

Áreas de Risco em favelas do Rio de Janeiro: Noção Teórica, legislação e a Judicialização da política.

Aluno: Leo Fontes Paes de Carvalho

Orientador: Rafael Soares Gonçalves

Introdução

As cidades brasileiras, principalmente as capitais, estão passando por grandes transformações com relação a sua dinâmica urbana, estabelecendo novas formas de gestão das cidades e modelos de planejamento. Em um contexto de certa estabilidade econômica e prosperidade de crescimento a nível nacional, o Brasil passa a se tornar extremamente atrativo para o investimento do capital financeiro internacional.

A cidade do Rio de Janeiro vem sendo o laboratório para um novo padrão de governança urbana que tem prevalecido nas cidades ditas globais. David Harvey denomina esse padrão como uma governança empreendedorista empresarial. Segundo este pensador, este padrão tem como características centrais: “i) a noção de parceria público privado’, em que a iniciativa tradicional local [a iniciativa privada] se integra com os usos dos poderes governamentais locais, buscando e atraindo fontes externas de financiamento, e novos investimentos diretos ou novas fontes de emprego; ii) essas parcerias estariam “sujeitas a todos os obstáculos e riscos associados ao desenvolvimento especulativo, ao contrário do desenvolvimento racionalmente planejado e coordenado”; iii) investimentos em áreas específicas e não na totalidade do território[1]

A atual prefeitura do município do Rio de Janeiro visivelmente adota esse modelo de governança na gestão da cidade. O Rio de Janeiro é a cidade-sede (como se denominam as cidades que receberão os mega-eventos) que receberá maior investimento dentre as capitais brasileiras, concentrando o maior número de eventos. Nesses últimos anos, o Rio abrigou os jogos pan-americanos, os jogos olímpicos militares, a copa das confederações, a jornada mundial da juventude, fóruns empresariais, entre outros eventos. Nos próximos anos, ainda receberá a Copa do Mundo e as Olimpíadas.

A cidade passa por uma forte reestruturação urbana com o alto vulto de investimentos. Dentro desse processo de ressignificação do espaço urbano, uma política de remoções de favelas para a realização de obras e ‘embelezamento da cidade’ voltada ao turismo passa a ser cada vez mais frequente em diversos locais da cidade. Com a alta valorização do espaço urbano, áreas que eram consideradas desvalorizadas passam a ser cobiçadas pelo mercado imobiliário e turístico. [2]

Para a retirada dessas comunidades nesses territórios, começam a surgir principalmente duas justificativas: a) Obras de mobilidade urbana para a recepção dos megaeventos; b) favelas supostamente em áreas de risco.

As intervenções voltadas para obras de mobilidade urbana são realizadas a todo vapor, como por exemplo a expansão da linha 4 do metrô e as vias transcarioca e transoeste, vias exclusivas para a passagem dos BRT’s (Bus Rapid Transit). Com prazo para concretização dessas obras, uma série de comunidades que estavam no traçado do projeto precisa ser removida pela prefeitura. Comunidades que possuem histórico de permanência no local de mais de 50 anos são obrigadas a se retirarem, sem nenhum envolvimento e participação na elaboração no projeto das vias desenvolvido pela prefeitura e seus órgãos competentes. Um exemplo trágico e elucidativo foi o caso da remoção da Vila Harmonia. Uma comunidade localizada na zona oeste da cidade que estava localizada em um trecho por onde a via da

transoeste iria passar. Aos moradores, quando houve a intimação para a saída de suas casas, foi dado o prazo de 0 dias para retirada dos seus pertences. De forma truculenta e ameaçadora os moradores tiveram que sair. Há uma série de vídeos postados na internet relatando tais casos.

Nessa conjuntura de recepção de uma série de megaeventos e reestruturação urbana, o Estado do Rio de Janeiro, em abril de 2010, sofreu uma das maiores tempestades de sua história. O alto índice pluviométrico registrado nos dias 5 e 6 de abril causaram uma série de danos à cidade. Houve deslizamentos de encostas, casas foram arrastadas, alagamento de ruas e avenidas, pane no sistema de fornecimento de energia e água, causando segundo dados dos bombeiros, aproximadamente 250 mortes no Estado e milhares de feridos. No município, contabilizou-se 65 mortes. Só no morro dos prazeres 30 mortes foram registradas.



Figura 1. Deslizamento no morro dos prazeres

Os entes da federação, União, Estado e municípios, passaram a adotar uma série de medidas para a resolução da questão. No caso do Rio de Janeiro, o prefeito declarou estado de emergência as áreas do município afetados por escorregamentos e deslizamentos através do decreto nº32.081 de 7 de abril de 2010. O decreto do prefeito autoriza os órgãos responsáveis por dar respostas aos desastres, em caso de risco iminente, penetrar na casa do morador, mesmo sem o seu consentimento, para prestar socorro ou evacuá-las. Também dispensa o processo de licitação para aquisição de bens, prestação de serviços e realização de obras para resposta ao desastre.

Simultaneamente à adoção de medidas emergenciais como acima exemplificado, o argumento da retirada das favelas por estarem em área de risco passou a ganhar força nos discursos oficiais e na mídia tradicional, sendo constantemente proferido o discurso da necessidade da retirada de uma série de favelas do município do Rio de Janeiro por supostamente estarem em área de risco. Discursos como o do presidente da Associação das Empresas de Engenharia do Rio de Janeiro (Aeerj), o engenheiro Francisco Borgossian passam a ser comum. Ele argumenta que “as pessoas não querem sair porque o morro é perto do emprego, porque o sistema de transporte é precário. Elas ficam achando que não vai cair e

ficam até que a coisa cai. O que falta é dinheiro, é investimento para que essas pessoas tenham condições de morar em outro lugar”, avalia. “A parte positiva dessa desgraça é abrir os olhos das pessoas para resolver isso”. [2]

Devido aos acontecimentos, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro passa a intervir de forma assídua na questão. Em todo o Estado do Rio de Janeiro, principalmente na região Serrana do Estado e nos municípios do Rio de Janeiro e de Niterói, o Ministério Público ajuíza uma série de ações civis públicas requerendo que o poder público classifique em alto, médio ou baixo as áreas de risco de seus territórios. Em muitas ações passa a requerer, se considerada uma área de risco alto, a imediata retirada dos habitantes das ‘ocupações irregulares’, termo constantemente utilizado pelo órgão.

Os moradores dessas regiões, com poucos recursos financeiros para contratarem advogados particulares, procuram a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro para prestar assistência jurídica. Nesse sentido, os tribunais passam a lidar com essa demanda e o debate da questão passa a ser solucionado pelo poder judiciário.

Noção Teórica do Risco

Contextualizada a realidade do Rio de Janeiro, anteriormente à análise da legislação brasileira e da leitura dos processos judiciais que tratam sobre o risco, procurei compreender as discussões teóricas acerca do tema. Atualmente há um debate extremamente relevante acerca do que se compreende por risco.

De um lado, tem-se a noção objetivista do risco. Esta se caracteriza pela crença absoluta na técnica que o ser humano possui para identificar, mensurar e prevenir situações reais de risco. No caso de habitações em áreas de risco, o uso de técnicas provindos da geotécnica, hidrologia e outros, seriam a solução para a mensuração do risco. Esta visão sobre o risco é a que tem prevalecido no direcionamento das políticas públicas no Rio de Janeiro. Tem-se priorizado a realização de mapas e laudos técnicos.[3]

Em contrapartida a essa visão dominante do risco, cresce na literatura sociológica, o que vem sendo denominado de construção social do risco. A visão técnico-científica ignora ou tende a ignorar as distintas percepções sobre o risco. A dimensão social, ou seja, o saber popular, a análise de um morador sobre o seu local de moradia são descartadas pelo poder público. As práticas de resistência, o conhecimento passado através das gerações, a relação com o próprio território são experiências que traduzem em uma percepção no caso do risco de extremo valor.[4]

“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” [5]

Apesar das leis, como veremos adiante, preverem a participação da população nas decisões tomadas pelo poder público, o que se vê na realidade é a pouca ou nenhuma participação da população envolvida no processo de análise da situação de risco.

Legislação

Para a pesquisa sobre a legislação que trata de áreas de risco, pesquisei no site da prefeitura do Rio de Janeiro, através do seu portal digital, a legislação atual que trata sobre áreas de risco nos níveis federal, Estadual e Municipal. A seguir segue a lista das leis encontradas:

- Legislação Federal –

- LEI No 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001 - Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências;
- LEI Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981 - Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.
- LEI Nº 9.433, DE 8 DE JANEIRO DE 1997 - Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal
- RESOLUÇÃO CONAMA Nº 369, DE 28 DE MARÇO DE 2006 - Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação PermanenteAPP;
- DECRETO Nº 6.514, DE 22 DE JULHO DE 2008 - Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências;
- LEI No 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000 - Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências;
- LEI Nº 11.977, DE 7 DE JULHO DE 2009 - Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas;
- LEI Nº 12.608, DE 10 DE ABRIL DE 2012 - Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres;

Legislação Estadual:

- LEI Nº 6442, DE 02 DE MAIO DE 2013 - DISPÕE SOBRE A INCORPORAÇÃO NOS PLANOS DIRETORES DOS MUNICÍPIOS FLUMINENSES DOS DOCUMENTOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO SOBRE ESTUDOS E MAPEAMENTOS DE ÁREAS DE RISCO

- Legislação Municipal:

- Lei Complementar nº111 de 1º de fevereiro de 2011 - Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências.
- LEI No 6.766, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1979 - Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências

- Decretos Municipais:

- DECRETO Nº 33534 DE 23 DE MARÇO DE 2011 - Estabelece procedimentos especiais para o licenciamento de obras em áreas de risco com base nos princípios e diretrizes da Política Urbana expressos no art. 318 da Lei Complementar nº 111 de 1º de fevereiro de 2011.
- DECRETO Nº 9.767 DE 08 DE NOVEMBRO DE 1990 - Regulamenta o art. 4º da Lei nº 1.574, de 11 de dezembro de 1967, relativamente às obras de drenagem e de estabilização.
- DECRETO Nº36388 DE 29 DE OUTUBRO DE 2012 - Institui o Programa Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais – Morar Carioca
- DECRETO Nº 31165 DE 25 DE SETEMBRO DE 2009 - Institui o Regime Integrado de Licenciamento de Obras no Município do Rio de Janeiro e dá outras providência;

A Constituição Federal de 1988, nos seus artigos 182 e 183 dispõe sobre a política urbana a ser adotada pelos municípios do país. Por se tratar de uma norma geral, a lei complementar 10257/2001, mais conhecida como o Estatuto das Cidades, veio regulamentar os referidos artigos, impondo diretrizes gerais sobre a política urbana a ser adotada nas cidades brasileiras. No que se refere ao risco, o estatuto trata como diretriz geral da política urbana, a ordenação e ocupação do solo, a fim de evitar a exposição da população de risco a desastres (art 2º, IV, h da Lei 10257/2001).

Neste sentido, o estatuto estabelece algumas medidas que as cidades, em seus planos diretores, devem adotar acerca das áreas de risco, conforme o art.42A expressa:

- *Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter:*
 - 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.

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas. (...)

No mesmo sentido, a lei de 12.608/2012 que institui a política nacional de proteção e defesa civil estabelece como diretriz do sistema o planejamento com base em pesquisas e estudos sobre áreas de risco (Art 4º, V da Lei 12.608/12). Para a regulação dessa política, a lei separa as competências dos entes federados. Segundo o inciso IV do artigo 6º da lei, compete a União Federal:

- *Art. 6º Compete à União:*

(...)

IV - apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no mapeamento das áreas de risco, nos estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades, vulnerabilidades e risco de desastre e nas demais ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação

Aos Estados, segundo o artigo 7º da referida lei, compete:

- *Art. 7º Compete aos Estados:*

(...)

IV - identificar e mapear as áreas de risco e realizar estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades, em articulação com a União e os Municípios

V - realizar o monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das áreas de risco, em articulação com a União e os Municípios

(...)

VIII - apoiar, sempre que necessário, os Municípios no levantamento das áreas de risco, na elaboração dos Planos de Contingência de Proteção e Defesa Civil e na divulgação de protocolos de prevenção e alerta e de ações emergenciais.

E por fim, o artigo 8º da lei estabelece a competência do Município. Com relação às áreas de risco, compete aos municípios:

- *Art. 8º Compete aos Municípios:*

(...)

IV - identificar e mapear as áreas de risco de desastres;

V - promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas; (...)

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;

(...)

IX - manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres

Assim como se estabelece o Sistema Nacional de Defesa Civil quanto à prevenção dos desastres, o governo federal possui atualmente no sentido de dar alternativas habitacionais o programa Minha Casa Minha Vida, regulamentada pela lei 11.977/2009, que consiste no incentivo para a população de baixa renda à produção e aquisição de novas unidades habitacionais. O programa funciona em parceria com os Estados e Municípios. Com relação ao objeto da pesquisa, esse programa quando apresenta os requisitos para ser beneficiário, diz no artigo 3º da lei 11.977/2009 que as famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas terão prioridade no atendimento.

Partindo para a esfera municipal, o atual plano diretor do Rio de Janeiro, Lei Complementar nº111 de 1º de fevereiro de 2011, também aborda a questão do risco em várias partes do seu texto. O plano deixa bem claro que não são permitidas construções habitacionais em áreas de risco (art.14,§1º, I).

O capítulo IV do Plano Diretor trata sobre as diretrizes da política de habitação do município. O artigo 200 expõe os objetivos, senão vejamos:

- Art. 200. São objetivos da Política de Habitação:

I - ampliar o acesso à terra urbana dotada de infraestrutura e à moradia, com **especial atenção para a população de baixa renda**, dando resposta ao déficit habitacional qualitativa e quantitativamente;

II - reduzir a informalidade no uso e ocupação do solo urbano, possibilitando a diversidade socioeconômica;

III - elaborar o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, como instrumento básico da Política de Habitação, promovendo a efetiva participação da população em todas as suas etapas;

IV - garantir que toda a produção de habitação e/ou construção de moradias populares sejam feitas segundo normas da ABNT e legislação vigente;

V - atender as disposições contidas na Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social -SNHIS, criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social -FNHIS e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS, bem como, as disposições da Lei nº 11.977, de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e a regularização dos assentamentos localizados em área urbana.

Traçados os objetivos, dando “especial atenção para a população de baixa renda”, o plano trata, na seção V da referida lei, especificamente sobre a “urbanização das favelas e loteamentos irregulares”. Neste ponto, considera como prioridade para inclusão de assentamentos em programas de habitação a adoção dos seguintes critérios:

- Art. 210. A urbanização de favelas e loteamentos irregulares e clandestinos compreenderá a implantação ou ampliação da infraestrutura, dos serviços

públicos e dos equipamentos urbanos em favelas e loteamentos irregulares e clandestinos, segundo critérios de prioridade previamente estabelecidos.

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

I - envolvimento e participação da comunidade;

II- existência de áreas de risco ambiental;

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

IV- proximidade de Área de Proteção do Ambiente Cultural;

V- indicadores sanitários demonstrando risco à saúde.

Também no artigo 211 da mesma lei, que trata sobre o reassentamento de populações de baixa renda oriundas de áreas de risco, percebe-se a ênfase do plano da cidade em tratar da questão do risco e as medidas a serem seguidas nos casos de reassentamento dessas populações:

- *Art. 211. O reassentamento das populações de baixa renda compreenderá:*

I. identificação e priorização de atendimento das populações localizadas em:

a) áreas frágeis de encostas e baixadas caracterizadas como áreas de risco ambiental ou geotécnico;

b) faixas marginais de proteção dos corpos hídricos;

c) faixa de proteção de adutoras e de redes elétricas de alta tensão;

d) faixas de domínio de estradas federais, estaduais e municipais;

e) áreas com restrições ambientais à ocupação;

f) áreas que não possam ser dotadas de condições mínimas de urbanização e saneamento básico;

II. o cadastramento prévio das famílias objeto do reassentamento;

III. recuperação, restauração ambiental e definição imediata de uso para as áreas desocupadas.

§ 1º No caso de necessidade de remanejamento de construções serão adotadas, em ordem de preferência, as seguintes medidas, em conformidade com o disposto na Lei Orgânica do Município:

I. reassentamento em terrenos na própria área;

II. reassentamento em locais próximos;

III. reassentamento em locais dotados de infraestrutura, transporte coletivo e equipamentos urbanos.

§ 2º Na promoção de reassentamento de populações de baixa renda, o lote urbanizado será provido de unidade habitacional e deverá estar de acordo com as normas técnicas para garantir sua ampliação dentro de padrões de segurança.

Verifica-se na análise do plano, que o risco é tratado com dois enfoques. Primeiramente, ele estabelece como parâmetro geral a proibição de construções em áreas de risco. Posteriormente, o risco é voltado especificamente para as áreas ocupadas pela população de baixa renda, o que o plano denomina de 'favelas e loteamentos irregulares'.

No âmbito Estadual, com o intuito de reforçar as informações sobre o risco, o governo do Estado do Rio de Janeiro, diante das seguidas situações de chuvas e deslizamentos, dispôs na lei nº 6442, de 02 de maio de 2013, sobre a incorporação nos planos diretores dos municípios os documentos do Estado sobre estudos e mapeamentos das áreas de risco, respeitando a autonomia dos municípios a quem cabe realizar tais estudos e regulamentar tal questão.

Os documentos citados serão aqueles que forem diretamente realizados pelo poder público estadual, ou aqueles feitos por especialistas e técnicos que tenham a chancela do Estado para tal (Art 2º da Lei 6442/2013). Além do mais, o artigo 3º da dita lei expõe sobre a necessidade da participação da sociedade civil, por meio de audiências públicas, no resultado desses estudos, como se verifica abaixo:

- *Art. 3º Os municípios, quando elaborarem estudos de identificação e mapeamento de áreas de risco, deverão considerar os documentos oficiais de que trata o artigo 2º desta Lei e deverão apresentar os resultados desses estudos em audiências públicas, **garantindo a participação da sociedade civil e de especialistas nas áreas ambiental e de urbanismo.** Ver tópico *Parágrafo único. Na ausência de documentos oficiais ou em caso de necessidade de sua complementação o município poderá solicitar apoio do Serviço de Geologia do Estado - DRM e do Instituto Estadual do Ambiente - INEA.**

A Judicialização da Política e os Processos Judiciais

O fato de conflitos fundiários com a temática do risco estar cada vez mais inserido no âmbito do poder judiciário corresponde a um fenômeno que a literatura jurídica vêm denominando de judicialização da política. Para maior compreensão faz-se necessário analisar este conceito.

Os temas políticos, sociais ou morais, estão sendo decididas em última instância pelo poder judiciário. O atual e recentemente empossado Ministro do Supremo Federal, Luis Roberto Barroso, possui vasta literatura sobre esse tema. No livro “Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo”, Barroso trata detalhadamente sobre o conceito de judicialização e suas causas. Visto como um fenômeno mundial, segundo o autor, “exemplos numerosos e inequívocos de judicialização ilustram a fluidez da fronteira entre política e justiça no mundo contemporâneo, documentando que nem sempre é nítida a linha que divide a criação e a interpretação do direito.”[6]

O autor apresenta três causas que estariam ligados a esse fenômeno. A primeira está no “reconhecimento da importância de um Judiciário forte e independente, como elemento essencial para as democracias modernas”. A segunda causa estaria ligada a “certa desilusão com a política majoritária, em razão da crise de representatividade e de funcionalidade dos parlamentos em geral.” E por fim, o fato de que “atores políticos, muitas vezes, preferem que o Judiciário seja a instância decisória de certas questões polêmicas, em relação às quais exista desacordo moral razoável na sociedade”.

No caso Brasileiro, além desses fatores, Barroso também chama atenção para o fato de que nós temos uma constituição abrangente, em que temas políticos passam a circular no ‘universo de pretensões judiciais’ e adotamos o sistema de controle da constitucionalidade, que permite a discussão de questões constitucionais via ações diretas. Considerada essas causas, Barroso vê este fato como inelutável, pois é uma situação que decorre do nosso próprio sistema. Juízes são provocados pelas partes e devem dar soluções para tais casos.

No Rio de Janeiro o processo de judicialização especificamente sobre o risco cresceu de forma vertiginosa nos últimos anos. A justificativa do risco para remoção das favelas passa a fazer parte nos litígios judiciais, na qual órgãos públicos como o Ministério Público do Rio de Janeiro, através da Promotoria de Meio Ambiente, e a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, pelo Núcleo de Terras e Habitação exercem papel preponderante no debate judicial.

A Defensoria Pública tem como função prestar assistência jurídica e defesa da população sem condições de pagar advogados particulares. Para questões envolvendo relações fundiárias, a Defensoria possui o Núcleo de Terras e Habitação (NUTH).

Pesquisando sobre processos que tivessem estritamente relação com o objeto da pesquisa obtive acesso a 10 (dez) processos de diferentes favelas do município do Rio de Janeiro em que o NUTH teve atuação. Os processos envolvendo exclusivamente o Ministério Público não foram encontrados.

Para ter o material em mãos, copiei alguns processos de forma integral diretamente no fórum judiciário, e outros processos já se encontravam disponíveis em formato digital. Para o acesso aos processos digitalizados foi necessário pegar uma senha provisória no próprio fórum dando permissão a acessar o conteúdo do processo no site do Tribunal de Justiça.

Os nomes das comunidades com o número dos processos foram os seguintes:

- Prazeres Santa Tereza - 0331048-47.2010.8.19.0001 - Físico
- Tabajaras (Estradinha) - 0251060-74.2010.8.19.0001 - Digitalizado
- Fogueteiro - 0394547-05.2010.8.19.0001 - Físico
- Torre Branca - 0263784-13.2010.8.19.0001 - Físico
- Muzema - 0298257-59.2009.8.19.0001 - Físico
- Faixa Marginal do Rio Acari - 0194301-90.2010.8.19.0001 – Físico
- Vila Autódromo - 0081973-19.1993.8.19.0001 - Digitalizado
- Sitio da Amizade - 0319230-98.2010.8.19.0001 - Físico
- Parque Columbia - 0194301-90.2010.8.19.0001 - Físico
- Alto da Boa Vista – 0133369-78.2006.8.19.0001 - Digitalizado

Feita a análise dos processos, muitos pontos em comum foram encontrados, apesar de cada favela possuir sua história e suas questões específicas. Como se percebeu, a busca pela atuação da Defensoria nesses casos destinou-se ao impedimento da ação do poder municipal, motivados em alguns casos pela atuação do Ministério Público, da retirada dos moradores de suas casas pela alegação do risco, como demonstra um trecho retirado do processo envolvendo o Sitio da Amizade, na petição inicial do NUTH:

“Aflitos com as condições do local e o temor de serem despejados de suas moradias, sendo certamente reduzidos à condição de sem-teto, em dezembro de 2009, os moradores procuraram a Defensoria Pública através do Núcleo de Terras e Habitação que passou a patrocinar os interesses de todas as famílias em reuniões realizadas na Secretaria Municipal de Habitação do Município do Rio de Janeiro.”

O processo das comunidades localizadas no Alto da Boa Vista é um excelente exemplo do processo de judicialização dessa questão. No caso, o Ministério Público ajuizou uma ação civil pública em face da prefeitura do Rio de Janeiro para que as comunidades Vale

Encantado, João Lagoa, Açude, Fazenda, Biquinha, Ricardinho e Furnas no 866 sejam removidas por estarem em Área de Proteção Ambiental e por algumas delas estarem em áreas de risco. Segundo apresenta o MP sobre o processo investigatório na página 5 da ação civil pública:

“O Autor instaurou Inquérito Civil visando apurar a ocupação irregular em várias áreas de risco e relevância ambiental, na cidade do Rio de Janeiro. Os critérios utilizados pelo Parquet, visando identificar as áreas nas quais deveria haver intervenção do Poder Público Municipal no sentido de coibir a expansão desordenada e recuperar as áreas degradadas, foram os seguintes:

a) velocidade de crescimento da comunidade,
b) agressão ao meio ambiente, como ocupação de encostas, florestas, mananciais e outras;

c) áreas de risco, propriamente ditas, sujeitas a deslizamentos, inundações etc.

Através dos mapas anexos, fornecidos pelo Instituto Pereira Passos da Secretaria Municipal de Urbanismo, foram identificadas várias comunidades situadas no Alto da Boa Vista, áreas consideradas como críticas devido às ocupações irregulares, identificadas como: VALE ENCANTADO, JOÃO LAGOA, AÇUDE, FAZENDA, BIQUINHA, FURNAS, RICARDINHO, MORRO DO BANCO, TIJUAÇU, MATA MACHADO, AGRÍCOLA, ESTRADA DO SOBERBO E FURNAS N°866. [GRIFOS NOSSOS]”

Feita a investigação, o Ministério Público ajuíza a ação para solucionar o caso. O núcleo de Terras e Habitação em defesa dos moradores também entrou como terceiro interessado no processo, pois esses ficaram receosos sobre a possível decisão de remoção das suas casas. Na prestação jurídica aos moradores, a defensoria dentre vários questionamentos acerca da ação do Ministério público, questiona as bases investigativas do órgão, como podemos verificar no seguinte trecho de sua petição que se encontra na página 516 do processo:

“No relatório da CEDAE (fls. 144/148) e dos outros órgãos, há reconhecimento da consolidação das comunidades do Vale Encantado, com mais de 30 anos, de João Lagoa e de Açude, ambas com mais de 50 anos. O Ministério Público não se atentou para a história das comunidades, a comunidade do Açude, por exemplo, é ocupação histórica, existindo pessoas que vivem no local há 80 (oitenta) anos, mantendo-se a mesma família cujo primeiro morador era cantoneiro, ou seja, guardião da 4101 fronteira do parque, responsável direto pela preservação da floresta e da vegetação local. Há ainda casas apontadas pelo Ministério Público de estarem em áreas irregulares, todavia tratando-se de casas centenárias e regularizadas, inclusive com registro no RGI competente. A decisão liminar, data máxima vênua, desconsiderou os impactos morais coletivos, sobretudo às crianças, adolescentes e idosos, por gerar a perda da moradia de dezenas de famílias, o que constitui violação aos direitos humanos das pessoas residentes nas comunidades atingidas.”

Analisando o conteúdo do desenrolar do processo percebe-se que a discussão toda passa a seguir os padrões de uma disputa judicial, com argumentos jurídicos e apresentações de laudos entre as partes. O debate sobre o risco segue o ritmo conforme o juiz da causa dita e com suas decisões a resolução do caso vai se estabelecendo.

Nesse sentido, o debate acerca das áreas de risco passa a ter a mesma dinâmica em todos os processos analisados, ressaltando as especificidades de cada uma. A partir das decisões proferidas, as intervenções públicas são realizadas e os órgãos mobilizados pelos

suas competências também vão formando novas compreensões e interpretações sobre os casos.

Conclusões

A pesquisa procurou compreender a judicialização da temática sobre áreas de risco nas favelas do Rio de Janeiro e a nova gramática política que está se consolidando a partir desse conflito com os mecanismos de justificação apresentados.

Em um contexto de altos investimentos sendo feitos na cidade-empresa do Rio de Janeiro, a utilização do argumento do risco no território das favelas gerando como consequência intervenções públicas no sentido da retirada dos que nela residem está em total consonância com a atual conjuntura de apropriação mercantil dos espaços urbanos.

Apresentada as diversas abordagens legislativas dos entes federados, de acordo com discussão teórica sobre o risco, percebe-se que a ideia de uma construção social do risco ainda não é visto com a devida importância pelo poder público, que insiste no modelo técnico científico para legislar e fundamentar suas decisões. O mapeamento das áreas de risco e do uso de técnicas como a geotécnica são as únicas formas utilizadas por esses órgãos, não sendo levada em conta ou até subdimensionada a dimensão social da questão.

Tornando-se um tema cada vez mais debatido no âmbito judicial, as instituições do poder judiciário, como a Defensoria Pública e o Ministério Público estão assumindo novas funções dentro desse campo, assumindo certa posição protagonista dentro do debate, o que reforça a ideia da judicialização das questões sociais que a princípio deveriam ser debatidos em âmbito político.

Referências

- 1 - HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005. 252p.
- 2 – GONÇALVES, R.S; SIMÕES, S.S; MAGALHÃES, A.F. Grandes eventos, múltiplos impactos, grandes mobilizações. **O Social em Questão**. Ano XVI, nº29 (2013), Rio de Janeiro: Puc-Rio. Departamento de Serviço Social, 1997-201. p.9-20
- 3 - <http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL1562513-5606,00-CHUVAS+NO+RIO+JA+MATARAM+E+FERIRAM+DESDE+DE+DEZEMBRO.html>
Acesso em: 10 jun. 2013
- 4 – ACSELRAD, Henry. 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. 19p.
- 5 - Vargas, Maria Auxiliadora Ramos. Construção social da moradia de risco: trajetórias de despossessão e resistência – a experiência de Juiz de Fora / MG. Rio de Janeiro, 2006. 160p. Dissertação de mestrado (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) –Universidade Federal do Rio de Janeiro,
- 6 - PERES, Frederico. Onde mora o perigo? Percepção de riscos, ambiente e saúde. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza; MIRANDA, Ary Carvalho de (org.). Saúde e ambiente sustentável: estreitando nós. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2002.
- 7 - BARROSO, Luis Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: Direito e Política no Brasil contemporâneo. Net. Revista eletrônica do Conselho Federal da OAB Janeiro a Março de 2011- número 11. Disponível em:

Departamento de Serviço Social

<http://www.oab.org.br/editora/revista/revista_11/artigos/constituicaodemocraciaesupremacia_judicial.pdf> Acesso em: 15 jul. 2013