoa humana. (BENEVIDES, 2003)

O princípio da moralidade tem a intenção de coibir atos que agridam a administração pública e o senso comum. Ela possui vários efeitos jurídicos, como nos casos de improbidade administrativa ou de lesão ao patrimônio público, e permite responsabilizar os gestores públicos civil e criminalmente por seus atos.

O princípio da publicidade indica que os atos devem ter a mais ampla divulgação, devem ser de conhecimento de todos e da forma mais facilitada possível.

O princípio da eficiência ou da qualidade do serviço prestado tem a intenção de conferir direitos aos usuários de serviços públicos. Diz respeito a forma como uma política deve ser executada, zelando-se pelo bom atendimento, realizado de forma perita, responsável e prudente.

Além dos princípios constitucionais, a administração pública se orienta por outros princípios de igual relevância: princípio da supremacia do interesse público; da autotutela, que restaura as situações de irregularidade cometidas; da indisponibilidade, que zela pelos bens públicos; da continuidade dos serviços públicos; da razoabilidade, daquilo que se situa dentro dos limites aceitáveis; da proporcionalidade, que visa limitar o excesso de poder.

O princípio da proporcionalidade merece destaque para nossa pesquisa, pela explicação do próprio jurista Carvalho Filho (2006):

“para que a conduta estatal observe o princípio da proporcionalidade, há de reverter-se de tríplice fundamento: 1) **adequação**, significando que o meio empregado na atuação deve ser compatível com o fim colimado; 2) **exigibilidade**, porque a conduta deve ter-se por necessária, não havendo outro meio menos gravoso ou oneroso para alcançar o fim público, ou seja, o meio escolhido é o que causa menor prejuízo possível para os indivíduos; 3) **proporcionalidade em sentido estrito**, quando as vantagens a serem conquistadas superarem as desvantagens.” (CARVALHO FILHO, 2006, p. 25)

A burocracia criada pelo Estado deve garantir o cumprimento desses preceitos que são direitos fundamentais da dignidade da pessoa humana, garantidos em Constituição Federal e permitem que o cidadão em conflito com o Estado possa se proteger e fazer valer os seus direitos.<sup>118</sup>

Ainda como introdução ao Direito, parece relevante para a nossa tese o tema da construção das leis. O princípio da legalidade deve ser fundamentado em leis produzidas em

---

118 O detalhamento da forma como se deve proceder para garantia desses direitos está na Lei 9.784/99.

consonância com as regras constitucionais de produção do nosso ordenamento jurídico: Leis, Decretos, Portarias. Há uma hierarquia de normas e formas que devem ser seguidas.

A relevância desse conteúdo se justifica porque, como veremos mais adiante, os Decretos expedidos pelo Governo Estadual para amparar o direito à legalidade violado há tempos não se fundamenta nas leis nacionais e, muito menos, em leis estaduais. No Estado, as políticas nacionais que tratam de proteção e defesa civil e de reconstrução de moradias para os afetados se transformam em remendos que permitem uma atuação descomprometida com a fiscalização e a defesa dos direitos do cidadão em face do Estado.

O Decreto é um ordenamento proposto pelo Executivo e deve, sempre, estar vinculado a uma Lei do mesmo tema. Quem legisla é o legislativo. Cabe ao Executivo estabelecer critérios para o cumprimento da Lei e, por isso, a Constituição autorizou a edição dos Decretos. Quando o Executivo cria Decretos legislando o que lhe convém, está violando o equilíbrio entre poderes e realizando ações que deveriam ser praticadas pelo Poder Legislativo.

Ademais, as leis não retroagem no tempo quando geram prejuízos a terceiros. Trata-se do respeito ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito. A ideia de que vários cidadãos pudessem ter amparos legais distintos, ferindo a igualdade, a isonomia entre as partes, foi repudiada pelo direito pelo menos desde a Revolução Francesa. Mas o que veremos é uma temporalidade confusa e usurpadora de direitos.

A pesquisa apontou que a burocracia criada pelo Estado na execução das políticas públicas não favoreceu o respeito aos direitos individuais contra o arbítrio do Estado, conforme aqui demonstrado. Há pelo menos duas ações judiciais, sobre as quais falamos mais adiante, que visam restabelecer esses direitos violados. Ao contrário, mostrou-se que as normas legislativas mais consolidadas nas práticas jurídicas para os afetados foram totalmente desconsideradas: não existem procedimentos administrativos, ampla defesa, contraditório e sequer desapropriação das áreas que foram removidas. Tudo feito à margem da lei, à margem da justiça, à margem da estabilidade social.

Se vivemos em um Estado Democrático de Direito, com regras claras de limitação do poder do Estado sobre os cidadãos, garantidas na Constituição Federal, por que assistimos, no decorrer desta pesquisa, a postura arbitrária do Estado do Rio de Janeiro diante dos afetados pelos desastres socioambientais no Vale do Cuiabá em 2011? A possibilidade de utilização da lacuna do direito, da exceção que justifica a ordem, prevista no próprio Estado de Direito, talvez seja uma explicação a esse fenômeno social.

Agamben (2004) nos ensina que muito das tradições jurídicas dividem o Estado de Exceção para inseri-lo no âmbito do ordenamento jurídico ou exterior a esse ordenamento, como um fenômeno essencialmente político ou extrajurídico (p. 38). Todavia, a compreensão do problema do Estado de Exceção pressupõe sua correta localização, percebendo que a suspensão da norma não implica em sua abolição e nem a destituição de relações jurídicas. Trata-se de um fenômeno interno às ordens estabelecidas.

“Na verdade, o estado de exceção não é exterior nem interior ao ordenamento jurídico e o problema de definição diz respeito a um patamar, ou uma zona de indiferença, em que dentro e fora não excluem mas se indeterminam. A suspensão da norma não significa sua abolição e a zona de anomia por ela instaurada não é (ou pelo menos, não pretende ser) destituída da relação com a ordem jurídica. Donde o interesse das teorias como a de Schimtt, transformam a oposição topográfica em relação topológica mais completa, em que está em questão o próprio limite do ordenamento jurídico. Em todo caso, a compreensão do problema do estado de exceção pressupõe sua correta localização (ou sua deslocalização). Como veremos, o conflito a respeito do estado de exceção apresenta-se essencialmente como uma disputa sobre o *locus* que lhe cabe.” (AGAMBEN, 2004, p. 39)

O Estado de exceção pode existir dentro do Estado Democrático de Direito e para um grupo social segregado, excluído dos benefícios da sociedade contemporânea, do modelo de desenvolvimento econômico, ou, por outras palavras, para aqueles em que o Estado, o Capital, o Mercado, definiu que não vigeriam as leis consideradas para todos.

O Estado de Exceção<sup>119</sup> permitiu e permite todo o processo de remoção de famílias afetadas pelos desastres socioambientais no país, porque existe um consenso social de negar aos grupos sociais menos favorecidos quaisquer direitos, sejam eles contra as violências do Estado, sejam direitos sociais da dignidade da pessoa humana. Há uma projeção de realidade, em que a aparência de sociedade democrática instaura instrumentos legais e estruturas de execução de políticas, mas que uma vez questionada remete à dura realidade da violência institucional em sua veia mais cruel.

Nesse contexto, quando falamos das leis vigentes que deveriam ser aplicadas para as famílias afetadas pelos desastres socioambientais na região serrana em 2011, chamamos ao

---

119 Aqui trazemos mais uma vez um conceito de Agamben (2004, p. 63) como: “a abertura de um espaço em que aplicação e norma mostram sua separação e em que uma pura força de lei realiza (isto é, aplica desapplicando) uma norma cuja aplicação foi suspensa. Desse modo, a união impossível entre norma e realidade, e a consequente constituição no âmbito da norma, é operada sob forma de exceção, isto é, pelo pressuposto de sua relação. Isso significa que, para aplicar uma norma, é necessário, em última análise, suspender sua aplicação, produzir uma exceção.”

leitor a desnaturalizar a prática adotada não só por gestores públicos, mas também por membros do poder judiciário e executivo, que assistem passivamente as violações rotineiras em desfavor dessa população em “nome da vida”. Vida que soa como uma caricatura para um povo que teima em existir.

Lutar pelos direitos humanos em favor dessas famílias passa por reconhecer o direito a um processo, a uma indenização, a um atestado de óbito, a informações jurídicas corretas, a ser atendido por um servidor público e não por um contratado terceirizado que desconhece o problema, a exercitar a cidadania no sentido de usufruir os direitos consolidados na Constituição Federal e demais instrumentos legais.

O debate sobre a legalidade favorece a confirmação da nossa hipótese do processo de remoção vivenciado pelas famílias e reforça nosso olhar de acesso a direitos como instrumentos importantes para a redução dos desastres socioambientais.

### **3.1.3 A participação na construção das políticas públicas.**

A democracia pressupõe a participação popular nos rumos da governança, ou seja, nas definições das políticas públicas que visem o bem estar de todos.

É comum falar de participação popular em todos os seguimentos da sociedade no Brasil: burocratas, políticos, movimentos sociais. Mas qual o significado da participação para atores tão distintos? DAGNINO (2005) *apud* CORNWALL, ROMANO, SHANKLDAND (2007) trazem a reflexão de que afirma existir uma “confluência perversa” em torno do conceito de participação, duas versões que se tornaram parte do discurso contemporâneo no Brasil:

“Segundo a primeira versão, participação é “um projeto construído em torno da ampliação da cidadania e do aprofundamento da democracia”; de acordo com a segunda, está “relacionada ao encolhimento das responsabilidades do Estado e a progressiva retirada do Estado do seu papel garantidor de direitos” (DAGNINO, 2005, p. 158)

Assim, a participação está sempre em disputa nos espaços públicos, onde são apresentadas lógicas distintas a partir dos interesses dos atores envolvidos. Cornwall *et al.* (2007) relatam que em seus estudos de casos percebem as tensões dessa “confluência perversa”, assim como as múltiplas possibilidades de participação no Brasil.

“Cada um desses significados da participação dissemina-se no como e resulta em, diferentes significados e práticas de cidadania, direitos e democracia. O rótulo que se dá à “participação” – e quem dá – é uma questão profundamente política. E os significados que diferentes atores trazem para um mesmo espaço podem descrever expectativas e envolvimento completamente diferentes.” (CORNWAL *et al.*, 2007, p. 259)

Os autores em seu trabalho trazem outro elemento da participação para além da participação “convidada”, qual seja, a contribuição em espaços consolidados, mas também os mutirões, empates e greves, como modo de engajamento público. Se a participação implica em uma disputa política a respeito da formulação das políticas, os métodos, instrumentos de luta e resistência dos movimentos sociais devem ser potencializados a fim de que as pautas e ideias sejam consideradas na efetivação das mesmas. Segundo os autores:

“Se ampliarmos nossa noção de participação para abranger o envolvimento da população marginalizada na construção da cidadania, também podemos identificar os métodos e práticas relacionados ao processo de reivindicação de cidadania enquanto formas de participação. Ao fazer isso, voltamos a colocar a pobreza, a marginalização e a desigualdade como questões *políticas*, e não apenas assuntos técnicos ou burocráticos. (DAGNINO, 2005 CORNWAL *et al.*, 2007, p. 260)

A ideia de que a participação está para além dos espaços formais é importante quando falamos de políticas públicas para atender a população afetada por eventos naturais, pois a maioria da atuação do poder público se dá em regime de emergência. Como não existem espaços formais de participação<sup>120</sup>, é preciso considerar novas formas de expressão política de interesses, no intuito de garantir que a população afetada contribua com a construção e implementação das políticas de assistência e reconstrução dos territórios afetados pelos desastres.

Além disso, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil é uma política nova em que os espaços de conferência nacional, estadual e municipais estão ocorrendo como primeiras experiências. O desafio de consolidação da participação popular em espaços formais e informais se impõe à sociedade para que se promova a democracia e o acesso a direitos.

Sobre a participação formal, vale ainda destacar o resultado de uma pesquisa solicitada pelo IPEA sobre “Governança Democrática no Brasil Contemporâneo: Estado e Sociedade na

---

120 Este ano acontece a 2ª Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Construção de Políticas Públicas”<sup>121</sup> realizada pelo Instituto Pólis e INESC. A pesquisa analisou 178 deliberações de treze conferências nacionais para refletir sobre a efetividade da participação no Brasil.

As conferências nacionais são consideradas arenas público-estatais orientadas para a formulação de políticas públicas e são um espaço de influência de diversos atores e operam em nível de articulação desde a esfera municipal. (IPEA, 2012 p. 06/07)

O modelo institucional que hoje se apresenta, Conselhos e Conferências, teve questionada a sua efetividade, vez que muitas das deliberações não são executadas pelo poder público. O debate sobre a ampliação da participação, a visibilidade das políticas e dos direitos também são uma constante nos debates das Conferências. O controle orçamentário e a eficácia da atuação dos conselheiros se colocam como desafio: é preciso avançar na participação no sentido de definir prioridades e gastos públicos. É preciso intervir na gestão do Estado de forma que a participação se apresente em todos os níveis. (IPEA, 2012, p. 31)

A pouca eficácia desse modelo participativo tem impulsionado a sociedade civil a considerar novas formas de participação como articulação de movimentos, fóruns temáticos, em que a sociedade civil possa intervir nos espaços formais articulada em propostas e força política.

A construção de políticas públicas sem a participação popular é uma afronta à democracia e ao Estado Democrático de Direito e deve ser evitada, mesmo em casos de desastres e de riscos socioambientais, em que o discurso da emergência e da especialidade se sobrepõe aos avanços democráticos deste país, desconsiderando o acúmulo social e político para garantir a participação dos afetados nos processos decisórios.

A participação no contexto de desastres deve iniciar desde a gestão das emergências até a execução das obras, para redução das vulnerabilidades que colocam um território em risco por eventos extremos. É possível realizar um planejamento de intervenção estatal em que as prioridades de obras e dos recursos a serem aplicados sejam definidas e geridas pela população.

A contratação de mão de obra local pode não só fortalecer a fixação do território como reduzir os custos das intervenções, fortalecendo a autoestima do afetado que sairia da condição de vítima para sujeito político construtor dos rumos de sua própria história.

---

121 O documento pode ser encontrado em [http://www.forumdca.org.br/arquivos/forumdca/publicacoes/file\\_8341f109f1dd6aa7effd72d95aa42884\\_146.pdf](http://www.forumdca.org.br/arquivos/forumdca/publicacoes/file_8341f109f1dd6aa7effd72d95aa42884_146.pdf).

### **3.2 A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e sua relação com as cidades: quando o risco e a remoção se tornam um instrumento nacional de proteção à vida.**

A PNPDEC foi criada na intenção de prevenir, mitigar, preparar, responder e recuperar áreas que sofreram com acidentes socioambientais decorrentes de eventos extremos. É gerida pela Secretaria Nacional de Defesa Civil, Órgão vinculado ao Ministério da Integração Nacional<sup>122</sup>, cujas atribuições e procedimentos são ordenados pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e pelo Decreto nº 7.472, de 4 de maio de 2011.

A Secretaria Nacional de Defesa Civil é a responsável pela intervenção em desastres e vem sofrendo alterações legislativas nos últimos anos para estabelecimento de uma política de prevenção mais eficiente. Hoje podemos afirmar que o marco legal da proteção e defesa civil é a Lei 12.608 de 10 de abril de 2012, Lei 12.640 de 01 de dezembro de 2010, Decreto nº 7.505, de 2011, Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010. A primeira está mais voltada para a prevenção, construção de estruturas municipais para evitar as tragédias socioambientais. Já a segunda e seus respectivos decretos, falam mais sobre os procedimentos que os Estados e Municípios devem tomar em casos de emergência para que a União Federal transfira recursos para socorro, assistência e reconstrução após os eventos extremos. Todas reforçam a estrutura da Defesa Civil como a principal responsável pelo tema desastres.

A Lei 12.608/12 trouxe alterações significativas não só na Lei 12.640/10, que trata da Defesa Civil, mas também no Estatuto das Cidades, Lei 10.257/2001. E o Decreto 7505/2011 complementou e alterou a transferência de recursos para Estado e União na situação de emergência, criando o Cartão de Pagamento de Defesa Civil.

---

122 As atribuições do Ministério da Integração são: “formulação e condução da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR; formulação dos planos e programas regionais de desenvolvimento; estabelecimento de estratégias de integração das economias regionais; estabelecimento das diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos dos programas de financiamento de que trata a alínea "c" do inciso I do art. 159 da Constituição Federal; estabelecimento das diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste; estabelecimento de normas para cumprimento dos programas de financiamento dos fundos constitucionais e das programações orçamentárias dos fundos de investimentos regionais; acompanhamento e avaliação dos programas integrados de desenvolvimento nacional; defesa civil; obras contra as secas e de infraestrutura hídrica; formulação e condução da política nacional de irrigação; ordenação territorial; e obras públicas em faixas de fronteiras.” Extraído da página institucional: [www.integracao.gov.br](http://www.integracao.gov.br). Acessado em 13 de janeiro de 2013.

Como se pode perceber, essas legislações são novas e refletem uma posição de construção de uma política brasileira de respostas descentralizada, onde todas as unidades federativas (União, Estados e Municípios) possam responder aos desastres de forma célere.

Atualmente a Secretaria Nacional de Defesa Civil se organiza da seguinte forma<sup>123</sup>:

Figura 5 – Organograma da Defesa Civil



FONTE: DECRETO Nº 8161/2013

Fonte: Decreto número 8161/2013

Dentro da SNDC, a parte de monitoramento tem investido em tecnologias de satélite e comunicação entre Estados e Municípios para que as informações meteorológicas possam contribuir nos alarmes de cheia e ou seca. Os Departamentos de Articulação e Gestão e de Reabilitação e Reconstrução estão voltados para a transferência de recursos federais aos Estados e municípios para que sejam reconstruídas as áreas afetadas pelos desastres. A União Federal transfere recursos mediante projetos e fiscaliza, na medida do possível,<sup>124</sup> a execução. Não existe uma política de reconstrução nacional.

123 Obtido na página do Ministério da Integração Nacional.

124 Dissemos que é na medida do possível, porque não existe dentro da estrutura funcional do MI (Ministério da Integração) uma equipe de fiscalização. Os servidores, dentro de suas muitas atribuições, devem também fiscalizar em loco. Quando realizamos entrevistas do trabalho de campo, descobrimos que o Departamento de Articulação e Gestão é composto por três servidores.

A desestruturação do Ministério da Integração Nacional para responder às emergências decorrentes dos desastres foi alvo de críticas do TCU, conforme levantado por VALENCIO (2011), que assim destacou:

“(…) a auditoria operacional realizada na Sedec identificou a carência de recursos humanos, especialmente no DRR, como um dos problemas graves enfrentados pela Secretaria, já que comprometia a qualidade e a tempestividade das atividades realizadas. Assim, segundo o relatório da auditoria, os termos de compromisso encaminhados pelos entes federados demoravam a ser aprovados (em média 36 dias para termos firmados por estados e 61 dias para municípios), não era possível realizar o acompanhamento de todos os processos em execução e nem analisar as prestações de contas tempestivamente, gerando estoque de processos. Diante da situação encontrada, o TCU, por intermédio dos subitens 9.2.8, 9.2.9 e 9.2.10 do Acórdão 729/2010 - Plenário, recomendou à Secretaria Nacional da Defesa Civil que levasse ao conhecimento da Casa Civil da Presidência da República a necessidade de estruturação da Secretaria (TCU, 2011b: 12 *apud*, VALENCIO, 2011, p. 140/141)”

E ainda:

“Ocorre, contudo, que a desburocratização pretendida pela lei encontrou, na deficiente estrutura da Sedec e na ausência da regulamentação que ela deveria expedir, o ambiente ideal para que prospere o descontrole, abrindo brechas para a má utilização dos recursos por ela gerenciados (52-53). (...) Isso conduz à lamentável constatação de que, em episódios que envolvem desastres, os problemas maiores não derivam da ausência de recursos orçamentários e financeiros, mas da falta de capacidade de resposta dos diversos entes federados, para promover o restabelecimento da situação de normalidade. De fato, em entrevistas conduzidas pelas equipes, os responsáveis por municípios atingidos por desastres comentaram, inclusive, sobre a existência de um aparente “excesso” de recursos, sobretudo aqueles materializados na forma de doativos enviados pela população, em contraponto à ausência de uma estrutura capaz de promover sua distribuição às famílias necessitadas (TCU, 2011b: 56-57, *apud* VALENCIO, 2011,p. 141).”

Essa falta de estrutura impacta diretamente a participação, pois, em nome da emergência e celeridade, as decisões são tomadas para “vítimas” e não por elas. Com isso, não se pensa em instrumentos de prevenção e sim de falso amparo aos pobres sofridos pelas “ações do céu”.

O departamento de Minimização de Desastres vem tentando construir uma perspectiva de trabalho de prevenção dentro do Ministério da Integração Nacional desde a década de 1990, quando foram aprovadas as primeiras Resoluções da ONU<sup>125</sup> a respeito do tema<sup>126</sup>.

VALENCIO (2011) tece críticas às prioridades institucionais que são dadas às ciências da natureza dentro da estrutura da defesa civil, que desconsideram a análise do tecido social que sofre o evento natural. Segundo ela:

“o foco discursivo institucional que valoriza sobremaneira a abordagem das ciências da natureza, buscando reconhecer nessas a totalidade da vocalização representacional da ciência. Sob elas, são providenciados novos aparatos técnicos; novos órgãos públicos são montados visando o monitoramento dos fatores de ameaça; novos funcionários são incorporados a um organograma que se torna assaz complexo; pulverizam-se providências e controlam-se os conteúdos de capacitação de seus agentes.” (VALENCIO, 2011, p. 02)

O reconhecimento do risco como uma questão social complexa, em que o risco é construído socialmente antes dos eventos extremos, ainda não foi incorporada pela Defesa Civil e, conseqüentemente, os debates acerca da redução das vulnerabilidades é fragilizado, desconhecendo as necessidades da população de acesso a direitos.

Nesse contexto, a Política de Proteção e Defesa Civil foi criada demonstrando uma necessidade de enfrentamento local das vulnerabilidades socioambientais, mas sem nenhum instrumento de execução de políticas que tende a modificar a realidade de injustiça ambiental das populações empobrecidas. Ao contrário, impõe aos municípios um planejamento territorial que prioriza a definição de riscos, gerando a obrigação de remover famílias, sem nenhuma estrutura para tanto.

Embora a Lei de Proteção e Defesa Civil tenha sido criada em 2012, desde 2010, a SNDC visa fortalecer os espaços formais de participação com a realização da 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil. Nela, foram criadas as diretrizes da política nacional, entre elas a construção de cidades resilientes<sup>127</sup>. Em novembro de 2014, ocorrerá a 2ª Conferência com os objetivos de avaliar e apresentar a implementação das diretrizes aprovadas na 1ª Conferência;

---

125 Em 2005, em uma reunião da ONU em Hyogo (Japão), 168 países se comprometeram a adotar medidas para reduzir o risco de desastres até 2015.

126 Entrevista concedida por Ana Dantas do Departamento de Minimização dos Desastres em 25/07/2012.

127 As medidas para a construção de cidades resilientes implicam: “criação de programas educativos e de capacitação em escolas e comunidades locais, o cumprimento de normas sobre construção e princípios para planejamento e uso do solo, os investimentos em implantação e manutenção de infraestrutura que evitem inundações e o estabelecimento de mecanismos de organização e coordenação de ações com base na participação de comunidades e sociedade civil organizada.” (<http://www.integracao.gov.br/web/guest/cidades-resilientes>)

promover, incentivar e divulgar o debate sobre novos paradigmas para a proteção e defesa civil; avaliar a ação governamental, principalmente na aplicabilidade da Lei 12.608/12; propor princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil; fortalecer o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC; fortalecer e estabelecer formas de participação e controle social na formulação e implementação da Política, criando o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil.<sup>128</sup>

A estrutura da defesa civil tem suas origens nas estruturas militares, vinculadas à Aeronáutica no contexto da II Grande Guerra e ainda sua base conceitual de capacitação e treinamento no Exército Brasileiro. Todavia, após mais de 20 anos de democracia, tem como desafio institucional à ampliação da participação popular e a adequação de suas ações ao respeito aos direitos humanos dos grupos vulneráveis e à dignidade da pessoa humana: “O ambiente democrático deve servir para abrir o Sistema Nacional de Defesa Civil para um amplo espectro de visões da realidade, conhecimentos, de saberes, de práticas, um ambiente polifônico e de equidade da vocalização de diversos pontos de vista.” (VALENCIO, 2009, p. 10)

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil expressa as contradições inerentes à criação do Sistema Nacional de Defesa Civil. Ainda que se queira avançar na atuação e integração de políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia<sup>129</sup>, há uma resistência em lidar com as contradições inerentes ao processo social excludente e injusto que promove a vulnerabilização de grupos empobrecidos. (VALENCIO, 2009, p. 10)

A PNPDEC pretendeu intervir no ordenamento das cidades, alterando inclusive o Estatuto das Cidades. Dentro dos objetivos (art. 5º), sete dos seus incisos interferem diretamente no ordenamento das cidades, os quais, ao nosso ver, devem estar estruturados nos documentos legislativos municipais:

“ III - recuperar as áreas afetadas por desastres; IV - incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais; VI - estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização; VII - promover a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência; X - estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana; XI - combater a ocupação de áreas

---

128 <http://2cnpdc.mi.gov.br/pt/web/guest/objetivos>.

129 Assim propõe art. 3º da Lei 12.608/12.

ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas; XII - estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro; XIII - desenvolver consciência nacional acerca dos riscos de desastre; XIV - orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção.” (Lei 12.608/2012)

No artigo 8º a Lei vai determinar as competências dos municípios, nas quais destacamos as que interferirão diretamente no Plano Diretor:

“III - incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal; IV - identificar e mapear as áreas de risco de desastres; VII - vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis; XVI - prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres.” (Lei 12.608/2012)

Nas disposições finais, a legislação trata especificamente das moradias necessárias para realocação das famílias das áreas de risco, sugerindo que o município utilize o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) para aumentar a demanda de terra urbanizada para construção de habitações em áreas de interesse social.

Art. 16. Fica a União autorizada a conceder incentivo ao Município que adotar medidas voltadas ao aumento da oferta de terra urbanizada para utilização em habitação de interesse social, por meio dos institutos previstos na Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, na forma do regulamento.  
Parágrafo único. O incentivo de que trata o caput compreenderá a transferência de recursos para a aquisição de terrenos destinados a programas de habitação de interesse social. (Lei 12.608/2012)

Aqui há um reconhecimento da necessidade de construção de novas moradias populares e de que estas só serão viáveis se a política de moradia no município for eficiente. Assim, os princípios que norteiam a política habitacional no país, notadamente a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, deverão ser implementados de forma a garantir a viabilidade das remoções.

Há um esforço de se criar uma política de proteção e defesa civil, reconhecendo que a vulnerabilidade encontra-se nos municípios, todavia, desconhecendo as fragilidades dos mesmos em solucionar os problemas sociais que vulnerabilizam grupos empobrecidos pela ausência de direitos, entre eles, o direito à moradia digna.

Se o planejamento urbano historicamente tem empurrado os pobres para as áreas informais e precárias, hoje denominadas áreas de risco, as políticas atuais tendem a contestar essa territorialização, acrescentando componentes do ambiente natural, como solos propensos a erosão, inundação e enchentes. (SIENA, 2010, p. 4)

Assim, o mesmo Estado que percebe a incapacidade da gestão urbana em resolver os problemas decorrentes do modelo de desenvolvimento que excluiu uma grande parte da população de seus benefícios e também do direito à cidade, determina que o poder público municipal, ao invés de integrar os excluídos da cidade, os movimente para novas áreas que deverão ser definidas dentro da construção e implementação de novas políticas públicas.

A remoção é oficializada pela Lei de Proteção e Defesa Civil, mas desde 2010 vem se construindo a legitimidade desta forma de intervenção, conforme nos demonstra SIENA (2010), com discursos da mídia, dos políticos e determinações legais à Defesa Civil para remover, compulsoriamente, moradores de áreas de risco que se recusem a deixar suas casas.

A autora, retomando Foucault, denuncia a violência do Estado no sentido de “fazer viver e deixar morrer” em que, em nome da preservação física de vidas humanas, implementa-se uma política de morte social, cultural, emocional e psicológica, violando ainda mais os direitos dos afetados por desastres, que tiveram historicamente negados os seus direitos de cidadania.

“a remoção é o corolário de gradações de descontinuidade de cidadania, da dignidade da pessoa humana, a remoção é o ápice, o que melhor expressa a assertiva de Foucault: “fazer viver e deixar morrer”. Isso porque não é um Estado que olha para o outro com o compromisso da cidadania e sim que apenas retira a população da área de risco, preservando assim sua vida física, mas a falta de perspectivas, de alternativas oferecidas pelo Estado, antes e após a remoção, acaba por incrementar a morte social dos sujeitos.” (SIENA, 2010, p. 18)

Ainda na tentativa de se construir um entendimento nacional sobre o risco e a necessidade de remoção, o art. 22, a PNPDEC, altera alguns artigos da Lei da Defesa Civil (Lei n. 12.340/10), instituindo um cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (Art. 3º-A). A partir de agora, o Ministério da Integração Nacional terá uma lista oficial dos municípios vulneráveis por “questões naturais”.

Os municípios enquadrados no referido cadastro deverão:

“I - elaborar mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; II - elaborar Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil e instituir órgãos municipais de defesa civil, de acordo com os procedimentos estabelecidos pelo órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC; III - elaborar plano de implantação de obras e serviços para a redução de riscos de desastre; IV - criar mecanismos de controle e fiscalização para evitar a edificação em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; V - elaborar carta geotécnica de aptidão à urbanização, estabelecendo diretrizes urbanísticas voltadas para a segurança dos novos parcelamentos do solo e para o aproveitamento de agregados para a construção civil.” (Lei 12.608/2012)

A Lei não prevê a transferência de recursos para os municípios realizarem estas tarefas. Todavia, a tendência é que o Ministério das Cidades, através da Diretoria Assuntos Fundiários e Prevenção de Riscos da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, transfira recursos para os municípios realizarem os mapeamentos de riscos, as cartas geotécnicas de aptidão, obras em encostas (PAC encostas).<sup>130</sup> É uma política vinculada a um Ministério, o da Integração Nacional, e que o mesmo não tem condições de realizar. Ambos os Ministérios investem em conhecer a natureza das cidades para reduzir os riscos naturais. A questão social é negada assim como a integração dentro do meio ambiente urbano.

No artigo 3º-B é reforçada a necessidade de remoção das famílias residentes em áreas de risco, estabelecendo inclusive procedimentos mínimos a serem adotados de defesa de direitos, sem, no entanto, demonstrar a viabilidade dos mesmos. Isso deixa margem para que as famílias sejam removidas para assentamentos provisórios aguardando que as burocracias estatais lhes ofereçam uma nova unidade habitacional popular<sup>131</sup>.

Art. 3º-B. Verificada a existência de ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, o município adotará as providências para redução do risco, dentre as quais, a execução de plano de

---

130 Entrevista concedida por Celso Carvalho, Diretor Assuntos Fundiários e Prevenção de Riscos, da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos do Ministério das Cidades.

131 Há 30 dias, tivemos a primeira decisão nesse sentido em Teresópolis. O MPE propôs Ação Civil Pública para que o município retire um bairro inteiro para abrigos provisórios, tendo em vista que estão em área de risco e as chuvas se aproximam. O juiz concedeu a liminar com fundamento neste artigo e, agora, as famílias têm que ser retiradas sem ter para onde ir.

contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro.

§ 1º A efetivação da remoção somente se dará mediante a prévia observância dos seguintes procedimentos:

I - realização de vistoria no local e elaboração de laudo técnico que demonstre os riscos da ocupação para a integridade física dos ocupantes ou de terceiros; e

II - notificação da remoção aos ocupantes acompanhada de cópia do laudo técnico e, quando for o caso, de informações sobre as alternativas oferecidas pelo poder público para assegurar seu direito à moradia.

§ 2º Na hipótese de remoção de edificações, deverão ser adotadas medidas que impeçam a reocupação da área.

§ 3º Aqueles que tiverem suas moradias removidas deverão ser abrigados, quando necessário, e cadastrados pelo Município para garantia de atendimento habitacional em caráter definitivo, de acordo com os critérios dos programas públicos de habitação de interesse social.” (Lei 12.608/2012)

A Lei da Defesa Civil passa a tratar de remoções desconectando-a dos direitos à moradia, educação, saúde e outros garantidos no Art. 6º da Constituição Federal. Os direitos constitucionais processuais expressados no Art. 5º também são desprezados. Não há que se falar em coisa julgada, ampla defesa, devido processo legal, dando autoridade máxima à Defesa Civil para definir os riscos e ditar o futuro das famílias atingidas pela política.

A Defesa Civil pode agir autonomamente, aumentando o déficit habitacional dos municípios com soluções provisórias, como abrigamento, aluguel social, até que a política habitacional municipal contemple os cadastrados.

A Lei reconhece que a mentalidade de proteção e defesa civil tem interferência direta desta política no município e propõe algumas alterações do Estatuto da cidade (Lei 10.257/2001). Estas alterações estão nos artigos 24 a 26.

A primeira delas é estabelecer no art. 2º, que trata da Política Urbana, que na ordenação e controle do uso do solo, inciso VI, deverá evitar: h) a exposição da população a riscos de desastres (alínea acrescida). (Art. 24 da Lei 12.608/12)

O artigo 41 do Estatuto das Cidades estabelece a obrigatoriedade dos Planos Diretores. Foi incluído o inciso VI, para acrescentar a necessidade de Planos Diretores para as cidades “incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos” (Art. 25 da Lei 12.608/12)

O Art. 26 da Lei 12.608/12 adiciona dois artigos à Lei 10.257/2001: os artigos 42-A e 42-B que acrescentam novos conteúdos aos Planos Diretores dos municípios inseridos no cadastro da defesa civil.

Os municípios considerados “de risco” deverão acrescentar as seguintes informações em seus planos diretores:

“I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; 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 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” (Art. 42-A)

Esses municípios passam agora a ser fiscalizados quando na ampliação de seu perímetro urbano. Será preciso elaborar um projeto específico que contenha no mínimo:

“I - demarcação do novo perímetro urbano; II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; V - a 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, quando o uso habitacional for permitido; VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público” (Art. 42-B)

Assim, o Estatuto da Cidade é acrescido dos saberes geológicos e de engenharia, que passarão a influenciar diretamente o planejamento das cidades. A Lei impõe determinações aos municípios que, uma vez não cumpridas, impossibilitam o planejamento urbano, a gestão das cidades e o acesso aos recursos federais.

A Defesa Civil, órgão vinculado ao Ministério da Integração Nacional, passa a ter poderes de remoção de famílias de forma compulsória das áreas de risco nos municípios, sem conhecer as estruturas que estes detêm para o reassentamento das mesmas. Inclusive pode

retirar famílias e submetê-las ao abrigo, sem estabelecer prazo de quando vão destiná-las uma nova moradia. Não se fala das condições do abrigo e muito menos dos tempos para realização de toda a política.

Um Ministério tem o poder de mandar sair e outro Ministério de pensar para onde vai. Só que nenhum deles tem o poder de executar as obras e o planejamento urbano, já que a Constituição Federal, em seu artigo 182, determinou que a função social da cidade é atribuição municipal.

A Lei de Proteção e Defesa Civil atinge diretamente um público específico: os pobres. Por ela se reforça a insegurança jurídica vivida pelos assentamentos precários e a exclusão da cidade urbanizada. O risco social é acrescido do risco natural e o futuro desse contingente humano está nas mãos de especialistas que têm legitimidade e poder para agir de forma célere, eficiente e em medida de exceção às leis vigentes.

Essas alterações devem ser interpretadas à luz da Constituição Federal e do Direito Urbanístico de forma a garantir uma cidade para todos que gere acesso a direitos. É preciso negar a excepcionalidade do desastre socioambiental no intuito de propor uma política pública em coerência com as conquistas da democracia.

### **3.3 A Questão Urbana e sua relação com os desastres: os desafios para a redução dos riscos e reconstrução das áreas afetadas.**

Falar da questão urbana no Brasil é afirmar um processo de desenvolvimento econômico desigual que promoveu a exclusão de inúmeros trabalhadores do acesso à terra formal e dos benefícios do direito à cidade.

A produção de injustiça ambiental nas cidades gerou uma contradição em que parte da população vive em assentamentos formais e outra parte, a mais numerosa e pobre, em assentamentos informais, em que as habitações foram construídas pela própria população, sem assessoria técnica ou acesso às políticas públicas de desenvolvimento social: saneamento básico, urbanização, escolas, saúde.

A forma de reprodução capitalista nas cidades fez com que a terra e a habitação se tornassem as grandes questões urbanas. A ilegalidade presente na ocupação do solo tem fomentado os problemas urbanos e estes estarão diretamente vinculados à construção social do risco dentro das cidades.

Segundo MARICATO (2006):

“Ele não se restringe a uma questão formal – ser legal ou não –, pois implica muitos aspectos negativos que acompanham o crescimento urbano, como a ocupação de áreas ambientalmente frágeis, como beiras de rios, de córregos, de lagoas, mangues, reservatórios de água potável, dunas, áreas de matas e florestas, encostas instáveis, várzeas etc. Uma parte da cidade é regulada por abundante e detalhada legislação (zoneamento, código de edificações, lei de parcelamento do solo, além das rigorosas leis de proteção ambiental) enquanto que em outra parte tudo é permitido, como ingresso de 1,7 milhão de pessoas em áreas de proteção dos mananciais em São Paulo (Represas Billings e Guarapiranga).” (MARICATO, 2006, p. 03)

Essa ilegalidade é fomentada pelo Estado pela ausência de políticas públicas para esse grupo social, reforçando as vulnerabilidades socioambientais urbanas, nas regiões em que foram permitidas as ocupações irregulares.

Assim, mesmo que o desastre seja deflagrado por um evento natural que potencializa a fragilidade do público vivente em assentamentos informais, precarizados pela ausência de políticas públicas, ele é decorrente da ausência de políticas públicas distributivas que garantam o direito à cidade à maioria da população.

CARMO (2014), ao analisar o processo de construção de vulnerabilidades socioambientais nas cidades, revela que o desenvolvimento econômico desigual foi responsável pela consolidação das áreas de risco:

“A cidade desigual, constituída a partir de um processo de desenvolvimento concentrador de renda, está na gênese da concepção de “desastre como um processo socialmente construído” no caso brasileiro. Ou seja, mesmo que em muitos momentos a situação de desastre seja desencadeada por algum fenômeno “natural” (geralmente associado com o ciclo hidrológico, como chuva ou seca), esta situação se configura em desastre porque, por um lado, atinge populações humanas, ameaçando a vida de pessoas e seus bens materiais e imateriais, e, por outro, é resultante de processos de interação entre a dinâmica populacional e a dinâmica ambiental, concretizadas em uma forma específica, historicamente construída, de ocupação do espaço.” (CARMO, 2014. p. 07)

O autor reforça essa dimensão da construção social do risco urbano, ocorrida a partir do nosso modelo de desenvolvimento, em que o capital imobiliário tem pautado as políticas de moradia.

É importante perceber nessa reflexão que a precariedade da área de risco e da ocupação ilegal será agora utilizada para facilitar as remoções. Se terra e habitação foram

identificados como os maiores problemas da questão urbana no Brasil, a política de proteção e defesa civil aponta que, ao invés de buscarmos soluções para os problemas decorrentes do injusto modelo de desenvolvimento vivenciado pela maioria da população, devemos realizar um novo planejamento da cidade pautado na remoção, mais uma vez em desfavor da população empobrecida.

“Em grande parte, o que diferencia basicamente os dois grupos é a perspectiva de “permanência”, sendo que as “favelas”, por mais que já tenham 30 ou 100 anos, remetem ao provisório, que pode vir a ser “removido” a qualquer instante. Essa possibilidade de “remoção” torna-se concreta em muitas situações de desastre, quando agentes do Estado consideram que a retirada de pessoas de suas moradias é importante para salvaguardar a vida desses moradores, mesmo que a “remoção” seja rechaçada por eles, o que leva a situações de conflito, conforme apresenta Valencio (2012).” (CARMO, 2004, p. 24)

O debate sobre remoção apresentado pela mídia, por técnicos envolvidos com o tema de defesa civil e agora com a Lei de Proteção e Defesa Civil, não guarda conexão com o que vem sendo construído pelos movimentos sociais e pelas políticas públicas nacionais após a consolidação do Ministério das Cidades.

MARICATO (2006) resgata o histórico da criação Plano Nacional de Habitação desde as lutas da década de 1980 para a construção de uma política habitacional que garanta o direito fundamental à moradia, previstos nos Tratados Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos e os artigos 6º, 182 e 183 da Constituição Federal<sup>132</sup>.

Segundo essa autora, a política nacional de habitação está fundamentada em dar acesso à terra urbana legalizada e romper com a segregação espacial. Visa dar efetividade ao direito à moradia através de investimentos públicos que possam reverter o quadro de desigualdade social vivida nas cidades. Para tanto, destaca a criação do Ministério das Cidades como um espaço importante de confrontação de ideias e desenvolvimento democrático.

O Plano Nacional de Habitação dependia de três eixos: política fundiária, financeira e estrutura institucional. E ainda, um ministério forte, que desse conta de intervir na especulação imobiliária. Assim, o sistema foi pensado da seguinte forma:

“Sistema Nacional de Habitação está dividido em dois subsistemas: subsistema de Mercado e subsistema de Habitação de Interesse Social.

---

132 Para saber mais sobre o assunto: JUNIOR, Nelson Saule. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. 1ª Edição. Sergio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre. 2004.

Segundo a tese que sustenta a PNH, é preciso combinar ações que ampliem o mercado privado em direção às classes médias que atualmente não encontram alternativas para sua moradia e ações de promoção pública que dêem conta da população de rendas mais baixas, especialmente aquelas situadas no intervalo de 0 a 5 salários mínimos. Dessa forma espera-se evitar que as classes médias se apropriem dos recursos públicos (ou semipúblicos como o FGTS), como aconteceu durante os anos que precederam o governo Lula.” (MARICATO, 2006, p. 07)

A análise de MARICATO (2006) é anterior à criação do Programa Minha Casa Minha Vida e à criação dos Programas de Aceleração do Crescimento, realizados pelo Governo Dilma, do PT.

Em julho de 2009, foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, através da Lei 11.977, de 07 de julho de 2009. O Programa previa a construção de um milhão de unidades habitacionais através da iniciativa privada, em parceria com o Governo Federal, com transferência de subsídios. Foi ampliado para a meta de mais dois milhões de unidades habitacionais. Ainda se prevê a modalidade de parceria com entidades da sociedade civil, MCMV Entidades, para que sejam construídas unidades em regime de mutirão, com administração direta dos interessados.

BONDUKI (2009), que também participou da criação do Plano Nacional de Habitação, fez uma análise sobre o programa afirmando que, embora não se resolva o déficit habitacional de 7 milhões, muito menos a demanda de 27 milhões prevista para os próximos 15 anos (2023), elevou consideravelmente os recursos orçamentários para habitação, como há décadas era reivindicado pelos movimentos sociais.

O autor resgata a construção do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) para avaliar em que medida o PMCMV contribuiu para a consolidação de uma política construída pela sociedade civil ao longo dos últimos 30 anos. Assim destaca:

“A estratégia exige ações simultâneas em quatro eixos indispensáveis: financiamentos e subsídios; arranjos institucionais; cadeia produtiva da construção civil; estratégias urbano-fundiárias. Esses eixos são intrinsecamente articulados. Não haverá alterações substanciais no quadro da política habitacional se não forem realizadas ações concomitantes nas quatro frentes.” (BONDUKI, 2009, p. 12)

O autor avalia que a crise econômica e a necessidade do governo de dinamizar a construção civil atropelaram o Plano de Habitação, que deve ser retomado urgentemente,

utilizando os instrumentos legais conquistados pelo Estatuto da Cidade. Todavia, o programa contribui para a consolidação de uma política habitacional com alguns destaques.

O primeiro deles é o investimento de 26 bilhões em subsídio, além do que estava previsto no PAC. Se o patamar for mantido por 15 anos, será possível produzir um impacto real no déficit habitacional. A desoneração tributária para habitações por interesse social, o barateamento do seguro e o fundo garantidor, previstos no Plano de Habitação, também foram adotadas pelo Programa.

Embora se tenha adotado os subsídios, definiu-se o limite mínimo necessário para a população de baixa renda e ampliou-se para as faixas de renda a serem atendidas à classe média, gerando um mercado para o setor privado com risco reduzido. Com isso, a faixa com até 3 salários mínimos atendidas pelo programa, que possui um déficit acumulado de 91%, cerca de 6,5 milhões de famílias, ficou prejudicada. A meta de um milhão de unidades atende a 14% desse déficit. As demais faixas de renda podem zerar o déficit habitacional, atender a demanda demográfica e até mesmo financiar uma segunda moradia. Para o autor é preciso rever as regras do subsídio, porque são injustas, acabam direcionando recursos públicos aos que menos necessitam. (BONDUKI, 2009, p. 14)

O programa não ataca a questão do acesso à terra em áreas centrais, já que o maior problema do desenvolvimento urbano é o acesso à terra com infraestrutura e legalizada. A consequência é que os empreendimentos poderão ocorrer em áreas inadequadas, carentes de empregos e equipamentos públicos, gerando ainda mais impacto no preço da terra.

As propostas do Plano de Habitação que deveriam ser adotadas pelo governo são: o subsídio localização para estimular a construção em áreas centrais e o Incentivo Federal para que as prefeituras adotem os instrumentos do Estatuto da Cidade, combatendo os terrenos ociosos ou subutilizados, superando a especulação imobiliária.

Há muitas críticas dos movimentos sociais em relação ao PMCV, embora a maioria das entidades civis relacionadas à luta pelo direito à moradia estejam acessando os recursos previstos no MCMV Entidades.<sup>133</sup>

A primeira crítica é que o programa anulou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. Este foi criado em 2005 pela Lei 11.124/2005, a partir de um projeto de lei de iniciativa popular que tramitava no Congresso desde 1991. A concepção

---

<sup>133</sup> Inspiramo-nos no documento produzido por Patrick Bodart, assessor da MISEREOR, com a participação de vários parceiros no Brasil. Documento divulgado para o CDDH em 2011, vez que o projeto de assessoria jurídica é financiado pela MISEREOR.

desse sistema é a criação de um fundo único destinado à habitação, articulado a nível federal, estadual e municipal. Todos os entes da federação para acessarem recursos federais devem criar espaços de participação e coordenação do fundo, promover a política urbana através de conselhos e implementar os instrumentos de participação previstos na Constituição e no Estatuto da Cidade.

Há um esvaziamento da política e um não enfrentamento das questões de fundo que precisam ser atacadas para a redução da desigualdade urbana, como o acesso à terra legalizada, o respeito aos territórios, novas formas de posse e propriedade, a construção de exigências administrativas que possam favorecer pequenas empresas e entidades da sociedade civil para construir unidades habitacionais em regime de participação direta dos beneficiários.

Como não há relação entre o programa e as políticas habitacionais construídas em conjunto com a sociedade civil, a cidade novamente passou a ser gerida por técnicos e empreiteiros, situação em que o lucro movimenta o empreendimento.<sup>134</sup>

Vale destacar que esses subsídios também são direcionados aos afetados por desastres socioambientais. O PMCMV é a única política de construção de unidades habitacionais no país e, portanto, atende também ao processo de reconstrução dos territórios afetados pelos eventos extremos. Com isso, a reconstrução está vinculada aos interesses da iniciativa privada.

Em 2013, o IPEA divulgou uma nota técnica sobre “Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)”. Os resultados indicam que o déficit habitacional caiu no período entre 2007 e 2011 em termos absolutos e relativos, passando de quase 5,6 milhões em 2007 para cerca de 5,4 milhões em 2011, com queda relativa da presença de déficit habitacional de 10% dos domicílios totais, em 2007, para 8,8% em 2011.

Conceitualmente, para fins da pesquisa, o Déficit Habitacional é indicador que contribui para a formulação e avaliação da política habitacional, na medida em que orienta o gestor público na especificação das necessidades das moradias. O objetivo do indicador é orientar os agentes públicos responsáveis pela política habitacional na construção de

---

134 Há muitas críticas sobre o fortalecimento das empreiteiras com esse tipo de política habitacional. Ainda em 2014, a Carta Capital trouxe uma matéria sobre as 4 irmãs, empreiteiras que vêm realizando as obras de infraestrutura no Brasil, principalmente para os megaeventos e suas relações com políticos e financiamentos de campanha. <http://www.cartacapital.com.br/blogs/outras-palavras/quatro-irmas-assim-atua-capitalismo-brasileiro-8489.html>

programas capazes de suprir a demanda explicitada na estimação do indicador nas distintas esferas de governo: Municípios, Distrito Federal, Estados e União.

A reposição de estoque contempla a necessidade de repor as habitações em função da sua precariedade e desgaste de uso. O incremento de estoque refere-se à demanda por novas moradias decorrente de: “(a) coabitação forçada (aquela na qual a família convivente deseja constituir novo domicílio, mas não possui condições necessárias para tal; (b) famílias que residem em imóveis locados, com valores que comprometem mais de 30% da renda familiar; e (c) o adensamento excessivo em imóveis locados.” (BONDUKI, 2009, p. 04) A soma dessas realidades expressa o déficit habitacional.

Assim, embora se tenha enfraquecido a política nacional de habitação, bem como os espaços democráticos de gestão, há construção de unidades habitacionais no Brasil se ampliou.

O Estatuto da Cidade é a legislação federal que visa efetivar os princípios fundamentais constitucionais que norteiam o direito urbanístico, quais sejam:

*Direito a Cidade e a Cidadania*, que compreende o acesso universal aos serviços e equipamentos urbanos, à terra, à moradia, ao meio ambiente sadio, ao lazer, transporte, saneamento, à participação no planejamento da cidade, a educação, saúde; *Gestão Democrática da Cidade*, entendida como a forma de planejar, tomar decisões, legislar e governar as cidades com participação e controle social, de forma a dar legitimidade e sustentabilidade à nova ordem jurídica-urbanística de natureza social; *Função Social da Propriedade*, de forma a evitar a retenção especulativa do solo urbano ou a utilização inadequada do solo que resulte na sua subutilização ou não-utilização, garantindo o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano. (MATtOS, 2002, P. 69)

Se a Constituição definiu os princípios, é o Estatuto da Cidade quem dará os instrumentos da execução da política. A função social da propriedade será executada na medida em que as prefeituras usarem os instrumentos para se evitar a especulação imobiliária como o IPTU Progressivo; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios ou desapropriação. E a gestão democrática da cidade só será garantida com a criação de órgãos colegiados de política urbana de caráter deliberativo e a utilização das conferências, debates, audiências e consultas públicas como instâncias de criação das definições dos rumos da cidade.

Sobre a participação social, MATTOS (2002) afirma:

“O que o Estatuto pretende é tão somente permitir que o poder local seja, de fato, a expressão da soberania popular afirmada pela Constituição da República, ao combinar as duas formas de manifestação democrática da cidadania – representação parlamentar e participação direta – na desejada democracia semidireta.” (MATTOS, 2002, p. 299)

As cidades devem ser pensadas dentro da perspectiva da participação popular. Embora o país tenha uma constituição democrática, que prevê a participação em todos os níveis, a democracia legal ainda não se transformou em democracia real. (MATTOS, 2010, p. 302)

Toda a política urbana vem sendo pensada para reduzir um déficit habitacional que desconsidera as necessidades de remoção de famílias de baixa renda. Esse é um fato novo trazido por agentes externos aos debates acerca do direito à cidade. A cidade “removível” implica em novas considerações a respeito da proteção ao direito à moradia. Nestes casos, a participação popular é ainda mais fundamental, já que a remoção viola o direito ao território, à história, constrói novas relações de poder fortalecendo o arbítrio do Estado em detrimento das populações. Por isso a ONU tem considerado que nos casos de eventos extremos há que se considerar a opinião dos afetados para a construção das soluções políticas.

O Programa MCMV alocou recursos para a construção de unidades habitacionais, desconsiderando a necessidade de participação popular nos rumos da cidade e ainda previu a reconstrução das casas para os afetados, exclusivamente por esta política que desconsidera os espaços de participação construídos pelos movimentos sociais de luta pela moradia desde a década de 1980.

A fragilidade da participação dos afetados fica ainda maior, porque sua condição de vulnerabilidade potencializada pelos eventos extremos dificulta a participação nas instâncias da cidade, fragilizadas por determinação governamental. Imperam decisões sobre vidas humanas desconectadas da realidade dos moradores de áreas consideradas de risco.

Se este Programa é o único que tem condições de aportar recursos para redução dos desastres socioambientais, o desafio que se coloca é criar espaços de participação dentro deste Programa para que as famílias a serem atendidas decidam os rumos de suas vidas em consonância com a trajetória dos direitos conquistados pelo povo.

É preciso que a efetivação do direito à moradia da população afetada por desastres naturais seja garantida com a implementação do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil. A participação popular e respeito às conquistas dos movimentos de moradia no Brasil, como o

os princípios garantidos no Estatuto da Cidade, devem estar no centro da atuação estatal, presentes no cotidiano das famílias afetadas pelos desastres.

A desconexão entre o Ministério da Integração Nacional e Das Cidades pode gerar um novo ordenamento territorial para os municípios, muito mais autoritário e violador de direitos, em que a população estará ameaçada por decisões arbitrárias, não participativas, que desrespeitem as conquistas democráticas brasileiras.

### **3.4 A execução das obras de reconstrução do Vale do Cuiabá, realizada pelo Estado do Rio de Janeiro.**

MARTINS (2000, p. 155), em seu texto “Por uma sociologia sensível”, ensina que para fazer sociologia é preciso fazer pesquisa empírica, mas não somente coleta de dados. Pesquisa empírica inteligente que crie as conexões entre os pressupostos lógicos da sua orientação interpretativa e a realidade que você pretende investigar. Estes pontos estão localizados no tempo e no espaço e definem as “estratégias de entrada” na realidade social.

Utilizando o trabalho de Marx, mostra o que seja ter clareza do seu ponto de reparo, o lugar e o tempo em que se estará observando uma experiência, para poder ampliar o ponto de referencia e tentar compreender melhor as relações sociais:

“Em várias ocasiões Marx indicou claramente o lugar e o tempo do seu ponto de reparo, como fez quando disse que Londres era o lugar estratégico para observar e estudar o capitalismo. Ao mesmo tempo, em seu projeto ele nos fala da mundialidade do mercado, algo, portanto, espacial e temporalmente muito diferente do ponto tomado como referencia para o início da investigação e de sua explicação.” (MARTINS, 2000, p. 155)

O lugar e tempo da análise do processo de reconstrução das moradias do Vale do Cuiabá nos levaram a perceber a contradição existente entre a proposta anunciada pelos governos como reconstrução e assistência às vítimas das chuvas de 2011 e o que estava acontecendo na região. Na realidade, foi promovida uma política de remoção desembocando em uma série de violações de direitos humanos das pessoas afetadas pelo desastre natural.

Não houve uma política de reconstrução da região e sim de remoção das famílias de acordo com interesses diversos e em discordância com os interesses da população. Essa atuação violenta gerou uma série de privações de direitos que talvez jamais sejam ressarcidos à população.

A desvinculação entre a execução das políticas pelo Estado do Rio de Janeiro e o Governo Federal é algo inusitado que merece ser investigado pelo cientista social. Enquanto milhões são anunciados com compra de instrumentos para a medição de chuvas, controle meteorológico, no Vale do Cuiabá sequer foi instalada uma sirene. Existem várias fontes de financiamento para moradias, esses recursos também não chegaram.

Se, num primeiro momento, pensamos que essas violações eram decorrentes da inexperiência e incompetência dos gestores públicos diante de um fato novo, como um evento natural de grandes proporções, ao longo do tempo fomos identificando a consolidação de uma máquina estatal que se movimenta ao arbítrio da lei e das regras de proteção aos cidadãos, em nome da emergência e da proteção à vida, criando um verdadeiro Estado de Exceção<sup>135</sup>. Este vem sendo utilizado para explicar o que vem ocorrendo no Estado do Rio de Janeiro nas inúmeras intervenções estatais para viabilizar as obras para os megaeventos e abertura para o capital internacional.

Nesse Estado de Exceção, em que a exceção virou regra e no qual a política foi implodida por todos os lados, a produção da política está sendo esvaziada numa “era de indeterminação”, TELLES (2007) tenta refletir como:

“A “ política numa era de indeterminação” é a expressão forte do que traduz esse estado de coisas e o “Estado de Exceção”, a categoria analítica que acusa o esfacelamento da política agora transformada na administração das urgências – um permanente estado de urgência que derroga as regras dos direitos, implode contratos, desestabiliza os acordos e, sobretudo, desativa o espaço da política, já que o movimento dos atores perde qualquer previsibilidade num cenário em que tudo transita para além de qualquer medida que, justamente, deixou de existir.” (TELLES, 2007, p. 199)

A política da administração das urgências é uma política sem lei, sem processos, sem defesa, sem documentos. Um cenário em que cabe ao administrado, ao cidadão beneficiário, confiar nos saberes peritos e obedecer às ordens ditadas.

A pesquisa empírica num Estado de Exceção pressupõe o acesso a fontes precarizadas pelo esforço de se ocultar informações. Para fins deste trabalho, as dificuldades em obter entrevistas, documentos oficiais, entender as transferências de recursos, as prioridades de investimentos, a necessidade de demandas judiciais em benefício da população desvelam importantes conclusões sobre a reconstrução das casas para os afetados no Vale do Cuiabá: os princípios norteadores da produção de uma política pública não ocorreram.

---

135 Trabalhamos o conceito de Estado de Exceção no 1º. Capítulo fundamentado em Agamben (2004).

Na qualificação do projeto de tese, afirmava que consultaria os procedimentos administrativos que estavam sendo instaurados em desfavor das famílias, mas esses procedimentos nunca existiram. Não tivemos acesso a processos, listas ou quaisquer documentos que pudessem nos permitir analisar como e por que o Estado agia daquela forma. Conforme veremos adiante, nem mesmo a Defensoria Pública e o Ministério Público Estadual tiveram acesso a essas informações. Durante todo o trabalho de campo, até dezembro de 2012, e mesmo depois, não conseguimos ter acesso a documentos que favorecessem a defesa dos moradores ou para fins desta pesquisa, que permitisse esclarecer o que estava acontecendo.

Assim, o forte tom de ilegalidade e violência nos chamou a atenção. Se, de início, pensávamos em falar dos direitos humanos e ambientais dos afetados como um desafio teórico para o avanço da teoria crítica do direito, apegamo-nos ao mais elementar, ao princípio da legalidade, ao devido processo legal, à transparência, como forma de minorar o impacto sofrido pela população afetada pela violência simbólica e mortal do processo de remoção arbitrário, silenciado e legitimado por autoridades que desconhecem o fato de que a exceção às regras vigentes constitui um cruel momento de Estado de Exceção.

Para demonstrar nossas hipóteses, subdividiremos esse tópico nos atores envolvidos no processo de reconstrução do Vale do Cuiabá, principalmente na atuação do INEA, e nos conflitos judiciais decorrentes da falta de critérios para a incidência da política.

### **3.4.1 Os atores envolvidos na reconstrução do Vale do Cuiabá.**

Desde a ocasião das chuvas, o Governo do Estado organizou uma força tarefa de secretarias, conforme noticiado nos jornais, constando: INEA – Instituto de Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro; SEOBRAS - Secretaria de Obras e uma Subsecretaria Extraordinária de Reconstrução da Região Serrana; SEASDH – Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro e DRM - Serviço Geológico do Estado do Rio de Janeiro<sup>136</sup> e a EMOP – Empresa de Engenharia do Estado do Rio de Janeiro.

---

136 O DRM-RJ (Serviço Geológico do Estado do Rio de Janeiro) é uma autarquia criada pelo Decreto-Lei no 201/75. Em 1999, passou a estar vinculado à Secretaria de Estado de Energia, da Indústria Naval e do Petróleo (SEINPE), hoje Secretaria da Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços (SEDEIS). Nesse período, consolidou-se como instituição fomentadora do desenvolvimento da atividade mineral ambientalmente sustentável. A partir de 2009, passou a atuar na área de risco geológico, o que resultou na criação do Núcleo de Análise de e Prevenção de Desastres e Escorregamentos (NADE), hoje responsável pelo mapeamento das áreas de risco iminente em 91 municípios do Estado, além do atendimento as situações de emergência.

A atribuição institucional de cada um foi definida politicamente, em que a Secretaria de Obras e EMOP ficariam com a reconstrução das infraestruturas, pontes, estradas e encostas, absorvendo o repasse do Governo Federal e outros meios e que o INEA trataria dos rios e reconstrução de unidades habitacionais, removendo a população afetada das áreas agora identificadas como de risco. À Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos caberia o pagamento do aluguel social, inicialmente com recursos do Ministério da Integração Nacional e depois com recursos próprios.

Não constou e ainda não consta a Secretaria de Habitação do Estado do Rio de Janeiro. Toda a política de reconstrução foi realizada sem a participação dos Órgãos Estaduais responsáveis pela política habitacional e sem a participação do município.

Para entender a complexidade do processo de reconstrução nos concentramos nos seguintes atores:

#### **A) SEOBRAS – Secretaria de Obras do Estado do Rio de Janeiro.**

Todo recurso repassado pelo Governo Federal para reconstrução foi alocado na Secretaria de Obras, conforme informações obtidas no Ministério da Integração, Ministério das Cidades e pela própria EMOP. Para construção de 185 pontes foram transferidos à Seobras 80 milhões de reais.<sup>137</sup> Para socorro e assistência também foram transferidos à Seobras 70 milhões. E para a Prefeitura de Petrópolis para socorro e assistência 7 milhões de reais.<sup>138</sup>

À Secretaria de Obras também lhes foi dada a atribuição para construção de unidades habitacionais com recursos do Minha Casa Minha Vida – MCMV. Durante a o acompanhamento das CPI das Chuvas da Câmara Municipal de Petrópolis<sup>139</sup> tivemos acesso a desapropriações de terrenos efetuados pelo Estado do Rio de Janeiro, a projetos de construção

---

137 Pontes que quase 4 anos depois ainda não estão prontas, conforme informações da página da Câmara Municipal de Petrópolis em 05.11.2014. <http://cmp.web766.kinghost.net/acompanhamentocpi/>

138 Dados obtidos em junho de 2012 com a coordenadora do Departamento de Articulação e Gestão do Ministério da Integração Nacional, Karine Lopes.

139 Esta CPI funcionou em 2011 e fez um relatório das necessidades sobre o Vale do Cuiabá que pode ser encontrado no site da Câmara. Após a finalização do relatório, em 19.09.2011, foi instalada uma CPI de acompanhamento que vem funcionando nestes quase 4 anos após a tragédia. Todas as atas encontram-se online e as reuniões são mensais com visitas técnicas à região de 3 em 3 meses. Produziu uma importante fonte de pesquisa sobre a incidência de políticas na região.  
<http://cmp.web766.kinghost.net/acompanhamentocpi/>

de unidades habitacionais<sup>140</sup>, todavia, nenhum projeto seguiu adiante ou se tem informações relevantes acerca do andamento.

Em Outubro de 2011, a SEOBRAS, através de seu Secretário, Vicente Loureiro, se colocava da seguinte forma:

“ atualmente Petrópolis abriga 879 famílias cadastradas no aluguel social **demandando assim a construção de 879 unidades habitacionais**. Destacou que num primeiro plano houve um chamamento para a construção de 388 unidades e que o mesmo não apresentou empresas interessadas. Dessa forma repassou que o Governo Estadual refez o chamamento, nº 016/2011, e que 9 empresas mostraram-se interessadas e retiraram o edital. Loureiro disse que a localização dessas 388 moradias será da seguinte maneira: Mosela, 1 conjunto com 140 apartamentos; Itaipava, 1 conjunto com 120 apartamentos; Vale do Cuiabá, 1 conjunto com 48 casas e outro com 80 casas totalizando 128 moradias na região. (...). Como um dos fatores determinantes no atraso das obras, Loureiro registrou que as desapropriações não foram amigáveis exigindo-se ações judiciais para a resolução dessas questões. Por outro lado, comunicou que todas as casas serão doadas, sem qualquer custo aos contemplados, e com o devido registro de imóveis no órgão competente. (...) Em relação à consolidação social das famílias, em torno dos novos conjuntos habitacionais, o Subsecretário de Projetos de Urbanismo do Estado informou que nesse Projeto “Minha Casa Minha Vida 2” há a previsão para o estabelecimento de unidades comerciais, as quais, segundo Loureiro, contribuirão para a estruturação das famílias. O Vereador Marcio Muniz indagou Loureiro se haveria **uma data precisa para conclusão das obras**. Vicente Loureiro falou que esta **deve girar entre 12 e 15 meses**, mas que não se pode estipular com propriedade uma data específica, pois cada um dos projetos, devido as suas característica, demanda um tempo particular para execução.” (Ata da 2ª. Reunião da CPI de Acompanhamento das Chuvas. págs. 2/3)

Segundo informações do Ministério das Cidades<sup>141</sup>, os recursos foram repassados para a SEOBRAS contratar unidades habitacionais pelo Minha Casa Minha Vida – MCMV, todavia, não sabe informar porque as coisas não caminharam em Petrópolis. Embora existam inúmeras informações desconstruídas nas atas das CPIs de acompanhamento das chuvas, até 05 de novembro de 2014, nenhuma unidade habitacional foi construída em Petrópolis pela Secretaria de Obras do Estado.

BONDUKI (2009, p. 11) ao analisar o Programa MCMV, afirma que antes mesmo da construção da Política Nacional de Habitação houve um articulação com a iniciativa privada para ampliar a oferta de unidades habitacionais, ainda no Governo Lula, com a edição da Lei 10.931/2004. Esta passou a exigir que os bancos utilizassem recursos da poupança para

---

140 A apresentação dos projetos encontra-se no site da Câmara.

141 Entrevista concedida por Alessandra D’avila, Gerente do PAC Urbanização de Favelas.

financiar habitação. Essa medida ampliou os recursos, entre 2002 a 2008, de 2,2 bilhões para 27 bilhões reaquecendo a construção civil e o mercado imobiliário da classe média.

Com a crise econômica internacional, o Brasil passou a viver um quadro de incertezas e contra fluxos, desaquecendo o setor da construção civil. Neste cenário, o governo decidiu investir com vigor no setor habitacional para evitar o desemprego, apoiando o setor privado. A intervenção da Secretaria Nacional de Habitação permitiu que ação contra a crise internacional trouxesse benefícios para a política habitacional brasileira.

“Esse pacote no Ministério da Fazenda, tem origem nesse quadro como ação emergencial anticíclica de apoio ao setor privado para evitar o desemprego, ameaça concreta na virada de 2009. A intervenção da Secretaria Nacional de Habitação (PlanHab), possibilitou que essa ação anticíclica ganhasse algum conteúdo social, muito aquém do que seria possível se a estratégia do PlanHab fosse a referencia para as medidas emergenciais a serem tomadas. (BONDUKI, 2009, p. 12)

O MCMV requer o interesse da iniciativa privada, o que não ocorreu em Petrópolis. Foi preciso diversas intervenções políticas para alterar Instruções Normativas da Caixa Econômica Federal ou regras de uso e ocupação do solo ou ainda conceder benefícios fiscais para que as empreiteiras tivessem interesse em atuar no município. Essa opção pela construção civil reforça um histórico brasileiro da relação entre Estado e empreiteiras.

CAMPOS (2009) ao estudar a formação do grande capital brasileiro no setor da indústria de construção civil, ressalta a relação desta com o Estado brasileiro. Para o autor, é preciso que se compreenda esta relação política, para verificar que a atuação das empreiteiras sempre esteve vinculado à corrupção, uso da máquina pública aos interesses do capital.

Assim, para compreender o estágio alcançado pela grande engenharia brasileira como em todo e em particular, faz-se necessário estudar o Estado em um sentido amplo, ou melhor, analisar o “produto da permanente inter-relação entre sociedade civil e sociedade política”, entendendo-se por sociedade civil as empresas privadas e suas formas de organizações em associações e por sociedade política o Estado em sentido restrito, o aparelho estatal. (CAMPOS, 2009, p. 24)

Compreender essas relações podem nos ajudar a desvelar as razões pelas quais não foi possível construir as unidades habitacionais para os afetados em desastres socioambientais no Vale do Cuiabá pela iniciativa privada, mesmo com recursos públicos.

Os empreiteiros nunca trabalharam pelo povo e ter uma política pública vinculada aos interesses do capital gera uma insegurança e instabilidade divergentes da necessidade do povo. A margem de lucro para as grandes empresas<sup>142</sup> não as têm atraído para investirem nas obras de unidades habitacionais para população de baixa renda na região serrana. As pequenas empresas, não conseguem superar a burocracia estatal. E a confiança neste modelo foi o que impossibilitou que a Seobras<sup>143</sup> cumprisse com o assumido com o poder público e sociedade civil.

A consequência da ineficiência do PMCMV para construção das unidades habitacionais para os afetados é que a SEOBRAS não conseguiu realizar o seu trabalho, transferindo integralmente as atribuições ao INEA e à iniciativa privada, que executaram as obras em benefício de setenta famílias do Vale do Cuiabá.

Nas reuniões ocorridas na CPI de acompanhamento das obras na Câmara de Vereadores de Petrópolis, é possível perceber o vai e vem de informações. Merece destaque o esclarecimento do representante da Seobras, Sr. Gerard, na 15ª Reunião:

**Gerard informou que serão entregues 70 casas até dezembro, num projeto em união com a FIRJAN, e que a decisão de a quais pessoas serão entregues essas casas, será feita pelo município.** Disse também que foi feita uma reunião na Casa Civil do Governo do Estado do Rio de Janeiro entre a SEOBRAS, o INEA e o DRM, onde foi descoberto que os cadastros de moradores de Petrópolis não conferiam entre os órgãos. Dessa forma foi decidido fazer uma reunião entre esses três órgãos, mais a Prefeitura de Petrópolis e a Defesa Civil para se definir os critérios de entrega de futuras moradias definindo, dessa forma, uma lista única, sendo que a SEOBRAS não participará da definição desses critérios, já que não faz parte de suas funções.(...) . Gerard Sugeriu um convite ao arquiteto Caio da FIRJAN para que este possa dar melhores informações sobre este projeto em conjunto com a FIRJAN. (p. 01 e 02). (grifos nossos)

---

142 Mais uma vez tomamos como referência a reportagem da Carta Capital sobre as 4 irmãs. Empreiteiras que estão realizando todas as grandes obras do Estado Brasileiro.

143 Em Nova Friburgo, a Seobras conseguiu realizar a construção das unidades habitacionais, mas as denúncias de violações de direitos humanos são: “Conjunto habitacional Terra Nova MCMV – já foram reassentados 980 famílias, com previsão de construção de mais 1350 (mil trezentos e cinquenta) unidades, em parte do empreendimento ainda em construção. (...) é possível identificar problemas: criminalidade (nos condomínios mas que também estão afetando os bairros vizinhos), distância dos serviços públicos (posto de saúde, hospital, escola), ausência de comércio (farmácia, padaria, mercado, etc.), precariedade do transporte público (nos fins de semana não há serviço), intermitência no abastecimento de água (os prédios não contam com caixa d’água), poucas áreas de lazer adequadas (ausência de espaços livre e de práticas de esporte), isolamento sócio-urbano. Há relatos de problemas estruturais nos edifícios e de suspeitas de que o terreno onde foi construído o conjunto é instável ou não recebeu projeto de contenção adequado.” (Relatório da Comissão de Direitos Humanos da ALERJ, 2014)

Embora a Seobras tenha apresentado projetos, falado sobre desapropriações, não é de conhecimento oficial do poder público e da sociedade civil o início de quaisquer obras até novembro de 2014. As unidades habitacionais que foram construídas no Vale do Cuiabá foram realizadas com recursos da iniciativa privada em regime de doações e pelo INEA com seus recursos e ofertadas para aqueles removidos pelas obras de macrodrenagem da calha do rio.

## **B) A SEASDH – Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos.**

O aluguel social é uma política executada pela Secretaria de Estado de Assistência Social do Estado do Rio de Janeiro em parceria com a Secretaria Municipal de Petrópolis. O Estado é quem faz o cadastro através de um formulário próprio, numerado pelo Governo Estadual, a fim de evitar fraudes. Durante o ano de 2011 e 2012, em Petrópolis, os moradores se organizaram para denunciar as fraudes e inserir os moradores que deveriam ter sido cadastrados e não foram. Embora alguns afetados tenham ficado 12 meses sem o recebimento do benefício, conseguiram que se iniciasse o pagamento e os moradores que ficaram prejudicados estão recorrendo judicialmente para o recebimento dos atrasados<sup>144</sup>.

O aluguel social foi a única política social que efetivamente chegou a população. Embora tenha havido inúmeros problemas, foi com essa “ajuda” que as comunidades se reestruturaram. Utilizaram várias formas: comprar móveis, reconstruir, pagar aluguel, comprar comida, e por isso nunca entenderam o que é essa política e qual o propósito dela. Após um desastre, em que as urgências da população são bem diferentes das identificadas pelos governos, uma política de retirada de área de risco com pagamento de aluguel social é insatisfatória. Até porque o valor recebido hoje pela população é de R\$ 500,00 (quinhentos reais), é suficiente apenas para pagar aluguel em outra área que será apontada como de risco porque precária. Assim, muitos utilizaram para se estruturar no próprio território ou estão aguardando, pagando aluguel em condições precárias, para voltarem aos seus bairros de origem que se encontram interditados.

---

144 No início de 2014, foi apresentada uma denúncia ao Ministério Público Estadual sobre a comunidade do Borges que, embora tenha sido atingida pelas chuvas, foi excluída do Mapa do INEA e de quaisquer políticas públicas. Famílias de baixíssima renda, trabalhadores de fazendas, estão em áreas que foram afetadas pelas chuvas de 2011, inclusive com mortes e se sentem em altíssimo risco e não obtiveram quaisquer benefícios para protegerem suas vidas. Embora o CDDH e a Associação de Moradores tenham dado visibilidade ao caso, o INEA informa que não tem como atender as famílias. Este foi o maior exemplo da seletividade da política e do racismo ambiental vivenciado na política de reconstrução pelo INEA.

Esse grande volume de dinheiro público enxertado em municípios pequenos fez com que a especulação imobiliária avançasse, aumentando o preço do aluguel. O mínimo que se paga de aluguel nos municípios da região serrana é o valor do aluguel social. Como a oferta é menor do que a procura, os afetados precisam complementar o valor destinado a moradia, sem, no entanto, ter previsão para o retorno de sua segurança habitacional.

Além disso, o planejamento habitacional foi comprometido, já que o preço da terra, a valorização de regiões, o adensamento populacional, impactaram a efetividade do município na execução de outras políticas.

SANTOS *et al.* (2014), ao analisar a atuação da assistência social nas situações de emergência, ressalta a dificuldade que população vive para acessar os instrumentos da política pública de assistência social, sendo esta, em situação de desastres, reduzida apenas ao aluguel social.

“na ausência da política estrutural, vem privilegiando a centralidade da resposta por meio de benefícios eventuais, que desafiam a concepção de cidadania presente na Constituição brasileira. A centralidade que o programa de aluguel social ganhou deixa evidente a ausência de resposta das demais políticas setoriais, mas também expressa uma característica da Assistência Social no Brasil: a expansão da Assistência Social via programas de transferência de renda, que vai configurar o que Mota (2008) chama de Mito da Política de Assistência Social.” (SANTOS *et al.*, 2014, p. 93)

A fragilidade das políticas públicas de assistência nos municípios em uma situação de desastre é potencializada, porque a necessidade aumenta e não existem equipamentos públicos e nem equipe técnica para atendimento a população.

No caso do Vale do Cuiabá, o CRAS – Centro de Referência em Assistência Social - mais próximo fica no Centro de Itaipava, há 25 km de distância. O posto de saúde foi atingido pelas chuvas e não foi reconstruído, funcionando em um contêiner da Defesa Civil até o momento. Com isso, a parte da saúde, do acompanhamento familiar e do exercício de direitos garantidos na Constituição Federal ficou prejudicada.

A falta de assistência social e de saúde dificulta o retorno dos afetados a uma situação de normalidade ou estabilidade. São muitos os desafios a serem superados em que a transferência de renda por meio do aluguel social não é capaz de atender. A situação de abandono persiste e as soluções individualizadas aprofundam a ruptura com o território e suas relações sociais.

O aluguel social, que é uma política vinculada à retirada de áreas de risco, é uma espécie de moeda da assistência para viabilizar as estratégias políticas de reconstrução de território aos interesses de alguns e não uma primeira estratégia da assistência, amparo e introdução às políticas públicas de socorro e defesa dos direitos das populações afetadas por desastres.

Como política de transferência de renda, deve ser revisto para que atenda aos interesses dos afetados, que não somente ao pagamento de aluguel. É preciso garantir o direito à assistência social de forma integral, antes e após os eventos naturais de grande proporção. A assistência social não deve ser condição para implementação dos projetos governamentais que negam direitos à população de baixa renda.

Em janeiro de 2014, uma consulta à página da SEASDH, permitiu identificar um grande corte no pagamento dos aluguéis sem que o problema da moradia tenha sido resolvido: no município de Areal, dos 306 benefícios pagos em Dezembro de 2013, apenas 48 foram pagos em janeiro de 2014; em Nova Friburgo, de 1313 em Dezembro, apenas 54 foram pagos em Janeiro de 2014; em Petrópolis, eram 1033 em Dezembro de 2013, e 22 em janeiro de 2014; São José do Vale do Rio Preto, foram 369 benefícios em dezembro, e apenas 66 em janeiro; em Sumidouro, de 145 em dezembro, foram 32 em janeiro de 2014; por fim, em Teresópolis, dos 1937 aluguéis sociais pagos em dezembro, apenas 173 foram pagos em Janeiro/2014. O grande corte no pagamento deveria refletir o resultado de entrega de imóveis à população, mas esta não é a realidade. Em geral, são cortes arbitrários, sem o devido processo legal.

Atualmente, não é possível acompanhar o pagamento do aluguel social pela internet. As informações não são mais publicizadas. Falta clareza e conhecimento acerca do impacto desta política nos municípios e também nos cofres públicos. A lentidão em que são construídas as unidades habitacionais e o tempo em que são pagos esses benefícios indicam uma má aplicação do recurso público, fomentando a especulação imobiliária, a possibilidade de desvios de recursos e dificultando a solução dos problemas vividos pela população.

### **C) FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro e Instituto da Criança.**

Ainda quando os moradores estavam em abrigos provisórios, foram visitados por seus patrões, proprietários das terras do Vale do Cuiabá, que diziam que os ajudariam a reconstruir suas casas em outro lugar.

Enquanto os processos pós-tragédia se organizavam com as liberações dos alugueis sociais e deslocamentos das famílias para outros territórios, teve início o burburinho de que um terreno seria doado para a família Cápua para a construção pela família Gouveia Vieira de unidades habitacionais para seus ex-funcionários. É que a maioria dos afetados do Vale do Cuiabá residiam em fazendas, em terrenos doados por seus patrões. Uma das localidades mais afetadas foi a chamada Vila de Casas, localizada dentro da propriedade da família Cápua e que agregava não só funcionários e ex-funcionários, mas herdeiros, filhos nascidos naquelas terras, num total de 32 famílias. Ali, todas as casas foram atingidas e aguardavam a solidariedade dos proprietários para resolver o problema da moradia.<sup>145</sup>

Logo após esse burburinho, começou um cadastramento particular na sede da Firjan na localidade por assistente social, recolhendo documentos, informações socioeconômicas, sem nunca esclarecer os critérios, como essas casas seriam doadas, etc. Nesse período, os moradores ficaram muito apreensivos, porque já haviam feito inúmeros cadastros e todos gostariam de ser contemplados. Queriam saber qual a relação destas futuras construções com as políticas habitacionais.

As informações dadas pelo poder público municipal eram sempre que as casas seriam doadas a partir do critério público. O fundamento desta resposta é que a construção se daria em Área de Interesse Social, conforme a Lei municipal 6.863 de 13 de julho de 2011, que criou a área de interesse social Cuiabá e deixou claro, em seu artigo 3º, que as casas deveriam ser distribuídas de acordo com o determinado pela Secretaria de Habitação.

Embora as casas estivessem sendo construídas com recursos privados para atender uma finalidade pública, os moradores nunca tiveram acesso a nenhuma informação financeira ou dos critérios em que foram doadas as 50 unidades habitacionais construídas pela FIRJAN.

---

145 Informações obtidas nas reuniões semanais realizadas pelo CDDH com os moradores e o 3º. Entrevistado em 20/03/2012.

Depois de muitos questionamentos da Associação de Moradores do Vale do Cuiabá e do CDDH, os representantes da Firjan compareceram a CPI de Acompanhamento das Obras no Vale do Cuiabá e assim relataram:

“Em seguida o Senhor Sergio comentou sobre as ações da FIRJAN no auxílio das pessoas afetadas pela chuva, e que **nenhum dinheiro público foi usado em obras da FIRJAN**, pois o projeto implementado na **área declarada como de interesse social para habitação** pela Câmara Municipal usa dinheiro do Instituto da Criança, uma vez que o dinheiro da FIRJAN é auditado pelo Tribunal de Contas. Completou ainda que **foi feito um cadastro, incluindo o fotográfico, de 170 famílias**, sendo o mesmo entregue a alguns órgãos como o INEA. Mais à frente, Quintella disse que as indagações feitas pela Associação de Moradores do Vale do Cuiabá e Boa Esperança, que vieram até à imprensa, foram feitas por moradores que participaram das reuniões e que até então a Associação não possuía resposta. Quintella expôs que a Associação de Moradores não foi contatada nem por entidade nem por pessoa alguma para formação de cadastro. A Senhora Josília questionou aos representantes da FIRJAN sobre quantas unidades seriam construídas e o Senhor Sergio afirmou que sessenta unidades de moradia e cinco unidades para comércio estão sendo construídas na área declarada como de interesse social para habitação. Sergio explicou que essas unidades serão doadas às famílias cadastradas sem venda ou troca de valores. Segundo ele, **muitas famílias falaram que se saísse a indenização pelo INEA, não queriam perder a casa feita pelo Projeto, uma vez que o valor inicial que se teve conhecimento seria apenas de 20 a 35 mil reais**. Sérgio destacou também que o **valor da unidade de moradia** do projeto, quando finalizada, será em torno de **170 mil reais** e que algumas dessas famílias do cadastro queriam ter prioridade na escolha se comprassem suas unidades com o dinheiro da indenização, porém fora informado a elas que não existe essa possibilidade, pois a construção das unidades é feita a partir de doações e a venda dessas unidades é ilegal. Josília perguntou se as famílias que receberão essas unidades terão a escritura do imóvel, e o Senhor Sergio respondeu que a regulamentação fundiária, junto ao Tribunal de Justiça, já está em andamento. Após, **Sergio comunicou que o critério de doação das unidades é baseado na troca através de doação do valor da indenização, independente de qual valor, pois assim se podem fazer mais unidades com as doações.**”(p. 2)

As unidades estavam sendo construídas por doações ao Instituto da Criança<sup>146</sup>, organização da sociedade civil vinculada aos empresários, que executou o projeto. O artigo 2<sup>a</sup>

---

146 Sobre a Instituição consta em sua página: “O Instituto da Criança é uma organização do Terceiro Setor que promove o Empreendedorismo Social. Propõe-se a responder à questão recorrente sobre o que cada um pode fazer para contribuir em processos de transformação social e para o desenvolvimento sustentável. Iniciou suas atividades de modo informal em 1994 e, no decorrer desses anos, evoluiu e se consolidou como uma OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - sem fins lucrativos. Apóia instituições sociais existentes, realiza programas de educação, atua como incubadora social para novos programas e instituições, e apóia empresas no exercício da responsabilidade social no Rio de Janeiro e São Paulo.” Pesquisamos na página do Instituto e lá não consta informações acerca da obra, muito menos qualquer

da Lei municipal deixa claro que os recursos foram oriundos do Instituto da Criança, embora o processo de captação de recursos, visibilidade política e encaminhamentos jurídicos foi todo realizado pela Firjan e família Gouveia Vieira, conforme fontes jornalísticas e informações obtidas com os moradores nas reuniões semanais.

Em matéria publicada em 14 de fevereiro de 2012, na página da Firjan<sup>147</sup>, anunciava-se que o Presidente da Firjan recebeu o Ministro Carlo Lupi no Vale do Cuiabá, explicando um pouco da estratégia da reconstrução das unidades habitacionais na região:

“É importante que todas as esferas do governo se unam nesse momento, com apoio da iniciativa privada, para reconstruir a região. Estamos trabalhando para que as famílias que perderam tudo o que tinham consigam retomar suas atividades no lugar que é delas” destacou Eduardo Eugenio ao apresentar o escopo do projeto **Nosso Cuiabá**, incluído em outro projeto maior **Minha Ajuda Sua Casa**, criado pelo **Instituto da Criança**. Esta entidade, que não tem fins lucrativos, desde o temporal vem trabalhando na arrecadação de donativos e desenvolvimento de projetos que beneficiem moradores de áreas devastadas pelo temporal. O projeto prevê a ocupação do Vale de forma responsável e sustentável. Por isso a FIRJAN apoia o trabalho de reconstrução de casas na região. “Uma família tradicional da região já cedeu um terreno de 50 mil metros quadrados para a construção. O governo municipal nos garantiu a infraestrutura. Agora, vamos começar as obras” anunciou o Presidente da FIRJAN.”

Em 04 de março de 2011, a Johnson e Johnson doou 50 mil dólares para o projeto “Nosso Cuiabá” em favor da campanha da família Gouveia Vieira. A doação foi feita para uma instituição chamada Saúde Criança e diz que a Saúde Criança em Petrópolis promoverá a compra de material de construção para o projeto “Nosso Cuiabá”.

Em 25 de fevereiro de 2012, o “Jornal O Globo” anunciava que 61 casas seriam construídas no Vale do Cuiabá por um grupo de empresários com doações desde o terreno até a estrutura. A matéria dizia que o projeto estava avaliado em 8 milhões de reais e que já havia arrecadado metade do valor necessário.

E ainda, em 31 de agosto de 2012, Hildergard Angel descrevia em sua coluna o grande leilão de obras de artes realizado no Parque Lage para a “high carioca” por iniciativa da família “Gouveia Vieira”. Segundo a colunista, nesta festa muito chique foram arrecadados mais de novecentos mil reais para auxiliar na construção de casas no Vale do Cuiabá.

---

prestação de contas, tanto em números quanto em publicidade dos doadores.  
<http://institutodacrianca.ning.com/o-instituto>.

147 Acessada em outubro de 2012 em

<http://www.firjan.org.br/data/pages/2C908CEC2D4D2930012E16869B7C3560.htm>

Em julho de 2013, as chamadas “Casas da FIRJAN” ficaram prontas em número de 25, sem que ninguém acessasse o valor recebido de doações, como foi usado, ou teve acesso aos critérios de distribuição das mesmas. No início, existiam denúncias que os moradores estavam obtendo sugestão da Assistente Social de que quem doasse o valor das indenizações pagas pelo INEA seriam beneficiados prioritariamente. Conversa que se desmobilizou na medida em que foram verbalizadas em espaços públicos fora do Cuiabá. Alguns diziam que os ex-funcionários dos grandes proprietários ou os moradores da Vila de Casas<sup>148</sup>, mas também não se consolidou porque muitos moradores não foram assistidos até hoje por nenhuma política pública. A prefeitura se omitiu nesta definição e até o momento não se sabe o critério de seleção dos beneficiados.

É fato que foram construídas boas casas para a população. Com dois quartos de alvenaria, e que toda a estrutura foi garantida pelo Governo Municipal. Se levássemos em conta o que foi noticiado pela imprensa, cerca de 5 milhões de reais foram utilizados na construção de 25 unidades, o que daria o valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) por unidade.

Trata-se de área declarada de interesse social para fins de habitação e na qual a Prefeitura de Petrópolis construiu a estrutura do loteamento, conforme estabelecido pela Lei e reconhecido pelos empresários responsáveis pela obra. Se existem investimentos públicos para atender uma finalidade pública, não se trata de uma obra privada, mas de uma obra de finalidade pública desenvolvida pela iniciativa privada.

Muitas juristas, no qual destacamos a obra do Professor Gustavo Tepedino, trabalham a ideia de constitucionalização do direito privado, ao atribuir ao direito privado também a necessidade de obediência aos fins públicos. Quando a Constituição Federal destaca os artigos referentes à função social da cidade, ele também o atribui à iniciativa privada e principalmente a esta quando trabalha em parceria ou nas lacunas da intervenção do Estado.

A intervenção privada na construção das casas, embora seja um demonstrativo espetacular do que é possível realizar aos homens de boa vontade, também o é quanto à omissão do Estado, podendo gerar aberrações jurídicas e sociais.

Um grupo de empresários lança uma campanha de captação de recursos para ajuda assistencial. Fazem um projeto para habitações, regularizam juridicamente o imóvel, fazem

---

148 A Vila de Casas era um território de difícil solução para a família Cápua. Era habitada por ex-funcionários e herdeiros que não interessavam mais a mão de obra. Como muitos estavam há mais de 30 anos, era difícil retirá-los. A chuva “caiu como uma luva” aos interesses dos patrões.

parcerias com diversos atores institucionais, entre eles o próprio Estado e os beneficiários nunca viram o projeto.

Aos beneficiários foi dado o direito de se cadastrar, dar todas as informações de sua vida para a iniciativa privada, deixar-se fotografar e fotografar sua casa, contar detalhes da sua vida pessoal, inclusive o valor da indenização que estão prestes a receber do Estado e torcer para que sejam escolhidos por alguns daqueles, que eles também não sabem quem são, que farão a seleção do futuro morador.

Embora a comunidade seja organizada por meio de uma associação de moradores e estes se reúnam publicamente todas as terças feiras desde junho de 2011, em nenhum momento foram ouvidos ou chamados a participar desse mutirão de solidariedade. Afinal de contas, eles são as vítimas, os coitados que serão “ajudados” e que, portanto, não têm que dar opinião. A participação é negada em espaços formais e informais.

VALENCIO (2014), quando demonstra que o desastre é o solapamento da segurança humana, reforça o silenciamento vivenciado por esses grupos a partir da relação com o Poder Público, mas também com a iniciativa privada como assistimos neste caso. Não é porque se constitui num projeto de solidariedade e ajuda ao próximo que este deve ter o direito de falar e expressar suas opiniões a respeito do tema.

Este silenciamento dos grupos afetados é decorrente da apropriação do entendimento a respeito do ocorrido por especialistas que desconsideram o conflito social e até mesmo a presença humana no ato do ocorrido. Quem viu, quem pode primeiramente explicar o desastre, suas causas e consequências é a população afetada, pois se encontra em uma posição privilegiada de observação, no território afetado. Segundo a autora:

“No Brasil, a deslegitimação da vocalização dos grupos afetados nos desastres é tão severa quanto vigiada e se sentem gradativamente coagidos a se expressar nos termos mesmos daqueles que impedem sua fala autônoma. O processo de silenciamento social, subjacente ao ajustamento forçado da palavra aos ouvidos de quem controla a tomada de decisões, é uma violência simbólica demasiadamente utilizada nas interações entre as comunidades aviltadas e o meio técnico.” (VALENCIO, 2014, p. 54)

A iniciativa privada identificou uma possibilidade de atuação no território e o fez de forma em que fosse considerada eficiente. Com amplos recursos de doação, não só construíram as casas, como doaram parte do terreno que sobrou para que o Estado, através do INEA, construísse mais 50 unidades habitacionais, como veremos adiante.

Ouvimos por diversas vezes e por diversas pessoas, inclusive atores públicos responsáveis pela fiscalização do referido empreendimento, que não se podia questionar a forma como estava sendo conduzido o processo: “Se o Estado não faz e a iniciativa privada faz.”<sup>149</sup>.

É preciso se estabelecer procedimentos participativos populares em que a população que vivenciou uma tragédia seja protagonista do processo. Deve haver uma rigorosa fiscalização acerca das doações destinadas a favorecer afetados por desastres socioambientais. O dinheiro doado não é para o Instituto da Criança e sim para a população afetada. É para aquele cidadão que perdeu sua casa, móveis, parentes e que o Estado, por sua desestrutura, não conseguiu assisti-lo. Ele tem o poder legal, político e emocional de definir o que deve ser feito com aquele recurso para ajudá-lo a refazer a sua vida.<sup>150</sup>

O dinheiro de doações em Petrópolis foi muito simbólico, pois o dinheiro que entrou nos cofres da Prefeitura e que não foi repassado à população, no final da gestão em 2012, foram investidos na infraestrutura dos terrenos das casas que a Firjan está construindo.<sup>151</sup>

Se a sociedade não construir processos de transparência acerca destas doações, estas podem ser também um grande negócio relacionado aos desastres. Mais uma vez, a população que precisa fica alijada dos benefícios produzidos pela movimentação financeira pública e privada.

#### **D) O INEA: remoções e violações de direitos humanos. O estado de exceção permanente como justificativa de proteção à vida.**

Quando se consolidou o entendimento sobre a atuação do INEA – Instituto Estadual do Ambiente, Órgão vinculado à Secretaria de Meio Ambiente, no território do Vale do

---

149 Na própria CPI das Chuvas, fomos fortemente atacados pelos representantes da FIRJAN, que afirmavam o quanto eu era burra e incompetente acerca do direito e também desrespeitosa com gente de bem. Embora expressasse a opinião de assessora jurídica, mas também da população, nossos clamores soavam como sussurros de quem não entende como funciona os poderes privados. A atuação da FIRJAN com relação a população e a obra não causou estranhamento a nenhum poder constituído, nem mesmo ao Ministério Público Estadual.

150 O problema das doações esteve presente todo o tempo no Vale do Cuiabá. Recursos foram destinados aos cofres da prefeitura e usados inadequadamente. Depois de um tempo, o prefeito Paulo Mustrangi resolveu doar R\$ 4.000,00 a cada morador. Muitos não receberam essa doação, os critérios foram mal definidos, porque não participativos. Esta situação foi denunciada ao Ministério Público Estadual e, agora, ao que parece se tornará processo de improbidade administrativa.

151 Informações obtidas pelo Jornal Tribuna de Petrópolis onde se lia também que o atual prefeito, Rubens Bomtempo, estava denunciando ao MPE.

Cuiabá, o entendimento é que se necessitavam realizar intervenções nos rios da região serrana, removendo de suas margens as populações que insistem em morar em área de risco.

As ações de remoção foram iniciadas logo após as chuvas pela própria prefeitura municipal, mas foram interrompidas por um liminar judicial em um processo movido pela Defensoria que mais adiante tratarei. Aqui é importante ressaltar que todas as atividades desenvolvidas pelo INEA nestes últimos 4 anos aconteceram a despeito do processo judicial. Seu argumento é que, uma vez “aceito” pela população, não há como dizer que infringem uma decisão judicial e, portanto, seus atos são absolutamente legais. Tudo isso assistido por toda as autoridades dos níveis municipal, estadual e federal.

Em Setembro de 2011, a presidente do INEA, Marilene Ramos, disponibilizou uma apresentação em pdf para a CPI da Câmara de Vereadores de Petrópolis no qual afirmava que a previsão de gastos em projetos em Petrópolis era de R\$ 237 milhões.<sup>152</sup>

O projeto todo para a região serrana previa ainda: o projeto Limpa Rio: que são 12 escavadeiras e 10 caminhões (10 frentes); realização de cadastramento e negociação: em andamento feito pelos Órgãos EGP/RIO, EMOP, INEA. Identificaram a necessidade de remover 1.700 edificações e reassentar construindo pelo Programa MCMV 7.000 unidades habitacionais; também realizar compra assistida e pagamentos de indenizações.

O reassentamento deixava claro o desinteresse de reconstrução das áreas afetadas e estabelecia uma nova direção rumo a políticas de desastres em que os órgãos responsáveis pelas políticas habitacionais não necessitavam estar vinculados.

Segundo o INEA, as verbas utilizadas seriam da FECAM<sup>153</sup> e estariam assim orçadas: R\$ 15 milhões para indenização e compra assistida; R\$ 4,5 milhões para demolições de edificações e mudanças, incluindo Usinas de Beneficiamento Entulho - RCC.

Também se definiu como competência do INEA instalar o Sistema de Alerta e Plano de Contingência, assim prevista: 6 estações telemétricas em Teresópolis; 4 estações telemétricas, 7 estações reinstaladas/novas em Nova Friburgo e 20 estações Petrópolis.

Criaram um Plano de Contingência piloto para o verão de 2012, com instalação de sirenes e protocolo de comunicação em parceria com a Defesa Civil Estadual e Municipal. E

---

152 Informações obtidas na página da CPI da Câmara: <http://cmp.web766.kinghost.net/>. Não tivemos acesso a informações que pudessem atualizar essa questão.

153 FECAM é o Fundo Estadual do Meio Ambiente criado pela Lei 1060/1986. “Os recursos do Fecam – cerca de R\$ 300 milhões/ano - são oriundos, dentre outros, de 5% dos royalties do petróleo, atribuídos ao Estado do Rio de Janeiro, bem como do resultado de multas administrativas aplicadas e condenações judiciais por irregularidade constatadas pelos órgãos fiscalizadores do meio ambiente.” Disponível em 05/11/2014 da página da internet: <http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeConteudo?article-id=163728>

em parceria com o SIMERJ- Sistema de Meteorologia do Estado do Rio de Janeiro, DRM, Defesa Civil Estadual e Municipais, criaram o sistema de prevenção e gerenciamento de desastres do Estado, com a aquisição de 2 radares meteorológicos banda S e modelagem do plano de contingência.

A instalação de sirenes nos bairros vulneráveis é uma política de prevenção de desastres executada pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro através da Defesa Civil e INEA. Essa política se transformou numa tragédia em si mesmo, vez que há várias denúncias que as acompanham: superfaturamento, foram adquiridas por R\$ 50.000,00 a unidade; algumas são manuais: quando há escorregamento, as pessoas não podem chegar até elas para acionar os alarmes; foram colocadas apenas em alguns bairros. No Vale do Cuiabá, sequer foram colocadas.<sup>154</sup>

O Estado, quando iniciou seus trabalhos na região, usava como fundamento legal, Decretos Estaduais utilizados para remoção de famílias em áreas de risco. Em estudos hidrológicos traçaram mapas de risco em que as famílias que estivessem nas áreas vermelhas deveriam ser removidas, as que estavam em áreas amarelas tinham opção de ficar, todavia, assinando um termo de compromisso que se fossem atingidas por algum outro evento natural abririam mão da ajuda governamental e, as que estavam em áreas verdes, poderiam ficar.

O futuro das áreas vermelhas é se tornar parques fluviais. Não existe projeto de reflorestamento de mata ciliar e as intervenções foram realizadas sem reflorestamento ou retiradas do esgoto sanitário do rio. As críticas aos projetos são inúmeras e de certa forma já foram apresentadas, mas a construção dos parques fluviais, totalmente rejeitados pela população local, reforça a opção pelo desenvolvimento turístico da região em detrimento de moradias.<sup>155</sup>

As leis que fundamentavam a atuação do INEA eram: Decreto 41.148/2008 – aprova diretrizes de relocação de edificações de assentamentos populares; Decreto N° 41.219/2008 – 13 de março de 2008 - altera decreto 41.148, dando nova redação e acrescentando anexos. Decreto N° 41.294/2008 – 09 de maio de 2008- Altera redação do artigo 1° decreto

---

154 Denúncias veiculadas pelos jornais e apresentadas pelo Sr. prefeito Rubens Bomtempo em 12/01/2013.

155 Sobre os parques fluviais, consta na página do INEA: “O principal foco para a reurbanização das áreas atingidas é a construção de parques fluviais, os quais funcionarão como áreas de alagamento nos períodos de cheia. Os parques proporcionam a preservação ambiental das margens dos rios, facilitam o escoamento das águas e garantem o controle das cheias. Também contribuem para o incentivo ao turismo e à melhoria da qualidade de vida da população, proporcionando novas opções de lazer. Por fim, no entorno dos parques, serão plantadas árvores, grama e construídas ciclovias, evitando a reocupação populacional das principais áreas de risco.” [http://www.inea.rj.gov.br/Portal/MegaDropDown/ProgramaseProjetos/OBRA\\_EMERGENCIAISREGIAOSERRANA&lang=#ad-image-0](http://www.inea.rj.gov.br/Portal/MegaDropDown/ProgramaseProjetos/OBRA_EMERGENCIAISREGIAOSERRANA&lang=#ad-image-0). Acessada em 08.11.2014.

41.148/2008 e Anexo A. Decreto N° 41.395/2008 – 15 de julho de 2008. Decreto N° 41.767/2009 – 24 de março de 2009 - Altera artigo 1° Dec. 41.148/2008; Decreto 42.406/2010 - Programa Morar Seguro; Decreto 43091/11 – regulamenta Dec. 42.406/2010 - Aluguel social, Lei n° 5.745/2010 – 10 de junho de 2010 -Projetos habitacionais construídos direta ou indiretamente pelo Poder Público estadual deverão reservar 10% de suas unidades para ocupação de famílias de áreas de risco;

Os Decretos até 2009 foram revogados pelo Decreto 43.415 de 10 de janeiro de 2012. O Programa Morar Seguro, que trata do aluguel social, está em vigor. Durante um ano o Estado do Rio de Janeiro atuou na região sem nenhum fundamento legal que especificasse como os servidores deveriam orientar os procedimentos de remoção, respeitar os direitos individuais da população afetada.

Quem foi afetado e estava fora das áreas demarcadas não poderia ser assistido por falta de previsão legal. Assim, os moradores que tiveram suas casas levadas pelas chuvas não tinham direito a benefícios do governo ou reconstrução de sua casa se estivessem fora das áreas consideradas de risco, porque não existia, e ainda não existe, política para assistência aos afetados pelos desastres.

Quem autorizava legalmente a intervenção do Estado para realocações de assentamentos populares era o Decreto 41.148/08 até 2012, e este deveria ser aplicado em situações de emergência, como incêndios, enchentes, desabamentos ou despejos, ou em projetos de urbanização de assentamentos, bairros populares, áreas de risco, devendo ser usado para relocação tanto de unidades residenciais como comerciais e mistas. A finalidade adotada pelo decreto era a necessidade de construções do sistema viário; liberação de áreas destinadas ao lazer e equipamentos comunitários; existência de construções situadas em áreas inadequadas à habitação. O uso após a tragédia foi uma “ampliação” de suas finalidades para atender à necessidade de remoção das famílias afetadas pelas chuvas de 2011.

A relocação, embora compulsória, deveria ocorrer apenas com o entendimento e aceitação das famílias, caso contrário, o Estado deveria recorrer ao Poder Judiciário. As indenizações deveriam considerar os investimentos realizados para a moradia, bem como, reconhecer o direito à indenização das benfeitorias.

As diretrizes garantidas, mesmo na lei das remoções estaduais, eram: participação da população “beneficiada” em todas as etapas do processo; real melhoria nas condições de habitabilidade.

Para as famílias afetadas pela remoção, por interesse do Estado, eram ofertadas três alternativas: construção de nova unidade habitacional; indenização da benfeitoria; aquisição de uma nova moradia.

No caso dos imóveis alugados, existia a previsão da “ajuda moradia” ao locatário, correspondente a 3 meses do aluguel (R\$ 500,00), podendo ser acrescido de até 50%, mediante justificativa e autorização pela Secretaria Estadual de Habitação.

Quanto à avaliação, os decretos revogados também previam: 1 - O valor da avaliação da benfeitoria, bem com o valor máximo para a compra de outra benfeitoria, que poderia ser acrescido em até 40% dependendo da localização no que diz respeito à acessibilidade e disponibilidade de serviços ou das condições físicas e estruturais de cada benfeitoria. 2 - Poderia ser aplicada uma redução de até 50% do valor da avaliação da benfeitoria decorrente de depreciação pelo estado de conservação ou de cálculo de área equivalente a ser considerada pelo estado de conservação ou de cálculo de área equivalente a ser considerada. 3 - Quando as características da benfeitoria fossem muito diversas das constantes na tabela de avaliações, poderia ser utilizado o índice EMOP, para a obtenção do custo de construção da benfeitoria que seria a base da avaliação, bem como utilizar avaliações da PGE.

Com relação às edificações comerciais, poderia ser ofertada uma nova unidade comercial ou institucional, indenização ou compra de outra benfeitoria sujeitas aos mesmos critérios definidos para as edificações de uso residencial.

Todos os procedimentos adotados pelos Decretos de 2008 foram ampliados e valorizados pelo Decreto de 2012 que agora estava direcionado também ao público da região serrana. Era uma nova lei visando facilitar os trabalhos.

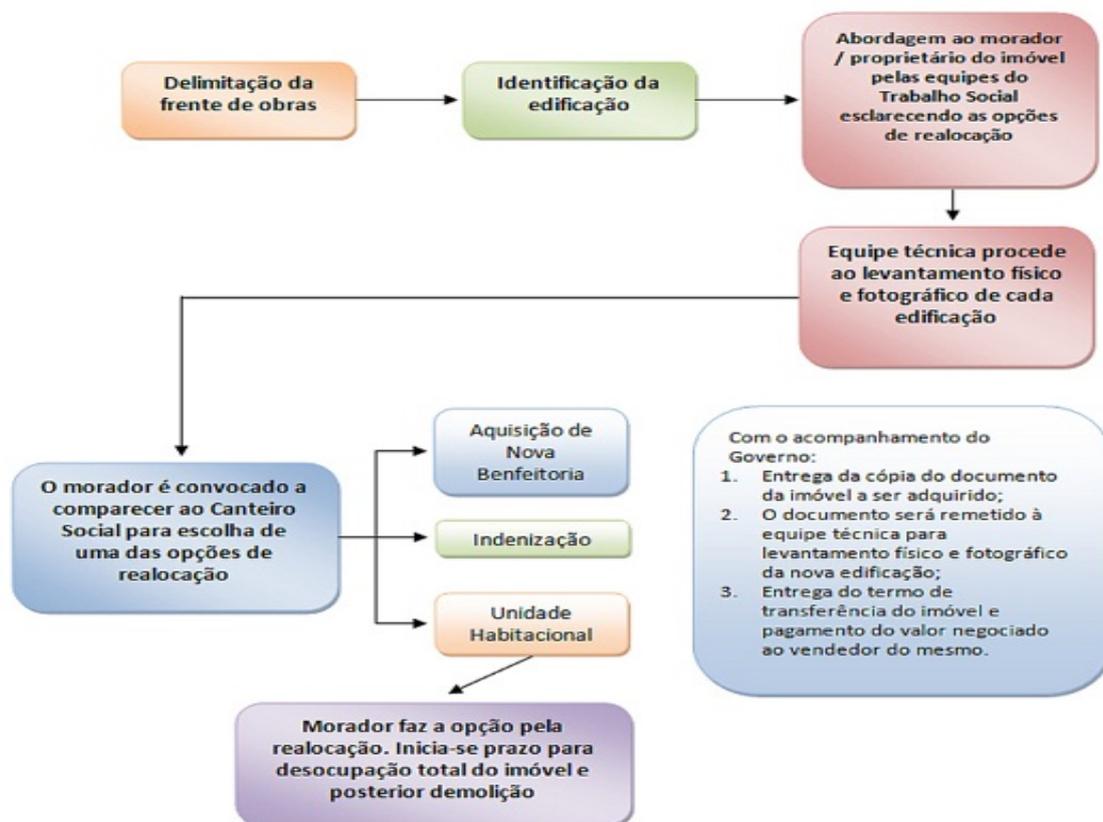
O Decreto 43.415, de 10 de janeiro de 2012, consolidou a forma de trabalho que vinha sendo executada pelo Estado, apropriando-se do texto dos decretos revogados e oferecendo melhores opções aos removidos das áreas indicadas como de risco pelo Estado, seja pela EMOP, seja pelo INEA.

Encontramos na site da EMOP<sup>156</sup> um organograma que explica como eram feitas as negociações com os afetados pelas obras do Estado.

---

156 Em dezembro de 2014 o organograma estava fora do ar.

Figura 6 – Fluxograma de tramitação de processos para remoções perante o ERJ



Fonte: Página da EMOP – Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro.

As principais denúncias realizadas pela população é que não existia processo administrativo; as remoções eram realizadas tratando as pessoas como meros números, listas, mas em nenhum caso foram consolidadas as informações a respeito das pessoas afetadas e atendidas pelo Poder Público em um procedimento administrativo.

Os laudos da defesa civil eram laudos declaratórios em que as pessoas ligavam e davam seus dados para que os laudos fossem realizados. Com isso iniciavam-se os encaminhamentos do aluguel social. Cada Secretaria de Estado realizou seu cadastro e a maioria das pessoas fizeram pelo menos três cadastros. Muitos agora, depois de tentarem acessar benefícios, descobriram que depois de responderem a tantas questões do Estado não estão inseridos em nenhuma política social.

Os moradores não conseguiam ver e/ou entender as razões pelas quais suas casas estavam interditadas, não entendiam os critérios adotados pelo INEA. Principalmente aqueles que em suas casas sequer entraram água nas chuvas, ao contrário de outros, que perderam

suas casas, mas estavam em áreas consideradas fora de risco, que não tinham direito a qualquer benefício do Estado.<sup>157</sup>

O Estado de Exceção instalado demonstrou a violência do Estado ao atuar nas situações de emergência invertendo a finalidade de sua atuação. Como sua intervenção não visou assisti-los e sim retirá-los das áreas indicadas pelo INEA e a EMOP para realização de obras que em nada favorece os afetados pelas chuvas de 2011. A intervenção estatal gerou mais insegurança, desespero, fragilidade institucional, doenças como depressão, síndrome do pânico, e muitos prejuízos aos que já haviam sido atingidos pela tragédia socioambiental.

A maior tragédia da serra foi a intervenção estatal e esta deve ser reparada através de novos procedimentos que estabeleçam a ordem e a segurança jurídica, que ressarcam os afetados dos prejuízos sofridos por obras desnecessárias, indenizações mal calculadas, casas mal construídas, trabalho interrompido.

O Parque Fluvial foi apresentado para a população como uma obra necessária de proteção da encosta, mas, desde 1995, um grupo de empresários defende a construção desse parque, o que demandaria a desapropriação de inúmeros imóveis. Politicamente, a população sempre foi contra essa proposta e conseguiu vencer o debate. Todavia, quando o INEA assume o discurso e o transforma em demanda de um setor em resposta ao desastre, fica quase impossível à população se opor. Os parques atenderiam a um público externo, visitantes, fomentando o turismo local, já que grande parte da população está sendo retirada e os bairros não são muito populosos: os parques serão utilizados por quem visitar Itaipava.

No final de 2013, o INEA entregou 50 unidades habitacionais no Vale do Cuiabá, no terreno doado pela FIRJAN. Segundo informações apresentadas em Audiência Pública na Câmara de Vereadores de Petrópolis, foram cadastradas 193 famílias no Vale do Cuiabá e 124 vivenciaram a negociação ofertada pelo Estado. Destas 124 famílias, 54 optaram por unidade habitacional, as demais optaram por processo de indenização e foram gastos com a remoção das famílias cerca de R\$ 4.206.625,56.

Todos os recursos com a remoção das famílias não chegaram nem perto dos quase R\$ 70 milhões que foram gastos com as obras de macrodrenagem. Na mesma Audiência Pública, foram apresentadas fotografias da vistoria realizada pelos técnicos da APEA questionando a obra entregue pelo INEA à população, tanto na calha do rio quanto nas casas que foram construídas, apresentando inúmeros problemas. Ainda as obras de infraestrutura não foram

---

157 A partir da luta dos moradores, muitas dessas aberrações foram corrigidas: alguns moradores das áreas fora de risco e que foram afetados pelas chuvas obtiveram o aluguel social e depois uma unidade habitacional.

realizadas, como pontes, posto de saúde e também não realizaram os parques fluviais pretendidos.

Não há clareza dos orçamentos das obras e como foram executadas. Muito menos do que será feito. Na Audiência Pública da Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ, o INEA sequer compareceu ou mandou esclarecimentos. Mas acreditamos que em algum momento todo o irregular aparato de remoção de populações afetadas por chuvas e as grandes obras de redução de riscos serão desvelados para a sociedade brasileira, vez que existe uma continuidade do trabalho dentro da Comissão de Direitos Humanos da Alerj e o envolvimento do MPF nas investigações. Ademais, alguns estudos, como essa tese de doutorado, começam a ser publicados, corroborando um certo entendimento dos desastres socioambientais da região serrana.

Ainda em dezembro de 2013, o Estado do Rio de Janeiro decidiu optar por uma nova condução da reconstrução da região serrana e editou o Decreto 44.520 de 12 de dezembro de 2013. Esta nova lei, em sua justificativa, afirma que o Estado tem previsão de dispêndio de R\$ 470.112.209,00 para desapropriar imóveis na região, realizar obras de infraestrutura e construção de unidades habitacionais para realocação da população situada em área de alto risco e que o número de famílias que optaram pelo recebimento de unidades habitacionais era muito pequeno, vez que em 2014 estariam prontas unidades habitacionais suficientes para todos os afetados. Assim, a partir de 2014, todos deverão ser realocados para novas unidades habitacionais, não cabendo indenização ou compra assistida, muito menos indenização para imóveis comerciais. Se o afetado não aceitar o imóvel doado pelo Governo Estadual, estará abrindo mão de qualquer benefício assistencial, inclusive do aluguel social.

Essa nova decisão trouxe alvoroço à região serrana e em Petrópolis, no Vale do Cuiabá. Ela permitiu que o INEA desse sua tarefa por encerrada, inclusive retirando seu canteiro social da cidade. Os moradores que não aceitaram negociação, agora não serão beneficiados por nenhuma política. Aos invisíveis que ficaram inclusive sem aluguel social, como as famílias da localidade do Borges, não há previsão de atendimento, já que nem ao menos acessaram a porta de entrada da política, por mais que tenham feito inúmeros cadastros, eles não existem, porque estão fora da área de interesse para obras do INEA.

O Ministério Público Estadual propôs Ação Civil Pública pleiteando a nulidade desse novo decreto e requerendo a continuidade das negociações e indenizações e obteve uma liminar em Primeira Instância. O INEA recorreu da decisão e conseguiu suspendê-la. Portanto, o Decreto que suspendeu as negociações está em vigor.

Todas essas denúncias foram apresentadas a inúmeras autoridades federais, estaduais e municipais. A atuação desproporcional do INEA no Vale do Cuiabá está registrada em, pelo menos, um documento federal, um estadual e nas inúmeras Atas da CPI de acompanhamento das obras realizada pela Câmara Municipal de Petrópolis. Há também, pelo menos, cinco representações propostas pelo CDDH de Petrópolis ao Ministério Público Estadual e alguns estudos acadêmicos.

Todavia, a atuação das instituições de governo, do poder judiciário e da sociedade civil não foram capazes de exigir que o Estado atuasse em respeito aos direitos dos afetados, com participação popular, e contemplasse alguns posicionamentos apresentados pelos atores envolvidos.

Em Agosto de 2011, foi entregue o Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito da ALERJ – Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, cujo objetivo foi investigar as circunstâncias, os fatos, as possíveis omissões, negligências, imprevidências e averiguar as possíveis responsabilidades dos agentes políticos. O relatório apontava a fragilidade urbana da região, assim como todos os desvios de finalidades e verbas, reforçando a necessidade de fiscalização dos poderes públicos e fortalecimento da política de assistência e de moradia. Vale ressaltar que o relatório dizia que com a construção de pelo menos 40 mil unidades habitacionais era possível reduzir o grave problema de moradias na região. Recomendava um planejamento de metas para um quadriênio com alocações de recursos de 600 milhões ao ano, num total 2,4 bilhões. Recursos que poderiam ser investidos através do Programa Minha Casa Minha Vida –MCMV, em parceria com a Caixa Econômica Federal. Não houve essa priorização e é possível perceber que prioridade de investimentos não se deu em torno da moradia. Com exceção de Nova Friburgo, onde foi construído um condomínio de pobres, extremamente precário, em Teresópolis não foi construída uma casa sequer e, em Petrópolis, apenas 50 unidades.

Por denúncias apresentadas pela imprensa<sup>158</sup> e também pelo CDDH, o Grupo de Trabalho de Direito a Moradia Adequada do CDDPH - Conselho de Defesa da Dignidade da Pessoa Humana vinculado à SEDH - Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, realizou uma missão em vários estados do país para analisar o cumprimento ao direito à moradia adequada aos afetados por desastres socioambientais.

---

158 Em agosto de 2012 o Jornal Extra fez uma série de reportagens que demonstravam a situação de abandono das famílias e procurou a Ministra dos Direitos Humanos, Maria do Rosário. Com as reportagens, a omissão do poder público se configurou como uma violação de direitos humanos que todavia não passou dos relatórios.

Estiveram na região serrana entre 16 e 19 de setembro de 2013, com representantes de vários órgãos dos poderes públicos vinculados aos ministérios, entre eles o das Cidades e do Ministério Público Federal<sup>159</sup>. Conversaram com o Prefeito Municipal de Petrópolis e as autoridades estiveram com os moradores do Vale do Cuiabá que, resumidamente assim protestaram:

“Alegaram que o governo estaria ampliando o número de imóveis em situação de risco com o objetivo de executar o projeto urbanístico que tem para a região, a saber: construção de grande área de lazer e desapropriação de áreas ao redor para a construção de condomínios de luxo. As famílias reivindicaram a construção de muros de contenção de encostas, somado ao devido assoreamento do rio Cuiabá, seria uma medida eficaz, que desobrigaria as famílias a terem de deixar suas casas na região. Solicitaram também a reconstrução de equipamentos públicos, como posto de saúde e escola. Afirmaram que, apesar de as famílias retiradas do Vale do Cuiabá estarem recebendo aluguel social, a grande especulação imobiliária na região, faz com que os moradores não consigam encontrar moradias dignas por esse valor” (Relatório CPDDH, p. 62)

As autoridades puderam ouvir os relatos de três municípios serranos: Petrópolis, Teresópolis e Nova Friburgo. Estiveram também com as autoridades estaduais, inclusive o INEA. O órgão explicou que iniciou a intervenção na serra em março de 2012 e que realizou 2.400 cadastros e que faltavam, em 2013, realizar mais 1000 em toda a região. Sobre o processo de indenização responderam:

“A média do valor das indenizações é de 54 mil. Em casos de perda total o valor pago é de 25 mil. Afirmam ter como política a priorização do pagamento da indenização em detrimento do aluguel social, sendo este pago apenas para os que optam por unidade habitacional que será construída. Informaram que não há compra assistida.” ((Relatório CPDDH, p. 71)

Afirmaram que estavam iniciando as obras de macrodrenagem e que optaram em realizar as obras considerando a capacidade de chuvas de 10 anos, mas com área de proteção de risco para chuvas de 25 anos.<sup>160</sup> ((Relatório CPDDH p. 71)

Quando foram questionados pela falta de comunicação com a população, assim informaram:

---

159 Uma consequência importante destas visitas é que a Dra. Luciana Gadelha, participante do GT, incentivou a criação pelo MPF do também Grupo de Trabalho Desastres Naturais e Moradias. Com atuação nacional, o grupo vem tecendo recomendações ao Governo Federal e também fiscalizando as atuações dos poderes públicos nos eventos ocorridos nos últimos anos.

160 Esta informação não deixa claro o impacto nas definições de área de risco.

“Quando questionados sobre a dificuldade de comunicação e acesso a informações citadas pelas vítimas, apontaram que licitaram recentemente uma proposta de comunicação, bem como um projeto socioambiental. Informaram que os técnicos foram orientados a parar suas atividades nos casos de serem encontradas ossadas.”<sup>161</sup> ((Relatório CPDDH, p. 72)

As recomendações do relatório foram divididas em específicas e gerais para todo país. Para o Rio de Janeiro, teceram as seguintes colocações:

“1º Recomendar ao Instituto Estadual do Ambiente do Governo do Estado do Rio de Janeiro (INEA) e às Coordenadorias Municipais de Proteção e Defesa Civil dos Municípios de Teresópolis/RJ e Nova Friburgo/RJ que se articulem para que não haja duplicidade nos laudos técnicos periciais de condenação das casas das áreas de risco a fim de evitar que a população reconstrua nas áreas condenadas.

2º Recomendar ao Governo do Estado do Rio de Janeiro:

a) a provisão habitacional necessária ao atendimento de pessoas desalojadas no Estado em virtude de desastres naturais, em especial, na região serrana do estado;

b) a conclusão urgente das obras de reconstrução de pontes, escolas, hospitais e dos demais equipamentos públicos destruídos em virtude de eventos adversos ocorridos na região serrana do Estado;

c) a realização de levantamento das obras necessárias e prioritárias à prevenção de desastres naturais, considerando os mapeamentos de áreas de risco já elaborados, visando viabilizar sua execução com recursos próprios ou federais.

3º Recomendar ao Instituto Estadual do Ambiente (INEA) e à Coordenadoria Estadual de Direitos Humanos, ambos do Governo do Estado do Rio de Janeiro, que acompanhem a busca dos desaparecidos e restos mortais garantindo o direito ao luto das famílias atingidas e à memória das vítimas.” ((Relatório CPDDH , p. 85)

As recomendações gerais para a garantia do direito à moradia foram:

“3.2.1 Ao Poder Executivo Federal, no âmbito de suas competências:

1º Recomendar à Casa Civil da Presidência da República a edição de decreto que regulamente a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

2º Recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), ao Ministério das Cidades (MCidades) e ao Ministério da Integração Nacional (MIN) a criação de um programa específico para reconstrução pós-desastre, que preveja, além da moradia, toda infraestrutura urbana necessária e que seja focado na gestão do risco.

3º Recomendar ao MCidades e ao MIN que:

---

161 É que em Teresópolis, além de estarem sendo removidos sem obter uma única moradia para os afetados, ainda há a macabra situação em que estão construindo os parques fluviais na região em que as comunidades denunciam existir mais de 5.000 mortos. Há 4 anos, o INEA não encontra uma só ossada.

- a) aprimorem os instrumentos de monitoramento dos programas sob sua gestão, especialmente do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e de obras relativas à prevenção, à mitigação e à reconstrução pós-desastres, para garantir a boa aplicação dos recursos públicos e o respeito às normas e aos padrões estipulados pelos Programas;
- b) prestem assessoria técnica às Prefeituras Municipais para elaboração de projetos para prevenção e mitigação de risco.

(...)

7º Recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que fomente os Centros de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS) nos municípios atingidos por desastres naturais, tecnológicos e situação de risco, visando o atendimento psicossocial pós-trauma das pessoas afetadas.

8º Recomendar às instituições financeiras que fiscalizem mais rigorosamente o cumprimento, por parte dos beneficiários, das condicionantes do PMCMV, a fim de evitar irregularidades, tais como a venda ilegal das casas, reformas, construções e usos proibidos, dentre outras.” ((Relatório CPDDH ,p. 85)

O documento também fez recomendações para prefeituras e estados no sentido de aprimorar as instituições em defesa do direito à moradia, com participação popular e em defesa dos territórios.

No Estado do Rio de Janeiro as recomendações não foram implementadas e as violações prosseguiram. Embora o Vale do Cuiabá tenha recebido 50 unidades habitacionais no final de 2013, existem inúmeras violações de direitos humanos em toda a região serrana, o que gerou uma Audiência Pública na ALERJ sobre as violações de direito à moradia adequada na região e um relatório destas violações, dando ampla divulgação à realidade vivida pelos afetados pelas chuvas de 2011.

A Comissão de Direitos Humanos da ALERJ visitou em maio de 2014 também os três municípios (Petrópolis, Teresópolis e Nova Friburgo), para realizar a audiência pública. Em novembro de 2014, foi divulgado o “RELATÓRIO REGIÃO SERRANA: A tragédia na Região Serrana do Rio de Janeiro três anos depois: direito à moradia adequada”. Quatro anos após a tragédia ainda foi destacado pela equipe participante da visita:

“Falta de transparência da aplicação dos recursos e projetos em andamento; baixa efetividade do planejamento urbano e regional - a médio e longo prazo das ações nas escalas municipais e estadual; Canais de participação, quando abertos, pouco efetivos, por se limitar à apresentações de projetos e ações, incorrendo na pouca transparência dos processos em curso; Ausência de diálogo e transparência com as famílias de desaparecidos; falta de assistência social e saúde aos atingidos; vulnerabilidade social e jurídica quanto à garantia do direito à moradia para atingidos; precariedade do sistema de alerta por parte da defesa civil; falta de uma política de recuperação plena e efetiva das escolas municipais e estaduais; remoções forçadas de territórios

em decorrência do mapeamento do risco; fraudes em licitações e outros tipos de corrupção pós tragédia foram evidentes, promovendo “dança das cadeiras” nas prefeituras.” (Relatório ALERJ, 2014, p. 07)

A Comissão de Direitos Humanos da ALERJ ainda aguarda informações solicitadas aos órgãos de governo. Após a caracterização dessa ausência de respostas, a comissão pode exigir a apresentação dessas informações e, ao que parece, está neste tempo. Na audiência pública realizada em maio de 2014, a Procuradora da República Luciana Gadelha deixou claro que o MPF também está concentrando informações, há indícios de irregularidades, mas nenhum órgão fiscalizador detém a complexidade das informações.

O relatório da Comissão de Direitos Humanos também propõe recomendações no sentido de transparência e participação na execução das políticas, garantia do direito à moradia, reconstrução imediata das escolas e postos de saúde que se encontram fechados desde 2011 e assistência psicossocial ao afetados. (ALERJ, 2014, p. 23)

Mesmo com tantas instituições envolvidas e tantos instrumentos de participação e fiscalização garantidos pela Constituição Federal, o INEA fez o que quis e como quis no Vale do Cuiabá e na região serrana.

A percepção do Estado de que estava fazendo um benefício para as famílias retirando-as das áreas de risco não foi compartilhada pela população. A política pode ser considerada ilegal, arbitrária, autoritária e ineficiente. A justificativa de reconstrução foi conduzida para remoção e reformulação de territórios em benefício de outros interesses.

O cadastramento e a definição de prioridades para a retirada das áreas de risco foi tão arbitrário que o INEA conseguiu tirar quem queria ficar e deixar quem queria sair. O sentimento de risco vivenciado pela população não foi respeitado.

Os Executivos, Ministério Público Federal e Estadual, Legislativos não conseguem romper com o processo de violência simbólica vivenciado pelos afetados e nem garantir a efetivação do direito à moradia. A seguir, apresentaremos como esse debate é conduzido pelo Poder Judiciário.

### **3.5 A judicialização do conflito socioambiental do Vale do Cuiabá: a Defensoria e o Ministério Público Estadual tentando resgatar a legalidade dos atos praticados pelo Estado.**

SOUZA SANTOS (1996), ao estudar os tribunais contemporâneos nos países periféricos e semi-periféricos, afirma que vêm assumindo visibilidade social e protagonismo político. Sendo um órgão de soberania, exerce funções políticas, interage e se integra às demais funções estatais. Mas esse protagonismo se deu por dois aspectos importantes,

“pelo seu conservadorismo, pelo tratamento discriminatório das agendas progressistas ou de agentes políticos progressistas, pela sua incapacidade para acompanhar os processos mais inovadores de transformação social, econômica e política, muitas vezes sufragados pela maioria da população.” (SOUZA SANTOS, 1996, p. 19)

Os tribunais sempre tiveram intervenções notórias, esporádicas, em resposta aos momentos de transformação social e política profunda e acelerada. Todavia, por seu caráter antirreformista, vêm chamando a atenção por muitas vezes estarem em desacordo com os interesses sociais e democráticos.

Segundo o autor, a cultura jurídica dos países periféricos e semiperiféricos, no qual se enquadra o Brasil, tem sido muito diferente da presente nos países centrais. Cultura jurídica essa que deve ser compreendida como

“o conjunto de orientações a valores e a interesses que configuram um padrão de atitudes face ao direito e aos direitos e face às instituições do Estado que produzem, aplicam, garantem ou violam o direito e os direitos”. Inserida no Estado, deve ser entendida dentro do âmbito mais amplo da cultura política, sendo considerada uma cultura jurídico-política. (SOUZA SANTOS, 1996, p. 42).

O autor observou que na América Latina, embora se tenha boas Constituições, a distancia entre elas e as legislações ordinárias são imensas e variam de país para país, mas cabe destacar em comum,

“o conservadorismo dos magistrados incubado nas Faculdades de Direito; desempenho rotinizado da justiça retributiva, politicamente hostil e tecnicamente despreparada para a justiça distributiva; uma cultura jurídica “cínica” que não leva a sério a garantia dos direitos; uma organização judiciária deficiente e carente; um poder judicial tutelado por um poder executivo hostil à garantia dos direitos ou sem meios orçamentais para levá-los a cabo; a ausência de uma opinião pública forte e de meios sociais organizados para a defesa dos direitos; uma legislação procedimental que não suporta a garantia dos direitos.” (SOUZA SANTOS, 1996, p. 38)

Para VIANNA (1999), a constituição de 1988 deu ao Poder Judiciário o papel de guardião dos valores fundamentais basilares da democracia brasileira. Com isso, deixou de ser um poder periférico para se tornar uma instituição central no que se refere à expressão propriamente política, bem como em sua intervenção no âmbito social.

A possibilidade de acesso ao judiciário por parte de uma quantidade expressiva da população, como política pública, vem transformando este espaço em uma nova arena capaz de contribuir na expansão de ideais democráticos. Cada vez mais o judiciário é percebido como a possibilidade de reivindicar o Justo contra Lei. Daí a relevância, na opinião do autor, do que ele chama de “judicialização” dos conflitos.

Pode-se dizer que o conflito do Vale do Cuiabá foi judicializado em dois momentos: no início pela Defensoria Pública e no final pelo Ministério Público Estadual. Durante todas as ações do INEA, as instituições tentaram acompanhar e obter respostas de proteção aos direitos da população sem, no entanto, obter a prestação jurisdicional pleiteada.

O conflito no Poder Judiciário ajuda-nos a ressaltar a história ambiental do conflito: um mundo paralelo em que o Estado do Rio de Janeiro conseguiu executar a “sua política” em detrimento de tantos esforços contrários, inclusive dentro do Judiciário.

### **3.5.1 A atuação da Defensoria Pública contra as demolições no Vale do Cuiabá e pela transparência dos Projetos a serem realizados pelo INEA.**

No dia 19 de fevereiro de 2011, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, tomou conhecimento que começariam as demolições das casas localizadas numa localidade denominada Buraco do Sapo, no Vale do Cuiabá. Imediatamente, recorreu--se ao Plantão Judiciário de Petrópolis, propondo uma Ação Civil Pública que recebeu o número 0000650-39.2011.8.19.0040, tendo como Réus o Município de Petrópolis, a EMOP (Empresa de Obras

Públicas do Estado do Rio de Janeiro) e o INEA (Instituto Estadual Ambiental), narrando em sua petição inicial os seguintes argumentos.

A Defensoria argumentou que, em 08 de fevereiro de 2011, participou de uma reunião extraordinária visando a discussão da recuperação do Vale do Cuiabá. Estavam presentes a comunidade, autoridades, Ministério Público, Defensoria, a Prefeitura, representada pelo Chefe de Gabinete, Carlos Abenza Martines e o Secretário de Trabalho, Assistência Social e Cidadania, Luis Eduardo Moreira Peixoto, e que foi informado:

“a) que houve a criação de um comitê emergencial; b) que 168 imóveis sofreram demolições, antes da última tragédia das chuvas; c) nas chuvas do último dia 12 de janeiro, a cidade já se encontrava em estado de calamidade; d) as chuvas atingiram construções irregulares e regulares; e) trata-se de “herança” de outros governos locais quanto a desordenada ocupação do solo urbano; f) previsão de aluguel social ; g) compra assistida com carta de crédito pelo Instituto Estadual Ambiental; h) mapeamento da região; i) verificação de outros imóveis construído dentro dos parâmetros legais tornaram-se ilegais por força da mudança do curso e do leito do Rio; j) verificação de terrenos para construção de terrenos para construção de novas moradias para a população atingida; k) futuro reassentamento urbanístico; l) recomendação para que famílias não retornem às áreas de risco; (p. 06 do processo)

Afirmou que as autoridades garantiram a participação popular e após sugestão da Defensoria, marcaram uma audiência para o dia 20 de fevereiro de 2011. Todavia, antes mesmo que esta acontecesse, os jornais do dia 19 de fevereiro de 2011 traziam a informação de que as demolições começariam no dia 21 de fevereiro de 2011.

A população vinha procurando a Defensoria sob o argumento de que não haviam sido notificados sobre o que viria a acontecer, que os imóveis não haviam sido identificados e discriminados pelos Réus. Não haviam processos administrativos individualizados e com isso ninguém poderia exercer o direito a defesa e ao devido processo legal.

O fundamento jurídico de tal decisão era o Decreto Municipal 450, de 10 de fevereiro de 2011, com aporte do Decreto Estadual, 42.801, de 17 de janeiro de 2011, que estabeleceu a parceria com o Governo do Estado do Rio de Janeiro na criação na desocupação e realocação compulsória de moradias das populações que habitam as áreas de riscos dos municípios de Petrópolis.

Para a defensora, o cerne do debate de legalidade da ocupação está no cumprimento da legislação ambiental, ocupação de Área de Preservação Permanente. Porém, em nome do

cumprimento da legislação ambiental e da proteção da população, os direitos constitucionais de proteção à ampla defesa, ao devido processo legal, estavam sendo violados.<sup>162</sup>

Outro argumento que vale a pena destacar é que a defensora ressalta que a demolição em razão de ocupação irregular em área ambiental “é medida punitiva ou de caráter sancionatório, a ser aplicada pela autoridade ambiental, após o contraditório e a ampla defesa quando a construção realizada não for passível de regularização”, conforme interpretação do artigo 72, inciso VIII da Lei 9605 de 1998, bem como o Decreto 65.614/2008, artigos 19 e 112. (p. 11). Daí a necessidade dos réus comprovarem a necessidade de drástica medida.

Afirmou ainda que quem tem que provar a necessidade das demolições são os Réus, pela hipossuficiência científica e técnica, ou seja, que a população não tem como elaborar laudos e estudos contrários aos argumentos do Estado.

Por fim requereu, resumidamente: a citação dos réus; intimação do Ministério Público; em caráter liminar: o sobrestamento imediato da medida demolitória, em 72 horas, a apresentação de toda a documentação relativa aos lotes que serão demolidos, a fim de garantir a publicidade da decisão administrativa, assegurar aos possuidores/proprietários dos lotes um procedimento regular num prazo razoável antes de qualquer medida que garanta a ampla defesa e o contraditório, assegurar que as pessoas que serão retiradas compulsoriamente das áreas de risco sejam inscritas em algum programa de habitação social; a inversão do ônus da prova; a procedência do pedido. (Processo judicial p. 15).

Antes que o Juiz se manifestasse, o processo foi ao Ministério Público Estadual que se pronunciou favoravelmente a concessão da liminar. A decisão do Juiz de Plantão, Luiz Fernando Ferreira de Souza Filho, foi favorável com determinação inclusive de citação do prefeito ou de quem o substituísse na reunião a ser realizada no Colégio Santa Terezinha:

“Posto isso, na forma dos artigos 4º e 12 da Lei n.7.345/85, DEFIRO A LIMINAR PARA SUSPENDER AS MEDIDAS DEMOLITÓRIAS DAS 29 EDIFICAÇÕES LOCALIZADAS NO BURACO DO SAPO E AO LONGO DA ESTRADA MINISTRO SALGADO FILHO, SOB PENA DE MULTA DE R\$ 100.000,00 PELO DESCUMPRIMENTO, QUE RECAIRÁ NA PESSOA DO ADMINISTRADOR, OU SEJA, DO PREFEITO MUNICIPAL PAULO MISTRANGI, SEM PREJUÍZO DAS SANÇÕES PENAS.  
DEFIRO, AINDA, A LIMINAR PARA QUE OS RÉUS APRESENTEM NO JUÍZO COMPETENTE NO PRAZO DE 72 HORAS, TODA A DOCUMENTAÇÃO PERTINENTE DE LEVANTAMENTO DOS LOTES

---

162 Há que se ressaltar que o Código Florestal mudou e permite a regularização fundiária em área de preservação permanente, desde que não esteja em área de risco.

PARA FINS DE DEMOLIÇÃO, LAUDOS, VISTORIAS, DIAGNÓSTICOS E EXAMES PERICIAIS.

FINALMENTE, DETERMINO AOS RÉUS, HAVENDO NECESSIDADE DE RETIRADA COMPULSÓRIA DE FAMÍLIAS EM ÁREAS DE RISCO NOS LIMITES DA DEMANDA, A INSCRIÇÃO IMEDIATA EM PROGRAMAS DE HABITAÇÃO SOCIAL, COM A REALOCAÇÃO IMEDIATA DAS FAMÍLIAS EM ÁREAS CONGENERES AINDA QUE MEDIANTE PROVISÓRIO PAGAMENTO DE ALUGUEL SOCIAL, SOB PENA DE MULTA DIÁRIA DE R\$ 50.000,00 PELO DESCUMPRIMENTO.

Assegurar o contraditório e a ampla defesa é norma constitucional de cumprimento obrigatório e não carece de deferimento liminar.

VALE A PRESENTE COMO MANDADO DE INTIMAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS QUE DEVERÁ SER INTIMADO NA PESSOA DO PREFEITO, OU DE QUAISQUER DE SEUS SECRETÁRIOS, E AINDA, A QUEM REPRESENTE O MUNICÍPIO NA REUNIÃO HOJE REALIZADA NA COMUNIDADE, NO CENTRO COMUNITÁRIO SANTA TEREZINHA, NO VALE DO CUIABÁ.

(...)"

O INEA recorreu da decisão ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, mediante a interposição de um Agravo de Instrumento, que recebeu o número 0033294-58.2011.8.19.0000, em tramitação na Sexta Câmara Cível, por entender que não era competente para figurar como Réu na Ação promovida pela Defensoria Pública, vez que o INEA não tem atribuição para demolir e nem pretende fazê-lo, estando limitado, apenas, a identificar ocupações irregulares.

Segundo o órgão ambiental, o pano de fundo da presente ação é a regularização urbanística da área e a questão ambiental apenas tangencia o foco principal, e ao INEA cabe apenas a fiscalização ambiental, sendo vedado constitucionalmente que tome quaisquer providências no plano material, urbanística ou social. (p. 25).<sup>163</sup>

O Estado, com sua máquina de gestão, descentraliza a defesa jurídica para a Procuradoria do Estado que desconhece a prática, o que está acontecendo no interior do Estado, nas execuções de obras realizadas pelo INEA. A postura adotada no processo pela procuradoria corrobora nossos argumentos da presença de um Estado de Exceção ao tratar da temática dos desastres, em que não há quaisquer orientações dos advogados do Estado para se estabelecerem critérios de respeito à proteção dos direitos dos cidadãos. Tanto assim o é que o Estado, desde o início, vem atuando para a realização das obras sem sequer desapropriar as áreas de interesse. As “negociações” eram realizadas sem que as famílias tivessem clareza dos critérios definidores das áreas de risco e exclusão, objeto do litígio judicial e sem o devido

---

<sup>163</sup> Como não tem atribuição para demolir, renomeou a prática para desfazimento, em nome da eficiência de sua atuação.

processo legal. Engenheiros, psicólogos e profissionais de ensino médio definiam direitos e os aplicavam, sem o mínimo constrangimento.

O Estado do Rio de Janeiro, perante o Poder Judiciário, nega o ocorrido, com a certeza de que os afetados por desastres socioambientais, agora afetados pelo golpe fatal da remoção e da ausência de assistência social, desaparecerão na desgraça do mundo, sem ameaçar-lhes em suas poucas verdades.

Mais adiante o d. Procurador do Estado abre um tópico sobre a dimensão objetiva do direito fundamental à vida e dos correlatos deveres de proteção estatal, utilizando inúmeros constitucionalistas para justificar atuação do Estado na retirada das famílias do local.

O Desembargador Relator, Benedicto Abicaír, negou a liminar requerida, destacando: “Esclareço, *ex officio*, que o poder público está autorizado a retirar as famílias das áreas de risco, podendo e devendo fazê-lo, as transferindo para novas moradias/conjuntos habitacionais mesmo que mediante o pagamento de aluguel social. O poder público está impedido apenas de demolir as casas sem antes garantir novas moradias às famílias.” (p. 216).

Na fase de contestação ao alegado na petição inicial, o INEA reiterou o que havia dito no Recurso de Agravo de Instrumento e que, embora existam violações ambientais, o intuito da demolição é o de que as pessoas não voltem para áreas de risco, mostrando, o Estado, o cuidado com a vida das pessoas. (Processo judicial, p. 233). Por fim, pediu a improcedência do pedido e que possa realizar as demolições.

Já a contestação da Prefeitura Municipal de Petrópolis afirmou que a administração pública sempre esteve muito atenta ao ocorrido na localidade e que por essa razão e, em diálogo com a comunidade, resolveu demolir as casas que não tinham condições de habitabilidade. Afirmou, ainda, que as famílias encontram-se assistidas pelo poder público e que é absolutamente necessária a demolição dos imóveis, pedindo a improcedência do pedido autoral para que a prefeitura continue atuando na localidade.

Após a fala dos Réus nas Contestações, a Defensoria é de novo chamada a falar no processo através de um ato processual chamado de Réplica. A petição foi protocolada em 29 de agosto de 2011 e nela encontramos fatos novos diversos do que havia sido apresentado inicialmente.

A Defensoria ressaltou que o prazo de 72 horas não havia sido cumprido e que até o momento não havia documentos explicativos sobre as necessárias demolições. Depois disso, foi aberto um tópico “DO OSTENSIVO DESVIO DE FINALIDADE EVIDENTE NO CRITÉRIO DE PRIORIZAÇÃO DAS AÇÕES QUE ESTÃO SENDO LEVADAS A EFEITO

NA REGIÃO DO VALE DO CUIABÁ E DO RIO SANTO ANTONIO, COM NEFASTA PRESSÃO PSICOLÓGICA CONTRA OS MORADORES SOB AMEAÇA DE DEMOLIÇÃO DE SUAS CASAS”, em que aparecem as informações descritas a seguir.

A presente ação pretende evitar a demolição arbitrária não só das 29 casas da localidade “Buraco do Sapo”, mas de quaisquer habitações atingidas pelas chuvas que violem os direitos fundamentais e do devido processo legal e do contraditório. Segundo a defensoria, se não fosse a sua pronta atuação e a firme resposta do Judiciário as demolições teriam ocorrido.

Enquanto o processo estava com a Defensoria Pública para a elaboração da Réplica, o órgão fora procurado por diversos moradores e líderes comunitários que estavam desesperados com ações promovidas pelos réus no sentido de intimidar os moradores a saírem de suas casas. Estavam demarcando com tinta vermelha as casas que deveriam ser demolidas, de amarelo as casas que tinham a opção de ficar e de verde as casas que poderiam permanecer no local. A defensoria juntou inúmeras fotos e reportagens comprovando tal situação. E afirmou ainda:

“De acordo com dados e informações apuradas pelos próprios moradores, que compareceram à Defensoria Pública e trouxeram documentos diversos, recortes de jornais, e entrevistas concedidas por pessoas e autoridades públicas, ficou evidente que estão querendo “aproveitar” o contexto da catástrofe para ACELERAR a implantação de um projeto urbanístico denominado PARQUE ORLA DO PIABANHA, que atende – sobretudo – a interesses de empresários e de proprietários de imóveis de veraneio da região. Esse projeto do Parque da Orla do Piabanha, que está sendo discutido desde o ano de 2006 (conforme cópia de matérias jornalísticas anexas) tem por finalidade primordial não o atendimento das necessidades básicas dos moradores afetados pelas enchentes, mas promover uma “limpeza” social e estética na valorizada área central de Itaipava...” (Processo judicial, p. 324).

A defensoria veio ao processo demonstrar a total indignação a respeito das denúncias e da atuação do INEA, já que, com a desculpa de proteger a população, estão retirando as famílias para a construção do parque, contrário aos interesses dos assistidos. Afirma ainda que a prioridade é a construção de casas para a população afetada e a dragagem do rio, que até agosto de 2011 ainda não havia acontecido<sup>164</sup>, e não a construção de parques.

Foi solicitada a produção de prova pericial, uma vez que havia indícios de várias incoerências quanto à faixa de exclusão apontada pelo INEA:

---

164 Imóveis que foram entregues em dezembro de 2013.

“Segundo alegado por moradores que procuraram a Defensoria Pública, inclusive portando croquis e fotografias que estão sendo anexadas à presente réplica, a referida faixa de exclusão “se amplia” em certos trechos para atingir casas mais humildes, de moradores de baixa renda, e “encolhe” em outros trechos, para deixar “livres” construções mais “nobres” integrantes de imóveis pertencentes a pessoas de melhor poder aquisitivo...” (p. 326).

A defensoria defendeu, em todo o processo, a necessidade de que fosse paralisada essa violência, essa omissão do Estado, sem que o judiciário se comovesse. Ainda na peça processual reforçou a necessidade de individualização dos processos administrativos para promoção das demolições, pois é direito das pessoas entenderem os argumentos que justificam tão drástica medida. A proteção do cidadão não pode ser a justificativa para demolições arbitrárias.

Por fim, solicitou, além da procedência da ação, que o juiz ampliasse expressamente a decisão liminar para as demais localidades atingidas pelas chuvas e que inserisse o Estado do Rio de Janeiro na ação, porque a demanda envolvia outros atores como a Casa Civil e a Defesa Civil e não possui personalidade jurídica própria. Logo após, o Ministério Público Estadual manifestou-se favoravelmente aos pedidos da Defensoria Pública, ressaltando a necessidade de todas as partes rés fazerem parte do processo.

Só em maio de 2012, a Juíza da 4ª Vara Cível pronunciou-se sobre as questões levantadas, negando a entrada, no processo, do Estado do Rio de Janeiro, acolhendo o pedido para que os efeitos da liminar alcancem também as residências dos distritos de Itaipava e Posse, além dos bairros e localidades do Bingen, Araras e Brejal.

Reafirmou que o objeto da demanda é “à garantia à publicidade e ao devido processo legal, além de, em havendo a desocupação, garantir-se a prévia indenização e a alocação em programas destinados à moradia.” (Processo judicial, p. 419). Por essa razão negou o pedido de perícia.

Determinou que os Réus apresentassem em 5 dias, a contar da ciência do despacho exarado em 09 de maio de 2012, os documentos que explicassem “quais residências serão alcançadas pela demolição obrigatória ou facultativa”, além do dever de “esclarecer, comprovadamente, a existência de procedimentos administrativos individuais, referentes às residências alcançadas pela demolição obrigatória e pela facultativa.” (p. 419). Ainda os Réus não tinham juntado um procedimento administrativo e continuaram as demolições.

Em 10 de abril de 2012, mais uma vez a Defensoria Pública protocolou uma petição afirmando que o órgão público estava sendo procurado pelos moradores argumentando o seguinte (jornais publicados confirmam o fato):

“ – um dos réus, o INEA (que, curiosamente, alegava em sua contestação “ilegitimidade passiva” para figurar neste feito!) teria celebrado contrato com empresa particular para “desfazimento” (*rectius*: demolição!) de imóveis na serra do Estado do Rio de Janeiro. Causou espécie o valor milionário do contrato (mais de 4 milhões de reais) supostamente a ser gasto dentro do prazo de 180 dias (outro aspecto preocupante é que está “correndo” o prazo do contrato celebrado), o que revela-se impactante diante da ostensiva lentidão/inércia na construção de novas casas para os desabrigados (aqueles cujas casas foram destruídas na enchente!), que se justificaria pela sempre escassez de dinheiro público...” (Processo judicial, p. 328)

A Defensoria ressaltou que todos esses boatos, demarcações nas casas criam um clima de terror na região que, aliada às reuniões que acontecem sem que a instituição possa acompanhar os assistidos, levando a crer o pouco interesse dos réus em resolver o problema de moradia das famílias. Pelo relatado, deveriam ser demolidas 686 casas em caráter emergencial, permitindo deduzir que a prioridade é construir o parque fluvial.

Pelas razões acima expostas, requereu-se que fosse solicitada a juntada da cópia do contrato firmado com a empresa Prospan Obras e Serviços para o desfazimento dos imóveis, assim como a listagem dos imóveis objetos do contrato.

Em 30 de maio de 2012, a EMOP protocolou uma petição afirmando que desconhece quaisquer demolições que foram realizadas ou estão previstas, razão pela qual está impossibilitada de cumprir a determinação judicial, solicitando, igualmente, a sua retirada do polo passivo da presente demanda.

Em 13 de junho de 2012, a Defensoria Pública mais uma vez reiterou a narrativa dos acontecimentos de intimidação na região, em que os moradores se sentem constrangidos a aceitarem os acordos oferecidos pelo Estado, com medo de não conseguirem nem uma casa e nem serem minimamente indenizados. Como até aquela data não foram juntados os documentos determinados pelo Juízo, pediram que fosse certificado no processo esse descumprimento da decisão judicial para que o juiz passasse a prolação da sentença.

E, para nossa surpresa, em 02 de julho, o INEA vem ao processo para informar que não possui competência para proceder as demolições e que, portanto, não tem como informar

o requerido em decisão de 09 de maio de 2012. O processo continua paralisado, sem perícias e sem sentença. Por outro lado, as instituições ali inseridas como réis continuam a atuar na região, realizando acordos para desocupações dos imóveis e o Estado age como se o processo judicial não existisse.

A judicialização do conflito naquela fase inicial foi fundamental para que a população tivesse oportunidade de tentar entender o que estava acontecendo. Sem ela, toda aquela região teria sido destruída e a situação de tragédia se tornaria pior ainda.

Todavia, a decisão liminar foi cumprida em parte, já que, até o presente momento, as partes réis não explicaram o que estão fazendo na aplicação da política e muito menos se estão garantindo a ampla defesa e o contraditório de todos os moradores da região. As decisões judiciais no andamento processual sempre pedem esclarecimentos à Prefeitura e ao Estado do Rio de Janeiro para que comprovem o cumprimento do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório. Pelo andamento do processo na justiça, ao que parece, existem 134 volumes de documentos que tentam explicar ao Poder Judiciário o que está acontecendo no Vale do Cuiabá.

O debate judicial demonstra a incoerência entre o praticado pelo Governo do Estado e o alegado pelos agentes do Estado. Estes foram atuando, através de seus órgãos, isoladamente, como se não houvesse processo. Negociou, indenizou, limpou a área para que o INEA realizasse a obra. Tudo isso fundamentado na vontade do morador que “aceitava as condições da negociação” e autorizava a intervenção em sua propriedade. Consenso construído pelo tempo e desamparo das populações que aceitavam alguma coisa com medo de nada terem. Após a realização das obras, mesmo com um grande número de moradores que não foram assistidos pela política de indenização ou casas populares, o INEA deu por encerrada suas atividades, fechou seu escritório e deu “adeus” ao Vale do Cuiabá.

O tempo do judiciário não é capaz de zelar pelos direitos violados. Todavia, há que se ressaltar a importância da judicialização do conflito, mesmo que produza efeitos em longo prazo. Uma decisão favorável neste processo pode gerar o direito à indenização por danos morais às famílias que fiquem a par disso tudo, porque, depois da remoção, muitos desistem de todas essas lutas.

### **3.5.2 O Ministério Público Estadual – agente mediador e fiscalizador da atuação do INEA.**

Durante esses anos de reconstrução do Vale do Cuiabá, o Ministério Público Estadual recebeu pelo menos 4 representações do CDDH e da Associação de Moradores denunciando o que estava acontecendo na região. Essas denúncias deram abertura para a elaboração de dois estudos, como vimos anteriormente, e algumas audiências públicas. O MP chegou a processar a Prefeitura Municipal de Petrópolis com relação aos recursos doados por particulares, na época da tragédia, e tentou celebrar um TAC – Termo de Ajustamento de Conduta - com o INEA para a execução das obras, em diálogo com a Defensoria Pública para que se sanasse o conflito judicial.

A representante do MPE estava convencida da necessidade de remoção, mas com garantia de direitos, e depois de tantas contestações da população e do CDDH, começou a acompanhar a CPI das chuvas da Câmara de Vereadores e as visitas técnicas realizadas na região. Com isso foi percebendo a existência de inúmeras irregularidades e foi tentando mediar, pressionar o poder público para que essas irregularidades fossem sanadas, sem necessitar de processo judicial.

Com a Edição do Decreto 44.520 de 12 de dezembro de 2013, toda a possibilidade de conciliação foi destruída. Com o Decreto, o INEA se desobrigou a continuar as negociações. Como apresentam uma ausência de demanda de unidades habitacionais, afirmam não necessitarem estar mais presentes no Vale do Cuiabá, inclusive fechando o canteiro social.<sup>165</sup>

O Ministério Público Estadual propôs ação de nulidade do Decreto sob o número 0004704-37.2014.8.19.0042 e conseguiu uma liminar para que o INEA continuasse sua execução em consonância com o Decreto anterior, ainda mais benéfico e obteve a seguinte liminar:

Trata-se de Ação Civil Pública, proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO em face do ESTADO DO RIO DE JANEIRO e do INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA, onde pretende, no mérito, a declaração de nulidade do Decreto Estadual nº 44.520

---

<sup>165</sup> Essa medida deixa a situação das famílias da região do Borges ainda mais difícil, porque sequer estão inseridos no Programa do Aluguel Social. No tempo do fechamento da tese, obtivemos informações que serão disponibilizadas 70 unidades habitacionais na Posse, bairro de Petrópolis, também para os afetados pelas chuvas de 2011. Informaram aos moradores do Borges que eles não têm direito a estas casas por estarem fora da política. O MP acompanha o caso que demonstra as dificuldades institucionais de exigir do INEA o respeito aos direitos da população.

de 12 de dezembro de 2013, haja vista a existência de vícios nos elementos - motivo e finalidade - e, liminarmente, a suspensão dos seus efeitos e, por conseguinte, a restauração integral dos efeitos do Decreto Estadual nº 43.415 de 10 de janeiro de 2012, dentre outras providências. Alega o autor, em breve síntese, que instaurou o Inquérito Civil 17/12-P-MA com o escopo de apurar as questões sociais do Vale do Cuiabá e adjacências provocadas pela tragédia que assolou a região serrana no dia 12 de janeiro de 2011, onde o elevado índice pluviométrico ocasionou o deslizamento de encostas e o transbordamento de vários rios na região, implicando em inúmeras perdas humanas e materiais, sobretudo na destruição total ou parcial de grande número de residências. Argumenta, ainda, que após o cadastramento de todas as vítimas da fatídica tragédia natural, o réus iniciaram, com base Decreto Estadual nº 44.520 de 12 de dezembro de 2013, a negociação para realocação das famílias atingidas pela catástrofe, valendo ressaltar, conforme revelam os documentos que instruem os autos, que das 829 famílias cadastradas, 401 optaram por uma das modalidades facultadas pelo referido decreto, já tendo sido indenizadas 127 famílias. Ocorre que, no decorrer das negociações, o Estado do Rio de Janeiro aprovou o Decreto nº 44.520 de 12 de dezembro de 2103, passando a estabelecer diretrizes específicas para as situações decorrentes da já citada tragédia natural ocorrida na Região Serrana, mas, segundo o autor, em flagrante prejuízo das vítimas que ainda não haviam aderido a uma das modalidades de realocação oferecidas pelo decreto anterior, em especial por entenderem que os valores oferecidos a título de indenização e/ou compra assistida encontravam-se defasados, muito aquém do preço atual de mercado, sendo certo que o atual modelo apenas faculta a opção por unidades habitacionais, que, conforme alegado pelo autor, a despeito de ainda não terem sido efetivamente entregues às vítimas que fizeram opção por tais unidades, sequer conformam condições dignas de habitação. (...), DEFIRO o pedido liminar e DETERMINO que o Estado do Rio de Janeiro e o Instituto Estadual do Ambiente - INEA: i) se abstenham, tão logo intimados desta decisão, de aplicar o regramento inserto no Decreto Estadual nº 44.520 de 12 de dezembro de 2013, voltando a aplicar nas negociações o regramento do Decreto Estadual nº 43.415 de 10 de janeiro de 2012; ii) que tragam aos autos, no prazo de 30 dias, a planilha das negociações celebradas nos termos do Decreto Estadual nº 43.415, indicando, de forma pormenorizada, a opção feita por cada aderente; iii) que tragam aos autos, no prazo de 30 dias, na hipótese de terem sido realizadas negociações nos termos do Decreto nº 44.520, a respectiva planilha; e, iv) que prossigam nas negociações com base no Decreto Estadual nº 43.415, anotando-se que eventual conduta refratária em relação a algumas das condutas aqui fixadas será sancionada com multa automática que fixo em R\$ 50.000,00 para cada descumprimento. Outrossim, considerando o conteúdo do penúltimo parágrafo da motivação que deu ensejo a edição do Decreto nº 44.520, exatamente aquele que diz: 'que, até o término do exercício relativo ao ano de 2014, estarão prontas novas unidades habitacionais suficientes para a realocação da demanda atual de moradores cadastrados no programa de realocação;', DETERMINO, de ofício, que os réus traga aos autos, no prazo de 30 (trinta) dias, o cronograma de construção e entrega das unidades habitacionais necessárias à realocação de todas as famílias cadastradas no programa, sob pena de incidência da multa acima fixada. Por fim, ante a natureza sigilosa dos dados concernentes à negociação realizada entre as famílias vitimadas e os requeridos, acolho o pedido anotado no item 6 dos pedidos liminares e DECRETO o segredo de justiça. CITEM-SE e INTIMEM-SE, em diligência encetada por OJA”.

Esta decisão encontra-se suspensa pelo Tribunal de Justiça, que assim determinou: “1) dilatar para 90 (noventa dias) o prazo para entrega das planilhas com as negociações já realizadas com base no Dec. 43415/2012, indicando a opção feita por cada aderente, bem como as realizadas com base no Dec. 44520/2013; 2) suspender a determinação judicial de aplicação do Decreto Estadual nº 43415/2012 nas negociações em curso e as por vir até o julgamento do processo pelo Colegiado.”<sup>166</sup>.

O INEA não tem obrigação de prosseguir nas negociações. Atualmente, os alugueis sociais estão sendo cortados e a população, cansada de tentar valer seus direitos, está desistindo de acompanhar as diversas reuniões de acompanhamento e de esperar que algum benefício ou sentimento de justiça chegue até elas.

Todo o debate que não foi feito nas instâncias de fiscalização passa para o Poder Judiciário, transformando-se em documentos e volumes processuais. A população que vivia uma política de remoção danosa teve negado ainda mais direitos em razão dos interesses do Estado. Para este, a população deixar suas residências e estabelecimentos comerciais para morarem em conjuntos habitacionais de 40 metros quadrados deve ser imposto de forma a evitar que “a vida seja prejudicada”. O Estado mudou as regras no decorrer de sua intervenção, tratando de forma diferenciada pessoas atingidas pelo mesmo problema.

ZAFARONI (1995), ao analisar as funções do judiciário na América Latina, afirma que o protagonismo político dos tribunais é decorrente da impossibilidade de separação entre o político e o judicial no Estado Moderno. Segundo o autor, o Poder Judiciário é um órgão político, exercendo funções públicas ao determinar regras de comportamento, conforme as consolidações de entendimento através das jurisprudências.

“O limite entre o político e o judicial não poder ser definido formalmente no Estado Moderno. A justiça moderna não pode ser “apolítica” nesse sentido, e hoje mais do que nunca deve-se reconhecer que o poder judiciário é governo. Sua definição não ser encontrada na afirmação de que não estabelece regras *erga omnes*, de que não é legislador, para reconhecer de imediato que igualmente não lhe resta às vezes outro recurso de não sê-lo, como o demonstra na realidade.” (ZAFARONI, 1995, p. 24.)

---

166 Decisão no Agravo de Instrumento nº: 0031578-88.2014.8.19.0000 do TJRJ.

Essa “isenção” e desejo de não interferir na política é perceptível no caso em si. Após quase dois anos de propositura da demanda percebe-se que o judiciário foi pouco incisivo em fazer cumprir sua decisão judicial da ação movida pela Defensoria Pública.

A liminar dada pelo juízo de plantão ressalta que não precisaria decidir para exigir o cumprimento do preceito constitucional de garantia da ampla defesa e do contraditório, pois se tratava de obrigação que prescindia de decisão judicial.

A d. Juíza titular do processo na 4ª Vara Cível ao sanear<sup>167</sup> o processo afirma que o mesmo trata-se de demanda para garantir o cumprimento do devido processo legal individualizado das famílias.

Mesmo com várias petições da Defensoria Pública informando que a situação estava diferente de quando foi protocolada a Ação Judicial, o d. Juízo se esquivou de conhecer a realidade local, indeferiu a perícia pleiteada em que tinha condições de conhecer o projeto que estava sendo executado pelo INEA, em nenhum momento quis realizar uma inspeção pessoalmente ao local, ou mediante oficial de justiça, e deixou de convocar uma audiência de instrução em que pudesse ouvir o que está acontecendo de violações de direitos humanos. Com essa opção pela não comunicação do Poder Judiciário, as famílias se mantêm abandonadas à própria sorte.

Mesmo com inúmeras razões para intervir e mudar a realidade vivenciada pelas famílias, o Poder Judiciário se mostrou como um espaço importante na consolidação da compreensão de que é possível ter negado o acesso aos direitos fundamentais a um grupo social empobrecido.

A exceção vivenciada pelas famílias afetadas pelos desastres socioambientais no Vale do Cuiabá é cotidianamente legitimada por diversos espaços de gestão e realização do direito. A negativa do direito mais básico definir os critérios de existência lhes são negados a ponto de, em prol de suas vidas, o Estado assumir o direito de lhes negarem quaisquer direitos. Todos são cúmplices de uma lógica de extermínio em que a negativa de direitos é a primeira forma de violência e suscetibilidades a formas de morte violenta e, a segunda, negando a possibilidade da forma de viver e de onde viver, aplicando as políticas de remoções.

---

167 Saneamento do processo é a providência tomada pelo juiz, a fim de eliminar os vícios, irregularidades ou nulidades processuais e preparar o processo para receber a sentença. Tal providência é tomada entre a fase postulatória e a instrução do processo, mediante um despacho saneador. Dicionário Jurídico. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/1019/Saneamento-do-processo>.

Nesse contexto, embora se pareça repetitiva e pouco ousada a nossa abordagem, o reforço ao acesso a direitos da forma mais elementar por estas famílias: possuírem acesso aos critérios que definiram que suas casas se encontram em área de risco, possuírem processo administrativo ou falar de participação popular, mesmo que eivada de vícios, parece-nos passos importantes quando a violência se torna cotidiana e legitimada pela sociedade.

### **3.6 À guisa de conclusão.**

O presente capítulo foi construído de forma a demonstrar que não existe política de reconstrução dos territórios afetados por desastres socioambientais e, conseqüentemente, não existiu uma política de reconstrução no Vale do Cuiabá e sim uma política de remoção, sob o argumento de proteção à vida e desocupação de áreas de risco.

A política de remoção executada é incoerente com as propostas relacionadas aos programas habitacionais e foram promovidas ao arbítrio da população e dos órgãos de fiscalização. Há na execução da política de remoção uma violência material e simbólica em que VALENCIO (2010) reconhece pelo menos três tipos: na destruição dos equipamentos públicos e privados dos territórios violados por meio de caminhões e tratores, rompendo o vínculo com o lugar; na destruição das moradias, quando rompem com o lugar de segurança para o exercício das relações privadas de afeto e fortalecimento de vínculos; a violência moral sofrida por cada morador quando as exigências para saída do local são inegociáveis, a dor emocional de ser compulsoriamente retirado de seu “lugar” ferindo todos os sonhos e vínculos sociais.

A autora constrói seus argumentos ao analisar a violência institucional vivenciada pelos moradores de áreas de risco, demonstrando como se constrói um grupo social “removível”, que tem negada a sua territorialização por um discurso oficial que busca sua legitimidade dentro do imaginário social, como se esses empobrecidos fossem os violadores de regras, que justificassem uma intervenção estatal compulsória em nome da proteção à vida.

As violências institucionais vivenciadas pelo Vale do Cuiabá refletem a análise de VALENCIO (2010) e à elas podem ser acrescentadas: a burocracia, a espera, o sentimento de injustiça, a ausência de instituições que respaldem os direitos das populações afetadas, à falta de amparo social por parte do Estado, o favorecimento da iniciativa privada em nome da assistência social solidária. Práticas que reforçam uma cultura de ausência de direitos e estado

de exceção permanente. A remoção é antagônica ao estado de direito e reforça as violações de direitos humanos vivenciadas pela população.

Este Estado de Exceção permanente vivenciado pela população do Vale do Cuiabá está longe de ser uma exceção à realidade do país. GARCIA DOS SANTOS (2014), resgatando três textos-chaves de Francisco de Oliveira, reflete sobre a realidade do Brasil. Numa passagem de Benjamin nos lembra que os oprimidos têm no Estado de Exceção, regra permanente:

“A tradição dos oprimidos nos ensina que o “estado de exceção” em que vivemos é regra geral. Precisamos construir um conceito de história que corresponda a essa verdade. Nesse momento, perceberemos que nossa tarefa é criar um verdadeiro estado de exceção; com isso, nossa posição ficará mais forte contra o fascismo. (GARCIA DOS SANTOS, 2014, p. 331)

O estado de exceção vivenciado pressupõe a construção de uma legitimidade que não exige a ruptura com a ordem legal vigente. Há uma construção de uma ordem jurídica e ao mesmo tempo de sua suspensão. Essa suspensão é construída pelo discurso técnico que afasta a política das decisões do Estado.

“O estado de exceção continua sendo revelador, agora não mais de um espaço que não precisa de lei para se constituir, mas sim de uma relação que ao mesmo tempo constitui o próprio espaço da ordem jurídico-política e sua suspensão. Assim, a decisão soberana deixa de ter um fundamento mítico para se tornar uma estrutura jurídico-política originária. “Na sua forma arquetípica”, escreve Agamben. “o estado de exceção é, portanto, o princípio de toda localização jurídica.” (GARCIA DOS SANTOS, 2014, p. 322)

No Estado do Rio de Janeiro este constante estado de exceção não vem ocorrendo apenas na região serrana. VAINER (2011), a partir da preparação da cidade do Rio de Janeiro para os jogos olímpicos, demonstra como o capital se organiza dentro da ordem jurídica para impor um constante estado de exceção que beneficia o capital e as grandes corporações em desacordo com os interesses da população.

Tomando como referência as políticas urbanísticas na cidade do Rio de Janeiro, VAINER (2011)<sup>168</sup> demonstra como o mercado cria um estado de urgência permanente em que decisões “técnicas” devem ser tomadas em detrimento dos espaços de gestão:

---

168 Disponível em:

[http://br.boell.org/sites/default/files/downloads/carlos\\_vainer\\_ippur\\_cidade\\_de\\_excecao\\_reflexoes\\_a\\_partir\\_do\\_rio\\_de\\_janeiro.pdf](http://br.boell.org/sites/default/files/downloads/carlos_vainer_ippur_cidade_de_excecao_reflexoes_a_partir_do_rio_de_janeiro.pdf).

A cidade de exceção se afirma, pois, como uma forma nova de regime urbano. Não obstante o funcionamento (formal) dos mecanismos e instituições típicas da república democrática representativa, os aparatos institucionais formais progressivamente abdicam de parcela de suas atribuições e poderes. A lei torna-se passível de desrespeito legal e parcelas crescentes de funções públicas do estado são transferidas a agências “livres de burocracia e controle político”. (VAINER, 2011, p. 10)

A exceção é a regra que facilita o desenvolvimento do capital. A ausência de regras e de participação faz parte da lógica de ação que permite o atendimento dos interesses econômicos dos grupos sociais que se beneficiam das ações do Estado.

Esta cidade e este Estado são duplamente violentos para com os afetados por desastres naturais. Além de não haver espaços de produção da participação popular, estes são silenciados por uma ideologia em que o poder de fala é concentrado em especialistas. Os espaços institucionalizados, mesmo que privados, como a ajuda solidária da Firjan, não suportam a verbalização dos interesses populares e os deslegitimam, criando as condições para as violações de direitos e massacres de populações inteiras.

VALENCIO (2014) reconstitui como a sociedade brasileira vem negando o conflito socioambiental gerador dos desastres e como é roubado o direito até mesmo da narrativa sobre o ocorrido. O especialista passa a narrar o ocorrido e também as soluções para o mesmo, em detrimento das experiências vivenciadas pela população.

Assim, o resgate da fala dos afetados é o primeiro grande instrumento de luta e conquista de direitos. Não há que se pensar em políticas públicas de reconstrução de territórios desvinculadas dos interesses da população. Os recursos devem ser liberados a partir dos planejamentos construídos coletivamente. As obras devem ser fiscalizadas com participação direta e o poder público deve garantir espaços de diálogo e construção de consensos.

A falta de participação popular na região serrana foi constatada e não deve ser admitida em nenhuma hipótese. PORTELA E NUNES (2014) ao analisar a ausência injustificada da participação popular na região serrana na execução das obras de reconstrução<sup>169</sup>, resgatam Henrique Dussel para reafirmar a impossibilidade de defesa da vida em detrimento da liberdade. A definição da população dos rumos da política e da gestão democrática são direitos conquistados que devem ser respeitados.

---

169 Embora nossa compreensão seja que as obras foram de remoções dos territórios e organização do capital na distribuição das obras pelas empreiteiras, no que tange a garantia do direito a moradia.

Contra toda forma de violência, o cuidado se expressa como o melhor instrumento de execução de políticas públicas. Transformar a noção do cuidado como princípio norteador das políticas de gestão das cidades, dos territórios e de assistência aos afetados por desastres socioambientais.

Para Boff (2012), dar centralidade ao cuidado

“significa renunciar à vontade de poder que reduz tudo a objetos, desconectados da subjetividade humana. Significa recusar-se a todo despotismo e a toda dominação. Significa impor limites à obsessão pela eficácia a qualquer custo. Significa ditadura da racionalidade fria e abstrata para dar lugar ao cuidado. Significa organizar o trabalho em sintonia com a natureza e suas indicações. Significa respeitar a comunhão que todas as coisas entretêm entre si e conosco. Significa colocar o interesse coletivo da sociedade, da comunidade biótica e terrenal acima exclusivamente humanos. Significa colocar-se junto e ao pé de cada coisa que queremos transformar para que ela não sofra, não seja desenraizada de seu habitat e possa manter as desenvolver-se e co-evoluir junto com seus ecossistemas e com a própria Terra. Significa captar a presença do Espírito para além dos nossos limites humanos, no universo, nas plantas, nos organismos vivos, nos grandes símios gorilas, chimpanzés e orangotangos.” (p. 03)

Reconhecer que é possível fazer diferente. Que devemos e podemos cuidar dos seres humanos e da vida na Terra. Romper com a lógica de dominação e violência para com os pobres, os excluídos do modelo civilizatório vivenciado.

A experiência do Vale do Cuiabá revela a triste realidade da região serrana e do país e nos impõe a responsabilidade de criarmos um modelo civilizatório em que seja possível o reconhecimento do outro e que a movimentação financeira não seja o principal objetivo das políticas públicas.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho analisou o processo de reconstrução das moradias para os afetados em desastres socioambientais no Vale do Cuiabá, Petrópolis, RJ, a partir de 2011, para demonstrar que a atuação do Estado do Rio de Janeiro no território observado foi no sentido de remover as famílias de seu lugar de origem, mediante inúmeras violações de direitos e uso de violência simbólica, causando empobrecimento das famílias vítimas da tragédia e do Estado e aumentando a vulnerabilidade do território.

Iniciamos nosso trabalho demonstrando que o desastre é a expressão das vulnerabilidades socioambientais vivenciadas por famílias empobrecidas que habitam um determinado território, no qual, em decorrência de eventos extremos, veem suas vidas destruídas em grau ampliado de consequências.

O desastre aponta um grau elevado de injustiça ambiental e acesso a direitos, dando visibilidade aos conflitos socioambientais existentes até mesmo antes dos eventos “naturais” em razão de inúmeras famílias verem negada a dignidade da vida humana pelo modelo de desenvolvimento brasileiro.

Os direitos humanos como categoria histórica vêm sendo analisados desde o século XVIII, por inúmeros historiadores e filósofos que entendem a importância da luta por direitos em favor da classe trabalhadora. O arbítrio é sempre desfavorável aos pobres, pois a garantia de direitos gera uma estabilidade capaz de fortalecer as lutas populares. Em quase 200 anos de história, conseguimos conquistar inúmeras leis que limitam os direitos do Estado em desfavor dos trabalhadores, direitos sociais e direitos difusos e coletivos. A pauta dos direitos se tornou extensa e o debate acerca dos mesmos permanece constantemente em nossas instituições, agora consideradas democráticas, fundamentadas num Estado Democrático de Direito.

Nossa metodologia, fundamentada nas práticas da educação popular, desenvolvidas por Paulo Freire e aperfeiçoada por inúmeros educadores militantes da década de 1970 e 1980 e sistematizadas também pela Teologia da Libertação, conduziram-nos a refletir sobre as conquistas dos direitos para as comunidades afetadas pelos desastres socioambientais, no caso concreto o Vale do Cuiabá. Reforça-se que a dimensão da análise dentro da perspectiva do direito, dos direitos humanos, dos direitos ambientais, não se dá pela formação jurídica da pesquisadora, mas pela dimensão de violência vivenciada pela comunidade em que a pesquisadora, como agente externa mediadora do conhecimento, é capaz de traduzir na linguagem dos direitos.

Ademais, a conquista de direitos depende de uma luta contínua e são mediada por questões materiais, que geram uma ilusão de que o direito é igual para todos: o que Marx chamava de ilusão jurídica. Se o direito não é igual para todos, e para alguns sequer existe Estado Democrático de Direito como tentamos demonstrar neste trabalho, cabe ao pesquisador desvelar esse cenário de incertezas e violências para que seja possível construir uma nova realidade favorável para aqueles que sofrem as consequências do arbítrio e da miséria.

Trata-se de uso da metodologia de análise dos conflitos socioambientais, fundamentados na ecologia política, na Justiça Ambiental, em que foi possível reconhecer a dimensão de lugar das pautas sociais apresentadas ao poder público e sua incapacidade de dialogar e executar políticas públicas que favoreçam a população afetada.

Usando ainda os aportes teóricos da sociologia dos desastres, esforçamo-nos em compreender o lugar num ciclo de vida completo. O desastre não acontece no dia em que choveu, mas a partir das vulnerabilidades criadas pelas relações sociais que foram estabelecidas naquele lugar, como foram se dando as condições sociais de vulnerabilidade e como estas condicionaram a capacidade de resposta do lugar, das famílias afetadas. A vulnerabilidade social, o risco social, está diretamente relacionado às condições de empobrecimento em que um grupo social foi condicionado. A resposta é dada quanto mais favoravelmente o Estado possa intervir para reduzir as situações de empobrecimento das famílias, que ocupam o território, e que viabilizaram o desastre. Ou seja, a análise deve considerar se as políticas sociais foram suficientes para enfrentar as condições de empobrecimento das famílias que ocupam determinado lugar em uma conjuntura potencializada por um evento natural. Se forem, os riscos serão reduzidos, assim como as vulnerabilidades socioambientais, gerando resiliência e permitindo a reconstrução do lugar.

Analisando a história do Vale do Cuiabá, desde sua ocupação e a partir dos relatos dos moradores, foi possível perceber que as condições de vulnerabilidades estavam presentes desde seu surgimento, através da concentração de terras e dos meios de produção nas mãos de algumas famílias, que sempre estabeleceram relações patriarcais junto aos seus empregados, moradores das áreas frágeis de um território dominado.

A forma de relação com a natureza ou o meio ambiente local não foi definida pelas famílias afetadas pelas chuvas de 2011. Não foram elas que desmataram e definiram que suas casas deveriam estar nas beiradas dos rios ou que desmataram toda a mata ciliar. Mas serão

elas, agora, as acusadas de se relacionarem mal com o meio ambiente e as penalizadas com a remoção compulsória.

A forma como o Estado do Rio de Janeiro se apresenta como gestor do território reforça as relações de poder local e as violações de direitos presentes na história daquela comunidade, já que a política pública é executada violando até mesmo o direito de propriedade dos pequenos, ouvindo os grandes proprietários de terra, e principalmente desconhecendo o direito à vocalização dos grupos afetados. O Estado reforça as relações patriarcais e causa mais empobrecimento das famílias, agora reféns de mais algum favor que lhes possa garantir o mínimo de direitos.

Esse empobrecimento das famílias afetadas se dá de diferentes formas nas quais destacamos que, de maneira geral, todos perderam móveis, carros, objetos de trabalho, animais, ou qualquer meio de produção. A impossibilidade imediata de reaver esses equipamentos que movimentam a vida e podem permitir acesso a dinheiro e a qualidade de vida privada, gerou uma situação de dependência econômica em que o Estado não se mostrou aberto a, ao menos, ouvir essas demandas. O Estado obrigou as famílias a abandonarem suas propriedades em favor de receberem um “benefício” de uma casa de 40 metros quadrados, sem terreno, inviabilizando o uso da terra para aumentar a renda. Aqueles que tinham comércios em suas próprias casas ou hortas, animais, tiveram que interromper sua produção e aqueles, que viviam em condição de “favor” junto aos seus patrões, foram expulsos das terras pelas chuvas, dando aos grandes proprietários o benefício de “se livrarem dos funcionários que já sobravam na região” sem ter que romper com as relações de favor construídas por seus pais e sem ter que arcar com as rescisões trabalhistas. As relações patriarcais foram mantidas e potencializadas pela omissão do Estado.

Esta postura do Estado foi legitimada por diversos estudos “técnicos” que reforçaram o silenciamento dos afetados por desconsiderarem as questões sociais envolvidas, como o processo histórico de ocupação local, as relações de poder envolvidas, em que muitos dos afetados moravam “de favor” em terrenos cedidos por patrões que nunca regularizaram as situações trabalhistas. Uma técnica a serviço de uma ideologia de culpabilização dos pobres e remoção de famílias para atender a interesses dos grandes proprietários locais e das empresas que se sustentam com a construção de unidades habitacionais populares.

O discurso técnico, ao desconsiderar a tragédia como social e reafirmar as questões ambientais, viola os direitos tanto da população afetada, por ignorar tantos elementos relevantes, quanto da própria sociedade que tem direito a todas as informações a respeito do

tema. Quando se restringe a visão “científica”, naturalizando conceitos e informações, impede-se que o conhecimento científico possa ser usado em prol da sociedade e, principalmente, em favor dos afetados. O desafio científico não é o de falar que houve escorregamentos ou que a atuação do homem potencializa os eventos que ocorrem na região serrana desde que o mundo é mundo, mas pensar soluções concretas que fortifiquem a dignidade humana da população residente nesta região e sua relação com a natureza.

O direito a moradia é apresentado nesta pesquisa como um direito fundamental que dá acesso aos demais direitos da dignidade da pessoa humana. A complexidade do debate e da efetivação do mesmo se dá pelo desrespeito às agendas sociais, tanto pelos gestores, quanto pelo próprio poder judiciário. A relação com a propriedade privada dos ricos como sagrada, em detrimento do respeito a posse e propriedade dos pobres, impede a aplicação das leis existentes, como o Estatuto da Cidades, para a produção de uma cidade mais justa e a construção de unidades habitacionais para a população de baixa renda.

Sem uma política habitacional eficaz, que relativize a propriedade privada e dê função social às cidades, com aberturas de áreas para construção de habitações por interesse social, regularização fundiária e obras de infraestrutura nos assentamentos irregulares, a grave situação torna-se ainda pior num contexto de desastres. Os afetados por desastres, que perdem suas residências, tornam-se sem tetos e tencionam os déficits habitacionais municipais. Em Petrópolis, existem pessoas que foram atingidas pelas chuvas de 1989 aguardando uma unidade habitacional. O Plano Local de Habitação por Interesse Social estima que o déficit, entre pessoas sem residência e moradores de áreas de risco, chega a um número de 27 mil famílias que, urgentemente, demandam uma nova unidade habitacional.

A hipocrisia com que é tratado o direito à moradia e a dignidade da pessoa humana é elevada a máxima potência pela Lei de Proteção e Defesa Civil ao dar poder de polícia à Defesa Civil para interditar, remover famílias residentes de áreas de risco, direcionando-as para as políticas habitacionais locais. A Lei faz alterações no próprio Estatuto das Cidades para que os municípios tenham mais controle físico de suas áreas de risco, removam famílias e assumam o déficit habitacional, elevado enormemente pelas remoções: novas soluções com velhos instrumentos. Embora a Constituição Federal e o Estatuto das Cidades estabeleçam regras de relativização da propriedade privada e construção de unidades habitacionais para as famílias pobres, os recursos financeiros não estão disponíveis e a única política federal para disponibilizar recursos para a garantia do direito a moradia é o Minha Casa Minha Vida – MCMV.

O MCMV como única política habitacional do país também é apontado como solução para construção de unidades habitacionais para os afetados em desastres socioambientais ou para oferecer soluções para retiradas de famílias de baixa renda em áreas consideradas de risco. Soluções criadas pelo próprio Governo Federal para atender o mercado da construção civil são dirigidas para as famílias que tiveram historicamente negados os direitos à moradia e à cidade.

No Vale do Cuiabá, foi apontado o MCMV como solução para a reconstrução de casas em outro território para atender as famílias removidas. A política de remoção poderia ter sido viabilizada com recursos federais apresentados como solução na defesa do direito à moradia. Todavia, a compatibilização do interesse econômico com a necessidade de reconstrução se mostrou tão ineficaz que o INEA teve que atender parte da demanda com recursos próprios e na com parceria da iniciativa privada, o Firjan, que doou o terreno.

A possibilidade de se ver relativizado todo o aparato legal de proteção à cidadania e da cultura dos direitos para a população de baixa renda somada ao desejo político de remover famílias de áreas do interesse de grandes grupos econômicos para gentrificação e movimentação do capital imobiliário especulativo, permitiu que o Estado do Rio de Janeiro criasse uma política de “reconstrução” visando à remoção das famílias apontadas como em área de risco.

O discurso ambiental e técnico apresentado pelo INEA se mostrou tão frágil cientificamente que foi questionado por todos, inclusive o MPE e a Defensoria Pública no Poder Judiciário, e o INEA não assumiu sequer a possibilidade de esclarecimentos. Há engenheiros que afirmam que depois da atuação do INEA no Vale do Cuiabá, toda Itaipava corre risco de vida. O INEA conseguiu gastar mais de 70 milhões de reais com obras de calhas da Bacia do Cuiabá, sem reflorestar inclusive a mata ciliar, sem retirar o esgoto de dentro dos rios e realizar quaisquer obras que fossem consideradas pelos engenheiros como realmente importantes. As pontes, a instalação de sirenes de segurança, em 4 anos ainda não haviam sido construídas.

Por outro lado, o investimento de 4 milhões com a remoção das famílias foi suficiente para promover desapropriação de imóveis, pagamento de indenizações e construção de novas casas populares. Ou seja, os proprietários não foram indenizados por suas terras, apenas por benfeitorias, por valores em que o Estado admitia como justo e sob pressão do “aceite agora ou fique com nada” e mediante a construção de casas populares de baixíssimo nível e que não garantem a dignidade de vida, nem próxima da vivenciada anteriormente por aquela

população pobre e explorada. Depois das chuvas e a da atuação do Estado, a vida dos moradores do Cuiabá ficou muito pior. E a ameaça tão ouvida se fez cumprir mediante à mudança no Decreto Estadual que trata do assunto: a partir de agora as negociações foram suspensas e a única forma de indenização possível é uma unidade habitacional popular e todos os recursos federais e estaduais serão destinados às empreiteiras e às remoções dos territórios.

A exceção se fez regra para as famílias afetadas pelas chuvas de 2011 na região serrana e, conseqüentemente, no Vale do Cuiabá, e é legitimada por uma ideologia que vem se consolidando no cenário nacional em que a culpa pelas mazelas vividas são dos pobres, por ignorarem as situações de risco e que, portanto, merecem ter violados seus direitos de Estado e serem removidos compulsoriamente de suas casas, de suas vidas, de seus lugares.

A presente tese se desafiou em demonstrar que não basta falarmos de direitos, cultura de direitos, direitos ambientais, humanos, se não reconhecermos que existem milhões de brasileiros vivendo a exceção constante, a ausência de direitos, e que o acesso aos mesmos poderiam mudar o quadro de miséria vivido, reduzindo as vulnerabilidades socioambientais e, conseqüentemente, as tragédias.

O que reduz o risco é o acesso a políticas sociais como moradia, saneamento básico, educação, transporte público, trabalho, saúde, ou seja, a redução da pobreza, das desigualdades socioambientais, das injustiças ambientais. As políticas relacionadas aos desastres, quando pensadas desconsiderando-se a exceção vivenciada pelas famílias de baixa renda, reforçam os elementos estruturantes deste risco e potencializam o risco iminente, gerando uma política de extermínio dos grupos sociais empobrecidos. As políticas empobrecem ainda mais os grupos vulneráveis aos desastres socioambientais, acelerando o infortúnio e reforçando o quadro de violência institucional.

É preciso sair da apatia, do consentimento omissivo de que é possível tanta violência institucional e simbólica em desfavor de grupos sociais. Romper com a naturalização das remoções arbitrárias e da construção de políticas públicas que só alimentam o capital e seus negócios. É necessário permitir o avanço da democracia brasileira, garantindo os direitos básicos para todos, inclusive o de não sofrer arbitrariedades praticadas pelo Estado, a fim de que a cultura dos direitos possa realmente atingir a todos.

E, finalmente, é preciso ter a coragem de dizer que a política de proteção e defesa civil, assim como a prática do Estado do Rio de Janeiro, não protege as famílias afetadas por desastres socioambientais e, sim, espolia os grupos sociais empobrecidos de seus recursos, os empurram para a morte psicológica mediante a retirada de seus lugares, de seus

contextos sociais, removendo pessoas em nome do direito à vida e à proteção ao meio ambiente, fazendo com que se crie um Estado de Exceção permanente.

Essa desnaturalização passa pela produção científica, pelo trabalho de parlamentares, do MPE, do MPF e do tensionamento do Poder Judiciário, que deve se posicionar a favor das famílias e amenizar as violações sofridas. Nada deve justificar a exceção e o silenciamento de populações inteiras.

Num contexto de barbárie, a legalidade é um ponto fixo importante para a classe trabalhadora. As leis que foram conquistadas no Brasil, como os direitos fundamentais, a participação popular, as políticas habitacionais, uma vez aplicadas, permitirão uma proteção mínima aos afetados e a possibilidade de se avançar mais na efetivação dos direitos da dignidade da pessoa humana.

Não podemos aceitar nenhum direito a menos e buscar, incessantemente, todos os direitos existentes para os afetados, num desafio contínuo da construção e garantia de novos direitos a partir da especificidade dos afetados e de seus territórios.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSERALD, Henri. *Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento de Justiça Ambiental*. Estudos Avançados. 24 (68), 2010.

ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. *Justiça ambiental e cidadania*, Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Ford, 2004.

ACSERALD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZZERRA, Gustavo das Neves. *O que é Justiça Ambiental*. Editora Garamond. Rio de Janeiro. 2009.

\_\_\_\_\_. *Justiça Ambiental e construção social do risco*. Trabalho apresentado no XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, realizado em Ouro Preto, Minas Gerais, Brasil de 4 a 8 de novembro de 2002.

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. 2ª Edição. Editora Boitempo. São Paulo. 2004.

ALIER, Joan Martinez. *El Ecologismo de los Pobres: conflictos e lenguajes de valoración*. Editora Ecaria Anmtrazyt. FLACSO. Ecuador. 2004.

ALIMONDA, Héctor; VALLEJO, Fernanda, *Ecosocialismo: Memorias del curso de ecología y socialismo em el siglo XXI*, Quito, 2007.

ALIMONDA, Héctor. *Los tormentos de la matéria: Aportes para una ecología política latino-americana – 1ª ed. – Buenos Aires, 2006*.

\_\_\_\_\_. *Desarrollo, posdesarrollo y “buen vivir: reflexiones a partir de la experiência ecuatoriana*. IN: Revista Crítica e Emancipación. Ano IV. N.o. 7. Primer Semestre 2012. CLACSO. Disponível em <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/se/20120605025226/CyE7.pdf>.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Editora Atlas. 15ª. Edição. 2012.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. *Sobre o papel do Direito na Sociedade Capitalista: ocupações coletivas – direito insurgente*. Publicação do Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Petrópolis. Mimeo. s/d .

BENDIX, Reinhard. *Estado nacional y ciudadanía*. Buenos Aires, 1964.

BENEVIDES, Maria Victoria. "Educação em direitos humanos: de que se trata." *Formação de Educadores. Desafios e Perspectivas*. S. Paulo: UNESP(2003): 309-318.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Nova Ed. Rio de Janeiro, Elsevier, 2004. – 5ª reimpressão.

BOFF, Leonardo; BOFF, Clodovis. *Como trabalhar com o povo*. Publicação da FASE. 1983

BOFF, Leonardo, *Como fazer Teologia da Libertação*. Publicação da FASE. 1983.

\_\_\_\_\_. Saber cuidar: ética do humano. Disponível em [http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boff/boff\\_eticahumano.html](http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boff/boff_eticahumano.html). Acessado em 06/05/2011.

BONDUKI, Nabil. *Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida*. IN: Revista Teoria E Debate 82. Maio/junho de 2009. Disponível em <http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida?page=0,1>. Acessado em 05.03.2012.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. *Função Ambiental da propriedade rural*. São Paulo, 1999.

BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*, 7ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

BRAUDEL, F. *A dinâmica do capitalismo*. Lisboa, Editorial Teorema, 1985.

BROSE, Markus. *O pagamento por serviços ambientais: o mercado de carbono promove a inclusão social*. Goiânia: Ed. Da UCG, 2009.

BRUNING, Raulino Jacó. *O controle dos atos administrativos*, Blumenau, Editora da Furb, 1989.

BULLARD, Robert D. *Varridos pelo furacão Katrina: reconstruindo uma “nova” Nova Orleans usando o quadro teórico da justiça ambiental*. IN: SELENE, Herculano; PACHECO, Tania. (orgs.). *Racismo Ambiental*. I Seminário Brasileiro Sobre Racismo Ambiental – Rio de Janeiro. FASE, 2006.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *A formação do grande capital brasileiro no setor da indústria de construção: resultados preliminares de um estudo sobre causas e origens*. IN: *Revista: Trabalho Necessário*. Ano 07. Número 09. Disponível em <http://www.uff.br/trabalhonecessario/images/TN09CAMPOS.pdf>.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Direitos humanos e meio-ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.

CARDOSO, Adauto Lúcio. *Irregularidade Urbanística: questionando algumas hipóteses*. IN: *Cadernos Metrôpole*. No. 10, p. 9-23, 2º semestre de 2003. Disponível em: [http://www.cadernosmetropole.net/download/cm\\_artigos/cm10\\_45.pdf](http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm10_45.pdf)

CARINHATO, Pedro Henrique. *Neoliberalismo, reforma do estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil*. IN: AURORA ano II número 3 - DEZEMBRO DE 2008. ISSN: 1982-8004 [www.marilia.unesp.br/aur](http://www.marilia.unesp.br/aur). Disponível em <file:///C:/Users/fran/Downloads/1192-4410-1-PB.pdf>.

CARMO, Roberto Luiz do. *Urbanização e desastres: desafios para a segurança humana no Brasil*. IN: Organizadores: CARMO, Roberto; VALENCIO, Norma. *Segurança Humana no contexto de desastres*. 1ª Edição. Editora Rima. São Carlos. 2014. Disponível em: [http://www.ufscar.br/neped/pdfs/livros/SegurancaHumana\\_e-book.pdf](http://www.ufscar.br/neped/pdfs/livros/SegurancaHumana_e-book.pdf).

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Editora Lumen Juris. 10ª. Edição. 2003.

CASTILLO, Fabiola Morales. *Hacia la justicia ambiental*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2008.

CASTRO, Ronaldo Souza de; LAYRARGUES, Philippe Pomier; LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo. *Repensar a educação ambiental: um olhar crítico*. São Paulo: Cortez, 2009.

COELHO, Maria Célia Nunes. *Impactos Ambientais em áreas urbanas: teorias, conceitos e método de pesquisa*. IN: GUERRA, Antonio José Teixeira; CUNHA, Sandra Batista da. *Impactos Ambientais Urbanos no Brasil*. 3ª. Edição. Editora Bertrand Brasil. Rio de Janeiro. 2005.

COMPARATO, Fabio Konder. *A afirmação histórica dos Direitos Humanos*, 4ª ed. rev. e atual – São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

CORBIN, Alan. A Corbin, El perfume o miasma - el ofato y lo imaginario social - siglos XVIII y XIX. Edição Fondo de Cultura Economica. México. 1987.

CORNWALL, Andrea; ROMANO, Jorge. O.; SHANKLAND, Alex. *Culturas da política, espaços de poder: contextualizando as experiências brasileiras de governança participativa*. IN: ROMANO, Jorge O.; ANDRADE, Maristela de Paula; ANTUNES, Marta. *Olhar crítico sobre participação e cidadania: a construção de uma governança democrática e participativa a partir do local*. 1ª. Edição. Editora Expressão Popular. 2007.

DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Editora Malheiros. 26ª. Edição. 2006.

DOS SANTOS, Laymert Garcia. *Brasil contemporâneo: estado de exceção?* IN: OLIVEIRA, Francisco de. RIZEK, Cibele Saliba (ORGS). *A era da indeterminação*. 1ª Edição. Editora Boitempo. São Paulo. 2007.

ECHEVERIA, Marco Andrade. *De la serpiente tecnológica a la mariposa de las secuoyas: el proyecto OCP y la ecología política de un conflicto*. FLACSO. Equador. 2010.

ESCOBAR, Arturo. *El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿ globalización o postdesarrollo?. Em libro: La colonialidad del saber: eurocentrismo ciências sociales.Perspectivas Latino Americanas*. Edgardo Lander (comp.) CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciências Sociales. Buenos Aires. Argentina. Julio de 2000. p.246. Disponible en la World Wide Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/escobar.rtf>.

FERREIRA FILHO. Manoel Gonçalves. *Direitos Humanos Fundamentais*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FILHO, Roberto Lyra. *O que é direito*. São Paulo. Editora Brasilense. 2004 – Coleção Primeiros Passos; 62.

- FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2005.
- GÉRMAN, A. Palácio C. *Breve guía de introdución a la Ecología Política (Ecopol): Orígenes, inspiradores, aportes y temas de actualidad*. En *Gestión y Ambiente*. Volume 9. n° 3. Diciembre de 2006.
- GINZBURG, Carlo. *Mitos, Emblemas, Sinais: morfologia e história*. Tradução Frederico Carotti. – São Paulo: Companhia das Letras. 1989.
- GIULIANI, Gian Mario. NEO-RURALISMO: o novo estilo dos velhos. [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_14/rbcs14\\_05.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_14/rbcs14_05.htm)[20/04/2012 16:05:19. Acessado em 05.09.2011.
- GOULD, Kenneth A. *Classe social, justiça ambiental e conflito político*. IN: ACSERALD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. *Justiça Ambiental e Cidadania*. 1ª Edição. Editora Relume Dumará. Rio de Janeiro. 2004.
- GRAMSCI, Antônio. *Cadernos do cárcere*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro. 2000. v. 3.
- GRISA, Catia. *As ideias na produção de políticas públicas: contribuições de uma abordagem cognitiva*. IN: BONAL, Philippe; LEITE, Sergio Pereira. *Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação*. 1ª. Edição. Editora Mauad X. Rio de Janeiro 2011.
- GUDYNAS, Eduardo. *El mandato ecológico: Derechos de la naturaliza y políticas ambientales em la nueva Constitución*. Editora Abya-Yala. Quito. Equador. 2009.
- GUDYNAS, Eduardo. *El buen vivir*. Editora Abya-Yala. Quito. Equador. 2009.
- GUDYNAS, Eduardo. *La senda biocéntrica: valores intrínsecos, derechos de la naturaleza y justicia ecológica*. IN: Tabula Rasa. Bogotá - Colômbia, No.13: 45-71, julio-diciembre 2010.
- GUDYNAS, Eduardo. *Tensiones, contradicciones y oportunidades de la dimensión ambiental del Buen Vivir*. IN: Ivonne Farah H. y Luciano Vasapollo, coordenadores. *Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?* CIDES - UMSA y Plural, La Paz (Bolivia), febrero 2011.
- GUERRA et al. *Evolução histórico-geográfica da ocupação desordenada e movimentos de massa no município de petrópolis, nas últimas décadas*. Revista Brasileira de Geomorfologia - Ano 8, n° 1 (2007). Disponível em [http://www.ugb.org.br/home/artigos/RBG\\_8\\_1/3\\_RBG\\_F.pdf](http://www.ugb.org.br/home/artigos/RBG_8_1/3_RBG_F.pdf).
- HARVEY, David. *O “novo” imperialismo: acumulação por espoliação*. IN: Panitch, Leo y Leys, Colin. *O novo desafio imperial*. 1.a. Ed. – Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2006.
- HAESBAERT, Rogério. *Dos múltiplos territórios á multiterritorialidade*. Disponível em [http://www.ppgg.ufam.edu.br/attachments/article/88/Espa%C3%A7o,%20Territ%C3%B3rio%20e%20Cultura%20\(TEXTO%204\).pdf](http://www.ppgg.ufam.edu.br/attachments/article/88/Espa%C3%A7o,%20Territ%C3%B3rio%20e%20Cultura%20(TEXTO%204).pdf). Acessado em 06.06.2012.

\_\_\_\_\_. O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Editora Bertrand Brasil. 3ª. Edição. Rio de Janeiro. 2007.

HOBBSBAWM, Eric J. *Mundos do Trabalho. Novos ensaios sobre a História*. Editora Paz e Terra. Rio de Janeiro. 1987.

JUNIOR, Nelson Saule. *Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas públicas*. 1ª Edição. Sergio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre. 2007.

\_\_\_\_\_. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. 1ª Edição. Sergio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre. 2004.

KLEIN, Naomi. *A doutrina do choque: a ascensão do capitalismo de desastre*. Editora Smartbook. Lisboa. 2009. Disponível em [https://www.nexo.pt/uploads/book\\_files/50.pdf](https://www.nexo.pt/uploads/book_files/50.pdf).

LANDER, Edgardo. *Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocêntrico*: IN: *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales: perspectivas latino-americanas*. 1ª ed. Buenos Aires, 2005.

LAVELL, Allan. *Desastres y desarrollo: Hacia un entendimiento de las formas de construcción social de un desastre: el caso del Huracán Mith en centroamerica*. IN: FERNANDEZ, Armando. *Comarcas vulnerables: riesgos y desastres naturales em centroamerica y el Caribe*. 1ª. Ed. Buenos Aires. Editorial: CRIES. 2005.

\_\_\_\_\_. Allan. *Estado, Sociedad y Gestion de los desastres en America Latina: em buscas del paradigma perdido*. IN: *Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en America Latina*. 1996.  
[http://www.desenredando.org/public/libros/1996/esyg/esyg\\_Intro\\_dic-18-2002.pdf](http://www.desenredando.org/public/libros/1996/esyg/esyg_Intro_dic-18-2002.pdf).

LEFF, Enrique. *Justicia Ambiental: construcción y defensa de los nuevos derechos ambientales, culturales y colectivos em américa latina*, 1ª ed. Mexico, 2001.

LEROY, Jean Pierre e Claudius. *Tudo ao mesmo tempo agora: desenvolvimento, sustentabilidade, democracia: O que isso tem a ver com você*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

LIMA, André. *O direito para o Brasil socioambiental*. Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 2002.

LOPES. José Sérgio Leite. *Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação*. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 31-64, jan./jun. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ha/v12n25/a03v1225.pdf>.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, São Paulo: Malheiros Editores, 8ª edição, 2000.

MADEIRA FILHO, Wilson. *Teoria do Contraponto: práticas e discursos sobre justiça ambiental*. IN: MADEIRA FILHO, Wilson. *Direito e justiça ambiental*. Niterói: PPGSD –

Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, 2002.

MALUF, Renato, S. (2000), “*Atribuindo sentido(s) ao desenvolvimento econômico*”. Estudos Sociedade e Agricultura, 15, 53-86. Outubro 2000. CPDA/UFRRJ.

MATTOS, Liana Portilho. *Estatuto da cidade comentado: lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001: Mandamentos*, Belo Horizonte, 2002.

MARCHEZINI, Victor. *Lógicas de poder, discursos e práticas do Estado e dos afetados no contexto pós-desastres*. XXXVIII Congresso Internacional da ALAS, 2011. Disponível em: <http://www.ufscar.br/neped/conteudo.php?menu=publicacoes&submenu=anais>.

MARICATO, Ermínia. *O ministério das cidades e a política nacional de Desenvolvimento urbano*. Disponível em [http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/ensaio2\\_ministerio12.pdf](http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio2_ministerio12.pdf). Acessado em 12.12.2013.

MARTINS, José de Souza. *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. 2ª Edição. Editora Hucitec. São Paulo. 1999.

\_\_\_\_\_. *A sociabilidade do homem simples: cotidiano e história da modernidade anômala*. 1ª Edição. Editoras Hucitec. São Paulo. 2000.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *A proteção internacional dos direitos humanos e o Direito Internacional do meio ambiente*. IN: Revista Amazônia Legal de estudos sócio-jurídico-ambientais. Cuiabá, Ano 1, n. 1, p. 169-196, jan.-jun. 2007.

MERINO, Gina Alvarado. *Gestión ambiental y conflicto social en américa latina*, 1ª ed. Buenos Aires, 2008.

MESZAROS, Istvan. *Filosofia, Ideologia e Ciência Social*. Editora Ensaio. São Paulo. 1993.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente – doutrina – jurisprudência – glossário*. 3ª ed. ver., atual e ampl. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MILLS, C. Wright. *Sobre o artesanato intelectual e outros ensaios*. 1ª Edição. Jorge Zahar Editora. Rio de Janeiro. 2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Sistema de fundo nacional de habitação de interesse social – Guia de adesão para estados e Municípios*. Brasília, 2005.

NEVES, Delma Pessanha. *Desenvolvimento social e mediadores políticos*. Porto Alegre: Editora da UFRGS: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, 2008.

ORDÓÑEZ, Diego Pérez. Compilador. *La Constitución Ciudadana: doce visiones sobre un documento revolucionário*. Editora Taurus. Ecuador. Abril. 2009.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_. Flávia. *Direitos Humanos e Justiça Internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. São Paulo: Saraiva, 2006.

PORTELLA, Sérgio Luiz Dias; NUNES, João Arriscado. *Populações serranas excluídas, cidades insustentáveis: o enigma da participação pública*. DOI: 10.1590/1413-812320141910.09322014. [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232014001004223&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232014001004223&script=sci_arttext&tlng=en).

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

PRESTES, Vanêscia Buzelato. *Temas de Direito Urbano-Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

*PROGRAMA ANDINO DE DERECHOS HUMANOS, COMPILADOR. Defensa de los derechos humanos en América Latina*. 1ª ed. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito, 2009.

RAMOS, Gian Carlo Delgado. *Por qué es importante la ecología política?* IN: Revista Nueva Sociedad N.o.244. marzo-abril de 2013. ISSN: 0251-3552. Disponível: [www.nuso.org](http://www.nuso.org).

RANGEL, Maria do Socorro. “Territórios de confronto. Uma história da luta pela terra nas ligas camponesas”. In *Direitos e justiça no Brasil: ensaios de história social*. LARA, Silvia Hunold e MENDONÇA, Joseli Maria Nunes (orgs.). Campinas: Unicamp, 2006.

RIBEIRO, Manuel João. *Sociologia dos desastres*. IN: *Sociologia – Problemas e Práticas*. No. 18, 1995, p.23-43.

ROMANO, Jorge Osvaldo. *Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009; Seropédica, RJ: EDUR, 2009.

SABOIA, Patrícia. *O Vale do Cuiabá e a região serrana do Rio de Janeiro*. 1ª. Edição. Rio de Janeiro. Editora Rer. 2012.

SACHS, Ignacy. *O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos*. IN: ESTUDOS AVANÇADOS 12 (33), 1998.

SANTOS, Aparecida Rodrigues dos; DELGADO, Diana; ARRAIS, Diana Figueiredo;

SANTOS, Giselda dos; MODESTO, Francine. *A intervenção estatal em situações de desastres naturais: uma análise do papel da política de assistência social*. IN: Organizadores: CARMO, Roberto; VALENCIO, Norma. *Segurança Humana no contexto de desastres*. 1ª Edição. Editora Rima. São Carlos. 2014. Disponível em: [http://www.ufscar.br/neped/pdfs/livros/SegurancaHumana\\_e-book.pdf](http://www.ufscar.br/neped/pdfs/livros/SegurancaHumana_e-book.pdf).

SANTOS, Boaventura de Souza; Marques, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João Leitão e FERREIRA, Pedro Lopes. *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas: o caso português*. Editora: Edições Afrontamento. Porto. Portugal. 1996.

SANTOS, Milton(org.). *Território, territórios, ensaios sobre o ordenamento territorial*. 2ª ed. Niterói: PPGeo/UFF, 2002.

SCOTT, James C. *Formas Cotidianas de Resistência Camponesa*. In: Revista Raízes. Vol. 21, N.º 01, jan-jun/2002.

SECRETO, Maria Verônica. “A legislação sobre terras no século XIX, definindo o conceito de propriedade”. In LIMA, Eli Napoleão. DELGADO, Nelson Giordano. MOREIRA, Roberto José (orgs.). *Mundo Rural IV: configurações rural-urbanas, poderes e políticas*. Rio de Janeiro: Mauad – Eddur, 2007.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

SIENA, Mariana. *Remoção de famílias das áreas consideradas de risco: a técnica de “fazer viver e deixar morrer*. IN: 34º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Disponível em [http://www.ufscar.br/neped/pdfs/anais/ANPOCS2010\\_Mariana\\_Siena.pdf](http://www.ufscar.br/neped/pdfs/anais/ANPOCS2010_Mariana_Siena.pdf).

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 26º ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOBARZO, Oscar; SPOSITO, Eliseu Savério; SPOSITO, M. Encarnação Beltrão. *Cidades médias: produção do espaço urbano e regional*, 1ª ed. São Paulo, Expressão Popular, 2006.

SPOSITO, M. Encarnação Beltrão e WHITACKER, Arthur Magon. *Cidade e Campo: relações e contradições entre urbano e rural* (organizadores) 1ª ed. São Paulo: Expressão popular, 2006.

TARROW, Sidney. *O poder em movimento: Movimentos sociais e confronto político*. Editora Vozes. Petrópolis. 2009.

TELLES, Vera da Silva. *Transitando na linha da sombra, tecendo as tramas da cidade (anotações inconclusas de uma pesquisa*. IN: OLIVEIRA, Francisco de. RIZEK, Cibele Saliba (ORGS). *A era da indeterminação*. 1ª Edição. Editora Boitempo. São Paulo. 2007.

THOMPSON, E. P. *Senhores e Caçadores*. 2.ª Edição. Editora Paz e Terra. 1997.

THOMPSON, E. P. *Costumes em comum*. 1. Edição. Editora Companhia das Letras; 1998.

VAINER, Carlos. *Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro*. [http://br.boell.org/sites/default/files/downloads/carlos\\_vainer\\_ippur\\_cidade\\_de\\_excecao\\_reflexoes\\_a\\_partir\\_do\\_rio\\_de\\_janeiro.pdf](http://br.boell.org/sites/default/files/downloads/carlos_vainer_ippur_cidade_de_excecao_reflexoes_a_partir_do_rio_de_janeiro.pdf). Acessado em 10.10.2014.

VALENCIO, Norma. *Para além do “dia do desastre” : o caso brasileiro*. 1ª. Edição. Editora Appris. Curitiba. 2012.

\_\_\_\_\_. *Quem tem medo da remoção? A violência institucional contra moradores de áreas de risco*. 34º Encontro Anual da Anpocs. Outubro, 2010. Disponível em <http://www.ufscar.br/neped/conteudo.php?menu=publicacoes&submenu=anais>.

\_\_\_\_\_. *Desastres “naturais” ou genocídio velado? Subsídios para um exame sociológico do caso brasileiro*. XXVIII Congresso Internacional da ALAS. 2011. Disponível em [http://www.ufscar.br/neped/pdfs/anais/ALAS\\_2011-N\\_Valencio.pdf](http://www.ufscar.br/neped/pdfs/anais/ALAS_2011-N_Valencio.pdf).

\_\_\_\_\_. *Da morte da Quimera à procura de Pégaso: a importância da interpretação sociológica na análise do fenômeno desastre*. IN: VALENCIO, Norma; SIENA, Mariana; MARCHEZINI, Victor; GONÇALVES. *Sociologia dos Desastres: construção de interfaces e perspectivas no Brasil*. Editora Rima. São Paulo. 2009. Disponível em <http://www.ufscar.br/neped/pdfs/livros/livro-sociologia-dos-desastres-versao-eletronica.pdf>.

\_\_\_\_\_. *Abandonados nos desastres: uma análise sociológica de dimensões objetivas e simbólicas de afetação de grupos sociais desabrigados e desalojados*. Relatório Técnico solicitado pelo Conselho Federal de Psicologia. Novembro, 2011. Disponível em [http://site.cfp.org.br/publicacao/abandonados-nos-desastres-uma-anlise-sociologica-de-dimensoes-objetivas-e-simblicas-de-afetao-de-grupos-sociais-esabrigados--desalojados/](http://site.cfp.org.br/publicacao/abandonados-nos-desastres-uma-analise-sociologica-de-dimensoes-objetivas-e-simblicas-de-afetao-de-grupos-sociais-esabrigados--desalojados/)

\_\_\_\_\_. *Desastre como prática sociopolítica de solapamento da segurança humana*. IN: Organizadores: CARMO, Roberto; VALENCIO, Norma. *Segurança Humana no contexto de desastres*. 1ª Edição. Editora Rima. São Carlos. 2014. Disponível em: [http://www.ufscar.br/neped/pdfs/livros/SegurancaHumana\\_e-book.pdf](http://www.ufscar.br/neped/pdfs/livros/SegurancaHumana_e-book.pdf).

VARGAS, Maria Auxiliadora Ramos. *Da chuva atípica à “falta de todo mundo”: a luta pela classificação de um desastre no município de Teresópolis/RJ*. Tese de doutorado defendida na Universidade Federal de São Carlos, SP. 2013. Disponível em [http://www.ufscar.br/neped/pdfs/estudos/tese\\_dora\\_vargas.pdf](http://www.ufscar.br/neped/pdfs/estudos/tese_dora_vargas.pdf).

\_\_\_\_\_. *Construção social da moradia de risco: trajetórias de despossessão e resistência. A experiência de Juiz de fora/MG*. Dissertação de Mestrado realizada no IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em [http://teses.ufrj.br/IPPUR\\_M/MariaAuxiliadoraRamosVargas.pdf](http://teses.ufrj.br/IPPUR_M/MariaAuxiliadoraRamosVargas.pdf).

VIANNA, Luis Werneck (org.). *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WORSTER, Donald. *Para fazer história ambiental*. IN: Estudos Históricos, Rio de Janeiro, \101. 4, n. 8. 1991, p. 198-215. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/viewFile/2324/1463>. Acessado em 01.01.2012.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. *Poder Judiciário*. São Paulo: Editora RT, 1995.

#### **Documentos consultados:**

Nações Unidas – 20 de dezembro de 2010. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho deno discriminación a este respecto, Sra. Raquel Rolnik

MIMEO. Plano Local de Habitação por Interesse Social – PLHIS, Petrópolis, RJ. Prefeitura Municipal de Petrópolis – Novembro de 2012. Documento adquirido na sede da Prefeitura, não disponível na rede mundial de computadores.

MIMEO. Diagnóstico Local sobre o Vale do Cuiabá realizado pelo Instituto Horta Viva.

MIMEO. Relatório do Grupo de Trabalho Direito a Moradia Adequada do Conselho de Defesa da Dignidade da Pessoa Humana da Secretaria de Direitos Humanos da Presidencia da República.

Transferência Obrigatória para os municípios afetados pelas chuvas em 2011, disponibilizado pelo Ministério da Integração Nacional.

Relatório: A tragédia na Região Serrana do Rio de Janeiro três anos depois: direito à moradia adequada. Comissão de Direitos Humanos da Alerj. Novembro de 2014.

ÉTICA, VIDA E SUSTENTABILIDAD. Programa de las naciones unidas para el médio ambiente, Mexico, 2002.

Guia sustentabilidade – MEIO AMBIENTE Instituto Amanhã, 2010.

Arquitetura da Participação. Pesquisa realizada pelo Instituto Pólis e INESC em parceria com o IPEA. Disponível em [http://www.forumdca.org.br/arquivos/forumdca/publicacoes/file\\_8341f109f1dd6aa7effd72d95aa42884\\_146.pdf](http://www.forumdca.org.br/arquivos/forumdca/publicacoes/file_8341f109f1dd6aa7effd72d95aa42884_146.pdf).

Nota Técnica IPEA – Disponível em [http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/130517\\_notatecnicadirur01.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130517_notatecnicadirur01.pdf). Acessado em 12.12.2013.

Relatório Final da Comissão Parlamentar de inquérito da ALERJ. Resolução N 247/2011.

Relatório Final da Comissão Parlamentar do Município de Petrópolis. Disponível em [http://www.silmardasaude.com.br/arquivos/relatorio\\_final\\_completo.pdf](http://www.silmardasaude.com.br/arquivos/relatorio_final_completo.pdf).

Atas das reuniões de acompanhamento das obras da Comissão Parlamentar da Camara de Vereadores de Petrópolis. Disponível em <http://cmp.web766.kinghost.net/acompanhamentocpi/atas.html>

Documentos apresentados a CPI . Disponível em <http://cmp.web766.kinghost.net/acompanhamentocpi/complementares.html>.

### **Processos judiciais consultados:**

Ação Civil Pública promovida pela Defensoria Pública Estadual na Comarca de Petrópolis.

Inicial da Ação Civil Pública promovida pelo Ministério Público Estadual na Comarca de Petrópolis.