

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
**MESTRADO EM DEFESA E SEGURANÇA CIVIL**

**CARMEN LÚCIA PINHEIRO ALVES OLIVIER**

**VULNERABILIDADE E RISCO SOCIAL: UM ESTUDO DE CASO**  
**SOBRE AS EXTENSÕES DO DESASTRE DO MORRO DO BUMBA**  
**EM NITERÓI.**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós Graduação em Defesa e Segurança Civil da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre.

**Orientação: Prof. Dr. Fernando Cordeiro Barbosa**

**Niterói**

**2014**

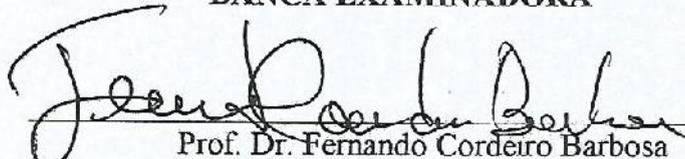
**Carmen Lúcia Pinheiro Alves Olivier**

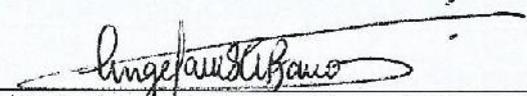
**“Vulnerabilidade e Risco Social: Um Estudo de Caso sobre as Extensões do Desastre do Morro do Bumba em Niterói”**

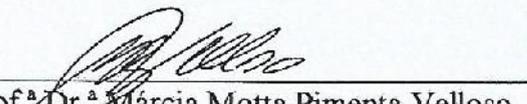
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Defesa e Segurança Civil da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Defesa e Segurança Civil. Área de Concentração: **Planejamento e Gestão de Eventos Críticos.**

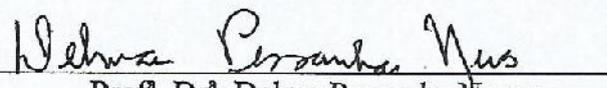
Aprovada em 30 de janeiro de 2014.

**BANCA EXAMINADORA**

  
Prof. Dr. Fernando Cordeiro Barbosa  
Universidade Federal Fluminense - UFF

  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Angela Maria Abreu de Barros  
Universidade Federal Fluminense - UFF

  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Márcia Motta Pimenta Velloso  
Universidade Federal Fluminense - UFF

  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Delma Pessanha Neves  
Universidade Federal do Oeste do Pará - UFOPA

- 
- O491 Olivier, Carmen Lúcia Pinheiro Alves  
Vulnerabilidade e risco social: um estudo de caso sobre as extensões do desastre do Morro do Bumba em Niterói / Carmen Lúcia Pinheiro Alves Olivier. - Niterói: [s.n.], 2014.  
112f.  
Dissertação – (Mestrado em Defesa e Segurança Civil) – Universidade Federal Fluminense, 2014.

1. Habitação – aspecto social. 2. Condição de moradia.  
4. Análise de risco. 5. Políticas públicas. 6. Risco; aspecto social. I. Título.

CDD. 363.51

## AGRADECIMENTOS

A **DEUS** e primeiramente a **ELE** porque sem **ELE** eu nada seria. Agradeço a infinita graça, por ter me dado força e coragem e por nunca ter me deixado sozinha mesmo nos momentos mais difíceis.

A minha mãe, meu início, meio e fim. Por ter sido pai e mãe e ter lutado sempre pela minha educação. Mãe obrigada por ter me incentivado a ser uma pessoa melhor.

Ao meu marido Eduardo Olivier e aos meus filhos Marcos Eduardo, Ana Gabriela e Rafael que mesmo reclamando de minhas ausências, sempre estiveram ao meu lado, me desafiando e incentivando a prosseguir. Minha vida não teria sentido se não fosse por vocês. *Por vocês eu dançaria tango no teto, eu limparia os trilhos do metrô, eu iria a pé do Rio a Salvador.* (Frejat)

As minhas adoráveis amigas Neuci, Vânia e Carla pelos mais de 30 anos de amizade, pelos caminhos que trilhamos juntas, pelas risadas e pelas lágrimas. *Só de saber que você está neste mundo pode aquecer meu coração, amigos para a vida, não apenas um verão ou primavera, amigos para sempre.* (José Carreras).

Ao chefe e querido amigo Juan Manuel Pardal pelo incentivo, pela parceria, pelo companheirismo, pela amizade, pela determinação, por seu exemplo de superação e acima de tudo pela imensurável lição de vida: Um Argentino que Veio, Viu e Venceu. *Me lembro de todas as lutas meu bom companheiro, você tantas vezes provou que é um grande guerreiro. O seu coração é uma casa de portas abertas, amigo você é o mais certo das horas incertas.* (Roberto Carlos e Erasmo Carlos).

Ao chefe e querido amigo Sérgio Souto Maior Tavares pela acolhida e pelo bom humor indispensável na superação dos desencantos e ao trabalho de todos os dias.

As amigas Nete, Regina Cabral e Sílvia Renor por não me deixarem desistir.

A amiga Márcia Velloso por se fazer presente nos momentos mais difíceis, com seu ombro amigo e sua mão firme a me guiar. Amiga, quando eu crescer, quero ser grande como você.

Ao meu Ex-Diretor Prof. Hermano José de Oliveira Cavalcanti e a minha querida amiga Jeaninne Rennó pelo carinho e por estarem ao meu lado nos momentos em que mais precisei.

Ao meu Diretor Prof. Fernando Benedicto Mainier por todas as palavras de incentivo, pela cobrança sistemática e por me fazer acreditar que eu conseguiria.

As amigas que fiz no Mestrado e que espero durem para sempre. Em especial à Luana com sua imensurável calma a conter meus impulsos. À Claudia minha companheira de todas as aulas. À Kátia Mariana e sua RPM acelerada e à Marisa, que nos presenteou com a chegada da doce Bia.

Aos professores Fernando Cordeiro, Mônica da Hora e Angela Barros por terem integrado minha Banca de Qualificação e cujas sugestões enriqueceram sobremaneira este trabalho.

A todos os professores e funcionários do Programa de Mestrado em Defesa e Segurança Civil, pela dedicação e sabedoria.

A todos aqueles que de alguma forma compartilharam desta estrada, contribuindo para o meu crescimento.

Finalmente, ao Prof. Dr. Fernando Cordeiro Barbosa, meu orientador, pela sua prestimosa dedicação, paciência e principalmente por partilhar tão dignamente e com grande entusiasmo o seu imenso saber.

Se vejo mais longe é porque estou sentado sobre os ombros de gigantes.

Isaac Newton

## RESUMO

Este trabalho visa realizar uma reflexão sobre questões pertinentes à problemática habitacional vivenciada por segmentos sociais pertencentes à classe trabalhadora na sociedade brasileira. São abordados aspectos relativos a moradias inseguras, como insalubridade e vulnerabilidade, atendo-se principalmente aos problemas enfrentados por moradores que, em circunstância de desastre, são obrigados a deixar suas moradias, quer por questões de segurança, quer por situações de desabamento, passando a habitar em abrigos. Situação que deveria ter caráter temporário, mas que muitas vezes assume o status de definitivo, em face da morosidade do poder público em restituir a dignidade, a cidadania e a segurança das famílias atingidas. Mais especificamente, este estudo realiza uma análise sobre o drama social contínuo vivenciado pelos moradores do Morro do Bumba vitimados pela tragédia ocorrida na localidade de Viçoso Jardim, em Niterói, em abril de 2010 e que permanecem no abrigo montado no antigo quartel do 3º Batalhão de Infantaria à espera do recebimento de novas moradias. O trabalho foi realizado tomando como base uma bibliografia de pesquisadores de diferentes áreas de conhecimento, como as ciências sociais, exatas e da saúde, além da utilização de registros jornalísticos, entrevistas com moradores dos bairros adjacentes ao abrigo do Bumba, bem como com os próprios moradores do abrigo, além de visitas ao local, de maneira a elaborar um levantamento de seu modo de vida, suas práticas sociais, visões de mundo, inter-relações e afiliações sociais. Quanto à sua finalidade, este trabalho utilizou-se do estudo de caso, uma vez que se trata de um estudo empírico que investiga um fenômeno atual dentro do seu contexto de realidade. Foram aplicados questionários que traduzem as opiniões e informações coletadas com os moradores de bairros vizinhos ao abrigo, para classificação e análise. Igualmente, utilizou-se a pesquisa de campo qualitativa, adotando como procedimento a observação direta, através de visitas ao abrigo e a coleta de relatos orais junto às famílias desabrigadas, havendo uma interação ativa com as pessoas, com os fatos e com o local focalizado, visando extrair desse convívio os significados mais visíveis e latentes. Este estudo leva-nos a concluir que os projetos urbanísticos adotados em cidades como Niterói são regidos por objetivos primordialmente estéticos, acentuados pela ausência de planejamento e de condições mínimas de infra-estrutura, sendo desconsiderados, ou deixados em segundo plano, os aspectos sociais e culturais, além de economicamente privilegiar uma minoria abastada, à medida que exclui a maioria desprovida de recursos econômicos que propiciassem a moradia em áreas consideradas nobres, forçando-a a buscar refúgio em locais desfavorecidos e vulneráveis, colocando em risco não somente suas vidas como o meio ambiente.

**PALAVRAS-CHAVE:** Vulnerabilidade, Insegurança, Riscos, Moradias Dignas

## **ABSTRACT**

This work aims to develop a reflection on the relevant issues about housing problems experienced by social groups belonging to working class in Brazilian society. Are approached aspects of insecure housing as unhealthy and vulnerabilities sticking mainly to the problems faced by residents who in disaster circumstances, are forced to leave their homes, either for security or for situations of collapse, becoming dwell in shelters. Situation that should be temporary, but it often takes on the status of definitive, due to the slowness of the government in restoring the dignity, citizenship and security of affected families. More specifically, this study makes an analysis on the ongoing social drama experienced by the residents of Morro do Bumba victimized by tragedy in the locality of Lush Garden in Niterói, on April 2010 and which remain in a shelter mounted in the old quarter of the 3rd Battalion Infantry awaiting the receipt of new housing. The work was carried out based on a bibliography of researchers from different areas of knowledge, such as social sciences, exact sciences and health, besides the use of journalistic records, interviews with residents of adjacent neighborhoods under Bumba, as well as their own residents of the shelter, in addition to visits to the same, so preparing a survey of their way of life, their social practices, worldviews, interrelationships and social affiliations. As to its purpose, this work points to the case study, since it is an empirical study that investigates a phenomenon within its current context of reality. Have been applied questionnaires that reflects the opinions and information collected from the residents of neighbors City Districts of the shelter for classification and analysis. Also, we used the qualitative field research, adopting as a procedure the direct observation through visits to the shelter and collecting oral histories along with homeless families, having an active interaction with people, with the facts and with the focused spot looking to obtain with this interaction the most visible and latent meanings. This study leads us to conclude that the urbanistics projects adopted in cities like Niterói are governed primarily by aesthetic goals, accentuated by lack of planning and minimum conditions of infrastructure, being ignored, or left in the background, the social aspects and cultural, well as economically favor an affluent minority as they exclude the most devoid of economic resources that could provide housing in areas considered noble, forcing her to seek refuge in disadvantaged and vulnerable places, endangering not only their lives as the environment.

**KEYWORDS:** Vulnerability, Insecurity, Risk, Worthy Houses

# LISTA DE FOTOS

FOTO 1: SÃO DOMINGOS COM OS EMBARCADOUROS (1865).....	27
FOTO 2: IMAGEM AÉREA DO LIXÃO DO BUMBA – 1975 .....	39
FOTO 3: CATADORES EM ATIVIDADE NO LIXÃO DO BUMBA – 1975 .....	40
FOTO 4: LIXO A CÉU ABERTO, NÃO HÁ QUALQUER MANTA PROTETORA.....	43
FOTO 5: MORRO DO BUMBA EM NITERÓI - REMOÇÃO DOS ESCOMBROS. ....	51
FOTO 6: IMAGEM AÉREA MOSTRA A DESTRUIÇÃO NO MORRO DO BUMBA, EM NITERÓI.....	51
FOTO 7: PRAÇA CONSTRUÍDA APÓS OBRA DE CONTENÇÃO E SANEAMENTO .....	52
FOTO 8: CONDOMÍNIO DE VÁRZEA DAS MOÇAS. ....	66
FOTO 9: CONDOMÍNIO RESIDENCIAL EM VIÇOSO JARDIM QUE RECEBEU DESABRIGADOS.....	67
FOTO 10: QUEDA IMINENTE: BARRANCO PODE CAIR SOBRE PRÉDIOS. ....	68
FOTO 11: EDIFÍCIO DEMOLIDO DEVIDO A RACHADURAS E CONSTRUÇÃO FORA DO PRUMO .....	73
FOTO 12: VISÃO GERAL DO CONJUNTO HABITACIONAL ZILDA ARNS I E II NO FONSECA.....	74
FOTO 13: IMAGEM ATUAL DO CONJ. RESIDENCIAL ZILDA ARNS I E II. ....	74
FOTO 14: STAND DE VENDAS DO CONJ. ZILDA ARNS I E II. ....	75
FOTOS 15 E 16: INDICAÇÕES DOS INVESTIMENTOS – PROJETO MINHA CASA MINHA VIDA.....	75
FOTO 16: PORTÃO DE ACESSO AO ABRIGO.....	93
FOTO 17: FACHADA DE UM DOS PRÉDIOS DENUNCIA A PRESENÇA DE INFILTRAÇÕES.....	94
FOTO 18: UM DOS FUNCIONÁRIOS RESPONSÁVEIS PELA LIMPEZA. ....	95
FOTO 19: VARAL IMPROVISADO DENUNCIA FALTA DE PRIVACIDADE.....	96
FOTO 20: SEM ATIVIDADES DE LAZER AS CRIANÇAS PERAMBULAM PELOS PÁTIOS.....	97
FOTO 21: ALAGAMENTO DA ÁREA DEVIDO ÀS CHUVAS .....	99
FOTO 22: FOCO DE CONTAMINAÇÃO E RISCO DE DOENÇAS .....	99

## **LISTA DE FIGURAS**

FIGURA 1: PLANTA DA CIDADE DE NICTHEROY, CAPITAL DA PROVÍNCIA DO RIO DE JANEIRO (1844).....	31
FIGURA 2: ATERRO SANITÁRIO MORRO DO CÉU – CARAMUJO, NITERÓI, RJ.....	42
FIGURA 3: LIXÃO ABRE CLAREIRA NA MATA ATLÂNTICA.....	43
FIGURA 4: ESCALA HIERÁRQUICA DE MASLOW.....	46
FIGURA 5: IMAGEM AÉREA DO ANTIGO 3º BI – “ABRIGO DO BUMBA” .....	89

## **LISTA DE GRÁFICOS**

GRÁFICO 1: ESTIMATIVA DE CRESCIMENTO POPULACIONAL.....	36
--	----

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1: QUADRO COMPARATIVO ENTRE CASA E ABRIGO .....	81
--	----

# Sumário

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
OBJETIVO GERAL .....	12
OBJETIVO ESPECÍFICO .....	12
HIPÓTESE .....	12
METODOLOGIA .....	13
<b>1.    URBANIZAÇÃO E HABITABILIDADE.....</b>	<b>14</b>
1.1.    VULNERABILIDADE E RISCOS DE MORADIA DA CLASSE TRABALHADORA .....	17
1.2.    MORADIA INSEGURA E A ATUAÇÃO DA DEFESA CIVIL .....	21
<b>2.    O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA CIDADE DE NITERÓI. ....</b>	<b>24</b>
<b>3.    A TRAGÉDIA DE VIÇOSO JARDIM EM NITERÓI.....</b>	<b>34</b>
3.1.    BUMBA: UM LIXÃO ENTRE A FAZENDA DO SARAIVA E A TRAGÉDIA .....	38
3.2.    O DESABAMENTO: TRAGÉDIA ANUNCIADA.....	48
<b>4.    ALUGUEL SOCIAL: O CONFLITO ENTRE O DIREITO CONSTITUCIONAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>54</b>
4.1.    O DRAMA SOCIAL DO RECEBIMENTO DO BENEFÍCIO DO ALUGUEL SOCIAL.....	56
<b>5.    UNIDADES HABITACIONAIS PARA ATENDIMENTO AOS DESABRIGADOS.....</b>	<b>64</b>
<b>6.    OS ABRIGOS TEMPORÁRIOS .....</b>	<b>76</b>
6.1.    OS MORADORES INDESEJADOS .....	84
6.2.    O ABRIGO MONTADO NO 3º BATALHÃO DE INFANTARIA – 3º BI. ....	88
<b>7.    CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>102</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS: .....</b>	<b>106</b>
<b>ANEXOS: .....</b>	<b>109</b>
ANEXO I – LEI 12.435: ORGANIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – REGULAMENTA A CONCESSÃO DO ALUGUEL SOCIAL. ..	109
ANEXOII: LEGISLAÇÃO ESTADUAL QUE PREVÊ O PAGAMENTO DO ALUGUEL SOCIAL – PROGRAMA MORAR SEGURO .....	119
ANEXO III: LEGISLAÇÃO MUNICIPAL QUE PREVÊ O ALUGUEL SOCIAL -LEI 2425 DE 10/01/2007.....	121
ANEXO IV: AÇÃO CIVIL PÚBLICA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO – CONCESSÃO DE ALUGUEL SOCIAL AOS DESABRIGADOS DO MORRO DO BUMBA .....	125
ANEXO V: QUESTIONÁRIO APLICADO AOS MORADORES DOS BAIROS VIZINHOS AO ABRIGO DO BUMBA .....	130
ANEXO VI: ROTEIRO DA 1ª VISITA AO ABRIGO DO BUMBA.....	132

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas houve diversas discussões sobre os problemas de moradias nos grandes centros urbanos. Todavia, apesar de a temática ter sido debatida na esfera política e acadêmica, pouco se concretizou no favorecimento habitacional da classe trabalhadora. Os projetos de urbanismo, proteção ao meio ambiente e sustentabilidade apresentados se mostraram insuficientes. Por sua vez, a falta de saneamento e a insalubridade são fatores determinantes quando se trata de questões de vulnerabilidade, que repercutem em danos não só para a saúde, como para o meio ambiente, estendendo-se para a sociedade como um todo. Desta forma, a carência de moradias em condições dignas vai de encontro não só às questões de riscos, como também entra em desacordo com o que determina a Constituição Federativa do Brasil, capítulo II, Art. 6º, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010, que diz: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados”. O que se observa é um processo de planejamento ineficaz, que compactua com o surgimento e o crescimento desordenado de favelas e de moradias em áreas de risco, que se multiplicam à revelia do poder público. Os grandes centros urbanos continuam, assim, amargando incontáveis desastres; seja como, por exemplo, os inúmeros focos de incêndio deflagrados nas favelas de São Paulo, onde trabalhadores vêem transformarem-se em cinzas seus parques bens; seja com os recorrentes deslizamentos nas encostas dos morros cariocas e fluminenses, que desabrigam famílias inteiras, ceifando vidas.

Assim, este trabalho busca uma reflexão sobre os inúmeros problemas de moradias enfrentados pela classe trabalhadora, em especial as residentes na cidade de Niterói, região metropolitana do Rio de Janeiro. Neste contexto, será abordada a questão dos abrigos pós-desastres, em especial, o instalado no 3º BI – Batalhão de Infantaria, no bairro de Venda da Cruz, vivenciada por inúmeras famílias, desabrigadas em decorrência das chuvas que atingiram a cidade em abril de 2010. Abrigos estes, onde se deveria observar com rigor o direito natural à vida e à incolumidade. Entretanto, o que se tem observado é uma completa condição de abandono, agravada pela perda de identidade e desfiliação social, potencializadas pelo desastre. Mostro o desenrolar deste processo, através de uma breve viagem pela história, uma vez que nela originam-se parte dos problemas atuais e os que perduram desde as habitações coletivas e insalubres surgidas a partir do processo de

urbanização e industrialização. Conforme avanço nessa viagem, percebo que essas moradias mudaram de formato, mas se mantêm reféns dos problemas de outrora. Enfim, o eixo principal da questão habitacional deixou de ser somente a forma da habitação, passando a ser, também, o espaço ocupado por ela.

A dissertação apresenta a seguinte estrutura: No capítulo 1, busca-se mostrar os processos de urbanização e habitabilidade nos grandes centros urbanos, demonstrando que, a ineficácia destes processos incide em questões de vulnerabilidade e riscos de moradia, em especial para a classe trabalhadora. No capítulo 2, procura-se, através de um rápido passeio pela história, mostrar o processo de urbanização da cidade de Niterói. O capítulo 3 trata da tragédia de Viçoso Jardim, onde, em abril de 2010, ocorreu o deslizamento do Morro do Bumba, ocasionando a morte de 47 pessoas. Nesse capítulo, procura-se mostrar o descaso das autoridades públicas em relação à moradia da classe trabalhadora, uma vez que, o Morro, como amplamente divulgado, foi área de descarte do lixo da cidade, tendo após sua desativação, recebido pessoas, que ali construíram suas moradias, incentivadas por ações públicas de urbanização. O capítulo 4 aborda a questão do Aluguel Social, discorrendo sobre as dificuldades enfrentadas pelos moradores para recebimento do mesmo e as dificuldades que surgem após esse recebimento. No capítulo 5, é tratado o direito constitucional de garantia de moradia digna a todo cidadão brasileiro, abordando a questão das unidades habitacionais para atendimento aos desabrigados e desalojados do Morro do Bumba. O capítulo 6 é dedicado à questão dos abrigos temporários e nele busca-se identificar as funções do abrigo como forma de habitação de uso coletivo; as inseguranças causadas pelo compartilhar desse tipo de habitação; os processos de interação entre os desabrigados e os coordenadores de abrigos e as questões relacionadas ao direito a novas moradias. Nesse capítulo apresento o abrigo montado no 3º Batalhão de Infantaria, mostrando como vivem as famílias ali abrigadas, suas angústias, seus anseios, as questões de saúde, educação e a expectativa quanto à obtenção de uma nova moradia, que garanta a privacidade e a dignidade, a que por lei todo cidadão tem direito. Por fim, serão apresentadas as considerações finais sobre alguns dos inúmeros problemas de habitação segura para segmentos da classe trabalhadora, destacando-se aqueles relativos aos abrigos temporários, que têm se apresentado como forma permanente e precária de moradia de diversas famílias desabrigadas em decorrência de desastres.

## **OBJETIVO GERAL**

Este trabalho tem como objetivo principal fazer uma reflexão sobre os problemas habitacionais vivenciados por segmentos sociais pertencentes à classe trabalhadora em grandes centros urbanos na sociedade brasileira, em especial aqueles relacionados à moradia insegura e à vulnerabilidade social das famílias que residem em localidades consideradas de risco.

## **OBJETIVO ESPECÍFICO**

Primeiramente, o trabalho busca identificar os problemas enfrentados pelos moradores do Morro do Bumba que foram vitimados pela tragédia ocorrida na localidade de Viçoso Jardim, em Niterói, em 07 de abril de 2010. A seguir, busca-se analisar de forma detalhada as condições de vida no Abrigo do Bumba, montado para atendimento aos desabrigados pelo desabamento e que deveria ser um local de acomodação provisória, de superação do desastre, de refazimento da vida e da dignidade abalada pela ocorrência da tragédia.

## **HIPÓTESES**

Segundo os preceitos da Defesa Civil, um abrigo deveria ser uma fase de resposta e reabilitação do desastre. Deveria ser um lugar seguro e um ambiente que proporcionasse proteção. O aluguel social, por sua vez, também deveria propiciar a dignidade de moradia àqueles vitimados por desastres. Por princípio, ambos deveriam ser temporários, pois que meramente paliativos, até que moradias seguras e dignas, implementadas a partir de políticas públicas de habitação, estivessem à disposição tanto de desabrigados como de desalojados.

A partir do contexto apresentado e com base nas entrevistas e visitas ao Abrigo do Bumba, chegou-se ao seguinte questionamento: O que se espera de um abrigo quanto às questões sociais, de segurança, de espaço, de organização, de administração, de educação, enfim, de questões necessárias à reconstituição da dignidade e da reconstituição da vida daqueles que viram suas expectativas interrompidas por desastres? O pagamento do aluguel social é feito conforme determina os preceitos legais, devendo propiciar moradia

digna? Há políticas públicas habitacionais eficientes e eficazes que garantam aos desabrigados e desalojados moradias dignas e seguras?

## **METODOLOGIA**

Trata este trabalho de um estudo de caso fundamentado na tragédia ocorrida no Morro do Bumba e no estudo das condições de moradia no abrigo montado para atendimento das famílias desabrigadas. Para sua realização fez-se necessário um pequeno levantamento do modo de vida de segmentos da classe trabalhadora desde a ocupação dos cortiços do século XIX até os dias atuais com a ocupação do abrigo montado no antigo quartel. Inicialmente, utilizando-se de revisão bibliográfica, foi feito o levantamento das condições de vida nos cortiços e nas favelas. A seguir, fez-se o levantamento das condições de vida no Morro do Bumba, através de pesquisa na internet, jornais locais e entrevistas com moradores da comunidade. Finalmente, para levantamento específico das condições de vida no Abrigo do Bumba, foi realizada pesquisa de campo qualitativa, adotando a observação direta, através de várias visitas ao local, no período compreendido entre agosto e outubro de 2013, realizando entrevistas informais com alguns moradores e com uma administradora do abrigo. As entrevistas seguiram como orientação um roteiro pré-estabelecido, mas foi aberta, na medida em que os entrevistados livremente narraram suas histórias. Por fim, para obter-se a opinião dos moradores das áreas adjacentes ao local de instalação do abrigo, foi realizada uma pesquisa quantitativa, através de aplicação de 31 questionários objetivos, tendo em vista a coleta de dados que traduzissem a relevância de questões relativas às instalações de abrigos e sua importância na vida da comunidade local.

## 1. URBANIZAÇÃO E HABITABILIDADE

Trata o presente capítulo da importância da urbanização para o desenvolvimento e crescimento das cidades. Todavia, constatamos que em geral a maioria dos projetos urbanísticos elaborados não abrange todos os segmentos sociais, havendo a priorização de uns em detrimento de outros. Embora pareça óbvia e não se discuta a importância da urbanização, é sabido que quando mal planejada, ou ainda, planejada com objetivo unicamente estético, tende a forçar a classe trabalhadora a procurar moradia em lugares irregulares, criando uma situação caótica, com o aumento da pobreza e da violência. Esse tipo de urbanização consolida o processo de desigualdade social pré-existente, com uns poucos privilegiados usufruindo das reformas urbanas e suas facilidades, enquanto a maioria – desprovida de recursos e excluída da vida cidadina.

Em geral, observamos que o processo de urbanização das cidades brasileiras segue a lógica da urbanização dos países subdesenvolvidos, de forma não planejada e ineficaz, muito provavelmente devido ao fenômeno de metropolização ser mais dinâmico que a legislação, haja vista que as metrópoles se desenvolvem com maior velocidade do que o ato político administrativo de planejamento do espaço, o que acaba por determinar um crescimento desordenado e o surgimento dos consequentes impactos sociais e ambientais. Essa urbanização sem planejamento deflagrou uma situação caótica nos grandes centros urbanos e capitais brasileiras, com intensificação progressiva da pobreza e da violência, contribuindo de modo decisivo para acentuar as desigualdades sociais, com alguns em condição de consumir quase ilimitadamente, enquanto outros vivem totalmente desprovidos de recursos, e muitas vezes até mesmo de trabalho, permanecendo à margem do sistema. Sobre tais aspectos da urbanização, o engenheiro sanitário Suetônio Mota (1999) afirma:

O aumento da população e a ampliação das cidades deveria ser sempre acompanhado do crescimento de toda a infraestrutura urbana, de modo a proporcionar aos habitantes uma mínima condição de vida..., a ordenação deste crescimento faz-se necessária, de modo que as influências que o mesmo possa ter sobre o meio ambiente não se tornem prejudiciais aos habitantes. Entretanto, a realidade do processo de urbanização é bem diferente do ideal. Na maioria dos casos esse processo ocorre a partir de um planejamento inadequado, gerando um crescimento desordenado, acompanhado da falta da infraestrutura capaz de garantir a mínima qualidade ambiental. (p.17).

Para ser eficiente, a urbanização precisa ser amplamente discutida e planejada. A simples visão técnica dos problemas urbanos não é o suficiente para a realização de um planejamento eficaz. Condições mínimas de infraestrutura precisam ser respeitadas. E certamente, um ponto que necessita ser amplamente discutido, é a necessidade da inserção da população no processo de planejamento, sendo considerados os aspectos sociais, culturais e econômicos, de forma que sejam atendidas as necessidades primordiais de habitação, trabalho, circulação e lazer.

Atualmente, muito se fala em qualidade de vida, e vários estudos mostram que o planejamento urbano e a conservação de recursos naturais podem contribuir para isso. Segundo o epidemiologista Oswaldo Paulo Forattini (1992)

Qualidade de vida é definida como o grau de satisfação no âmbito das áreas física, psicológica, social, de atuação, material e estrutural, esta pode ser considerada como individual e coletiva. (p.353).

Forattini (1992) diz ainda, “A qualidade de vida coletiva é a resultante de condições ambientais e estruturais que se desenvolvem na sociedade.” (p.353, p.356). Alguns indicadores para avaliar a qualidade de vida, são apontados por Forattini (1992):

- Ambientais: qualidade da água, do ar e do solo, contaminação doméstica e acidental;
- Habitacionais: densidade, disponibilidade espacial e condições de habitabilidade;
- Urbanos: concentração populacional, comunicação e transporte, educação, segurança e comportamento, poluição sonora e visual, local e paisagística;
- Sanitários: morbidade e mortalidade, assistência médica e hospitalar, estado nutricional;
- Sociais: condições socioeconômicas e de classes, consumo, necessidades e desigualdades, famílias e sexualidade, condições de trabalho, profissão, recreação, lazer e turismo, sistema político-administrativo.

As políticas públicas inadequadas de oferta de habitação para as populações de baixa renda, por décadas, contribuíram para o déficit habitacional no Brasil e incentivaram o descontrole do crescimento informal das grandes cidades brasileiras, que apresentam graves problemas de moradia e grande concentração de pobreza. (Carvalho 2008, p.1)

Se levarmos em consideração que a família tem na habitação seu principal espaço de sociabilidade, fica evidente a necessidade de elaboração de políticas públicas que pensem o indivíduo como parte do ambiente em todas as suas dimensões. Principalmente no que diz respeito ao sentido de pertencimento ao território, usufruto e direito à cidade e todas as suas facilidades e, acima de tudo, que se preocupe em garantir a cidadania e a redução das desigualdades sociais. Nesse sentido, entendemos que existe uma estreita relação entre saúde e habitação, e que devem ser consideradas todas as condições físicas do ambiente (água, esgoto, resíduos sólidos domésticos, drenagem urbana, controle de vetores, proteções da atmosfera, entre outros), bem como os fatores econômicos e sociais na criação de um ambiente saudável. Analisando esses fatores concluímos que a questão da habitação é muito mais complexa que uma área física onde simplesmente se ergue uma moradia. Essa questão implica um processo de vida saudável, estando intrinsecamente relacionada à qualidade de vida. Segundo a OMS, uma habitação saudável deve ter estrutura durável e segura, com escadas bem concebidas, janelas em alturas adequadas, localização correta de equipamentos domésticos e manutenção frequente, para garantir proteção contra traumatismos. Sendo necessário ressaltar que a habitação traduz-se em um dos primeiros e mais vulneráveis espaços de promoção da saúde.

A ineficácia do planejamento urbano praticamente compele a classe trabalhadora contra as encostas, favorecendo o surgimento das favelas, que se multiplicam à revelia do poder público. Suas moradias improvisadas, tanto quanto os cortiços do século XIX e os atuais abrigos pós-desastre, são formas indignas e miseráveis de habitação a que é forçada a população trabalhadora, sem nenhuma segurança ou bem estar. Frequentemente são habitações que colocam seus moradores em constante condição de risco, na maioria das vezes, sequer percebidos devido à falta de perspectiva de perigos relativamente iminentes, não só no espaço propriamente dito, como em seu entorno.

De modo geral, a favela se caracteriza pela ocupação desordenada, o que contribui substancialmente para a progressão e agravamento dos problemas já normalmente encontrados nas grandes cidades, muitas vezes potencializados pela ação das águas, durante as estações chuvosas. Sobre as consequências da urbanização, o jurista José Afonso da Silva (1997) afirma que:

A urbanização gera enormes problemas, deteriora o ambiente urbano, provoca a desorganização social, com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e de saneamento básico. Modifica a utilização do solo e transforma a

paisagem urbana. A solução desses problemas obtém-se pela intervenção do poder público, que procura transformar o meio ambiente e criar novas formas urbanas. (p.21)

Com relação às favelas, a arquiteta e pesquisadora de história urbana, Lilian Fessler (1994) explica:

As favelas materializaram no espaço a própria negação do saneamento, do controle e da modernização idealizada para a cidade. Lutando contra as forças que afastavam a população das suas condições de trabalho e dos seus círculos de vizinhança, as favelas inscreveram no espaço não somente a afirmação da necessidade imperativa da proximidade entre a moradia e o trabalho, mas também a resistência da população às transformações da modernização. (p.587).

## **1.1. VULNERABILIDADE E RISCOS DE MORADIA DA CLASSE TRABALHADORA**

Em sua forma mais rudimentar, vulnerabilidade é a qualidade do que é vulnerável, ou seja, o lado fraco por onde alguém ou alguma coisa pode ser atingido de forma a sofrer riscos, que podem culminar em danos. No estilo de vida atual, a vulnerabilidade apresenta inúmeras faces, abrangendo diversas dimensões. Assim, podemos falar em vulnerabilidade ao nos referirmos ao indivíduo como pessoa única e indissolúvel, tanto como parte integrante da família e da comunidade. O termo pode ser usado, ainda, para demonstrar a fragilidade em muitos sentidos. Assim é vulnerável tanto a família que habita uma moradia prestes a despencar da encosta, quanto o executivo que coloca todas as suas economias na ciranda financeira.

Sobre risco, no dicionário Michaelis (1998), a palavra é apresentada com origem no termo italiano “rischio”, significando “possibilidade de perigo, incerto, mas previsível, que ameaça uma pessoa ou coisa”.

Neste sentido, percebemos que os conceitos de vulnerabilidade e risco praticamente se complementam, sendo um, consequência do outro, já que a vulnerabilidade é o que coloca o indivíduo em situação de risco.

O risco, construção social, pode ser definido como a percepção do perigo, da catástrofe possível. Ele existe apenas em relação a um indivíduo e a um grupo social ou profissional, uma comunidade, uma sociedade que o apreenda por meio de representações

mentais e com ele convive por meio de práticas específicas... (...) O risco é a tradução de uma ameaça, de um perigo para aquele que está sujeito a ela e a percebe como tal (VEYRET, 2007).

Ao observarmos atentamente a maioria das cidades, percebemos situações distintas no que se refere às condições de vida: segregação espacial e social, crescimento de favelas e exclusão social, todos diferentes aspectos da não inclusão no estilo de vida dominante.

O conceito de risco alcança praticamente todas as dimensões da vida e envolve vários aspectos, tais como desemprego, miséria, violência, modo de vestir e de se portar, entre outros. Como o sociólogo Ulrich Beck (2000) demonstra: “O conceito de risco delimita portanto, um peculiar estado intermediário entre segurança e destruição, onde, a percepção dos riscos ameaçadores determina pensamento e ação”. (P.10). Sobre o discurso do risco, afirma o autor:

O discurso do risco começa onde a confiança em nossa segurança termina, e deixa de ser relevante quando ocorre o potencial catástrofe. O conceito de risco delimita, portanto, um peculiar estado intermediário entre segurança e destruição, onde a percepção dos riscos ameaçadores determinam pensamento e ação. (p.10)

O dicionário Aurélio (1999), por sua vez, afirma: *Risco* seria definido como situações em que há possibilidade mais ou menos previsíveis de perda ou ganho; perigo ou possibilidade de perigo, onde perigo é circunstância que prenuncia um mal para alguém ou para alguma coisa – aquilo que provoca tal circunstância – risco.

Como podemos observar, o termo risco e seus significados são bastante abrangentes. O risco acompanha o indivíduo do nascimento à morte e em todos os aspectos da vida. É como se existisse em função dela e embora não se possa erradicá-lo, é possível eliminá-lo em algumas circunstâncias e minimizá-lo em inúmeras outras, e isso só pode ser feito através de sua gestão. Gerir um risco significa identificá-lo, analisá-lo e avaliá-lo sob todos os aspectos, em busca de prevenção, minimização e eliminação.

Não raro, encontramos na imprensa escrita e falada, declarações de pessoas, vítimas de algum tipo de desastre, qualquer que seja a região da ocorrência, mas principalmente, os moradores de áreas visivelmente vulneráveis, que sendo abordados sobre o assunto risco, demonstram clara expressão de surpresa. O que se percebe geralmente é que as pessoas costumam subestimar os riscos porque acreditam que estão seguras e que são invulneráveis. Portanto, ao não percebê-los, não tomam nenhuma providência a respeito,

tendendo sempre a ignorá-los. Por outro lado, é natural que as avaliações de especialistas julguem o risco de forma puramente técnica e limitada. Para uma boa gestão é necessário o envolvimento tanto do público leigo quanto do técnico para chegarem juntos a uma solução que leve em consideração os fatores psicológicos, sociais e culturais daqueles sujeitos tidos como vulneráveis.

A percepção do risco deve considerar diferentes elementos. Portanto, para gerir um risco, é necessário compreender como os indivíduos e os grupos sociais percebem-no e se comportam diante dele. Segundo o sociólogo Pedro Roberto Jacobi (1999), a população, no geral, reage aos riscos conforme a percepção que tem sobre as situações de perigo potencial, mediadas por valores e crenças que articulam as diversas variáveis sociais, culturais, políticas, econômicas e psicológicas.

Favelas, cortiços e, nos últimos tempos, os abrigos, constituem uma forma de habitar da população trabalhadora brasileira. Por conseguinte, a falta de um plano de prevenção e gerenciamento de riscos, em função dos perigos enfrentados, mesmo que estes sejam inobservados por essa população, acaba por ocasionar riscos ambientais de maiores proporções, devido à invasão e contaminação de áreas que deveriam estar protegidas e preservadas, poluição de mananciais por contaminação de águas e uso indevido de produtos tóxicos, entre outros. Acredita-se que muitos dos riscos ambientais encontrados em cortiços são chamados de tradicionais por estarem associados à pobreza. Por conseguinte, colocam tanto a população como o meio ambiente em perigo. Riscos que são oriundos de habitações precárias, sem equipamentos de segurança, saneamento básico, serviço de coleta de lixo, precariedade das instalações elétricas, convívio com roedores e insetos atraídos pelo ambiente com poucas condições de higiene.

Um risco preocupante e bastante frequente nos grandes centros urbanos é o de incêndios em favelas. Segundo relatos do jornal *A Folha*, no dia 23 de agosto de 2012, a favela Estação Ipiranga, na região de Vila Prudente, Zona Leste de São Paulo, pegou fogo, ocasionando a interdição do viaduto Capitão Pacheco Chaves. De acordo com o Corpo de Bombeiros, a mesma favela sofreu um pequeno incêndio em 2010, quando foram destruídos dez barracos. Desta vez, dos 120 barracos existentes, 95 foram atingidos. A Defesa Civil Municipal informou que o incêndio destruiu 2.400 m<sup>2</sup> e 163 famílias, cerca de 600 pessoas, ficaram desabrigadas, porém não houve registro de vítimas fatais. Cinco dias depois, em 28 de agosto, foi a vez de uma favela no bairro Jardim Nadir ver destruídas 85 das suas 225 moradias. Informações dos bombeiros revelam que neste incêndio também

não houve mortes. Data de 18 de setembro de 2012, a notícia veiculada no EBC Brasil de que moradores da favela do Moinho foram vítimas, na véspera, - e pela segunda vez, em menos de nove meses, - de um incêndio de grandes proporções. O incêndio desabrigou cerca de 50 famílias e deixou uma vítima fatal. A notícia continua, informando que, ainda em meio aos escombros, os moradores já planejavam a reconstrução dos barracos no local.

O que comumente se observa é que a maioria desses incêndios ocorre porque muitas dessas comunidades não têm redes de energia elétrica oficiais, sendo seus moradores levados a recorrer a ligações clandestinas para desviar energia. Acontece que essas ligações geralmente são realizadas por leigos e com material inadequado, portanto propenso a causar curtos-circuitos. Outro fator relevante, é que muitos moradores sem ocupação formal sobrevivem da catação de material para reciclagem. Esse material de fácil combustão fica armazenado no interior ou nos arredores das moradias, o que faz proliferar todo e qualquer foco de incêndio. Associados aos riscos ocasionados pelos próprios moradores, embora muitas vezes inadvertidamente, há a escassez de programas de segurança contra incêndio, que envolvam os moradores dessas comunidades na elaboração de um plano de ação, bem como na formação de uma brigada que possa atuar de forma a prevenir ou combater incêndios de pequenas proporções, antes da chegada do Corpo de Bombeiros, além de ser capaz de atuar de forma efetiva, facilitando o acesso ao local da ocorrência, já que na condição de moradores, são os que melhor conhecem o lugar e suas peculiaridades.

Na região metropolitana do Rio de Janeiro, embora não se descartem os incêndios, os riscos mais frequentes estão relacionados aos deslizamentos e desmoronamentos. A área é cercada por morros, e sobre eles foram construídas muitas das mais de 600 favelas da cidade, estando 78 delas na cidade de Niterói, com uma população de 24.847 moradores<sup>1</sup>. Décadas de crescimento desordenado deixam essa região vulnerável à fúria das águas. O resultado são tragédias que se repetem constantemente. Segundo a SEDEC – Secretaria Nacional de Defesa Civil, no Brasil, os desastres relacionados às chuvas estão em 2º lugar, perdendo apenas para os relacionados às secas e estiagens prolongadas. A força das águas é implacável e leva tudo que está em seu caminho, não fazendo distinção de raça ou classe social. Contudo, a população mais pobre é a mais vulnerável, pois habita em lugar menos seguro e com problemas de infraestrutura, o que reforça a hipótese de que quanto menos

---

<sup>1</sup> IBGE, Censo Demográfico de 2010.

favorecida e assistida, mas ameaçada é a população. Sobre esta vulnerabilidade, comenta Norma Valencio (2011):

Assim, para as Ciências Humanas e, particularmente, para a Sociologia – e diferentemente do que os discursos hegemônicos inculcam – não é a intensidade ou magnitude de um fator de ameaça aquilo que configura imediatamente um desastre, mas o tecido social que esse fator encontrará; ou mais precisamente, é esse tecido social, em suas tramas econômicas, culturais, políticas, simbólicas e subjetivas que guarda a exata dimensão da afetação, indo desde um simples acidente a uma catástrofe. (p.21).

Várias tragédias se seguiram, mas, em 2010, uma em especial alarmou a cidade vizinha da capital Fluminense. Em Niterói ocorreu o trágico desabamento do Morro do Bumba e seu vizinho, o Morro do Céu. Um levantamento da Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Rio de Janeiro (Arpen-Rio), responsável por registrar os óbitos no cartório instalado no local, relacionou 48 óbitos. Diante da tragédia, o município se viu obrigado a decretar estado de calamidade pública.

## **1.2. MORADIA INSEGURA E A ATUAÇÃO DA DEFESA CIVIL**

No Brasil, apesar das primeiras sementes terem sido plantadas na década de 1940, somente na década de 1980, após a ocorrência de grandes desastres, é que ocorreu a implantação de um Sistema Nacional de Defesa Civil. Assim, em 16 de dezembro de 1988, foi assinado o Decreto nº 97.274, criando o primeiro SINDEC. Entretanto, somente seis anos depois, em 1994, mediante resolução do Conselho Nacional de Defesa Civil, foi aprovada a Política Nacional de Defesa Civil, que atribuiu as orientações e diretrizes gerais de atuação das esferas governamentais, referentes às demandas de saúde, assistência social, resgate, salvamento, etc. (MARCHEZINI, 2010).

De acordo com o SINDEC, sua estrutura é composta da seguinte forma: o órgão superior do sistema é o Conselho Nacional de Defesa Civil (CONDEC), o qual é constituído por representantes de diferentes Ministérios e dos órgãos da Administração Pública Federal. O órgão central, responsável pela coordenação, articulação e gerência técnica do sistema é a Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC), vinculada atualmente ao Ministério da Integração Nacional. Em âmbito estadual, os órgãos responsáveis são as Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil (CEDECs), que tem a incumbência de realizar a

coordenação e o controle das ações nessa esfera. Em âmbito municipal, respondem pela articulação, coordenação e gerenciamento das ações, as Coordenadorias Municipais de Defesa Civil (COMDECs).

Por Defesa Civil, o SINDEC compreende o “conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e reconstrutivas, destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar o moral da população e restabelecer a normalidade social” (BRASIL, 2006).

Quanto ao desastre, este não se limita ao fato ocorrido, as ações de socorro e ao resgate. O desastre se prolonga mesmo após a interrupção das chuvas, quando muitos dos afetados terão de ocupar os abrigos temporários (SIENA, 2009).

Dos desastres resultam desalojados e desabrigados, cujos números aumentam dia a dia em decorrência da vulnerabilidade social que se associa a uma produção frágil do espaço e, conseqüente exposição aos perigos naturais relativos às chuvas. Sobre os desalojados, o termo refere-se aos que tem de sair de suas habitações, temporária ou definitivamente, em função de evacuações preventivas, destruição ou avaria do imóvel, mas que não necessitam que as providências de abrigo sejam tomadas pelo Estado, pois encontram apoio de parentes ou amigos para abrigar-se em sua casa provisoriamente. Enquanto que, por desabrigados, são definidos aqueles que, na ausência de relações de parentesco, vizinhança, compadrio e afins que lhes permitam obter uma acolhida circunstancial, dependem exclusivamente do Estado na tomada de providência de abrigo.

Em 1994, a Política Nacional de Defesa Civil (PNDC), aprovada por uma resolução do CONDEC, trouxe vários conceitos para o arcabouço teórico da Defesa Civil Nacional, além de implementar o CODAR (Codificação de Desastres, Ameaças e Riscos). O Manual de Desastres elaborado pelo Ministério da Integração Nacional – Secretaria Nacional de Defesa Civil, no que se refere aos desastres relacionados com a construção civil, com danificação ou destruição de habitações – CODAR HT. CDH/CODAR – 21.301 caracteriza a danificação e a destruição de residências como a consequência natural da construção de unidades residenciais em áreas inseguras e em desacordo com as normas de segurança construtiva. Informava ainda que estes problemas ocorrem com maior frequência nos países pouco desenvolvidos e nos estratos populacionais marginalizados econômica e socialmente, nas sociedades mais desenvolvidas. Como principais efeitos adversos, o Manual dizia que, além dos danos materiais e dos prejuízos econômicos causados pela danificação ou destruição das habitações e pela perda dos pertences, que não

puderam ser retirados antes da ocorrência do desastre, haveria que se considerar os danos humanos, inclusive mortes, causados pelo tombamento de paredes, escorregamentos de solos ou corridas de massa.

Em abril de 2012, foi promulgada a Lei 12.608, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDC) e, em agosto de 2012, o MIN (Ministério de Integração Nacional) promulgou uma Instrução Normativa com base na Lei 12.608, que estabeleceu procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos municípios, estados e pelo Distrito Federal. Passou-se então a adotar o COBRADE (Codificação Brasileira de Desastres) em substituição ao CODAR. O COBRADE inclui na categoria de Desastres Tecnológicos, o grupo 4, referente aos desastres relacionados a obras civis, cujo subgrupo 2.4.1.0.0 refere-se ao colapso das edificações.

## **2. O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA CIDADE DE NITERÓI.**

Tomando como base a necessidade de urbanização dos espaços citadinos e considerando os conceitos de vulnerabilidade e risco, buscamos neste capítulo entender alguns aspectos do processo de urbanização da cidade de Niterói, procurando detectar especificamente o porquê das classes trabalhadoras ficarem praticamente confinadas aos espaços pouco favorecidos à mercê dos mais variados riscos.

No contexto da sociedade brasileira, datam do século XVII os primeiros planos e mapas dos assentamentos urbanos, com desenhos das cidades de Salvador, Rio de Janeiro, Olinda, Recife e São Luiz, o que comprova que a América Portuguesa iniciou aí a adoção de um código de regularização das cidades. Mas somente no século XVIII, em 1750, acontece na história do Brasil a primeira reforma urbana planejada, conhecida como Reforma Pombalina, que estabeleceu uma política de modificações rigorosas para o traçado urbano e arquitetônico das cidades e das vilas, com a aplicação de regras de alinhamento e traçado urbano, no qual a praça era o ponto central, com previsão da localização da igreja, do pelourinho, da casa da câmara, da cadeia e de outras edificações públicas. As residências privadas eram construídas em lotes concedidos e alinhados para receber o mesmo tratamento externo. Esse foi, ainda, o momento de inserção da medicina higiênica no governo político dos indivíduos. A questão da salubridade levantada pela medicina liga-se aos interesses do país, já que as epidemias, febres, focos de infecções e contágio de água e ar sempre foram problemas para a administração colonial.

Problemas com moradias afligem, de forma substancial, moradores e governantes de várias partes do mundo. No Rio de Janeiro e em especial em Niterói, muito mudou quanto à formação urbana da cidade. Cuidou-se do embelezamento, da pavimentação e urbanização de praças e ruas, mas quase nada se fez quanto à solução para os problemas habitacionais. Dos cortiços do século XIX às favelas de hoje, quase três séculos se passaram, mas perduram as incertezas, a insegurança, a falta de saneamento, a insalubridade e a falta de moradias em condições dignas de habitabilidade. Riscos ambientais, para a saúde e para a sociedade como um todo, continuam fazendo parte da rotina diária daqueles que, por falta de opção - ou ainda que pela melhor delas -, habitavam os cortiços do século XIX, atualmente habitam as favelas e, nos últimos anos, os abrigos pós- desastre.

Apontados como refúgio das “classes perigosas”, os cortiços da cidade do Rio de Janeiro eram tidos como focos disseminadores de doenças e de todo tipo de maus vícios,

tornando-se alvo de higienistas, que não hesitaram em colocá-los abaixo, em defesa de uma cidade urbanizada e livre de problemas de saneamento e segurança. Sobre a relação entre sanitarianismo e urbanização, a arquiteta Cristina de Campos (2002) afirma:

Em sua fase urbana, o sanitarianismo caracterizou-se pela elaboração de regulamentos [se refere aos Códigos Sanitários de 1894 e 1918], tanto para a parte física, com a definição de medidas de arruamento, de habitação, etc., como para o cotidiano na cidade, pois a nova estruturação urbana trouxe consigo novos hábitos para os habitantes (p.38).

Cortiços abaixo, sem teto, sem pertences e sem opção, cabem às classes trabalhadoras, se refugiarem em locais afastados do centro, longe da urbanização, das opções de trabalho e sobrevivência ou subir os morros onde constrói nos moldes antigos, casebres de sobras de madeiras, telhas, portas e janelas. Da forma que a conhecemos hoje, a favela só foi reconhecida oficialmente na década de 1940, sendo sua origem e sua expansão inicial uma lacuna na história. O século XX foi marcado pela expansão dessas moradias, principalmente a partir dos anos de 1940, devido ao êxodo rural, quando trabalhadores migraram para os grandes centros em busca de melhores condições de vida. Esse processo, que parece não ter fim, atravessa os séculos XIX e XX e perdura no XXI.

Todavia, deve-se ressaltar que, embora as favelas permaneçam compondo o cenário carioca e fluminense, frequentemente vistas sob o rótulo de reduto de pobreza e marginalidade, suas moradias já não se resumem a simples barracos construídos com restos de madeira e sobras de material. Muito embora eles ainda representem um número expressivo, o que se observa com mais frequência são habitações construídas em alvenaria, por vezes com mais de um andar, - algumas providas de terraço; razoavelmente abastecidas de algum conforto tecnológico - mas visivelmente deficientes e inadequadas. Construídas de forma desordenada e irregular, sem qualquer preocupação com questões básicas de habitabilidade, como conforto térmico, controle de umidade, ruído, ventilação, iluminação e salubridade, acabam por refletir em danos para a estreita relação entre saúde e habitação.

Tal como na cidade do Rio de Janeiro, em Niterói, área metropolitana, a classe trabalhadora não teve sorte diferente no que concerne à construção de suas moradias.

Conhecida como Bandas D'Além, a data oficial de fundação da cidade de Niterói, estabelecida através da Deliberação n.º 106, de 10 de março de 1909, é 22 de novembro de 1573. É a data que consta do Auto da Posse da Sesmaria.

O cacique Araribóia teria recebido as terras em atendimento a uma petição que encaminhara a Mem de Sá. Na verdade, os Temiminós, trazidos do norte da capitania de São Tomé para participarem da luta contra os franceses, já estavam estabelecidos aqui desde 1568, no entanto, as lutas que ainda travavam contra os Tamoios podem ter impedido a realização da cerimônia de posse.

A paisagem da região sofreu poucas modificações até o início do século XIX. Ao longo desse tempo as terras foram ocupadas, por propriedades agrícolas, basicamente para subsistência de seus habitantes. Segundo nos diz (Campos 1968. p.138 apud Luccock 1975):

A inalterabilidade na fisionomia da paisagem das Bandas d'Além, em inícios do século XIX, pode ser observada a partir do relato do viajante John Luccock, que a descreveu, em 1808, “por essa época, [...] São Domingos e Praia Grande, no lado oposto [à cidade do Rio de Janeiro] eram lindas aldeias pequeninas, constituídas de um punhado de casitas dispersas e mergulhadas no seio da floresta”.

Essa situação se alterou por volta de 1813, com a chegada da Corte Portuguesa na cidade do Rio de Janeiro, quando houve um substancial aumento de necessidade de gêneros alimentícios para o seu abastecimento, impulsionando sobremaneira a agricultura local.

Sua localização estratégica, às margens da Baía de Guanabara, próxima da cidade do Rio de Janeiro, a presença de um porto de atracação e a boa fama dessas paragens chegaram ao conhecimento do Príncipe Regente D. João VI, que em companhia de sua família, visitou a região pela primeira vez em 1816, tomando grande apreço pelo lugar. Neste momento o futuro da Praia Grande foi definido e iniciou-se aí uma intensa integração afetiva entre a capital do império e a Banda D'Além.

Em 1819, o monarca eleva o pequeno povoado à condição de vila, denominando-a Vila Real da Praia Grande. A ascensão da Praia Grande à Vila trouxe considerável desenvolvimento para a região. Era visível o crescimento populacional e a ascensão político social, tornando-se clara a necessidade de investimentos em obras públicas.

A medida que se desenvolvia o pequeno povoado em torno do largo de São Domingos, tão bem retratado por Ferrez, como mostrado na Foto 1, transformava-se em local de residência alternativa, para quem desejasse e pudesse se transferir do

congestionado centro urbano do RJ. Assim é relatado por Campos (1968, p.138 apud Luccock 1975):

Poucos anos depois, o mesmo viajante observou, em 1813, as mudanças no aspecto da Praia Grande, impulsionadas com a chegada da corte portuguesa ao Rio de Janeiro. Neste momento, Luccock relatou a existência de inúmeras casas de proporção pequena, as quais contornavam todo o litoral. Destacou também que a região era populosa, arriscando afirmar que “nenhum dos pontos vizinhos da capital passou por tão vantajosas transformações”.

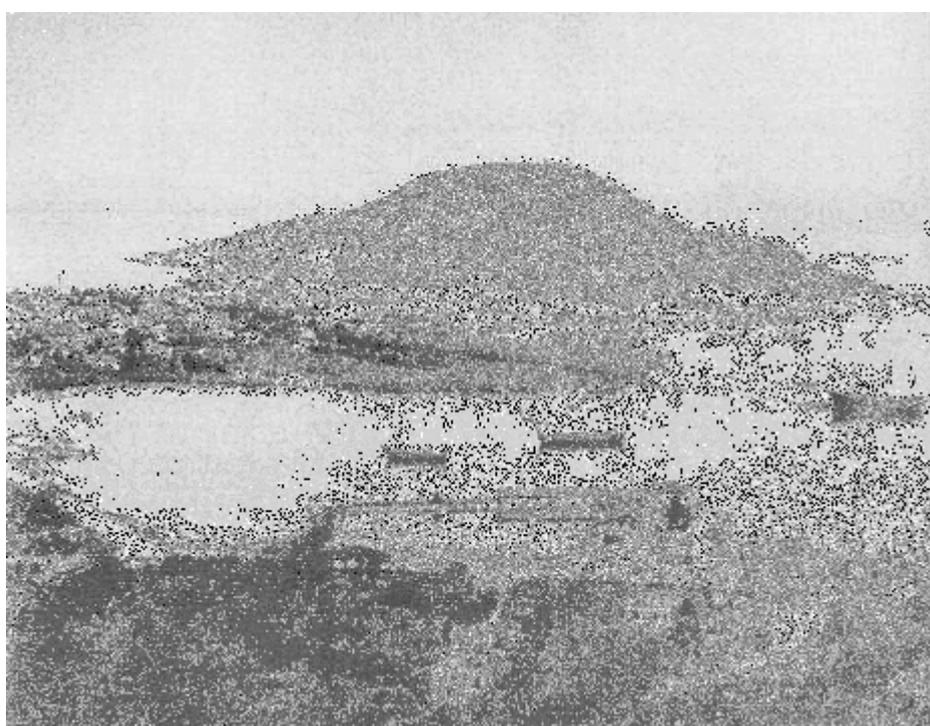


Foto 1: São Domingos com os embarcadouros (1865)  
Col. Gilberto Ferrez. In.: Pedro Vasquez. Niterói e a Fotografia: 1858-1958. Niterói  
FONTE: FUNIARTE, 1994

No caso específico de Niterói, durante o século XIX, a questão da urbanidade foi motivo de preocupação por parte do poder legal, que em virtude da presença constante de membros da corte e do adensamento populacional, vê-se empenhada na construção de um espaço urbano moderno, digno do *status* de vila. Assim, teve início nesta época o primeiro projeto urbanístico da cidade. De acordo com Campos (1968, p.189):

A produção do espaço, principalmente o urbano, expressou um momento histórico onde a elite dominante estabeleceu seus interesses e perspectivas. Os projetos urbanísticos implementados em Niterói, no decorrer do século XIX, evidenciaram o interesse da Câmara em galgar e/ou manter posições político-administrativas. A estratégia da Câmara, desde a sua instalação, de equipar o espaço urbano em construção de elementos que o tornasse “moderno”, civilizado e que pudesse concorrer para que, a vila e depois cidade de Niterói, tivesse relevância urbana no contexto geral do Brasil, surtiu efeito no momento da escolha da capital da Província do Rio de Janeiro, a partir do Ato Adicional (1834).

De influência renascentista, em 1820 foi elaborado um Plano de Edificação da vila, que substituiu os antigos caminhos que ligavam o litoral da vila ao seu interior, por praças, ruas retilíneas e de largura idêntica, dando à Praia Grande um aspecto regular e capaz de incorporar posteriores crescimentos da população, Campos (1968 p.142).

O traçado adotado para a elaboração do projeto urbanístico trazia para os espaços o planejamento como um fato artístico, com a natureza subjugada à vontade e ao capricho dos homens. Posturas de como viver no espaço urbanizado foram elaboradas pela Câmara de vereadores e faziam menção ao modo de conduta das pessoas, vistas exclusivamente como seres urbanos. Tal como descrito no Código de Posturas da Câmara da Vila Real da Praia Grande, 1833:

Todo e qualquer habitante desta vila e seu Termo é obrigado a mandar fazer diariamente o despejo das imundícies e águas impuras dentro do mar, nos lugares próximos a ele e nos outros lugares ou valas que mais remotos estiverem da povoação, em cuja distância não incomode os moradores das respectivas povoações, às 11 horas nas noites de verão e às 10 nas horas de inverno. (...) E o mesmo se deve entender a respeito do lixo, à exceção daquele que não sendo impuro se pode aplicar para entulhar as cavidades que houverem na praia.

Se por um lado temos o embelezamento e valorização do espaço urbano, por outro, temos a clara visão da segregação das camadas mais pobres da população. Oprimida por um plano de urbanização elitista, a classe trabalhadora se vê compelida a abandonar seus espaços, agora regidos e controlados por autoridades legais, imbuídas da tarefa de zelar pela primazia das construções. Desta forma, tal como já acontecera na cidade do Rio de Janeiro, resta também, aos pobres de Niterói, abandonar o centro urbanizado e refugiar-se nas periferias, obviamente em locais sem saneamento e condições dignas de habitabilidade.

É o que consta do Livro de Registros e Ordens e mais Papéis pertencentes à Câmara da Vila Real da Praia Grande (1819-1828), registro 6, de acordo com Campos (1968, p. 146):

Sendo necessário preservar alguma regularidade no projeto e forma exterior das casas, para que uma liberdade absoluta de edificar não venha a produzir deformidades e defeitos notáveis, que convém prevenir e acautelar, a ninguém será permitido levantar casas novas, nem fazer consertos exteriores nas já existentes, sem licença da Câmara, que determinará o arruamento e o prospecto.

Neste sentido, podemos afirmar que, a exemplo de outros centros urbanos, em Niterói, também prevaleceu a opção pelo embelezamento e favorecimento de uns em detrimento de outros. Visto que as autoridades locais impunham suas regras e adotam uma atitude excludente, ao construir um espaço, onde o importante não é a humanização da área a ser habitada pelo homem, qualquer que seja sua classe social, mas sim a construção de um espaço que valorize e privilegie, exclusivamente, o atendimento das necessidades das elites sociais. Conforme vimos em Campos (*ibidem*):

Nos cantos e esquinas das quatro ruas, que dão ao Rossio, e nos dois cantos da Praça sobre o mar a ninguém será permitido levantar senão casas de sobrado. = No meio dos lados do Rossio, e em todas as outras ruas, será livre edificar casas de sobrado, ou térreas: sempre que aquelas tenham trinta e cinco palmos de altura, e estas dezessete, sendo de doze a altura das portadas.

A Vila que crescia em forma e importância teve seu crescimento acelerado substancialmente quando, em 1834, foi implantado o serviço regular de barcas a vapor ligando as duas margens, com o intuito de incrementar o comércio, uma vez que, muitas de suas chácaras e fazendas supriam parte das necessidades de abastecimento da corte. As vantagens desse novo tipo de embarcação era a rapidez na travessia, regularidade e comodidade, já que até então o transporte era feito por barcos de pequeno porte. Devido à facilidade na travessia, o território foi gradativamente sendo ocupado por pessoas em busca de tranquilidade e de trabalhadores em busca de ocupação nas lavouras.

Em 28 de março de 1835, a Vila Real da Praia Grande tornou-se sede da capital da Província do Rio de Janeiro, com o nome de Imperial Cidade de Nictheroy<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>A palavra indígena Niterói, que a partir de 1835 passou a ser denominação da cidade, então capital da Província do Rio de Janeiro, oferece interessantes e curiosas observações: nome Niterói é corruptela de “i-i-

Ao fim do século XIX, a eclosão da revolta da armada<sup>3</sup> (1893) destruiu vários prédios na zona urbana e bairros litorâneos e paralisou as atividades produtivas da cidade, o que contribuiu para a transferência da capital para Petrópolis. Esta condição permaneceu por quase 10 anos, possibilitando sua entrada no século XX com o projeto de reedificação da Capital.

No período posterior à Segunda Guerra Mundial (1939-1945), o aumento da migração para a cidade, especialmente do interior do estado do Rio de Janeiro e da Região Nordeste do Brasil, resultou na ocupação dos morros da cidade, especialmente do Morro do Estado, formando as chamadas favelas.

Amplamente difundida, a favela é vista como “lepra da estética”, sendo denunciada por muitos, como um espaço anti-higiênico, insalubre e local de concentração dos pobres perigosos, área sem lei. A favela chama a atenção de Mattos Pimenta (1926) que projeta suas preocupações de reformista, de sanitarista, mas também de alguém que se preocupa com o lado estético e arquitetônico das cidades. Em seu discurso no Rotary Club (1926), o médico sanitarista Mattos Pimenta assim descreve as favelas:

Desprovida de qualquer espécie de policiamento, construídas livremente, de latas e frangalhos em terrenos gratuitos do Patrimônio Nacional, libertadas de todos os impostos, alheias a toda acção fiscal, são excelente estímulo à indolência, atraente chamariz de vagabundos, reducto de capoeiras, valha coito de larápios que levam a insegurança e a intranqüilidade aos quatro cantos da cidade pela multiplicação dos assaltos e dos furtos.

---

terói” que significa “água que se esconde”, ou melhor “água escondida o”, cuja tradução hoje é aceita. *In.*: Divaldo de Aguiar Lopes. Fragmentos. Niterói. **O Estado**. 25.11.1952.

<sup>3</sup> Reação à atitude do Presidente da República, Marechal Deodoro da Fonseca que, em meio a uma crise institucional, agravada por uma crise econômica, e com dificuldades em negociar com a oposição, em flagrante violação da Constituição recém promulgada em 1891, ordenou o fechamento do Congresso. [HTTP://p1.wikipedia.org/wiki/Revolta\\_da\\_Armada](http://p1.wikipedia.org/wiki/Revolta_da_Armada)

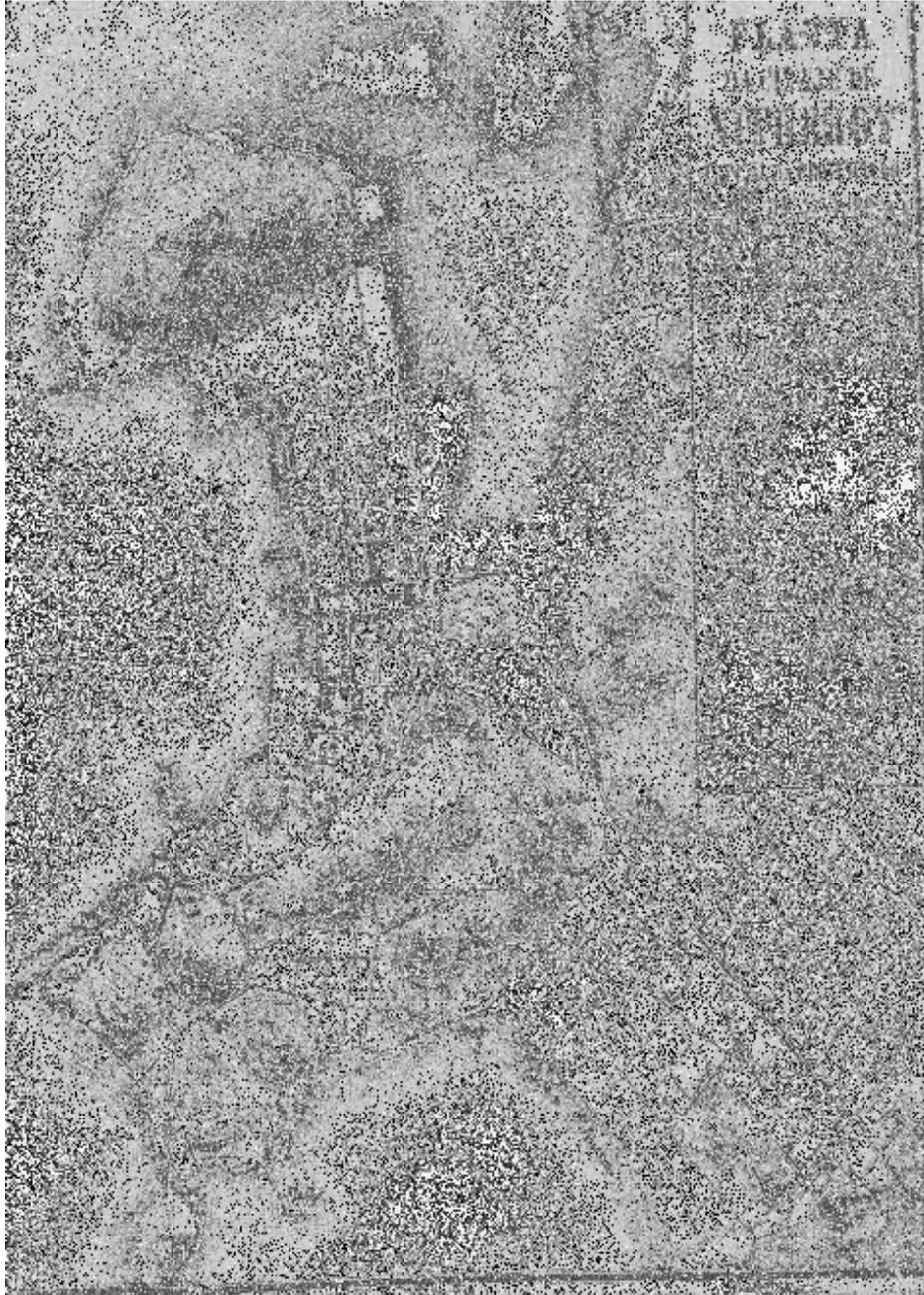


Figura 1: Planta da cidade de Niterói, capital da província do Rio de Janeiro (1844)

A estruturação urbana do município sofreu um grande impacto na década de 1970 com a conclusão da Ponte Presidente Costa e Silva (Rio Niterói) em 1974, realizando a ligação viária com a cidade do Rio de Janeiro. Houve um redirecionamento dos investimentos públicos na cidade, objetivando logicamente a expansão urbana regional e local, exigindo a adequação e ampliação da infraestrutura básica existente, visando ao crescimento do mercado imobiliário.

Diante do exposto, vimos que a urbanização da cidade de Niterói teve um processo de planejamento inadequado, imposto pelas autoridades locais, que tinham como principal

objetivo o embelezamento urbano, dificultando à população com poucas economias construir na região. O que demonstra uma atitude completamente excludente, adotada pelos setores da elite dirigente, na construção do novo espaço.

Segundo dados do último censo do IBGE (2010), a população estimada de Niterói é de 487.327 habitantes, distribuídos em uma área de 129,3 km<sup>2</sup>. A cidade é considerada um dos principais centros financeiros, comerciais e industriais do Rio de Janeiro, sendo a 12<sup>a</sup> entre as 100 melhores cidades brasileiras para negócios. Apresenta alto índice de investimentos imobiliário e comercial. O desenvolvimento atual justifica-se pelo fato do município estar ligado a uma série de investimentos industriais importantes nos setores ligados à cadeia produtiva de petróleo e gás, o que leva a região a responder por 70% do parque instalado do setor, concentrando desde empresas de offshore, com destaque para a reinauguração de estaleiros, bem como com a reforma e a manutenção de plataformas e estruturas offshore, além da construção de embarcações para o transporte de passageiros. O IBGE indica que o PIB nominal de Niterói é o quinto maior do estado do Rio de Janeiro, só ficando atrás da própria capital e dos municípios de Duque de Caxias, Campos dos Goytacazes e Macaé, além de ser o 45<sup>o</sup> município mais rico do Brasil. Embora ocupe o 5<sup>o</sup> lugar quanto ao número de habitantes, o que corresponde a 4,11% do total da população da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, Niterói é o segundo maior empregador formal do Estado, apresentando o melhor Índice de Desenvolvimento Humano e o terceiro melhor do país. Além disso, a cidade está entre as mais alfabetizadas do país e o melhor nível de alfabetização do estado, apresentando também, a menor incidência de pobreza, população com maior renda mensal *per capita* e o maior índice de longevidade do Rio de Janeiro.

Apesar do desenvolvimento econômico, a segurança da cidade parece ter seguido o caminho inverso. A população convive e protesta contra o alto índice de violência que cresce em ritmo desenfreado. É o que podemos observar na reportagem exibida no noticiário Bom Dia Rio exibida em 13 de setembro de 2013 (<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/09/moradores-reclamam-do-aumento-da-violencia-em-niteroi-rj.html>):

Moradores de Niterói, na Região Metropolitana do Rio, dizem que são vítimas frequentes de assaltos, tanto nas ruas quanto nas próprias casas. Eles também reclamam da falta de policiamento, conforme mostrou o Bom Dia Rio desta sexta-feira (13)... Os dados do Instituto de Segurança Pública (ISP) comprovam o aumento no índice de criminalidade. Na área da 79<sup>a</sup> DP (Jurujuba), responsável pelo patrulhamento e na área de São Francisco, foram 105 veículos roubados nos

primeiros sete meses neste ano e 48 no mesmo período do ano passado - um aumento de 118%. Os roubos a pedestres também aumentaram - foram 173 casos este ano contra 127 em 2012 - 36% a mais. Já os roubos em geral subiram 40% - 280 em 2012 e 394 em 2013.

O boom imobiliário, outro fator apontado pelos moradores da cidade como um dos responsáveis pelo desenvolvimento é também um dos responsáveis pelo caos implantado na cidade. A pequena Vila do Século XVIII parece sucumbir diante da Selva de Pedra. Bairros tradicionais e tranquilos como o de Santa Rosa, hoje conhecido como Jardim Icaraí, perdeu sua característica de bairro residencial, cedendo seus espaços para a construção de Condomínios de Edifícios, lojas e bares. Esse caos imobiliário reflete de forma direta no trânsito da cidade. Atualmente, não existe mais o conhecido “Rush” dos horários de pico, pois o tráfego congestionado e as ruas entupidas de carros passaram a fazer parte da rotina diária do cidadão niteroiense.

Se por um lado crescem os empreendimentos imobiliários, por outro 5,69% da população total da cidade, algo em torno de 24.847 pessoas continuam confinadas nas 78 favelas da cidade, sem usufruir das facilidades da vida cidadina e vulneráveis à ocorrência de danos e riscos.

A história da instalação do lixão de Niterói no Morro do Bumba e da formação de uma comunidade no local, culminando com a tragédia de 2010, serão apresentadas no próximo capítulo. Todavia, cabe aqui destacar que a instalação da comunidade do Morro do Bumba não está à parte do processo de urbanização da cidade de Niterói, pelo contrário ela é parte desse processo, que foi tratado neste capítulo.

### **3. A TRAGÉDIA DE VIÇOSO JARDIM EM NITERÓI**

Diante de projetos de urbanização que se preocupam mais com o embelezamento das grandes cidades e conseqüente bem estar daqueles que podem usufruir das vantagens dos Centros Urbanos, a classe trabalhadora visivelmente relegada aos espaços inseguros, se submete à sorte, aos desígnios da natureza e ao descaso das autoridades públicas. Assim, em abril do ano de 2010, desmoronamentos e deslizamentos de terra causaram a morte de 168 pessoas e deixaram cerca de sete mil desabrigados, considerando toda a cidade de Niterói.

As fortes chuvas que caíram naquela época atingiram de forma fatídica duas comunidades do bairro de Viçoso Jardim, em Niterói, conhecidas como Morro do Céu e Morro do Bumba. Neste trabalho buscaremos nos ater, mais detalhadamente, ao Morro do Bumba, embora as duas comunidades fossem vizinhas à época do desabamento e os desabrigados do Morro do Céu, inicialmente, abrigados no GCAM (Grupo de Companhias de Administração Militar - GCAM, localizado na Rua Galvão, no bairro do Barreto, em Niterói), tenham sido remanejados para o 3º BI (3º. Batalhão de Infantaria, localizado na cidade vizinha de São Gonçalo, no bairro de Venda da Cruz), onde se encontram os desabrigados do Morro do Bumba, continuando desta forma a relação de vizinhança. A tragédia do Bumba, como ficou conhecida, contabilizou 47 óbitos, sendo 12 crianças, no entanto, moradores afirmam que nunca foram encontrados os corpos de duas senhoras e um motorista, o que elevaria esse número para 50.

O que mostraremos agora é a história do Bumba construída pelo ponto de vista de uma moradora do local. Trata-se do resultado do encontro com Dona E., uma ex-moradora com quem tivemos uma longa e esclarecedora conversa. Embora não tenha sido recolhida ao abrigo, por ter encontrado apoio em seus familiares e logo a seguir ter sido contemplada com uma unidade habitacional, Dona E. costuma visitar o abrigo levando conforto aos seus ex-vizinhos. Nosso encontro aconteceu na casa de sua irmã, no bairro vizinho de Galeria Cruzeiro, a seguir ela fez questão de nos acompanhar na primeira visita ao abrigo.

Emocionada, porém convicta em sua narrativa, Dona E. contou com detalhes a vida em Viçoso Jardim, onde foi morar em 1983 quando se casou, passando a residir em um pequeno prédio que ficava distante menos de 800 metros da rua de acesso ao Morro. Nessa época, caminhões de lixo, mesmo que em menor quantidade, ainda circulavam despejando o lixo no alto do morro, que originalmente não passava de uma pequena elevação. O local

ainda não era muito habitado, existiam poucas casas de alguns antigos moradores, alguns deles ex catadores. Dona E. lembra, com saudades, da existência de uma pequena horta que servia aos moradores locais e que devido a presença do lixo acabou sendo abandonada. Naquela época, não havia abastecimento de água, o que só veio a ocorrer com a instalação da caixa d'água pela CEDAE, um evento recebido com festa pela comunidade que se sentia prestigiada com as facilidades da água encanada. Lembra que havia uma plantação de mamona numa área em que não se podia construir, porque à noite era possível ver pequenas chamas acessas; um fenômeno que os moradores locais costumavam chamar de “foguinho” e que levava um ar de mistério ao local.

Em 1993, a prefeitura de Niterói construiu no sopé do morro, na altura da segunda rua de acesso, 4 casas de tijolos de cimento que foram sorteadas entre os moradores mais antigos, tendo sido Dona E., uma das contempladas. A família, feliz com sua sorte, fez melhorias e transformou a pequena casa, segundo palavras dela, em um “duplex com terraço”, onde viveram por 17 anos. No dia do desastre sua área de serviço foi invadida por espessa camada de lama e chorume. Posteriormente, a casa foi interditada e demolida pela prefeitura. O espaço desocupado é contíguo à área de uma antiga garagem de ônibus, que foi igualmente demolida, cedendo espaço para a edificação do Conjunto Habitacional de Viçoso Jardim que foi destinado a parte dos moradores desabrigados.

Emocionada, Dona E. contou que a vida na comunidade era tranquila, mesmo tendo conhecimento da existência de tráfico de drogas. As melhorias promovidas pela prefeitura levaram qualidade de vida aos moradores do local. Embora cientes da presença do “foguinho”, do chorume e da grande quantidade de água que descia pelas encostas todas as vezes que chovia forte, ninguém imaginava a tragédia que estava por vir e todos viviam confiantes e até satisfeitos com as melhorias promovidas pela prefeitura.

Segundo seu relato, em dezembro de 2009 caiu a primeira casa do Morro, mas não houve mortes. Em janeiro de 2010, novo desabamento e desta vez uma senhora veio a falecer. Nas duas ocasiões, a Defesa Civil esteve no Morro, mas não houve alerta de novos desastres. No dia do desastre, Dona E. não estava em casa, mas ouviu de seus vizinhos que agentes da Defesa Civil estiveram na área por volta das 16h00 para vistoriar o topo do Morro que, por ser plano, se transformara em um “piscinão”, no entanto, não fez nenhuma recomendação, disse apenas que voltariam mais tarde.

A partir desse momento, Dona E. visivelmente emocionada, relatou o que ouviu de seus vizinhos: “No dia 7 de abril de 2010 em torno de 20h30min os moradores ouviram

algumas explosões que pareciam batida de carro, em seguida aconteceu o deslizamento”. A partir daí se instalou o caos. Chovia, estava escuro, ninguém sabia exatamente o que havia acontecido e menos ainda a extensão da tragédia. “As pessoas se desesperavam à procura de seus parentes e amigos, e cavavam com as mãos à procura de sobreviventes.” As primeiras 48 horas foram de dor, angústia e pânico. Passados os primeiros dias, quando todos os esforços se concentravam em resgatar sobreviventes e corpos, os moradores foram instruídos a se cadastrar para providências futuras. Devidamente cadastrada, Dona E. começou a receber o benefício do Aluguel Social em maio de 2010. Em dezembro do mesmo ano recebeu um apartamento no condomínio construído no bairro, na mesma área onde morava antes de ter sua casa demolida. Dois meses depois, em fevereiro de 2011 foi suspenso o pagamento do Aluguel Social. Sorte igual, não tiveram muitos dos seus vizinhos, alguns deles ainda não receberam suas moradias e continuam no abrigo montado nas antigas dependências do 3º Batalhão de Infantaria.

Tomando-se como base a publicação da Revista Geo-Demo da UFF, de 12 de setembro de 2012, que considera, de acordo com dados do Censo Demográfico e da prefeitura Municipal de Niterói, uma previsão de 331 moradores na comunidade, concluímos que o desastre dizimou, praticamente, 15% da população local.

Com base nos dados da contagem da população em 1966, que era de 262 habitantes, e no censo demográfico em 2000, que era de 279 habitantes, apurado pela Prefeitura Municipal de Niterói (PMN) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), verificamos uma taxa de crescimento anual de 1,56%. Através dessas informações geramos uma projeção da população total de habitantes do Bumba para o ano de 2010, que seria de 331 habitantes, demonstrada no gráfico a seguir:

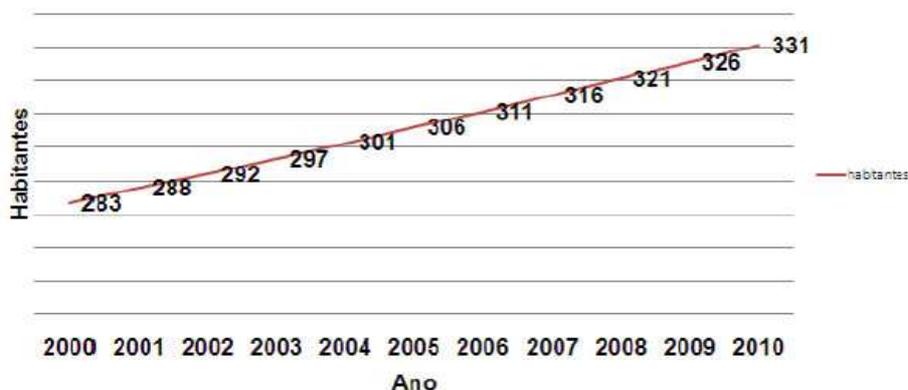


Gráfico 1: Estimativa de crescimento populacional  
Fonte: Revista Geo-Demo / UFF – Setembro 2012

Segundo alguns pesquisadores da Universidade Federal Fluminense, dentre outros, a tragédia ocorrida no Morro do Bumba era anunciada, pois a Comunidade se instituiu sem nenhum planejamento em uma área anteriormente destinada ao lixão da cidade. Alguns moradores relatam que não tinham medo, mas imaginavam que algum dia algo ruim pudesse acontecer. Não era incomum a ocorrência de fatos estranhos, como o mato pegando fogo sozinho em dias de muito calor; a presença de gás (metano) na forma de fumaça, quando se cavava um pouco a terra, e a incômoda presença de chorume escorrendo por baixo das casas em ocasiões chuvosas. A cor preta do solo que deslizou causando o desastre é resultado da decomposição do lixo.

Sobre a questão dos lixões, diz o presidente do Instituto Brasil Ambiente e consultor da Organização das Nações Unidas (ONU), Sabetai Calderoni (<http://meumundosustentavel.com/noticias/lixao-aterro-controlado-e-aterro-sanitario/>)

Existem três maneiras de dispor do lixo e de resíduos sólidos:

- A primeira é o lixão, uma área a céu aberto onde os resíduos são despejados, sem nenhum tipo de impermeabilização do solo. Não atendem a normas de controle – e estão proibidos no Brasil. “Apenas recebem resíduos jogados de qualquer maneira”. Eles atraem ratos, urubus, insetos e outros animais transmissores de doenças. No máximo coloca-se uma terra por cima do lixo. **“Como não há cuidado, o lixo vai desmoronando ao longo dos anos enquanto se acomoda”;**

- Outro é o aterro controlado, normalmente um lixão “remediado”, que é coberto por terra, e depois por camadas sucessivas de terra e lixo, mas **sem procedimentos de impermeabilização do solo.**

-Por fim, o aterro sanitário, onde o depósito de lixo obedece a **uma série de normas e procedimentos a fim de minimizar seu impacto sobre o meio ambiente.** Entre eles, a distância de no mínimo 100 metros de área construída e cursos d água, impermeabilização do solo com uma camada de dois metros de manta sintética, pedra e areia, alternância de lixo compactado com terra com argila, sempre terminando em grama, construção em desnível, drenagem de gás metano e chorume e tratamento adequado de todos os dejetos. Sua vida útil é de 20 anos.

Ainda, segundo Sabetai Calderoni:

No Primeiro Mundo, a opção é pelo aterro sanitário. Mas por falta de espaço, alguns países da Europa como Espanha, Alemanha, França e Grécia focam pesado nos incentivos à **reciclagem como um modo de aliviar os aterros e diminuir a quantidade de lixo.**

### **3.1. BUMBA: UM LIXÃO ENTRE A FAZENDA DO SARAIVA E A TRAGÉDIA**

O Morro do Bumba estava localizado numa área pouco íngreme, com aproximadamente 0,92 Km<sup>2</sup>, situado no bairro do Viçoso Jardim, Município de Niterói-RJ, distante 40 minutos do centro da cidade, fazendo fronteira com os bairros do Fonseca, Cubango, Caramujo e Ititioca. A região, situada no interior do maciço costeiro, caracterizada pelo relevo bastante acidentado, é conhecida como “mar de morros”. A população da região, estimada em 2010 (IBGE), aproximava-se dos 4.085 habitantes. A população do Morro do Bumba era em torno de 331 pessoas. Cabe aqui lembrar, que os moradores da área atingida pertencem, em sua maioria, à classe trabalhadora, embora houvesse no local um padrão de infraestrutura e serviços acima do normalmente encontrado nas chamadas comunidades faveladas.

Inicialmente, o local abrigava uma antiga fazenda. Após a morte do proprietário, a prefeitura desapropriou as terras por conta de uma dívida contraída devido ao não pagamento do IPTU – Imposto Territorial Predial Urbano - O local passou, então, em 1970, a ser o depósito de lixo oficial do município, conforme podemos observar nas Fotos Foto 2 e 3. O segundo lixão da cidade, uma vez que o primeiro funcionou durante muitos anos no aterro São Lourenço, no bairro do mesmo nome, hoje totalmente urbanizado. Por volta de 1983, na gestão do prefeito e médico sanitário Waldenir de Bragança (1983 / 1988), o depósito foi desativado, alguns dizem que devido à saturação, outros afirmam que a desativação só aconteceu por pressão da comunidade.

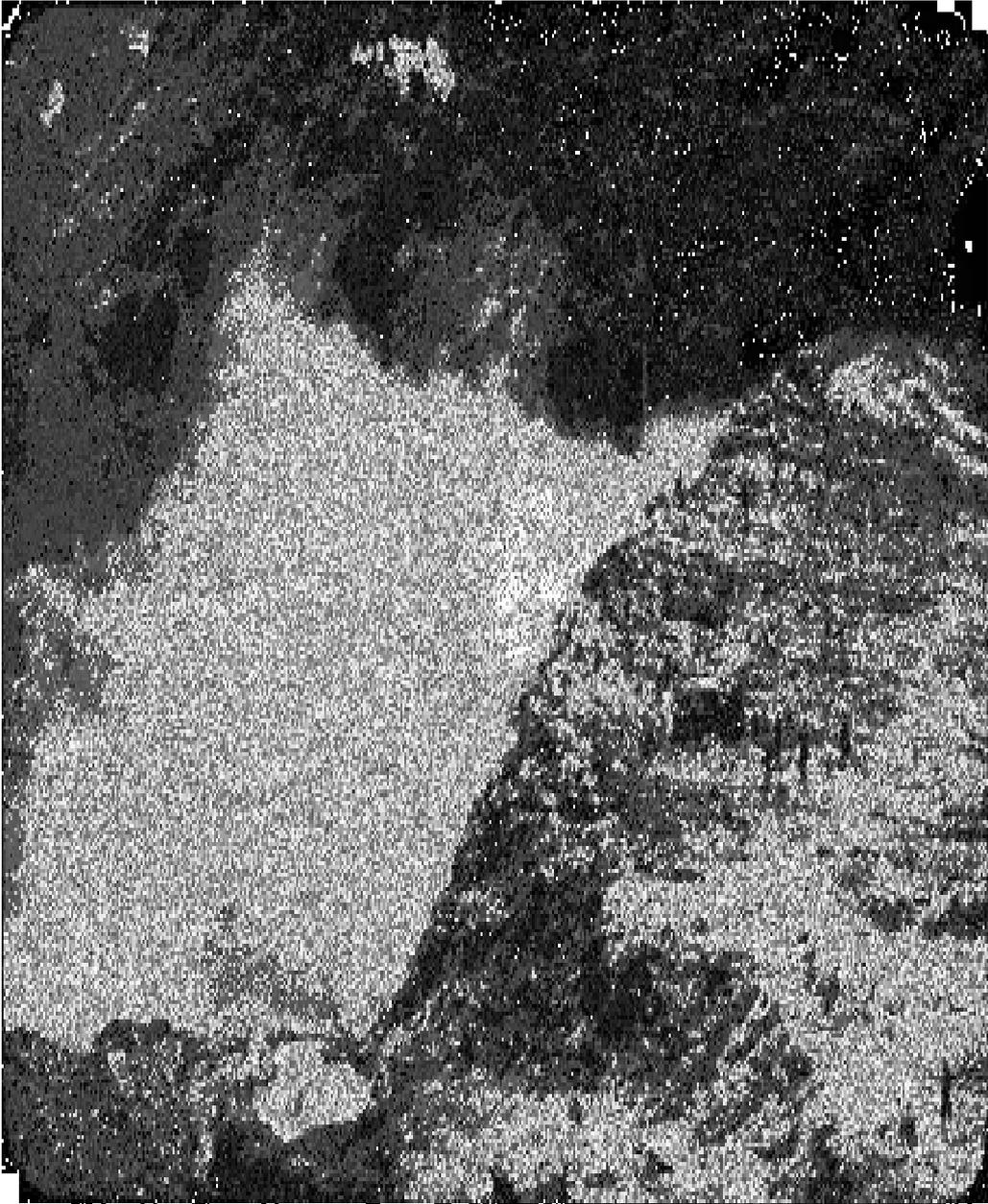


Foto 2: Imagem Aérea do Lixão do Bumba – 1975

Fonte: Luiz Edmundo de Castro - Blog do Departamento de Comunicação Social da UFF – IACS



Foto 3: Catadores em Atividade no Lixão do Bumba – 1975

Fonte: Luiz Edmundo de Castro - Blog do Departamento de Comunicação Social da UFF – IACS

Destituído de sua função, o morro começa a ser retomado pela natureza e a vegetação toma conta do lugar, por sua vez, lentamente, os ex catadores de lixo se organizam e constroem no local, pequenas e modestas casas. Nos anos seguintes, ficou proibida a ocupação da área, entretanto, aos poucos, outras famílias foram chegando e formou-se ali uma comunidade pequena e integrada. Na primeira gestão do prefeito Jorge Roberto Silveira (1989 / 1993) a prefeitura decidiu urbanizar a área levando luz, água, iluminação pública, bem como passou a recolher taxas por tais serviços. Incentivada pela falta de fiscalização e principalmente por receber paulatinamente investimentos públicos de infraestrutura e serviços, a ocupação seguiu desordenada e indiferenciada.

Durante o segundo mandato do governador Leonel Brizola (1991 / 1994), a Cedae (atual Águas de Niterói) fez sua primeira grande obra de saneamento em Niterói, justamente no Morro do Bumba, levando para o local, de helicóptero, uma grande caixa de água para atender aos moradores. Nesta época a prefeitura de Niterói levou para o Bumba o programa Uma Luz na Escuridão. Mais tarde, construiu uma escola municipal e implantou o programa Médico de Família. Posteriormente, o local ganhou quadra poliesportiva, uma igreja e uma creche. Devidamente maquiado, o antigo lixão do

Bumba adquiriu status de comunidade e atraiu para lá inúmeras famílias em busca de um lugar digno para construir suas vidas e moradias.

Desde 1983, o destino final do lixo coletado em Niterói é o Aterro do Morro do Céu, no bairro do Caramujo, vizinho à Viçoso Jardim, onde uma imensa clareira foi aberta na Mata Atlântica, causando grande dano ambiental conforme mostrado nas Figuras 2 e 3. Lá, segundo o poder público, os resíduos são espalhados, compactados e, finalmente, recobertos com uma camada de saibro. No entanto, o que se pode observar é um lixão a céu aberto, onde animais podem circular livremente, conforme podemos observar na Foto 4 publicada pelo Blog O Globo, por dia, chegam ao Aterro em média 470 toneladas de detritos. Só em 1995, foram despejados no Morro do Céu 209.887 toneladas (99.183 de lixo domiciliar; 45.435 de lixo de varrição de praia e 65.269 de outros detritos). Com 200 mil metros quadrados, o Aterro está a sete quilômetros do Centro da cidade de Niterói, com distância média de 12 quilômetros dos Distritos de Limpeza, ficando a menos de 20 quilômetros da área mais remota da cidade. É considerado, portanto, economicamente adequado à finalidade à qual se destina. As fortes declividades do terreno original auxiliam no confinamento dos resíduos.

A prefeitura de Niterói diz possuir projeto de construção de uma usina de reciclagem, trituração e compostagem natural de resíduos sólidos domiciliares, incineração de lixo hospitalar e investimentos para a recuperação do Aterro do Morro do Céu, além de um projeto específico para o lixo orgânico e rejeitos da Usina, no entanto não fornece previsão de data para a instalação.

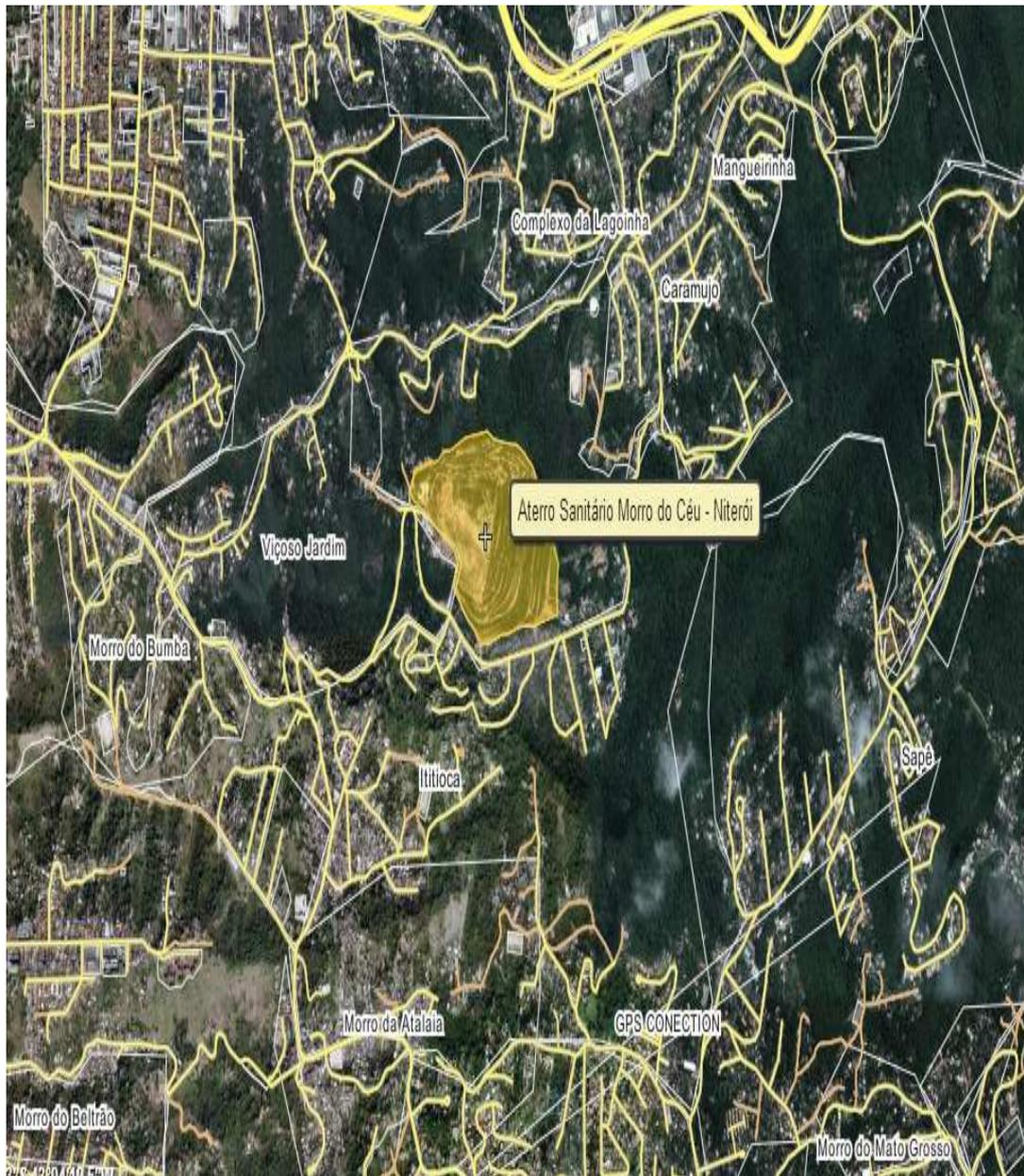


Figura 2: Aterro Sanitário Morro do Céu – Caramujo, Niterói, RJ.  
Fonte: Google Maps – Acessado em 13 de maio de 2013



Figura 3: Lixão abre Clareira na Mata Atlântica.  
Fonte: Google Earth - Jornal O GLOBO



Foto 4: Lixo a Céu Aberto, não há qualquer manta protetora.  
Fonte: Blog O GLOBO

As áreas de risco não são dadas apenas por circunstâncias naturais prévias – como suscetibilidade geomorfológicas de terrenos com acentuada declividade ou fundos de vale, mas também são construídas por ações sociais, por decisões econômicas e políticas (incentivo, endosso, omissão do poder público, etc.) (VALENCIO ET al., 2003 apud Marchezini, 2010, p. 50).

Em sua dissertação de mestrado, Pereira (2012) diz que a função social da propriedade está prevista na Constituição Federal e é tida como um direito fundamental do ser humano, no mesmo patamar do direito à vida, à liberdade, à igualdade e à segurança. No entanto, cabe ao poder público fiscalizar, orientar e fazer cumprir a Lei. Diz o parágrafo 1º do art. 1228 do Código Civil:

A função social está prevista, ao mencionar que o direito de propriedade deve ser exercido observando a preservação da flora, da fauna, das belezas naturais, equilíbrio ecológico e patrimônio histórico e artístico, bem como deve ser evitada a poluição do ar e das águas. A lei determina, portanto, que a propriedade não pode ir de encontro com questões sociais e ambientais. Através dessas regras, a propriedade teria que cumprir sua função perante a sociedade, porque não desmatando, não poluindo, não destruindo o patrimônio, a sociedade inteira é beneficiada.

Uma questão polêmica a ser ressaltada no desabamento do Bumba é a vulnerabilidade e risco a que foram submetidos os moradores da comunidade. É possível, que esta condição não tenha sido percebida pelos moradores. Todavia, culpabilizar e criminalizar o indivíduo pelo efeito deletério que o mesmo sofre de sua precária situação social é o mesmo que afirmar que “a pobreza é culpa dos pobres”, deixando de se considerar que se trata de uma problemática global, que envolve a sociedade macro envolvente e a estrutura de classes. Assim, o verdadeiro desastre é naturalizarmos a responsabilidade do indivíduo para justificar a ausência estrutural das condições de moradias saudáveis e seguras (SIENA; VALENCIO, 2006 apud MARKEZINI, 2010). Assim, é inadmissível a falta de percepção e, por que não dizer, a ignorância e omissão por parte do poder público.

Cabe lembrar que a questão do risco é bastante ampla. É comum que se depare, quase que cotidianamente, com aqueles relacionados às transformações ambientais, em consequência da modernidade, especificamente da modernidade tardia, na denominada sociedade de risco, segundo as concepções teóricas de Beck (2010) e Giddens (1991). Entretanto, não se pode ignorar os decorrentes da organização e estrutura social de uma

dada sociedade. Aqueles em que a magnitude do desastre está diretamente ligada a um fator específico em conjunção ao tecido social relacionado, tais como os relacionados ao planejamento urbano e à política habitacional brasileira. (Valencio, 2004).

O que se observa na ocupação do Morro do Bumba traduz claramente as duas vertentes teóricas. Vê-se ali, o risco ocasionado pelas transformações ambientais e os ocasionados pela conjunção de um fator específico (no caso a construção sobre o lixo) com uma trama social, econômica, cultural e política, percebidas em todo o processo.

Impossível não constatar, além da ampla e total inobservância da Lei, o completo despreparo das autoridades em permitir e, de certa forma, incentivar essa ocupação, ao implantar ali aparelhos de infraestrutura que facilitam a vida cotidiana da população. A área, sobre um lixão, jamais poderia ser ocupada para moradia, pois, de pronto, isso implicaria em risco para a saúde. A visível falta de condições de salubridade, a torna de potencial risco e conseqüente perigo. Segundo estudos de cientistas sociais, a percepção de risco para uns não é necessariamente igual para outros e essa percepção varia de acordo com o espaço, tempo, cultura e condição social. Portanto, é admissível que, para os futuros moradores, ávidos por ali depositar seus sonhos de propriedade, não houvesse naquele lugar nenhuma evidência de risco. É admissível, ainda, que mesmo percebendo o risco, desconhecêssem a real gravidade deste.

A professora Regina Bienenstain (2010) Coordenadora do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (Nephu) e professora da Faculdade de Arquitetura da UFF afirma que as pessoas não precisam ser retiradas das favelas para viverem em segurança, como vemos no texto transcrito abaixo retirado de: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/04/100409\\_fabriciasegunda.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/04/100409_fabriciasegunda.shtml):

Retira-se apenas as famílias que estão nos locais de risco e remaneja-se para dentro da própria favela e se promove a urbanização. Mas tem que ficar claro que a urbanização não é só pavimentar ruas, é preciso colocar drenagem, que é o principal instrumento para evitar riscos, realizar saneamento ambiental, colocar água e rede de esgoto.

Sobre a tragédia do Bumba, a citada professora diz que se trata da manifestação do vazio das políticas com relação à habitação. É sua opinião que todos os municípios deveriam considerar todas as parcelas da população com direito à cidade. Mas o que acontece é que a população mais pobre acaba não tendo espaço na cidade porque a terra tem dono e o que sobra são áreas que não deveriam estar ocupadas.

Não é difícil entender que os moradores do Morro do Bumba, ao construir sobre aquela montanha de lixo, oculta pela suposta segurança, garantida pelo poder público através do investimento na infraestrutura básica, buscassem, acima de tudo, a satisfação de suas necessidades, garantindo para si e sua família, a segurança, auto estima e realização pessoal. Necessidades estas, devidamente estudadas e organizadas por Maslow, no diagrama, também conhecido como Escala hierárquica de Maslow, mostrado na Figura 4. Apesar de ser uma teoria que não leva em consideração as singularidades das diversidades sociais e culturais, hierarquizando de forma geral necessidades que têm caráter específico, conforme os estilos de vida e padrões sociais, ele permite refletir sobre as opções de escolhas (ou sua falta) em relação a qual risco se deve correr. Há situações e contextos em que se tem que optar entre morar em uma área insalubre, como um antigo lixão, ou morar na rua ou ainda em uma localidade mais afastada e de alta criminalidade. Se ambos apresentam seus perigos, qual risco escolher?



Figura 4: Escala Hierárquica de Maslow

Nessa concepção, a natureza dos desastres não estaria diretamente relacionada aos fenômenos naturais, mas sim à vulnerabilidade existente em uma organização social, que se revela de forma emblemática frente a esses eventos (VALENCIO, 2004, MARCHEZINI, 2010).

Todavia, espera-se que, de competentes autoridades, imbuídas do dever de fazer cumprir a lei e promover o bem estar físico e social da população, sejam tomadas providências de intervenção, no sentido de prever e prevenir a ocorrência de lastimáveis incidentes. No entanto, o que comumente se observa, nessa ocupação específica e na maioria das outras pelo Brasil afora, é que, além de ignorar, o poder público contribui, em

alguns casos, com obras de infraestrutura, empurrando o lixo pra debaixo do tapete, disfarçando o problema com superficiais obras de urbanização e instalação de pequenas benfeitorias nessas ocupações. Ou seja, ao invés de planejar e executar uma política habitacional digna e responsável, os agentes do poder público atuam de forma discriminatória e excludente: aos pobres, a moradia nos lixões; aos favorecidos economicamente, moradias em áreas nobres.

A Matéria intitulada Morro do Bumba: Triste símbolo do problema do lixo, publicada na Revista Em Discussão, em sua edição de junho de 2010, discute a tragédia de Niterói, apontando como grande causa, a questão do mau gerenciamento do lixo. A matéria encontra-se disponível no endereço:

*(<http://www.senado.gov.br/NOTICIAS/JORNAL/EMDISCUSSAO/revista-em-discussao-edicao-junho-2010/noticias/morro-do-bumba-triste-simbolo-do-problema-do-lixo.aspx>).*

Reproduzimos a seguir parte dessa reportagem:

A tragédia, no início de abril, do desmoronamento do Morro do Bumba, em Niterói (RJ), onde pelo menos 46 pessoas morreram, é exemplo das terríveis consequências do mau gerenciamento do lixo no Brasil. A ocupação irregular em Niterói se deu em cima de um antigo lixão local totalmente inapropriado para receber habitações.

Grande parte do que aconteceu no Rio de Janeiro se deve a nós não termos aprovado ainda a lei que cuida da destinação final para os resíduos sólidos – avalia o senador Arthur Virgílio (PSDB-AM).

Também para o senador Gilberto Goellner (DEM-MT), a "barbaridade que aconteceu no Rio de Janeiro" tem a ver com a falta de um plano integrado dos resíduos sólidos.

– O Brasil precisa acordar para uma solução imediata. O problema não é só coletar o lixo, é transformá-lo para que não polua, para que seja reutilizado. Nós precisamos urgentemente dotar as cidades, principalmente os grandes conglomerados urbanos, de condições para esse aproveitamento – afirma.

Para o senador Sérgio Zambiasi (PTB-RS), as calamidades provocadas pelas chuvas no Rio de Janeiro mostram que "a natureza está reagindo de uma forma assustadora, avassaladora". Ele propõe que os senadores façam um acordo para aprovar a Política Nacional de Resíduos Sólidos da forma como veio da Câmara dos Deputados, remetendo a proposta à sanção rapidamente.

O gerenciamento incorreto do lixo, aponta o senador César Borges (PR-BA), está relacionado aos alagamentos ocorridos no Rio de Janeiro em abril de 2010 e que, frequentemente, atingem outras grandes cidades:

– É necessária a instituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos para evitar que o lixo não coletado vá para os córregos, entupa as bocas de lobo, impedindo o escoamento rápido das águas. Não temos tratado com seriedade a questão dos resíduos sólidos no nosso país.

Sobre o deslizamento do Morro do Bumba, assim diz a Revista GEO-DEMO, do Grupo de Estudos de Espaço e População, vol., 3, nº 1. Ano III, da Universidade Federal Fluminense (*www.geodemo.uff.br*):

Diversos fatores intensificaram o processo de movimento da massa no fatídico seis de abril. No local funcionou um lixão até o ano de 1983, sendo uma área resultante do crescimento urbano desordenado e com baixa (arbustiva) ou nenhuma cobertura vegetal. Por se tratar de um lixão, não houve preocupação com as medidas de segurança que caracterizam um aterro sanitário; o acúmulo de resíduos foi responsável pela alteração da topografia da encosta, aumentando seu gradiente topográfico (inclinação); após o fechamento e aterramento do lixão, iniciou-se a ocupação da encosta por famílias com baixo poder aquisitivo, havendo omissão do estado em permitir a ocupação dessa encosta, que em hipótese alguma poderia ser ocupada, além de permitir, o governo praticamente incentivou a ocupação ao realizar no local, obras de pavimentação, iluminação e distribuição de água.

### **3.2. O DESABAMENTO: TRAGÉDIA ANUNCIADA**

No dia 5 do mês de Abril de 2010, no final da tarde, um temporal acompanhado de forte ventania e intensa chuva começa a castigar a cidade do Rio de Janeiro. No dia 6, as escolas das redes municipal e estadual, as universidades e a maior parte dos estabelecimentos da rede particular de ensino, se vêem obrigadas a suspender suas aulas. Vários órgãos públicos e grandes empresas, públicas e privadas, também param as atividades administrativas ou tornam o ponto facultativo, porque os diversos pontos de alagamento, em todas as áreas da cidade, impedem o deslocamento de funcionários até o trabalho. No dia 7 em torno de 20h30min, um monumental deslizamento ocorre, desta vez na cidade vizinha, Niterói, na localidade de Viçoso Jardim, no Morro do Bumba. O local é

pouco íngreme, mas o piso é frágil, basicamente constituído de uma montanha de lixo. Lixo ali depositado durante quase duas décadas, a céu aberto, sem nenhum tratamento. Quando desabou, quase não se via pedras nem terra, o que escorregava ali era lixo. Um lixo maquiado por obras de urbanização e que naquele momento envolvia os corpos daqueles que, como lixo foram tratados por seus governantes.

Conforme amplamente divulgado pela imprensa, moradores afirmam ter ouvido explosões. Autoridades no assunto acreditam nessa possibilidade, por ser uma área de solo instável agravada pela presença de gás metano decorrente da decomposição do lixo. Acredita-se que cerca de 600 metros dessa terra foram deslocados.

Imagens divulgadas por emissoras de TV mostram a imagem do caos. Os bombeiros trabalhando incessantemente, diante de uma situação devastadora. Pessoas desorientadas, gritando e tentando encontrar vítimas. Outras, atônitas parecem não acreditar no que seus olhos testemunham. Cenas da tragédia mostram pais desesperados à procura de seus filhos. Enquanto filhos, que sobreviveram, auxiliam os bombeiros na busca de pais e amigos.

A estimativa inicial dos bombeiros era de cerca de 200 soterrados no local. Ao término das buscas foram contabilizados 47 mortos, sendo que alguns corpos nunca foram encontrados. As Fotos 5 e 6 mostram as marcas da destruição.

Após a tragédia, parte dos desabrigados procurou refúgio na casa de parentes, outra foi recolhida em dois abrigos provisórios, o Abrigo do GCAM, o primeiro a ser instalado, e que recebeu moradores desabrigados de diversas partes da cidade e o Abrigo do Bumba, que embora seja conhecido assim, na realidade recebeu desabrigados do Morro do Céu, da Comunidade 340, do Fonseca e do Morro do Castro. Passado o primeiro instante, muitas famílias foram instruídas a se cadastrarem para o recebimento de aluguel social. Destas, algumas já foram contempladas com apartamentos nas localidades de Várzea das Moças e Viçoso Jardim. Todavia, ainda existia, em agosto de 2013, aproximadamente 50 famílias de comunidades diferentes, abrigadas no 3º Batalhão de Infantaria. De forma improvisada, numa espécie de “cortiço oficial”, tendo seu direito à moradia, desrespeitado. Amargando sentimentos de perda, desamparo e abandono, provavelmente intensificados pela saudade não só do lar que ficou para trás, mas também pela dor da perda de amigos e familiares na tragédia.

Podemos observar mais claramente esses sentimentos, nas palavras de uma ex-moradora e vítima do Morro do Bumba, em entrevista concedida ao G1, publicada

em:(<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2012/04/ex-moradora-do-bumba-volta-ao-terreno-onde-viveu-e-se-emociona.html>):

Os passos de V.M. (uma das sobreviventes do Bumba), ficam mais lentos ao se aproximar do local onde viveu a maior parte da vida e que virou manchete dos principais jornais do país em abril de 2010, quando a chuva levou mais de 50 casas e 47 vidas.

Havia um ano que ela não pisava naquele terreno, onde quase todos os vizinhos se conheciam. Ao cruzar a grade que hoje cerca a praça construída ali, V.M. engoliu a seco e parou de caminhar. Em seguida, revelou que dar aquele passo era doloroso. “Hoje é a segunda vez que eu entro aqui, eu não cruzo esse portão. A gente tem a sensação que está pisando em amigos. Duas senhoras ainda estão desaparecidas e um motorista também. Acho que aqui não deveria ter praça, para ninguém usar esse espaço”. “Perdi muitos amigos. Tive que fazer tratamento psicológico, tomar remédio para superar. O bairro morreu junto com o pessoal. A comunidade acabou e se espalhou. Aqui à noite é um silêncio. A praça não é muito utilizada, as pessoas ainda tem receio de pisar aqui”.

Podemos observar na Foto 7, a praça que foi construída na área do desabamento, após a obra de contenção e saneamento. Embora aparelhado com brinquedos infantis e quadra de esportes, o local é desprovido de conforto ambiental, as poucas e pequenas árvores, ainda não oferecem sombra para os visitantes. A limpeza não é realizada regularmente. Das luminárias instaladas, apenas 2 continuam funcionando. Além disso, não há agentes de segurança no local, foi o que nos contou, em janeiro de 2014, um ex morador que trabalha em um pequeno trailer localizado, exatamente, em frente à área.



Foto 5: Morro do Bumba em Niterói - Remoção dos Escombros.  
Foram encontrados 47 corpos.  
Fonte: Rezende, 2010 disponível em G1



Foto 6: Imagem Aérea Mostra a Destruição no Morro do Bumba, em Niterói.  
Desse local foram retiradas mais de 80 mil toneladas de escombros e lixo.  
Fonte: Cardoso, 2010 – disponível em CPDoc JB – Futura Press



Foto 7: Praça Construída Após Obra de Contenção e Saneamento  
Fonte: Carmen Olivier (2014)

Um estudo encomendado pelo DRM – Departamento de Recursos Minerais do Rio de Janeiro, a geógrafos da PUC RJ, foi publicado no site *Ambiência – Soluções Sustentáveis* (<http://www.ambiencia.org/site/publicacoes/publicacoes/dia-mundial-do-meio-ambiente/entenda-o-que-aconteceu-no-morro-do-bumba/>):

- Chegou-se a conclusão que o excesso de lixo e a presença de gás agravaram a tragédia.
- O deslizamento teve como causa a junção de vários fatores como excesso de lixo, presença de gás, características topográficas, ocupação desordenada e o motivo que agravou esta situação, chuvas intensas.
- Portanto, o desmoronamento da Favela do Morro do Bumba em Niterói, construída sobre um antigo lixão – matando dezenas de pessoas e famílias

inteiras – fica como um alerta para as grandes metrópoles brasileiras que em muitos casos padecem da mesma situação.

Estudos realizados por pesquisadores da Universidade Federal Fluminense denunciam que, desde o ano de 2004, a prefeitura havia sido alertada sobre o risco apresentado pela ocupação irregular do Morro do Bumba. A professora Regina Bienenstain da Universidade Federal Fluminense foi autora de um desses projetos, contratado pela prefeitura de Niterói - Prefeito Godofredo Pinto (2002 / 2008). Ela esteve no local em março de 2004, quando já havia ocorrido desabamentos. A prefeitura estava ciente da ocupação irregular no antigo lixão e queria ter um diagnóstico mais claro do problema para definir que projetos seriam necessários àquela área. Declara a professora que:

A situação de risco estava clara. Parte dos 400 moradores estava em cima do antigo lixão. As autoridades sabiam. O projeto 2004 recomendava uma série de medidas, entre elas o remanejamento das famílias que ocupavam o lixão para outra área adjacente que não corria risco de deslizamento. Era possível acomodá-las dentro do próprio assentamento (...). Não houve resposta ao meu projeto. Houve a eleição, o comando dos órgãos mudou e isso ficou esquecido.

Foi noticiado pela imprensa que, ainda no ano de 2004, a Prefeitura de Niterói sob a gestão do então prefeito Godofredo Pinto, contratou ainda o Instituto de Geociências da Universidade Federal Fluminense para fazer um levantamento sobre o risco de encostas na cidade. Na ocasião, o estudo condenou a área do Morro do Bumba, mesmo tendo sido omitido pela prefeitura a informação de que ali já funcionara um lixão. Embora dois trabalhos tenham sido realizados por pesquisadores da Universidade, o reitor Roberto Salles declarou em entrevista concedida ao jornal O Globo em 14/04/2010, que nenhum dos estudos da UFF tratava “especificamente” do Morro do Bumba.

#### **4. ALUGUEL SOCIAL: O CONFLITO ENTRE O DIREITO CONSTITUCIONAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Os desastres não se encerram no evento ocorrido. Além de se espalhar em diversas dimensões, como a econômica, política e social, e afetar distintas relações sociais, como a familiar, de vizinhança e de trabalho, as consequências dos desastres, dão certo ar de infinitude aos mesmos. A partir deste capítulo trataremos de algumas dessas extensões dos desastres, mais precisamente neste capítulo trataremos do recebimento do aluguel social.

Para amenizar o drama social vivido e ajudar na reconstrução material das vítimas desabrigadas e desalojadas em razão de desastres, um mecanismo criado legalmente é o benefício do Aluguel Social.

Segundo a Constituição Brasileira, “O aluguel social constitui manifestação da dimensão positiva do direito à moradia, íntima e indissociavelmente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana”. Trata-se de um recurso assistencial mensal, uma verba emergencial, destinado a atender, em caráter de urgência, famílias que se encontram sem moradia, em razão de acontecimentos alheios a sua vontade, tais como incêndio, enchente e desabamentos, por exemplo. Serve basicamente para auxiliar no aluguel de moradia durante o período em que a família aguarda o atendimento definitivo em uma unidade habitacional. A família beneficiada recebe uma quantia que deveria equivaler ao custo de um aluguel popular.

O benefício do aluguel social é regulamentado por leis em diversas instâncias de competência. Na Esfera Federal, há a Lei nº. 8.742/93 (Lei orgânica da Assistência Social), revogada pela **Lei Nº 12.435 de 6 de julho de 2011**, cuja íntegra pode ser visualizada no final deste trabalho como **ANEXO I**, que prevê a possibilidade de criação de benefícios eventuais para atender necessidades advindas de vulnerabilidade temporária e calamidade pública. O artigo 22 diz que “Entendem-se por benefícios eventuais aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo”. Diz o § 2º do mesmo artigo que: “Poderão ser estabelecidos outros benefícios eventuais para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa portadora de deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública”. Nos casos de calamidade pública, poderá ser criado o benefício eventual, de modo a assegurar a sobrevivência e a reconstrução da autonomia dos indivíduos envolvidos. Para fins de

decreto, entende-se por estado de calamidade pública o reconhecimento pelo poder público de situação anormal, advinda de baixas ou altas temperaturas, tempestades, enchentes, inversão térmica, desabamentos, incêndios, epidemias, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade ou a vida de seus integrantes.

Na esfera estadual, no estado do Rio de Janeiro há o Decreto Nº. 42.406/10 de 13 de abril de 2010, apresentado neste trabalho como **ANEXO II**, que institui o Programa Morar Seguro e prevê o pagamento de aluguel social no valor de até R\$500,00 (quinhentos reais) mensais, nas hipóteses de reassentamento de famílias residentes em áreas de risco, até que sejam disponibilizadas as unidades habitacionais para moradia definitiva. Em seu art. 3º., a Lei diz que as Prefeituras que quiserem aderir ao Programa Morar Seguro terão que identificar as áreas de risco, nos seus respectivos territórios e classificá-las de acordo com uma escala preestabelecida, onde as áreas verdes são consideradas de baixo risco, as áreas amarelas de moderado risco e as áreas vermelhas de alto risco. Uma vez identificadas as áreas vermelhas, fica a Secretaria de Estado de Saúde e Defesa Civil autorizada a realizar a interdição e a desocupação compulsória dos imóveis da área. Enquanto não estiverem disponíveis as unidades habitacionais para reassentamento dessa população, o Estado providenciará, diretamente ou através do Município, o acolhimento das famílias removidas em abrigo, ou pagará, através da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, o valor de até R\$500,00 (quinhentos reais) por mês a título de aluguel social.

Na esfera municipal, temos na cidade de Niterói, a Lei 2425 de 10/01/2007, que pode ser visualizado ao final deste trabalho, como **ANEXO III**, que cria no âmbito da Prefeitura Municipal de Niterói o Programa Aluguel social, parte da Política Municipal de Assistência Social e da Política Municipal de Habitação, objetivando a dar suporte às intervenções urbanas emergenciais de relevante interesse público. O Programa tem como objetivo a concessão temporária de subsídio em espécie, por parte do Poder Executivo Municipal, para famílias em situações habitacionais de emergência, moradores de áreas submetidas às intervenções urbanas emergenciais de relevante interesse público. A lei habilita para ingresso no Programa, famílias com renda familiar até 3(três) salários mínimos, que se encontrem em situação de emergência com a sua moradia destruída ou interditada em função de deslizamentos, inundações, insalubridade habitacional, que residam comprovadamente há pelo menos 12 (doze) meses, num mesmo imóvel construído há pelo menos 05 (cinco) anos. Segundo a Lei, quando da interdição de qualquer imóvel, será realizado cadastro dos respectivos moradores e identificado um responsável pela

família, que passará a receber o valor mensal de R\$400,00 (quatrocentos reais), da concessão temporária do subsídio do Programa Aluguel Social. Os órgãos gestores do Programa são a Secretaria Municipal de Assistência Social e a Secretaria Municipal de Defesa Civil e Ação Comunitária, devendo o contrato de locação, oriundo do aluguel social, ser lavrado pelo Município diretamente com os proprietários dos imóveis, através da Procuradoria Geral do Município. Somente poderão ser objeto de locação imóveis localizados no Município de Niterói que estejam devidamente legalizados e com todos os impostos pagos. Para acessar ao benefício, as famílias beneficiadas tem que assinar um Termo de Responsabilidade e conduta, onde constem seus direitos, deveres e obrigações. Segundo as leis as famílias beneficiadas tem preferência nos planos habitacionais que, diretamente ou através de convênios, a Prefeitura venha a promover.

Desta forma, após os desastres ocorridos no Morro do Céu e no Morro do Bumba, os moradores das comunidades desabrigadas, foram obrigados na falta de parentes ou amigos que pudessem acolhê-las, recorrer aos abrigos disponibilizados pelo município, além de solicitarem o recebimento do aluguel social, reconhecido por lei.

#### **4.1.O DRAMA SOCIAL DO RECEBIMENTO DO BENEFÍCIO DO ALUGUEL SOCIAL**

Embora legalmente instituído, o benefício do Aluguel Social está longe de ser um instrumento automatizado. Embora famílias desabrigadas tenham o direito garantido por lei, existe um longo percurso a ser vencido entre o cadastramento e o recebimento.

Desta forma, não foi diferente para os desabrigados pela tragédia do Morro do Bumba. Diante da situação emergencial, esperava-se que a prefeitura de Niterói tomasse as providências necessárias, segundo sua própria legislação, no sentido de cadastrar e dar início ao pagamento do Aluguel Social, visando garantir a sobrevivência das vítimas dos desastres. Todavia, levantamento de agosto de 2010, quatro meses após a tragédia, aponta que das sete mil pessoas atingidas pela ação das chuvas na cidade de Niterói e que deram entrada para garantir o Aluguel Social, apenas 3,2 mil receberam as três parcelas de R\$ 400,00 para ajudar no pagamento de uma nova moradia. O levantamento informa, ainda, que naquele momento não havia previsão de quando as outras famílias que deram entrada no benefício seriam atendidas. De acordo com a prefeitura, o aluguel é pago pelo Governo do Estado e foram priorizados os moradores que já tinham o laudo de interdição

concedido pela Defesa Civil. Enquanto Prefeitura e Estado discutiam, os desabrigados foram levados para outra cidade, num local a 15 km de suas antigas residências, enfrentando problemas os mais variados. Não foi apenas o local de moradia que mudou, mas também os vizinhos em volta, a escola dos filhos, o hospital municipal (que não aceita os moradores de outra cidade), o emprego que ficou longe e, principalmente, o aumento do gasto com transporte, já que seus interesses e vínculos permaneciam na cidade vizinha.

Segundo noticiado pelo jornal O Globo, <http://oglobo.globo.com/rio/bumba-400-protestam-em-niteroi-contra-falta-de-pagamento-do-aluguel-social>, na madrugada do dia 22 de março de 2011, perto de mil pessoas entre beneficiários e seus acompanhantes formaram uma gigantesca fila, em frente à Escola de Samba Unidos do Viradouro, em Niterói, para receber o benefício do Aluguel Social. Entretanto, muitos ficaram sem o pagamento e, revoltados, deram início a uma manifestação. A Polícia Militar reprimiu o ato, utilizando gás de pimenta. Durante a ação policial, uma mulher desmaiou e uma pessoa foi detida. A confusão começou com a confirmação de que o benefício não seria levado para a quadra da escola de samba, espaço anteriormente divulgado como local do pagamento. No dia seguinte, na tarde do dia 23, cerca de 400 pessoas das comunidades afetadas fizeram um protesto, em frente à prefeitura, na Rua Visconde de Sepetiba, no Centro da cidade, contra a falta de pagamento do aluguel social para desabrigados das chuvas de 2010 na cidade. De acordo com os manifestantes, por pelo menos cinco meses o benefício não foi pago. A prefeitura de Niterói informou, por meio de nota, que houve um problema técnico com a lista dos beneficiários, o que ocasionou o atraso. Um grande efetivo do 12º BPM (Niterói) foi deslocado para a manifestação. Pelo menos 80 policiais militares estariam no local. A Rua Visconde de Sepetiba foi fechada para o trânsito. O clima era visivelmente tenso e havia uma grande quantidade de moradores carregando cartazes e faixas, alegando não ter para onde ir. Não bastasse o drama vivenciado na tragédia, os moradores do Morro do Bumba, tanto quanto moradores de outras comunidades, tiveram que enfrentar a burocracia, a desorganização e até mesmo a violência praticada pelo Estado. Ou seja, de vítimas do desastre passaram a ser vítimas do descaso do Estado.

Em entrevista concedida no dia 05 de fevereiro de 2011, aos alunos da disciplina de Antropologia, do Programa de Pós Graduação em Defesa e Segurança Civil da Universidade Federal Fluminense, o Sr. Francisco, 50 anos, autônomo (técnico em eletrônica), vítima do desastre do Morro do Bumba – desalojado devido ao

desmoronamento da sua casa -, declara que antes mesmo do desastre acontecer, seis pessoas (quatro crianças, a mãe e a avó) já haviam sido vitimadas por deslizamento.

Após o desastre, Sr. Francisco foi eleito representante da Associação das Vítimas do Morro do Bumba. Segundo ele, devido à omissão das autoridades e à falta de vontade política em resolver os problemas das vítimas, foi necessária a criação do Comitê dos Desabrigados de Niterói, sendo ele um dos seus representantes de maior visibilidade.

O relato do representante da Associação denuncia entre outros, os seguintes problemas, por ele considerado como sendo os mais graves enfrentados pelos desabrigados: - atraso no pagamento do aluguel social, pago pela prefeitura de Niterói (até o momento da entrevista, ainda havia famílias que não recebiam o benefício); elevado número de pessoas que continuavam vivendo em abrigos improvisados porque não conseguiram alugar uma casa com o valor recebido; e o preocupante e elevado número de vítimas que retornaram para as suas casas, mesmo sob risco, por não terem pra onde ir.

Declara o ex-morador, que as ações desenvolvidas pela Associação objetivam dar visibilidade ao drama dos desabrigados. Entre as ações estão a organização de diversos protestos e atos públicos com a presença de desabrigados. Segundo o relato, é função da Associação:

Atuar na organização das pessoas (conscientizando sobre seus direitos e deveres), além do acompanhamento básico (situação de alimentos e outros suprimentos). O Comitê tem um jornal mensal e recebeu verba para divulgar os trabalhos e ajudar os desabrigados, além de viabilizar ações para arrecadação de doações.

Ainda segundo Sr. Francisco, até o momento da entrevista, 186 famílias ainda não haviam recebido nenhuma ajuda. Portanto, muito ainda necessitava ser feito pela Associação. Seguem fragmentos da entrevista, onde são denunciadas as necessidades dos desabrigados e indicadas algumas ações tomadas pelo Comitê:

A assistência social não tem controle das famílias que estão no abrigo, quem saiu eles não sabem;

Temos pedagoga e uma psicóloga que faz trabalho voluntário, precisamos de equipe de assistência social, psicólogos trabalhando com estas pessoas, em especial as crianças;

Dentro do grupo, tem muitos conflitos entre moradores. Uso de drogas, pois misturaram as comunidades;

O comitê vai levar grupo de igreja para fazer oficinas, para que eles aprendam, façam alguma atividade para tentar se reestruturar;

Não estruturaram o condomínio, e eles não sabem se organizar sozinhos, não é o tipo de ambiente social que eles estão adaptados. Precisam ter uma liderança para ajudá-los da mudança de realidade social do grupo. Existe conflito também, pois são várias comunidades diferentes morando num mesmo ambiente;

Eles querem que façam paredes no 3º BI, para dar o mínimo de privacidade para as pessoas;

Uma criança traumatizada, ao ver que os pertences da família estavam sendo levados no caminhão de mudança. Ela indagou a mãe se estavam indo pra casa, enquanto na verdade estava indo para um lugar pior do que eles estão;

A alimentação do pessoal é quentinhas, depois bandejão, comida de péssima qualidade, chega muito cedo e não tem refrigeração a comida já chega azeda, fria;

O comitê também envia material de higiene pessoal e limpeza. Estão com esperança de que agora a defesa civil assumindo, as coisas melhorem;

Caminhões de doações que vereadores e líderes de associação levavam para benefício próprio;

Uma ONG de Fortaleza organizou o Natal para as crianças desabrigadas. 300 crianças do Palácio do Catete. Oficinas com brincadeiras artes, música, lanche, cesta básica, kit para higiene, Papai Noel, brinquedos;

O comitê usa a verba para divulgar os trabalhos e ajudar os desabrigados Estão fazendo blusas para divulgar o comitê e levantar doações;

Os vereadores de Niterói não têm compromisso com o povo que os elegeu. Isto tem enfraquecido muito os trabalhos para a recuperação e para a prevenção. Gastam muito mais em obras faraônica para embelezar a cidade do que para dar um pouco de dignidade aos que perderam tudo que tinham.

Desta forma, diante de tantas irregularidades e em defesa dessas pessoas, tragicamente arrancadas de sua rotina e colocadas num ambiente hostil, uma vez que não foi o escolhido por eles, e no cumprimento da lei, a juíza JULIANA GRILLO EL-JAIK, no

dia 08 de abril de 2011, através da **AÇÃO CIVIL PÚBLICA pelo MP - Concessão Aluguel Social** - 0998069-51.2011.8.19.0002, mostrada em sua íntegra neste trabalho como ANEXO IV, condenou a prefeitura de Niterói ao pagamento de aluguel social a todas as famílias desabrigadas, conforme divulgado no site:(<http://www.desabafosniteroienses.com.br/2011/04/acao-civil-publica-pelo-mp-concessao.html>):

Diz o texto da **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**, promovida pelo Ministério Público em face do Município de Niterói, da EMUSA e do Estado do Rio de Janeiro, com vistas a compelir os réus, em síntese, a conceder aluguel social às famílias desabrigadas, devidamente cadastradas, até que recebam moradia definitiva, bem como conceder-lhes a moradia definitiva em local que não seja de risco”.

A referida ação se baseia no princípio da dignidade humana, assegurado na Constituição brasileira, no seu artigo 1º, III que diz: “Com efeito, ao Poder Público, seja federal, estadual ou municipal incumbe assegurar à população o direito à vida, compreendendo a vida não somente no sentido em que se contrapõe à morte (sentido negativo), mas também no sentido de vida em plenitude de manutenção de condições mínimas de dignidade, dentro das possibilidades razoáveis da ciência – vida com dignidade (sentido positivo)”. Neste sentido nos diz Ives Gandra da Silva Martins, apud juíza Juliana Grillo El-Jaik, in Caderno de Direito Natural – Lei positiva e Lei Natural, n.1, 1ª. edição, Centro de Estudos Jurídicos do Pará, 1985, p.27.:

O ser humano é a única razão do Estado. O Estado está conformado para servi-lo, como instrumento por ele criado com tal afinidade. Nenhuma construção artificial, todavia, pode prevalecer sobre os seus inalienáveis direitos e liberdades, posto que o Estado é um meio de realização do ser humano e não um fim em si mesmo.

Neste sentido, a juíza argumenta que a Constituição da República não pode ser vista como mero ideário, cabendo ao judiciário, se for o caso, conferir a efetividade real de suas normas e, em se tratando da aplicação das normas constitucionais, a exegese deve partir dos princípios fundamentais, para os princípios setoriais, merecendo, neste aspecto, destaque para o princípio de proteção da dignidade da pessoa humana.

Assim, tendo encontrado irregularidade no Programa do Município de Niterói, que por seu turno, se defende acusando o Estado, no sentido de que os recursos repassados terem sido insuficientes; diante da constatação de que os desabrigados, até aquele

momento, decorrido 1 (um) ano desde a ocorrência do desastre, ainda permaneciam em abrigos públicos, uma vez que as novas moradias sequer estavam prestes a serem entregues, apesar da urgência que envolve a situação, e na defesa do direito à moradia como um direito fundamental positivo, a ser defendido pelo Estado, que deve assegurar à população o acesso à moradia digna, a excelentíssima juíza determina ao Município de Niterói que: - apresente, no prazo de 30 dias, a listagem completa das famílias cadastradas que perderam suas casas e que fazem jus ao aluguel social e à moradia, indicando quem já recebe o referido aluguel; que complemente com recursos próprios a verba recebida do Estado que for insuficiente para custeio do aluguel social às famílias cadastradas, bem como aos novos cadastros; que seja aplicado ao aluguel social os dispositivos da legislação municipal, no que couber, assinando o próprio Município os contratos de locação; e que os pagamentos sejam realizados pela rede bancária com divulgação do calendário anual para pagamento.

Ao Estado do Rio de Janeiro, a excelentíssima juíza determina que: apresente os relatórios das prestações de contas referentes ao convênio firmado com o Município, apontando as irregularidades e pendências para sua renovação, informando, ainda, quais as providências tomadas no seu dever de fiscalização, no prazo de 15 dias; conceda a partir de março de 2011, o aluguel social àquelas famílias que já recebiam o benefício através do convênio firmado com o Município de Niterói pela rede bancária e com divulgação do calendário anual de pagamento até à realização de novo convênio.

Em janeiro de 2012, devido ao atraso das obras e por falta de imóveis para atendimento das famílias, novo termo foi assinado entre prefeitura e estado, mantendo o benefício para as famílias que já vinham sendo atendidas.

Atualmente, decorridos mais de três anos da tragédia, pouca coisa mudou para as vítimas do desastre. Muitas famílias continuam abrigadas no 3º BI, em condições subumanas, conforme constatado pelas autoridades, de acordo com o divulgado pelos jornais, e sem previsão de data de recebimento de novas moradias. Diante da situação, o secretário de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, Zaqueu Teixeira, e o prefeito de Niterói, Rodrigo Neves, assinaram no dia 23 de janeiro de 2013, novo termo de Cooperação Técnica, prorrogando por mais um ano o auxílio do aluguel social para as vítimas.

Segundo relatos apresentados pela imprensa, moradores reclamam do descaso das autoridades, da falta de notícias e do abandono. Entretanto, a maior ênfase dada pelos

mesmos é a vontade de ver a situação resolvida, de voltar a ter uma casa. O valor do aluguel social é baixo e não garante que as famílias consigam encontrar imóveis para morar, considerando o preço de mercado e as garantias exigidas por proprietários e imobiliárias e que muitas vezes não podem ser atendidas. As leis Federal e Municipal determinam que o Contrato de Locação, objeto do Aluguel Social, deve ser firmado entre o Município e a pessoa física ou jurídica de direito privado (proprietário ou seu representante local), mas essa é uma prática que dificulta a negociação. O que se observa é que os proprietários exigem a prática de pagamento de depósito antecipado, referente ao valor de 3 meses de aluguel ou a apresentação de fiador. Ninguém quer alugar seu imóvel “para a prefeitura” porque não se tem a garantia do recebimento. Existe ainda o preconceito contra pessoas na condição de desabrigados. Proprietários temem a falta de zelo e comprometimento. Outro grande problema é a questão de oferta e procura, com tantos procurando por um imóvel, é comum o aumento de seus preços. Assim, geralmente encontra-se, tanto na área próxima ao abrigo quanto na área do desastre, imóveis que tiveram seus valores reajustados para o mesmo valor do Aluguel Social.

Além da falta de um lugar para morar, os desabrigados convivem com a “ameaça velada” da perda do Aluguel Social, uma vez que, como o próprio nome diz, este benefício foi criado para garantir à vítima condições para conseguir uma nova moradia. À medida que isso não acontece, o benefício acaba por perder sua função e passa a ser incorporado como renda e utilizado para a manutenção da família, já que muitas perderam além do teto, o emprego. Esse “desvio” na função do benefício costuma servir de argumento das autoridades locais, na tentativa de desativação do abrigo. Sob a alegação de que recebendo o Aluguel Social, os desabrigados devem procurar onde morar, autoridades difundem a idéia de que não saindo, os desabrigados podem vir a perder o benefício. Assim, as vítimas da tragédia, se vêem vitimadas também pela pressão psicológica, uma vez que são induzidas a conseguir nova moradia, sob a ameaça e o medo de perder o que talvez seja sua única fonte de renda, o benefício do aluguel social.

Considerando que a prefeitura de Niterói na época do desastre recorreu aos prédios desativados de antigas instituições militares, o Grupo de Companhias de Administração Militar – GCAM e o 3º Batalhão de Infantaria – 3º BI; levando-se em consideração, ainda, que ambas estão localizados em áreas urbanas, com boa infraestrutura de transporte, escolas, iluminação pública, saneamento, comércio e aparentemente fora de área considerada de risco, razoável seria pensar nessas áreas como propensas a estudos que

pudessem descartá-las ou designá-las como possíveis áreas para construção de condomínios. Neles poderia se receber, não somente os desabrigados, remanescentes da referida tragédia; como também receber moradores de outras áreas, uma vez que a cidade é cercada de encostas densamente habitadas. Assim sendo, estariam Estado e prefeitura cumprindo o determinado pela Constituição Federal com respeito ao direito à habitação, devido a todo o cidadão brasileiro. Ao mesmo tempo em que, agindo de forma preventiva, inibiria a ocorrência de novos desastres, atendendo também à determinação de preservação do direito natural à vida e à incolumidade. Essa possibilidade, embora frustrada em 2011, quando a prefeitura de São Gonçalo determinou o tombamento da área como sendo Patrimônio Histórico, foi ressuscitada recentemente, em julho de 2013, com a proposta de destombamento.

Com relação ao direito à habitação e propriedade, Pereira (2012) afirma que:

Após a análise dos artigos do Estatuto da Cidade e da Constituição Federal, que é possível resolver boa parte dos problemas de moradias em áreas consideradas de risco com os instrumentos certos aplicados aos proprietários que não fazem uso da propriedade no cumprimento de sua função social. Ao mesmo tempo, verifica-se que parte significativa desse trabalho depende da atuação dos gestores municipais, que devem aplicar o que prevê a legislação, para um melhor aproveitamento do solo urbano, podendo inclusive, se apropriar de propriedade não utilizada adequadamente, para uma reforma urbana que contemple habitações para moradores que tiveram suas residências destruídas por eventos como desabamentos e inundações ou que tiveram suas residências consideradas em risco pela Defesa Civil (pag. 27).

De acordo com a Constituição Federal, que em seu art. 5º, descreve os motivos para a desapropriação de um imóvel e faz uma previsão legal que permite a desapropriação e o uso da propriedade, neste caso podendo ser utilizada nos casos de ocupações em áreas consideradas de risco:

XXIV a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social mediante justa e prévia indenização, em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

XXV – no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano.

## **5. UNIDADES HABITACIONAIS PARA ATENDIMENTO AOS DESABRIGADOS.**

Conforme determina a Lei, cabe ao poder público restituir àqueles que se encontram nas condições de desabrigados ou desalojados o direito a uma moradia digna onde se possa recompor a vida. Deste direito nem sempre alcançado, trataremos neste capítulo.

Sete dias após a tragédia, no dia 17 de abril de 2010, o vice-governador do Estado do Rio de Janeiro, Luiz Fernando Pezão, anunciou que os desabrigados pela tragédia do bumba, receberiam novas casas em até 10 dias. Conforme noticiado pelo site Terra.

*(<http://noticias.terra.com.br/brasil/cidades/rio-anuncia-novas-casas-para-desabrigados-do-bumba-em-10-dia>):*

O vice-governador do Estado do Rio de Janeiro, Luiz Fernando Pezão, anunciou neste sábado que as famílias residentes no Morro do Bumba, em Niterói, terão novas casas, sem custo algum, em até 10 dias.

Pezão visitou o local em companhia do ministro das Cidades, Márcio Fortes. Segundo o vice-governador, os moradores estão sendo cadastrados neste fim de semana e, na segunda-feira, o governo deve determinar o local e a quantidade de unidades que serão disponibilizadas. "Nossa expectativa é que o problema seja resolvido nos próximos dez dias", disse.

Márcio Fortes completou as informações, adiantando que na próxima semana representantes do Ministério das Cidades e do governo estadual vão fazer uma inspeção em 93 casas do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que já estão prontas em Niterói e devem ser transferidas para o Programa Minha Casa, Minha Vida para atender aos desabrigados do Morro do Bumba.

"Na quinta-feira, assinei portaria estabelecendo critérios para a transferência de unidades do PAR para o Programa Minha Casa, Minha Vida, já que os dois usam recursos do Fundo de Arrendamento Residencial. Nosso objetivo é atender a essa situação de emergência, usando casas que já estão prontas ou com obras em fase de conclusão", disse o ministro.

Ele estima que 4 mil unidades do PAR serão entregues a famílias que perderam tudo com as fortes chuvas que caíram no Rio de Janeiro. O ministro reforçou que essas pessoas não terão que pagar pelas casas.

Embora o anúncio do então vice-governador do RJ estivesse correto sobre a previsão de data, somente 93 unidades foram disponibilizadas, conforme noticiado no Jornal do Brasil em 25 de abril de 2010, em reportagem do jornalista Marcelo Fernandes

(<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2010/04/25/desabrigados-do-morro-do-bumba-recebem-casas-do-governo/>):

Chaves de 93 apartamentos foram entregues às famílias do Morro do Bumba, em Niterói, que perderam suas moradias por causa das chuvas que atingiram o estado no início deste mês.

Os imóveis, localizados no bairro da Várzea das Moças, também em Niterói, são parte do **programa** Minha Casa, Minha Vida, da Caixa Econômica Federal (CEF), e estarão todos ocupados até quarta-feira. Uma loja de departamentos também doou móveis para cada unidade, que virá equipada com camas, geladeira, televisão e sofá.

A entrega foi feita pelo governador Sérgio Cabral, e teve a presença do ministro das Cidades Márcio Fortes, do vice-prefeito de Niterói, José Vicente, e do vice-**presidente** da CEF, Moreira Franco. Para Cabral, a entrega é resultado dos esforços conjuntos das três esferas de poder.

Mesmo com essa entrega de domingo, sabemos que ainda existe muito a fazer. Nesta segunda-feira, irei me reunir com representantes do Exército para negociar a compra de mais terrenos, dois no Rio e um em Niterói, com o objetivo de construir moradias populares anunciou o governador.

Cabral prometeu disponibilizar o mais rapidamente possível verbas destinadas ao aluguel social:

Sabemos que ainda existem famílias que estão em escolas e abrigos, mas vamos resolver as coisas da melhor forma possível. Não podemos trazer os entes queridos, mas eles terão oportunidade de recomeçar suas vidas.

No mês de setembro de 2010, o governo do Rio de Janeiro anunciou investimento de R\$ 11 milhões na construção de 180 casas para os demais desabrigados, com previsão de entrega para março de 2011. Anunciou, ainda, que 140 dessas unidades se destinariam aos desabrigados do Morro do Céu, em área adjacente à do deslizamento e onde funciona um aterro controlado. Somente 40 unidades seriam destinadas às famílias do Bumba, que ainda aguardam assentamento, já que 93 famílias já haviam sido reassentadas em um condomínio no bairro Várzea das Moças, como mostrado na Foto 8.



Foto 8: Condomínio de Várzea das Moças.  
Deu Moradia a 93 Famílias Desabrigadas do Morro do Bumba.  
Fonte: Marcello Almo (2010)

Embora o governo tenha anunciado a entrega das novas moradias para março de 2011, as chaves só foram entregues aos novos moradores no dia 14 de dezembro de 2012. O conjunto habitacional foi construído em Viçoso Jardim, no lugar onde havia uma garagem de ônibus – desapropriada pela prefeitura – em área em frente a da tragédia -. Os 180 apartamentos medem cerca de 36,0 m<sup>2</sup> e são compostos de 2 quartos, sala, copa/cozinha, banheiro e área de serviço. Além disso, cada unidade possui medidor de energia elétrica e hidrômetros individuais.

Das 180 unidades, 9 foram destinados a deficientes físicos e possuem apenas um quarto com espaço e porta maiores para facilitar a movimentação com a cadeira de rodas. O banheiro também é adaptado às condições de cadeirantes.

Os contemplados foram escolhidos depois de um cadastramento e sorteio promovido pelo governo do estado e assinaram contrato em que se comprometem a não vender, alugar ou sublocar os imóveis.

A Foto 9 mostra a fachada do Condomínio de Viçoso Jardim com 180 unidades, das quais 40 foram destinadas aos desabrigados do Bumba.



Foto 9: Condomínio Residencial em Viçoso Jardim que Recebeu Desabrigados do Morro do Céu e Morro do Bumba  
Fonte: Guto Maia (2011) – O Globo

Embora, a priori, o condomínio de Viçoso Jardim tenha sido construído para devolver aos desabrigados sua condição de cidadania, na prática acabam por revelar nova condição de vulnerabilidade, pois apresenta problemas como infiltrações, mofo, desabastecimento de água e até pequenas rachaduras. Além disso, moradores questionam o que classificam como falta de acabamento das unidades, que não contam com pisos e têm as janelas da área de serviço sem os vidros. Apresentam ainda problemas que preocupam não só os moradores, mas o CREA-RJ– Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura do RJ, já que a vistoria realizada pelo engenheiro Antonio Eulálio alerta sobre a necessidade de obras emergenciais, tendo em vista a eminência de desmoronamento de barranco, que põe em risco uma das construções, conforme podemos observar na Foto 10.



Foto 10: Queda Iminente: Barranco Pode Cair Sobre Prédios.  
Fonte: Guilherme Leporace (2011), publicado no Jornal O Globo

O relato a seguir, transcrito da reportagem do Jornal O Globo do dia 24 de fevereiro de 2013 (<http://oglobo.globo.com/niteroi/encosta-ameaca-apartamentos-de-vitimas-do-morro-do-bumba-7654991>) é emblemático, pois revela o drama que persegue os moradores desabrigados do Morro do Bumba, além de revelar o descaso do poder público com a questão habitacional para com a classe trabalhadora. Demonstram ainda que o próprio Estado não segue os códigos existentes no Manual de Defesa Civil. Não existe um aprendizado em relação aos desastres já ocorridos. A percepção de risco é apenas daqueles que vivenciaram o drama e não das autoridades que teriam que ter a responsabilidade de preveni-lo.

A chave do novo apartamento já está na mão da diarista Marlene da Silva, de 69 anos. Mas, ao abrir a janela da sala, ela se depara com um barranco que pende na direção do seu prédio, um dos nove inaugurados em dezembro, na Estrada do Viçoso Jardim 153, para abrigar as vítimas da tragédia do Morro do Bumba, ocorrida em 7 de abril de 2010. A imagem desencoraja Marlene de se mudar para lá, e ela prefere continuar morando de favor na casa de parentes. Por alguns segundos, enchem-se d'água os olhos de quem perdeu dois filhos, um neto de 5 anos, o marido e o genro. O temor da diarista se justifica, de acordo com o engenheiro Antônio Eulálio Pedrosa Araújo, integrante do Conselho Regional de

Engenharia e Agronomia (CREA) do Rio. Ele aponta alto risco de desabamento da encosta, que ameaça cair sobre 40 apartamentos. O engenheiro esteve no condomínio quarta-feira, a pedido do GLOBO Niterói, e alertou para a necessidade de obras emergenciais no local:

— Se cair chuva torrencial ou soprarem ventos fortes, há risco iminente de queda. É preciso que seja feita a imediata contenção dos pontos de risco, além de uma vistoria geral por um especialista em geotecnia, já que algumas áreas da encosta estão escondidas pela vegetação.

Vale aqui ressaltar que embora o Estado tenha disponibilizado um total de 133 unidades habitacionais, considerando os condomínios de Várzea das Moças e Viçoso Jardim, para os desabrigados da tragédia do Bumba, muitas outras famílias ainda permanecem “abrigadas” no 3º Batalhão de Infantaria à espera de uma solução para suas vidas. As pessoas que ali habitam declaram que a prefeitura nunca aparece para dar satisfação sobre quando eles irão sair de lá e que só ficam sabendo de notícias através da imprensa.

A dona de casa L.R. da S.P., de 50 anos, que vive no abrigo com a avó, um neto e dois filhos, diz que o abrigo provocou a perda da auto estima das pessoas. Denuncia que aquilo ali é uma fábrica de delinquentes, conforme entrevista concedida a Carolina Lauriano do G1 RJ (<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2012/04/tragedia-no-bumba-completa-2-anos-com-mais-de-300-desabrigados-no-rj.html>):

"Aqui tem gente que perdeu a auto estima, se perdeu. Pessoas que perderam sua identidade, pessoas que tinham uma estrutura emocional que já não têm mais. Eu acho que eles (governantes) estão mais usando a gente para se promover, para em um momento de eleição, campanha, dizer "eu fiz isso" "eu fiz aquilo". Nós não somos cobaias, nós queremos respeito e dignidade. Me trate como um ser humano, não como bicho. Aqui as pessoas estão com a mente vazia, a vida ficou parada, estão sem certeza, perdeu o seu lar. Acho que o abrigo está sendo uma fábrica de delinquentes. Eles (governantes) estão facilitando”.

Outra questão, brilhantemente levantada por L.R. é sobre o direito devido a todo o cidadão pela Constituição Federal Brasileira de 1988 – O direito de ir e vir – como parcela integrante do direito à liberdade, à vida, à dignidade, à segurança, dentre outros; e que em sua opinião não está sendo respeitado:

“Acho que tem que ter a opção de ir e vir. Eu, por exemplo, não gosto de apartamento, sempre morei em casa. Mas eles não dão a opção de você escolher. Eles vão construir e eu não quero comprar. Quando você vai comprar uma casa, você avalia os vizinhos, para ver se aquele local vale a pena. Queremos um lar não imposto”.

É notória a necessidade dos desabrigados de reencontrar sua identidade social, de se reintegrar ao seu mundo social. Retomar suas vidas, que ficam praticamente em estado de suspensão, até que a situação provisória do abrigo seja substituída por uma moradia digna e definitiva.

A Constituição Federal prevê formas de “realocar” propriedades e, por conseguinte, reintegrar indivíduos vítimas de desastre ou desabrigados por desocupação de áreas de risco. O que observamos, no entanto, é a falta de observância e descumprimento da lei.

O artigo 5º, inciso XXIV da Constituição Federal, prevê como pressupostos da desapropriação a necessidade pública, a utilidade pública e o interesse social.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização, em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição

Em seu trabalho, Pereira (2012) descreve o que diz a lei a respeito do interesse social:

Há situações que determinam a distribuição da propriedade visando seu melhor aproveitamento. O interesse social é a razão dessa distribuição que é percebida como uma necessidade da sociedade. A justificativa para desapropriação por interesse social está indicada em norma própria (Lei 4.132 /62) e em outros dispositivos legais.

Houve um avanço para as vítimas de desastres, com a publicação da Lei nº 12.608 de 10 de abril de 2012, que acrescenta artigos à Lei nº 12.340/2010, e dispõe que aqueles que forem removidos de suas moradias deverão ser abrigados 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 (art.3º-B, §3º). O que ocorre é que não há, no

momento, nenhum programa específico para o atendimento habitacional dessas pessoas em caráter definitivo. Os programas governamentais de habitação de interesse social atuais têm como critério a renda dos interessados. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), regulamentado pela Lei nº 11.977/09, vem sendo utilizado para cadastramento desses moradores. Está previsto no Art. 3º, incisos III, IV e V da referida lei, a prioridade no atendimento às famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; também há prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e no atendimento às famílias de que façam parte pessoas com deficiência. Essa prioridade foi incluída pela Lei nº 12.424/2011 que alterou a lei do PMCMV – Programa Minha casa minha vida. (pag. 33).

Embora o PCCMV – Programa Minha Casa Minha Vida tenha como uma das prioridades o cadastramento e o atendimento de famílias desabrigadas por desastres, muito ainda precisa ser feito para que o programa efetivamente funcione. Atualmente, o que presenciamos é o descaso com aqueles que aguardam nos abrigos a devolução de suas vidas. Depois de quase três anos vivendo em situação precária no 3º Batalhão de Infantaria (BI), em São Gonçalo, parte das famílias sobreviventes da tragédia do Morro do Bumba, em Niterói e ali abrigadas, vê a possibilidade de se mudar para uma casa própria se distanciar. A entrega deveria acontecer no mês de abril de 2013, no entanto, esta expectativa ficou frustrada diante das notícias de que 2 dos prédios de apartamentos do conjunto habitacional, que possuía 11 prédios construídos através do PCCMV, apresentam rachaduras que comprometem sua estrutura e precisaram ser derrubados.

Conforme noticiado no Jornal O Globo no dia 20 de março de 2013 (<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/03/predios-para-vitimas-do-morro-do-bumba-no-rj-estao-com-problemas.html>) muitas das famílias que sobreviveram à tragédia do Bumba, em Niterói, ainda moram em abrigos. De acordo com a Associação de Vítimas do Morro do Bumba, parte dos sobreviventes deveria ter recebido em junho de 2013 a tão sonhada chave da casa própria, em condomínio construído no bairro do Fonseca. Todavia, dois dos onze edifícios construídos foram condenados por apresentarem rachaduras e estarem fora do prumo, como podemos observar nas Fotos 11 e 12. Na sequência, podemos observar na foto 13, tirada em janeiro de 2014, um panorama atual da obra. Na reportagem, o engenheiro Antônio Eulálio, do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA-RJ), declarou que para ele os prédios estavam condenados uma vez que, foi verificada uma erosão subterrânea devido à água infiltrando por baixo deles, carreando material do solo para fora, o que descalça as fundações. “Teria que fazer uma

revisão no projeto para reduzir esses problemas. Conduzir as águas que passam por baixo do prédio e mudar o tipo de fundação que não é adequado para esse tipo de solo”, disse Eulálio. O engenheiro foi pessimista quanto à recuperação do prédio, pois seria uma obra cara e com risco de não corrigir definitivamente os problemas, além de colocar em risco a vida daqueles que trabalham na recuperação.

A Prefeitura de Niterói informou que não é responsável pela fiscalização da obra. A Caixa Econômica Federal disse que a responsabilidade pela obra é da empresa construtora e que ela foi acionada para que sejam feitos os reparos.

Na semana que antecedeu à notícia de rachaduras em dois dos edifícios do conjunto habitacional, o clima entre as famílias abrigadas no 3º BI passou de euforia ao medo. As famílias quase viram se concretizar a realização de um sonho, mas do que um sonho, **um direito**, garantido pela Constituição Federal. No entanto, suas expectativas logo se transformaram em medo. Diante da possibilidade de novo risco, desabrigados declaram preferir o abrigo. É o que podemos perceber na reportagem do O Globo (<http://oglobo.globo.com/rio/rachaduras-levam-medo-sobreviventes-do-bumba-7914477>) transcrita a seguir:

Há três dias, o clima era de uma ansiosa contagem regressiva. Mas desde que viram, estarecidos, as imagens de rachaduras nos prédios do Minha Casa Minha Vida no Fonseca, em Niterói, para onde deveriam se mudar até meados do ano, a expectativa de sobreviventes da tragédia do Morro do Bumba se transformou em medo. Pelo menos 368 deles vivem a quase três anos em situação precária em quartos improvisados no 3º Batalhão de Infantaria (BI) de São Gonçalo. Mas na quinta-feira, após saberem da ameaça de ao menos dois dos 11 edifícios desabarem, muitos não escondiam a frustração e a desconfiança. E dizem preferir continuar no abrigo a ir para o novo endereço.

Um dos que escaparam com vida do deslizamento de abril de 2010 — que deixou 47 mortos —, Luiz Cláudio da Silva ainda lembra bem das quatro noites que passou acordado tentando encontrar corpos entre a lama e o lixo no Bumba. Feridas nas pernas que nunca mais sararam são marcas físicas que contribuem para que ele não esqueça a tragédia. E já no abrigo, faz algumas semanas que ele perdeu um filho de dois meses de idade, vítima da pneumonia, uma das doenças que têm acometido crianças e adultos no BI. Mesmo assim, garantia Luiz Cláudio ontem, ele se sentia mais seguro em continuar ali do que ir para a casa própria.

— Tirei 12 corpos debaixo da terra após as chuvas. Não quero tirar mais vizinhos dos escombros. Depois do que vi dos prédios no Fonseca, tenho medo de levar minha família para lá — dizia ele, destacando o contraste de sentimentos que os sobreviventes das chuvas em Niterói viveram nos últimos dias. - Alguns de nós já planejávamos comprar móveis e eletrodomésticos para a mudança.

- Enquanto isso, outros moradores do abrigo falavam em “pânico” e “indignação”, e que bastaram as imagens das rachaduras para reavivar a tragédia em suas memórias. De fato, nem precisava ser engenheiro ou arquiteto para perceber que o medo dos desabrigados se justificava. No terreno da Rua Teixeira de Freitas, na comunidade do Morro do Castro, onde estão sendo construídos os conjuntos Zilda Arns I e II, as rachaduras podiam ser vistas de longe ontem. Até crianças que brincavam próximo às obras — paralisadas desde que a denúncia dos problemas estruturais foram exibidas pelo RJ-TV, da Rede Globo, na quarta-feira — apontavam assustadas para as construções tortas, fora de prumo.



Foto 11: Edifício Demolido Devido à Rachaduras e Construção Fora do Prumo  
Fonte: Marcelo Carnaval (2013), publicada no Jornal O Globo



Foto 12: Visão Geral do Conjunto Habitacional Zilda Arns I e II no Fonseca.  
Dois prédios foram demolidos devido a problemas de estrutura.  
Fonte: Marcelo Carnaval (2013) - publicada no Jornal O Globo



Foto 13: Imagem Atual do Conj. Residencial Zilda Arns I e II.  
Fonte: Carmen Olivier (2014)

As fotos 14, 15 e 16, mostradas a seguir, foram tiradas em janeiro de 2014, quando da visita realizada às obras do Conjunto. A foto 14 mostra o stand de vendas com indicação do valor financeiro das unidades. As fotos 15 e 16 são de placas de identificação da obra e mostram valor do investimento e número de beneficiários, todavia não faz menção ao assentamento dos moradores do Abrigo do Bumba. Na ocasião, observamos que as obras não avançaram muito, desde a demolição dos dois prédios que ameaçavam cair por problemas de estrutura e que necessitaram ser demolidos.



Foto 14: Stand de Vendas do Conj. Zilda Arns I e II.  
Fonte: Carmen Olivier (2014)



Fotos 15 e 16: Indicações dos Investimentos – Projeto Minha Casa Minha Vida  
Fonte: Carmen Olivier (2013)

## 6. OS ABRIGOS TEMPORÁRIOS

Segregada por projetos urbanísticos mal planejados, a classe trabalhadora quando atingida por tragédias como a ocorrida no Morro do Bumba, sem outra opção, se vê obrigada a deixar-se recolher a abrigos temporários até que lhes sejam entregues moradias definitivas, conforme determina a Lei, como veremos a seguir.

A Lei Nº 12.608 de 10 de abril de 2012, determina que:

- Capítulo I, artigo 2º: É dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos e desastres;

- Capítulo 2,

- Seção I – Diretrizes e Objetivos, artigo 5º - que nomeia os objetivos da PNDDEC (Política Nacional de Proteção e Defesa Civil): I – reduzir os riscos de desastres; II – prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres; III – recuperar as áreas afetadas por desastres;

- Seção II – Das Competências dos Entes Federados, artigo 8º - Competências dos Municípios.

- Inciso VIII – Organizar e Administrar abrigos provisórios para assistência à população em situações de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança e,

- Inciso XVI – Prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastre.

O Dicionário Aurélio de língua portuguesa define a palavra abrigo como um lugar seguro, um ambiente que proporciona proteção. Para os órgãos de defesa civil, o abrigo, é uma fase de resposta e reabilitação do que o Estado concebe como cenário do desastre, isto é, a vivência no abrigo não é compreendida como um prolongamento do desastre (SIENA, 2009, apud Marchezini 2010), mas sua superação, sobre o qual as instituições devem agir para minimizar os efeitos que se apresentam às famílias que perderam suas casas. Todavia, o que geralmente se constata na rotina dos abrigos provisórios, é a observação de uma prática que, via de regras diverge da teoria, numa frequente inobservância da lei. Os abrigos pós-desastre que deveriam abrigar pessoas, no sentido lato da palavra, em sua maioria serve simplesmente para proteger do relento e suprir as necessidades básicas imediatas, assumindo características de um território forjado que reafirma a destituição e a desfiliação social das famílias ali abrigadas. Pessoas para ali encaminhadas, encontram-se com sua esfera social completamente comprometida, uma vez que perderam sua casa, local que funciona não só como célula máster de construção social, mas como uma construção

específica que serve de abrigo, além de ser espaço de proteção, segurança e aconchego. Segundo nos diz Bruschini (1989, apud Marchezini 2010, p.75), a família é um conjunto de pessoas ligadas por laços de sangue, parentesco ou dependência, que estabelecem entre si relações de solidariedade e tensão, conflito e afeto; ocorre que estas pessoas necessitam de um espaço para construção dessas relações, assim a casa funciona ainda como local para desenvolvimento das relações interpessoais, uma vez que é nela que a família encontra, mesmo que precariamente, um ambiente favorável à execução de afazeres domésticos simples e rudimentares, como cozinhar, dormir, comer, trabalhar, compartilhar vivências, descansar e estudar. Para Sarti (2007, p.9) a família é uma referência simbólica fundamental que permite pensar, organizar e dar sentido ao mundo social, dentro e fora do âmbito familiar. É na família que os indivíduos encontram suas referências, que formam seus conceitos sobre como entender e agir fora dos limites de casa. Para elas, abandonar suas casas implica não só em perda material, mas principalmente em perda de referencial e de identidade.

Assim, entendemos que a situação de desastre dos moradores do Morro do Bumba não cessou após a tragédia ocorrida com o deslizamento. Essa situação se estendeu no tempo e ganhou outros contornos, quando passaram a viver no abrigo.

Visivelmente fragilizadas, algumas famílias viram sua situação agravar-se ainda mais, ao chegar ao abrigo e deparar com a falta de infraestrutura, com espaços inadequados, com acomodações compartilhadas, questões relativas à alimentação e à incômoda situação de conviver no mesmo espaço com pessoas com as quais não se tem intimidade ou relação, a não ser pela desagradável condição de desabrigados pela mesma tragédia.

De forma geral, os abrigos temporários costumam impor aos moradores infinitas regras e normas, previamente instituídas por coordenadores e/ou voluntários, conforme instruções de alguns manuais de defesa civil, que prevêm a disciplinarização das relações entre os desabrigados de forma a controlar suas rotinas. Segundo Castro (1999, p.52 apud Marchezini, 2010, p. 39):

É importante que fique muito claro que os órgãos de defesa civil tem poder de convencimento e de polícia para disciplinar as relações entre os desabrigados (...). Todos os desabrigados devem ser incentivados a participar ativamente das atividades de restabelecimento da normalidade e a indolência e a passividade devem ser coibidas.

Esta orientação disciplinar, controlada e hierarquizada, provavelmente se remete ao fato de que as primeiras sementes da defesa civil no Brasil tenham sido plantadas durante a Segunda Guerra Mundial, com uma postura nitidamente militar. De acordo com Marchezini (2010):

O contexto de surgimento dos serviços de defesa civil no Brasil remete à segunda Guerra Mundial, como consequência dos ataques aéreos de toneladas de bombas que atingiram cidades e centros industriais ingleses nos anos de 1940 e 1941, causando milhares de mortes de civis. Em 06 de fevereiro de 1942, após o ataque japonês à base de Pearl Harbor, o Governo brasileiro baixou o Decreto Lei nº 4.098, criando o Serviço de Defesa Passiva antiaérea, sob a supervisão do Ministério da Aeronáutica, que definia várias medidas a serem tomadas como a construção de abrigos antiaéreos e a divulgação dos comunicados e informações tidas como necessária população. No ano de 1943, a denominação de defesa passiva antiaérea foi alterada para Serviço de Defesa Civil. (p.35)

Ainda hoje, é comum encontrarmos, nos abrigos temporários, coordenadores imbuídos dessa mentalidade militarizada. Embora designados oficialmente, muitas vezes mostram-se despreparados para a situação. Na tentativa de auxiliar, acabam por padronizar procedimentos de controle de espaço, uso de material coletivo, normas de higiene, educação e alimentação. Ocorre que, para as famílias ali abrigadas, tentando reproduzir o território de sua sobrevivência, adaptar-se a essa “nova realidade”, as faz perder substancialmente seu sentido socialmente construído. Colocado frente a uma rotina previamente estabelecida, o pai acostumado com seu papel de chefe de família vê anulado seu papel, cuja função principal geralmente é a de prover sua casa, uma vez que, naquele momento não detém recursos financeiros para manter sua família a não ser em um abrigo organizado por outros. Da mesma forma, a mãe, tida culturalmente como a chefe do lar, aquela que cuida da casa e dos filhos, se vê igualmente impossibilitada de desenvolver seu papel de manter incólumes a saúde, educação e alimentação de seus filhos. Assim, pai e mãe deixam de se sentir “moradores”, de se considerar “cidadãos” e gradativamente perdem a denominação de “trabalhadores”, passando a se sentir como pobres sem moradia. Além disso, há a inegável fragilização pela perda de bens materiais, do espaço privado e na grande maioria das vezes, pela lamentável perda de entes queridos. Existe ainda a nem sempre agradável obrigatoriedade de compartilhar e dividir espaços mínimos com pessoas de diferentes hábitos e costumes. A casa é a célula mínima quando se pensa em construção

de uma família, nela acontecem, mesmo que de forma precária, praticamente todas as funções da família.

Desta forma, embora seja comum nos primeiros dias pós-desastre as pessoas se deixarem amparar umas pelas outras, dividindo não só o espaço físico, mas principalmente a dor e o desamparo, é de certo modo previsível que, com o passar do tempo e a adequação à nova realidade, essa convivência pacífica tenda a se desfazer e evoluir para uma disputa territorial.

Passado o primeiro momento e decorridos alguns dias, a degradante condição de desabrigado se potencializa diante da sensação de abandono causada pela falta de atenção por parte do poder público. Outro fator que contribui com este sentimento de abandono é o “esquecimento” por parte da sociedade. A ocorrência do desastre gera um momento de grande comoção. Incitada pelo drama público alimentado pela imprensa, a população local acode e auxilia da forma que pode. O que se observa nessas ocasiões é um grande número de voluntários atuando em todas as frentes, já que, segundo SIENA (2009), o desastre se prolonga no abrigo e continua em perdas e danos de difícil superação no curto prazo, que é o período no qual a mídia se detém sobre os acontecimentos. Aqueles que não podem disponibilizar sua força de trabalho, auxiliam com doações e arrecadação de alimentos, roupas e outros bens de consumo. No entanto, com o decorrer do tempo ou o surgimento de novo fato eleito pela imprensa, é comum que cessem essas contribuições e o trabalho voluntário. A população tão envolvida emocionalmente volta à sua rotina e não raro passa a ver os desabrigados com outros olhos. Aquelas pessoas que antes eram motivo de comoção, são vistas agora como invasores dos espaços que anteriormente eram destinados ao seu lazer (quadras e agremiações), práticas religiosas (igrejas), educação de seus filhos (escolas), dentre outros. Portanto os desabrigados passam a acumular suas perdas materiais, sentimentais, de espaço, de identidade, de referencial e tantas outras, com a sensação de abandono e desaprovação por parte da comunidade local. Esta condição se agrava à medida que o tempo passa e não se vislumbra uma perspectiva positiva por parte do poder público em recuperar ou permitir o retorno das famílias às suas antigas moradias; ou mesmo que alguma providência seja tomada em relação à construção de novas unidades habitacionais. Concomitante à falta de uma definição quanto à resolução do problema habitacional, existe por parte do poder público o interesse de fechamento, o mais rapidamente possível, do abrigo, uma vez que o mesmo se torna a “cicatriz” que denuncia um problema não solucionado. Conforme relatos de Marchezini (2010) e Valencio (2008):

As famílias desabrigadas, diante do processo de perda do território da casa são obrigadas pelo ente público a tentar se reterritorializar em outros espaços que perderão suas funções originais para se tornarem circunstancialmente abrigos. As escolas, ginásios, centros de exposições, são adaptados como abrigos, sempre tidos pelo discurso do ente público como um lugar provisório. A provisoriedade é a narrativa que exprime a flexibilidade que o desabrigado deve ter para o seu proveito (p.72).

Mas ao estudar como essa lógica se opera no meio urbano, Valencio (2008) aponta para a existência de um novo mecanismo de contestação levada a cabo pelas instituições públicas em relação ao direito do pobre de morar nas cidades. Tal mecanismo é tornar a provisoriedade do atendimento no abrigo tão indigno que a família seja compelida a abandonar definitivamente a cidade. Isto é, trata-se de uma estratégia de cunho higienista.

O Quadro a seguir foi montado tomando como base informações contidas em diversos pesquisadores, sobretudo Marchezini (2010), e relaciona as diferenças entre dois espaços bastante distintos: A casa e o Abrigo:

Tabela 1: Quadro comparativo entre CASA e ABRIGO

<b>CASA</b>	<b>ABRIGO</b>
Espaço de construção da territorialidade da família (BACHELARD, 1993apud Marchezini, 2010).	Mundo público, de desconfiança. (MARTINS, 1996 apud Marchezini, 2010).
Lugar de segurança, do conhecido, da rotina e do aconchego (FREHSE, 1996 apud Marchezini, 2010).	O lugar público que aparece como cenário de medo, é sempre um lugar em que se está fugindo, não é um lugar que se permanece. (MARTINS, 1996 apud Marchezini, 2010).
Uma extensão da pessoa, um valor através do qual ela demonstra sua respeitabilidade. (SARTI, 2007 apud Marchezini, 2010).	Espaço sem expressão e sem identificação, onde são reprimidas as funções sociais da família. Lugar onde o pai deixa de ser o provedor de sua família e a mãe deixa de executar suas funções de chefe da casa.
A casa abriga o devaneio, a casa protege o sonhador, a casa permite sonhar em paz. (BACHELARD, 1993 apud Marchezini, 2010).	A perda do exercício cotidiano de refazimento implica a fragilização do corpo de imagens que confere à família razões e ilusões da estabilidade em sua territorialidade. (BACHELARD, 1993 apud Marchezini, 2010).
Local que permite a execução de diversos fazeres como dormir, comer, trabalhar, descansar e banhar-se. (FRESSLER, 2007 apud Marchezini, 2010).	Invasão da intimidade protegida. (BACHELARD, 1993 apud Marchezini, 2010).
Conceituada como a unidade do abrigo, do descanso e do trabalho; é uma referência de todos (...) demarca a territorialidade segura. (TIDAFI, 2006 apud Marchezini, 2010).	Lugar marcado pela presença de pessoas anônimas e abstratas, por uma “identidade difusa” [que] não é constituída por relações concretas em que se sabe quem é o outro. (MARTINS, 1996 apud Marchezini, 2010).
A casa, sobretudo, fala de relações harmoniosas, o espaço da compreensão, do diálogo, da individualidade. Espaço Privado. (DaMATTA, 1997).	Relacionando-se Rua à Abrigo, a rua tal como o abrigo é o espaço da impessoalidade, do isolamento. “somos postos para fora de casa”, acabamos por relacionar a rua a alguns aspectos negativos, onde não somos mais pessoas e sim indivíduos regidos por regras e leis impessoais que estamos submetidos a cumprir. A rua e seus espaços são lugares do anonimato, da “consequência dos seus atos” e por isso, tendemos a relacioná-la a um espaço perigoso. Espaço Público. (DaMATTA, 1997).
(...) imagem de um espaço simbólico de pertencimento social, de intimidade e de segurança. (HIGUCHI, 2003 apud Marchezini, 2010).	Ausência de privacidade, insegurança sócio-espacial e fragilidade dos laços entre grupos familiares conviventes. (MARCHEZINI, 2010)

A cientista social Norma Valencio, no relatório intitulado ABANDONADOS NOS DESASTRES: Uma análise sociológica de dimensões objetivas e simbólicas da afetação de grupos sociais desabrigados e desalojados, encomendado em 2011, pelo Conselho Federal de Psicologia – CFP ratifica as teorias de Beck em Sociedade de Risco (1992) e o que Giddens (1991, 1997) chamou de modernidade tardia:

O contexto da modernidade é intrinsecamente produtor de desastres, posto caracterizar-se pela criação de riscos. Estes se relacionam a uma gama de artefatos e serviços que imbricam, sinérgica, indissociável e ambigualmente, efeitos benéficos e maléficos ao bem estar coletivo. (p.19)

No referido relatório, são apresentadas seis situações de desastres e analisadas as condições dos respectivos abrigos ou acampamentos. Nos seis casos, a autora encontra importantes subsídios à análise das relações sociopolíticas no contexto do desastre. Essas relações evidenciam falhas sistemáticas nas medidas de prevenção e preparação e, desse modo, sedimenta a vulnerabilidade sócio espacial e concretiza os desastres.

Das manifestações de abandono, Norma Valencio (2010, p.140) destaca especialmente:

- a) *O fracasso das interações do ente público com os grupos empobrecidos e miseráveis a fim de evitar sua vulnerabilidade extrema, traduzida em morte e desaparecimento quando do impacto de fatores de ameaça, como as chuvas e seus efeitos;*
- b) *A incapacidade em prover bem estar aos desabrigados e elevá-los a um patamar superior de cidadania, na forma de garantia de acesso à moradia digna;*
- c) *A crueldade em desativar abrigos provisórios sem que a solução definitiva de moradia tenha se materializado;*
- d) *O planejamento e deliberação monológicos em torno das medidas de recuperação bem como o vagar das ações e o vácuo das informações oficiais para os desabrigados e desalojados, e*
- e) *A ausência de uma correspondência estrita entre os recursos financeiros e demais recursos (humanos e materiais) disponibilizados para as medidas de reabilitação e recuperação de desalojados e desabrigados e a existência de ações efetivas de amparo e promoção dessas famílias, restituindo-lhes a cidadania (perdida ou jamais alcançada); entre outros.*

Sobre as dimensões mais significativas de abandono identificadas nos acampamentos e abrigos, Valencio (2010) aponta a grande ocorrência de insalubridade, não só devido às variações climáticas, mas e principalmente devido à ausência de condições materiais da família para higienização do local e mesmo de higienização do próprio corpo, uma vez que, vias de regra, inexistem sanitários apropriados e suficientes, o que força homens, mulheres e crianças a banharem-se no mesmo ambiente.

No relatório, a autora refere-se, também, às limitações das ações de reconstrução frente aos desastres relacionados às chuvas, identificando que os diferentes grupos afetados estão sujeitos aos seguintes problemas (idem, p.143):

1. Falta de perspectiva de que venham ser eventualmente contemplados com unidades habitacionais dentre aquelas erguidas (morosamente) em conjuntos habitacionais no município;
2. Restrições de ordem econômica e técnica (obstrução das autoridades) à possibilidade de retorno ao lugar da moradia interditada;
3. Ansiedade prolongada, por razões difusas, dentre as quais se destacam as incertezas sobre o futuro de sua moradia, o que tem desdobramentos em termos:
  - a. Da distância que as áreas destinadas à reconstrução guardam em relação ao lugar original de vivência que, sendo longas, desarrumam a organização comunitária, as rotinas de trabalho, de escolarização, os vínculos com seu grupo religioso, enfim, aquilo que a caracteriza identitariamente e no seu projeto existencial;
  - b. Do cerceamento constante de seu direito de participação na esfera política, tal como: (a) nas tentativas de obtenção dos esclarecimentos necessários; (b) na obstrução à sua participação direta no planejamento dos projetos de reconstrução; (c) no referente ao tempo de execução e entrega das obras e (d) na adoção dos critérios de distribuição das moradias;
  - c. Da concretização do receio generalizado de que a entrega das unidades habitacionais seja cronologicamente ajustado para adequar-se às eleições municipais...

Valencio aponta ainda alguns elementos deflagradores de insegurança física, insegurança social e insegurança emocional que atingem aos desabrigados, dentre eles

destacamos a absoluta incerteza em relação ao futuro, desencadeada pela descrença no poder público, pela desilusão causada pelas promessas não cumpridas pelo governo, ausência de informação precisa, desassistência e invisibilidade social, manifestações de hostilidades contra si e seus familiares e principalmente pela privação de espaço e de recursos que garantam o bem estar da família.

Finalmente, conclui o relatório que, no Brasil, os abrigos estão se tornando uma espécie de tabu, assunto sobre o qual as autoridades municipais não gostam de falar; providências de instalação que evitam a todo custo tomar; lugares de segregação, os quais precisam desaparecer da vista do cidadão comum. A aparência da normalidade deve prevalecer na localidade.

Diante das conclusões de Valencio, entendemos que embora pouco se realize para a solução dos problemas dos desabrigados, a ninguém interessa a instalação prolongada de um abrigo. Desta forma, somos levados a considerar que locais que abrigam por um longo período famílias diferentes, dividindo um espaço comum, perdem sua função de abrigo, passando a assumir características de moradias coletivas, tal qual, em alguns aspectos, àquelas unidades do século XIX, caracterizadas especialmente pela insalubridade.

## **6.1. OS MORADORES INDESEJADOS**

A condição de moradores de abrigo implica na condição de moradores indesejáveis à vizinhança. Nesta parte do capítulo nos dedicaremos a analisar como os ex-moradores do Morro do Bumba que estão alojados no 3º BI. são vistos pela vizinhança do bairro.

Na expectativa de conhecer a opinião dos moradores dos bairros de Venda da Cruz e adjacências (Galeria Cruzeiro, Sete Pontes, Pita, Barreto, Engenhoca e Tenente Jardim), todos vizinhos ao local onde está instalado o abrigo que recebeu dentre outros, os moradores do Morro do Bumba, sobre a dinâmica da relação entre eles e os abrigados, decidimos realizar um breve levantamento através da aplicação de um questionário. O questionário foi montado de forma a colher informações sobre a questão da solidariedade em dois momentos: O da ocorrência do desastre, com a instalação do abrigo, e no pós-desastre, mais especificamente três anos após o desastre. Outra informação relevante diz respeito à questão da integração entre os moradores do abrigo e os moradores locais.

O questionário, composto de 16 perguntas objetivas, sendo que algumas delas permitem opiniões subjetivas, foi distribuído para 31 moradores locais, com idade entre 18

e 67 anos. Dos 31 pesquisados, apenas 9 declararam residir no bairro há menos de 10 anos, todos os demais são moradores antigos, alguns deles residindo ali desde o nascimento, sendo que o mais antigo reside no local há 65 anos.

Embora o levantamento tenha sido feito com uma pequena amostragem, podemos perceber que a permanência dos moradores por um longo período de tempo, revela a satisfação com a vida do bairro. Mesmo que sejam apontados problemas de infra-estrutura urbana, há o sentido de pertencimento e conservação por seus moradores desses espaços sociais. Contudo, essa satisfação, ao mesmo tempo em que nutre um sentimento de pertencimento e topofilia<sup>4</sup>, tende a induzir à rejeição àqueles que ali se achegam e que passam a ser encarados como “forasteiros” pelos locais.

O bairro de Venda da Cruz abrigou, desde 1920, o 3º BI (Batalhão de Infantaria), que foi sempre motivo de orgulho para os moradores, devido ao importante papel que teria desenvolvido no decorrer da Segunda Guerra Mundial. Além disso, o “Quartel”, como é carinhosamente chamado pelos moradores locais, sempre conferiu ao local uma atmosfera de tranquilidade. Percorrer a calçada na extensão de seu muro significava estar seguro sob os olhares atentos das sentinelas. Em 2007, o 3º BI foi desativado e transferido para a cidade de Barcelos, no Amazonas. Em 2010, o quartel foi cedido provisoriamente à Prefeitura de Niterói, para a instalação do abrigo destinado a acolher os desabrigados da tragédia do Bumba. No ano de 2011, foi sancionada a Lei 362/2011, com a Câmara Municipal de São Gonçalo aprovando mensagem do executivo e transformando todo o aquartelamento de área verde no entorno em Patrimônio Público, Histórico, Cultural, Paisagístico, Artístico e Ecológico. No mês de julho de 2013, a nota publicada no Jornal o Globo, conforme o endereço eletrônico (<http://oglobo.globo.com/rio/prefeito-de-sao-goncalo-publica-decreto-de-destombamento-da-area-de-infantaria-do-exercito-8971387#ixzz2aT40Zm8e>), informa que apesar da mobilização de moradores e da maioria das entidades da sociedade civil de São Gonçalo em torno do que consideram um crime contra o patrimônio histórico e

---

<sup>4</sup>A topofilia é um neologismo, útil quando pode ser definida em um sentido mais amplo, incluindo todos os laços afetivos dos seres humanos com o meio ambiente material. A resposta ao meio ambiente pode ser basicamente estética: em seguida, pode variar de efêmero prazer que se tem de uma vista, até a sensação de beleza, igualmente fugaz, mas muito intensa, que é subitamente revelada. A resposta pode ser tátil: o deleite ao sentir o ar, água, terra. Mas permanentes e mais difíceis de expressar são os sentimentos que temos para com um lugar, por ser o lar, o lócus de reminiscências e o meio de se ganhar a vida. (Yo-Fu, 1980, p.107).

ambiental, o prefeito de São Gonçalo, Neilton Mulim (PR), publicou no Diário Oficial do dia 09 de julho, o destombamento da área, sob a alegação de que o Estado planeja construir ali 1.240 unidades habitacionais para desabrigados do deslizamento de terras ocorrido em Niterói em 2010.

Um comportamento notadamente bairrista, de certa forma, define as concepções e atitudes dos moradores de Venda da Cruz e seu entorno. Assim, ao serem indagados sobre se costumam ser solidários ou contribuir de alguma forma nos casos de desastres naturais, 23 dos 31 moradores (74% dos pesquisados), declararam que sim. No entanto, no caso específico dos desabrigados do Morro do Bumba, 16 dos 31 moradores (52% dos pesquisados) declararam não ter demonstrado qualquer solidariedade ou prestado qualquer tipo de auxílio à época da instalação. Decorridos 3 anos da instalação do abrigo, 28 dos 31 moradores (90% dos pesquisados) afirmam não prestar qualquer auxílio ou demonstração de solidariedade.

Sobre a instalação do abrigo nas instalações do antigo quartel, 13 moradores (41% dos pesquisados) declararam que teriam concordado se tivessem sido consultados; 11 moradores (35% dos pesquisados) declararam que não teriam concordado; 5 moradores (16% dos pesquisados) disseram não ter opinião formada e os demais 8% não responderam.

Dentre os motivos alegados para a não concordância com a instalação do abrigo, tem destaque a argumentação de que o problema deveria ter sido resolvido no município de Niterói, local do desastre, e não transferido para São Gonçalo. A seguir estão apresentadas algumas outras justificativas:

- Porque acho que aquele espaço deveria ser utilizado para projetos sociais como escola profissionalizante e apoio escolar. Professora aposentada, 65 de idade e moradora do bairro Engenhoca desde o nascimento;

- Porque o 3º.BI. é um patrimônio histórico, meu avô era do 3º BI. e foi para a guerra “Guerra Mundial” e morreu; será que ele morreu atoa. Eletrotécnico, 39 anos de idade e morador do bairro de Venda da Cruz há sete anos;

-Em minha opinião, a área deveria ser utilizada para a construção de um excelente hospital ou de uma universidade. Funcionário Público, 30 anos de idade, morador do bairro de Sete Pontes desde o nascimento.

- Na época tínhamos um Projeto em andamento, no qual se destinava a cumprir atribuições subsidiárias, cabendo ao Projer/R-EB (Projeto Reencontro com a

Reserva do Exército Brasileiro) cooperar com o desenvolvimento ao Estado, e com a Defesa Civil, bem como participar de campanhas institucionais de utilidade pública ou de interesse social. Funcionário Público, 51 anos de idade, morador do bairro desde o nascimento.

Todavia, mesmo entre as pessoas que concordariam com a instalação, encontramos a opinião comum de que o abrigo deveria ter caráter temporário e não “definitivo”, haja vista estar ali instalado há praticamente 4 anos. É o que constatamos nas declarações a seguir:

- Eu concordei só que não imaginava que os desabrigados ficariam tanto tempo aqui. Funcionário Público, 64 anos de idade, morador do bairro de Sete Pontes desde o nascimento.

- Porque simplesmente o governo do Estado se acomodou e não entregou as casas prometidas à população acometida pela tragédia do Morro do Bumba. Cirurgião Dentista, 33 anos de idade, morador do bairro de Sete Pontes há 3 anos.

- De início, achei certo abrigar no 3º. BI., mas são pessoas que só querem ganhar. Como cesta básica. Tem que ser outro tipo de ajuda. Exemplo: escolar com bons cursos profissionalizantes, etc. Aposentada, 58 anos, moradora do bairro de Venda da Cruz desde o nascimento.

- Concordaria, porém acho que as autoridades se acomodam por já terem encontrado uma solução imediata. No momento, ou seja, naquele momento foi a solução, mas não deve ser para sempre. Digo isso porque estão lá até hoje. Uma solução imediata que já dura 3 anos. Professora, 42 anos de idade, moradora do bairro Barreto desde o nascimento.

Uma declaração bastante significativa, quando se pensa na questão da mudança de opinião decorridos 3 anos entre o momento da instalação e agora, é o de uma professora de 28 anos de idade que reside no bairro desde o nascimento:

- Já que o 3º BI. estava desativado, seria justo abrigá-los, mesmo sabendo que o município onde se localiza o quartel não seja o mesmo dos desabrigados. Porém, hoje, tendo em vista que eles recebem o aluguel social, já deveriam ter saído.

Sobre a questão da integração dos moradores do abrigo com a rotina do bairro, 24 moradores (77% dos pesquisados) declararam não acreditar que esteja transcorrendo com naturalidade, uma vez que, na perspectiva deles, o bairro não possui a infraestrutura

necessária para acolher de forma repentina e com qualidade de vida, as mais de 400 pessoas que para ali foram levadas (somam-se aos desabrigados do Morro do Bumba, os desabrigados do Morro do Céu e outras comunidades que também perderam suas moradias durante os desabamentos de 2010). Um fato marcante, declarado pelos moradores locais, diz respeito ao aumento do número de pequenos delitos ocorridos em residências próximas ao abrigo.

Uma queixa comum é sobre a constância de pessoas perambulando pelas ruas do bairro, numa alusão deles não terem o que fazer para ocupar o tempo. Existe, ainda, reclamação sobre a incômoda presença de pedintes em busca de alimentos e gêneros de primeiras necessidades. Fora isso, apontam que o bairro passou a conviver com a sujeira, uma vez que detritos são largados nas calçadas e os muros de casas comerciais e residências precisam ser constantemente pintados devido às pichações. Os moradores locais fazem referência, ainda, à presença constante de usuários de drogas, sendo alguns definidos como “cracudos”, pelas cercanias.

Neste sentido, percebemos que os problemas enfrentados por moradores de abrigos vão muito além da simples falta de espaço e privacidade, aliadas a falta de condições adequadas e dignas de sobrevivência. Os problemas se estendem para além do espaço restrito aos desabrigados, uma vez que atingem toda a comunidade no entorno. Eles vivem assim, a dupla condição de desabrigados e forasteiros. Condições socialmente estigmatizadas por estarem associadas ao rompimento da normalidade e por comprometerem a tranquilidade e a ordem social da vida local.

## **6.2. O ABRIGO MONTADO NO 3º BATALHÃO DE INFANTARIA – 3º BI.**

Para melhor entendimento, esclarecimento de fatos e conhecimento da rotina vivenciada diariamente dentro de uma unidade de abrigo pós-desastre, realizamos visitas ao abrigo montado no 3º BI., que embora tenha sido inicialmente instalado para receber os moradores desabrigados do Morro do Bumba, e por isso ter ficado popularmente conhecido como “Abrigo do Bumba”, na realidade recebeu moradores de diversas comunidades.

Inicialmente, o abrigo recebeu 750 pessoas de cerca de 200 famílias da localidade de Viçoso Jardim, os desabrigados do Morro do Bumba e parte dos desabrigados do Morro

do Céu. Posteriormente, com o fechamento do abrigo montado nas dependências do antigo GCAM, outro antigo grupamento militar desativado, a população do Abrigo do Bumba foi acrescida de mais 600 pessoas, vindas da Comunidade 340, do Fonseca e do Morro do Castro.

Conforme é de amplo conhecimento, o mencionado abrigo foi montado nas dependências de um antigo quartel desativado, ocupando parte de uma área de 146 mil m<sup>2</sup>. Embora a construção tenha sido adequada ao pleno funcionamento de um quartel construído na primeira metade do Século 20 é completamente inadequada para a permanência prolongada das diversas famílias, que ali se abrigam enquanto esperam o recebimento de suas moradias definitivas. Todavia, há de se dizer que as 144 crianças e adolescentes que ali residem desfrutam de um grande “quintal”, uma imensa área verde como podemos observar na Figura 5, onde é possível brincar sob a sombra de frondosas árvores.



Figura 5: Imagem aérea do antigo 3º BI – “Abrigo do Bumba”  
Fonte: Google Maps. Acessado em 14 de agosto de 2013

Foram realizadas três visitas ao abrigo, na primeira delas conversamos com moradores e fomos guiados pela “administradora do local”, conhecendo todas as instalações, além de termos tido a oportunidade de observar algumas posturas comportamentais de adultos e crianças. As demais visitas foram praticamente solicitadas por alguns moradores que pediram ajuda com doação de livros e donativos para crianças. A segunda e terceira visitas, embora tivessem um cunho mais social, serviram também para observar mais detalhadamente a rotina diária do abrigo, além de possibilitar a confirmação de alguns detalhes informados quando realizada a primeira.

As visitas ao abrigo foram bastante reveladoras e de muita utilidade para a construção deste capítulo. Descreveremos aqui todos os acontecimentos, desde a chegada até o momento da despedida, quando fomos surpreendidos com um forte abraço de uma moradora que se fez identificar apenas por suas atitudes, não dizendo seu nome. Era uma mulher de 34 anos, mãe de seis filhos vivos e dois mortos. O primeiro morreu devido a um aborto espontâneo, uma semana antes do desastre, o segundo, um menino com menos de 1 ano de idade, faleceu já no abrigo em decorrência de uma pneumonia. Essa moradora se juntou ao grupo de forma abrupta, chegou declarando em voz alta:

Toda tragédia tem dois lados: o lado ruim é que perdi a casa, o lado bom é que conheci Tia L.. Não vejo mais a minha vida sem ela. Quando meu filho morreu, eles me deram uma urna de papelão para enterrar. Essa mulher gritou que não aceitava aquilo, que queria um caixão digno e eles deram um caixão de madeira e graças a ela, meu filho teve um enterro digno.

A visita ao abrigo ocorreu numa tarde ensolarada, coincidentemente dentro do horário estipulado para visitas. O acesso se faz pelo portão secundário, usado pelo antigo quartel como entrada de veículos de carga, conforme mostrado na Foto 16. À esquerda do portão percebemos a presença de um homem que identificamos como porteiro.

Devidamente identificadas fomos encaminhadas à administradora do abrigo “Tia L.” como todos fazem questão de chamá-la. Dona L. inicialmente nos recebeu com reservas, mas logo se dispôs a conversar e contar tudo o que julgávamos necessário saber. Dona L. é funcionária da FME – Fundação Municipal de Educação e sua participação inicial era visitar as escolas que estavam sendo usadas como abrigos, nas diversas comunidades atingidas pelas chuvas em Niterói, na tentativa de convencê-los a se deixarem transferir para o Abrigo do Bumba. Aparenta ter cerca de 55 anos, contou que viveu numa comunidade carente no bairro de Fátima em Niterói. Tem 3 filhos e sempre teve o cuidado deles não se envolverem com pessoas erradas. Decidiu cuidar do abrigo porque se envolveu com os moradores. No início, afirmou ter ficado ali por piedade e solidariedade, hoje administra tudo praticamente sozinha e considera a sua presença importante para manter a ordem<sup>5</sup> e principalmente para lutar pelos direitos dos moradores

---

<sup>5</sup>A sala de Dona L., segundo ela, é um quarto vazio que só tem uma mesa e uma garrafa de álcool com água, em cima. A primeira vez que ela levou alguém ali para conversar foi por acaso. Quando percebeu que as

quando julga que é preciso, tendo a exata noção do que seja cidadania. Suas palavras refletem os sentimentos dos moradores, sua voz fica trêmula quando diz que no início todo mundo ajuda, que os políticos foram lá, mas só para aparecer. Com o tempo todo mundo foi embora, “Cadê donativos? Cadê solidariedade? Só fiquei eu, se eu for embora quem vai cuidar deles?”. Dona L. desenvolve um trabalho voluntário e seu pagamento é o reconhecimento e o seu único rendimento é o do seu trabalho na FME. Disse que só saiu dali depois que o último morador recebeu seu apartamento, o que, segundo informações da prefeitura de Niterói, deveria acontecer até o mês de outubro de 2013. No entanto, no término deste trabalho em janeiro de 2014, ainda não havia acontecido.

Cabe ressaltar que em alguns momentos da entrevista fomos interrompidos por moradores que incomodados com nossa presença, chegaram a nos dirigir palavras “agressivas”, outras vezes por adultos e crianças, que requeriam a atenção momentânea da Dona L., para a resolução de pequenas questões.

Embora houvesse sido traçado um roteiro para o encaminhamento das entrevistas, logo ficou claro que seria mais proveitoso deixar que as pessoas colocassem suas opiniões e fizessem suas declarações da forma que lhes fosse mais conveniente. Desta forma houve apenas uma condução e as conversas transcorreram livremente.

Começamos a conversa indagando sobre a rotina adotada no abrigo. Inicialmente a administração do abrigo estava sob a coordenação de um coronel, provavelmente um membro da Defesa Civil. A rotina foi montada, segundo informações obtidas, por uma equipe de 32 pessoas, designadas pela Prefeitura de Niterói. Essa equipe era responsável pelo recebimento, distribuição e organização do abrigo e a rotina consistia em receber os moradores que chegavam em ônibus lotados. Mal desciam do ônibus e eram encaminhados para uma fila para serem cadastrados. Em seguida, eram distribuídos pelos pavilhões desativados do quartel, na proporção em média de 16 famílias por quarto. Não haviam critérios pré-estabelecidos para a distribuição dos quartos, assim, era possível encontrar um grupo de rapazes solteiros e gozando de boa condição física ocupando um quarto com banheiro, no andar térreo; enquanto que um cadeirante ocupava um quarto sem banheiro, tendo que se deslocar sob a chuva todas as vezes que precisava fazer uso do banheiro.

---

peças temiam aquela sala, então resolveu mantê-la, como uma espécie de castigo. Sempre que alguém comete um ato que ela não concorda, ela chama na sala para uma conversa séria.

Ao chegar ao abrigo para uma visita, Dona L. discordou das medidas que estavam sendo tomadas e acabou sendo “adotada” pelos moradores, que viram nela a figura protetora e zelosa de que precisavam naquele momento. Assim Dona L. se integrou à equipe e pouco a pouco tomou conta da situação. Passados os primeiros momentos, a equipe foi pouco a pouco se desintegrando e em 3 meses não havia mais ninguém. Só restou Dona L. que atualmente é considerada tia, mãe, administradora e uma espécie de “Xerife”, como foi possível observar.

Durante a visita ao abrigo, à medida que conversávamos, empenhávamos em observar toda a movimentação ao nosso redor, na expectativa de extrair dali o maior número de informações possíveis, sem, no entanto, deixar de ouvir as pessoas com a atenção e respeito devidos.

Para melhor exposição das informações colhidas, dividiremos o conteúdo extraído da visita, em partes distintas, são elas: Segurança, Divisão do Espaço, Limpeza, Lazer, Educação Formal das Crianças, Alimentação, Saúde, Manutenção das Instalações e Relações de Convivência.

Uma preocupação constante no abrigo está relacionada à segurança. Para evitar entrada de pessoas estranhas e possível saída de crianças desacompanhas foi instituída uma “portaria”. Assim, para entrar é preciso se identificar e as crianças ficam impossibilitadas de sair desacompanhadas. Foi instituído também um horário de visita: diariamente de 08h00 às 12h00 e de 13h00 às 18h00. Essa decisão foi tomada para coibir a entrada de moradores de outras comunidades, que ficavam perambulando por lá sem ter o que fazer. Além disso, começou a haver problemas com drogas. Embora problemas nesse sentido continuem existindo, ficam restritos ao espaço do “apartamento” sendo terminantemente proibido o uso nas áreas comuns.



Foto 16: Portão de Acesso ao Abrigo.  
Fonte: Renan Almeida (2013) - Jornal do Brasil

Outra questão relevante no abrigo, se refere à divisão do espaço. Inicialmente, sem a noção exata de quantas pessoas passariam a residir no abrigo, os quartos foram ocupados por famílias diferentes, chegando a ter 16 famílias dentro de um mesmo quarto. Posteriormente, as famílias foram redistribuídas e aquelas com crianças, idosos, deficientes ou problemas de saúde passaram a ocupar os quartos que possuem banheiros. Atualmente, com a redução do número de moradores - hoje em torno de 300 pessoas estão aguardando suas unidades habitacionais-, cada família ocupa um quarto distinto, que eles chamam de “apartamento” (a divisão interna do quarto ficou por conta de cada morador). Com exceção dos banheiros dentro dos quartos, que são em número muito reduzido, cada prédio possui banheiros de uso coletivo. Esse é um ponto considerado bastante crítico, pois além de serem em quantidade insuficiente, os banheiros coletivos servem simultaneamente à crianças e adultos de ambos os sexos. Observando a Foto 17 percebemos infiltrações na fachada do prédio, o que denuncia a condição insalubre do local.



Foto 17: Fachada de um dos Prédios Denuncia a Presença de Infiltrações.  
Fonte: Renan Almeida (2013) - Jornal do Brasil

Um item a ser destacado no abrigo refere-se à limpeza. Todo o material de limpeza é fornecido pela prefeitura de Niterói, que mantém no local, 2 funcionários da CLIN – Companhia de Limpeza de Niterói, como pode ser observado na Foto 18, responsáveis pela limpeza geral da área externa: varredura do pátio, recolhimento de lixo, catação de folhas, já que o local é bastante arborizado. Apesar de ser declarado que a limpeza é feita diariamente, percebemos vazamentos em alguns pontos do pátio formando poças de água suja. Em vários pontos era possível perceber lixo e casca de frutas espalhados pelo chão. Próximo ao ginásio, pisei em algo duro, um caco de vidro que guardei no bolso para descartar mais tarde. A limpeza do ginásio de esportes só é feita quando existe alguma atividade extra, os banheiros do ginásio exalavam forte cheiro de fezes e urina. Os banheiros coletivos são limpos uma vez ao dia, todos os dias, por uma equipe enviada pela prefeitura. Cabe destacar a observação de um morador, de que o material de limpeza utilizado é de qualidade bastante duvidosa, pois possuem aparência de água e não apresentam aspecto ou cheiro característico de produtos de limpeza. Percebemos várias crianças brincando pelo pátio, muitas delas sem calçados, numa clara exposição ao risco físico e de saúde.



Foto 18: Um dos Funcionários Responsáveis pela Limpeza.  
Fonte: Renan Almeida (2013) - Jornal do Brasil

As roupas são lavadas em tanques instalados sob um telheiro, numa lavanderia improvisada. Notamos que existiam poucos tanques, ao indagar se eram suficientes, recebemos a informação de que foram instalados vários, mas os moradores destruíram. As roupas são colocadas para secar em varais improvisados, sem qualquer privacidade, como pode ser observado na Foto 19.



Foto 19: Varal Improvisado Denuncia Falta de Privacidade.  
Fonte: Renan Almeida (2013) - Jornal do Brasil

Por sua vez, o lazer que é um elemento fundamental na vida social, entre os desabrigados do 3º BI. é praticamente desconsiderado. Não existem atividades programadas no abrigo. O local possuía uma piscina, todavia como não era tratada não funcionava como entretenimento. Para evitar acidentes com as crianças, já que as mesmas ficam soltas pelo pátio, foi solicitado à prefeitura que a mesma fosse aterrada. A atitude foi muito criticada na época, mas sob a ameaça de serem expulsos, os moradores acabam por acatar todas as decisões. O antigo ginásio de esportes, em péssimas condições, cheio de vazamentos e infiltrações, só é utilizado quando existe alguma festividade (no Natal de 2010 um empresário promoveu uma festa para os moradores, com direito a ceia). Um detalhe que chama a atenção é a existência de uma brinquedoteca para uso comum dos brinquedos doados. Todavia, o que na realidade presenciamos, foi a brinquedoteca fechada. Posteriormente, durante nossa terceira visita, à época do Dia das Crianças, levamos alguns brinquedos para serem incorporados à mesma. Mais uma vez encontramos o espaço fechado. Dada a relação de confiança que conseguimos travar com a administração, pedimos para conhecer o local e imediatamente fomos atendidos, podemos observar então um espaço relativamente amplo e limpo, porém sem iluminação ou ventilação adequados. Os brinquedos estão arrumados de forma a ficarem disponíveis ao acesso de crianças de todas as idades, porém, pareceram mais adequados à primeira

infância. Ressaltamos que nas três visitas encontramos crianças perambulando pelos pátios, sem qualquer atividade direcionada por um adulto. A Foto 20 é reveladora de tal situação.



Foto 20: Sem Atividades de Lazer as Crianças Perambulam pelos Pátios.  
Fonte: Renan Almeida (2013) - Jornal do Brasil

Um fator que socialmente é considerado fundamental na vida social das famílias, em especial das crianças, que é a educação formal, também não recebeu a devida atenção das autoridades responsáveis pelo abrigo do 3º BI. Na instalação do abrigo não houve essa preocupação. Como não havia nas imediações uma escola com capacidade para absorver todas as crianças, somente passado algum tempo é que foi improvisada uma escola fundamental – 1ª a 4ª séries, dentro do abrigo. Os professores, material e equipamentos foram cedidos pela prefeitura. As aulas começavam às 07h00min, todavia as crianças tinham que ser buscadas dentro de seus “apartamentos”, pois não havia interesse nem delas e menos ainda de seus pais. As crianças maiores continuavam sem escola e então a prefeitura resolveu fechar a escola local e transferir todos os alunos para uma escola no bairro do Fonseca em Niterói – Escola Maria de Lourdes. No momento da transferência, as crianças receberam o benefício de gratuidade nos ônibus coletivos municipais, no entanto, o benefício não foi estendido às mães. Por insistência da administração do abrigo, a prefeitura decidiu disponibilizar um ônibus escolar. O ônibus faz o transporte diário dessas crianças. Testemunhamos a existência do transporte, no entanto não existe um monitor controlando a entrega das crianças aos seus pais, o ônibus simplesmente entra e libera as crianças no pátio.

No abrigo, a alimentação é fornecida por uma empresa contratada pela prefeitura. Os moradores recebem quatro refeições diárias: café da manhã, almoço, lanche e jantar. Não existe diferenciação, adultos e crianças comem o mesmo cardápio. Também não existe alimentação diferenciada para pessoas com problemas de saúde, sob a alegação de que ali não tem ninguém doente. Aparentemente não há controle de qualidade ou preocupação com nutrição balanceada. Não foi identificada a presença de um refeitório, cada família retira suas “quentinhas” e fazem suas refeições onde melhor lhes aprouver. Algumas famílias cozinham sua própria comida, dentro de seus apartamentos, há de se lembrar que os “apartamentos” são moradias improvisadas, sem instalação hidráulica, o que pode comprometer a higiene na preparação dessa alimentação.

Em relação à questão de saúde no abrigo, a época da sua instalação foi montado um posto de atendimento 24 horas, com presença de um médico e um profissional de enfermagem. Posteriormente, o atendimento médico foi encerrado sob a alegação de que o atendimento seria realizado em um Posto de Saúde no bairro próximo de nome Engenhoca na cidade de Niterói. No entanto, para serem atendidos os moradores precisavam comprovar residência. Ao apresentarem declaração de morador do “Abrigo do Bumba” que está localizado na cidade vizinha de São Gonçalo, o atendimento era negado, tendo em vista a orientação de que cada morador deve procurar atendimento em sua cidade. Atualmente, o posto de atendimento montado dentro do abrigo conta com a presença incerta de um técnico de saúde e um enfermeiro, que fazem apenas os atendimentos de primeiros socorros.

Por sua vez, a manutenção das instalações do abrigo é realizada pela prefeitura, no entanto não existe uma equipe de plantão. O serviço é solicitado à medida que os problemas surgem. Notamos que havia uma área isolada onde se observava uma escavação. Ao indagar do que se tratava, fomos informados de que naquele local existe um “valão” que vive entupido o que ocasiona alagamento em dias de chuva, conforme observamos nas Fotos 21 e 22. Quando da realização da terceira visita, praticamente três meses depois, pudemos observar que a obra ainda não estava terminada. Um morador que atua no abrigo como contratado pela Prefeitura na função de segurança, comentou que foi feito um manilhamento, mas de que de nada serviu, já que as manilhas ligavam nada a lugar nenhum, comentou ainda, que após a colocação das manilhas e antes mesmo do término da obra, o local já havia alagado novamente.



Foto 21: Alagamento da Área Devido às Chuvas  
Fonte: Renan Almeida (2013) - Jornal do Brasil



Foto 22: Foco de Contaminação e Risco de Doenças  
Fonte: Renan Almeida (2013) - Jornal do Brasil

Outro aspecto que merece ser destacado é a relação de convivência entre os abrigados. Este é um ponto bastante crítico segundo o testemunho dos moradores. Quando os moradores que estavam abrigados no GCAM foram transferidos para o 3º. BI aconteceram muitos conflitos. As pessoas que já estavam instaladas tiveram que dividir o pouco espaço com as pessoas que estavam chegando. A população inicial passou de 750 para 1350 pessoas. Havia briga por espaço e por controle do lugar. Aos poucos, com a saída das pessoas que receberam suas unidades habitacionais em Várzea das Moças e em Viçoso Jardim, os ânimos acalmaram. Todavia, existem conflitos internos, brigas de crianças, brigas entre moradores e brigas dentro da própria família. Os moradores são unânimes em declarar que Dona L., que contribui na administração do abrigo, resolve alguns desses conflitos.

Tia L. resolve tudo, briga de criança e até briga de marido e mulher. Já separou briga de faca, foi lá e tomou a faca na marra. Outro dia tinha um cara fumando maconha lá no portão, ela foi lá e mandou sair, disse que não podia fumar maconha ali, pra ir fumar no inferno. Ele disse que não ia sair, mas saiu. No dia seguinte veio aqui e pediu desculpa. Ela bota moral, as crianças morrem de medo, se brigar ela leva todo mundo pra sala dela. Ninguém quer ir lá não, nem os adultos, mas às vezes ela chama e a gente tem que ir.

Um ponto comum nos relatos dos entrevistados é a aspiração que eles têm em relação ao futuro. Os moradores do abrigo passam seus dias sonhando com a restituição de suas vidas, a devolução de sua cidadania e dignidade. O Abrigo do Bumba não é o pior em questões de espaço, mas está longe de ser o lugar ideal para se viver. Seus moradores carregam o estigma de Desabrigados do Bumba. A situação não é melhor do que a do tempo em que viviam sobre o lixo. Continuam amargando a falta de uma moradia digna, continuam esperando que o Estado cumpra seu papel. Seus destinos não lhes pertencem completamente. Não lhes é dada opção, não há escolha. Viveram anos sobre uma montanha de lixo, iludidos pela falsa segurança de administradores do poder público que fecham os olhos para as óbvias condições de risco, que ignoram evidências e estudos e se tornam coniventes com a potencial catástrofe, uma vez que aparelhando e promovendo melhorias incentivam a permanência de seus moradores, quando na verdade deveria tê-los removidos, todavia, tão somente a partir de uma discussão ampla com a participação e decisão dos moradores.

Tragédias como a ocorrida na Comunidade do Morro do Bumba deixam claro que é necessária e urgente uma mudança nas ações governamentais. É preciso que a classe trabalhadora seja respeitada como parte integrante da sociedade e, portanto merecedora de todas as vantagens da vida cidadina. Não é mais possível empurrar o lixo para debaixo do tapete, nem os pobres para as periferias desaparelhadas ou encostas. É preciso acatar o que diz a Constituição que garante a todos os cidadãos brasileiros a vida em uma moradia digna.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na reflexão de tudo o que aqui foi visto, podemos atestar as dificuldades e deficiências encontradas no modo de viver da classe trabalhadora, desde o processo de formação das primeiras cidades brasileiras, através de uma configuração urbana marcada pela ausência de planejamento e legislação específica, passando pela implantação das primeiras unidades coletivas, as estalagens, seguidas dos cortiços considerados reduto das “Classes Perigosas”, tidos como focos de vícios, transgressão da moralidade e ameaça para as condições de higiene da cidade, – após o processo de extinção desses –, o surgimento das favelas com seus pequenos casebres impelidos contra as encostas dos morros, – onde famílias inteiras sobrevivem em precárias condições de higiene e salubridade e, mais recentemente, com a recorrente incidência dos desastres naturais relacionados às chuvas, a questão dos abrigos, que além de, não raramente perderem seu caráter de temporário, assumindo condição de moradia permanente, apresentam inúmeros problemas de salubridade, falta de segurança, foco de abandono social e descaso público.

Em todo esse processo percebemos que o poder de resistência, das práticas, ações e principalmente das forças de convivência que brotam e sobrevivem do processo de moradia da classe trabalhadora é inversamente proporcional ao descaso do poder público. Cabe ressaltar, que, em muitos casos, a resistência daqueles que se vêem ameaçados pela remoção, ainda que, cientes de sua necessidade, para manutenção de suas vidas, se deve, principalmente, ao temor das perdas psicológicas e de identidade resultantes do rompimento de laços de amizade e de pertencimento a uma comunidade. Portanto, torna-se desnecessário dizer que remover pessoas de suas moradias significa praticamente cortar suas raízes e tentar replantá-las em um novo chão, sem que haja prévia preparação.

Isso pode ser observado nos relatos de integrantes da Defesa Civil e do Corpo de Bombeiros, que afirmam que, um dos maiores entraves ao desempenho de suas funções está relacionado à necessidade de remoção de famílias em áreas de risco. Segundo esses profissionais, não é fácil retirar uma família de seu próprio lar, por mais que este seja precário. Por outro lado, não é possível agir com negligência, já que muitas vezes essa remoção se faz necessária para a preservação da vida. Alguns relatos informam que é comum se observar, em ocasiões de desastres, pessoas preocupadas com documentos, animais domésticos e fotografias que representam a materialização da memória e da história de vida daquela família. Eles, para seguirem sobrevivendo, sentem a necessidade de preservar suas raízes e tecer sua história, acumulando experiências, fruto de suas ações e

emoções diárias. Desta forma, é previsível que uma pessoa, embora sob condições de risco, não aceite, mesmo que para preservar sua vida, sair de seu espaço social, uma vez que é nele que cultiva e mantém relações de convivência e parceria capazes de criar uma atmosfera segura e um forte laço de pertencimento àquela sociedade. Casa e vizinhança fazem parte da história de vida dessas pessoas. Assim, ao perdê-los, é normal que esses se sintam como que perdendo sua própria identidade e, conseqüentemente, seu valor como ser humano.

Contudo, percebemos a forte tendência de uma política urbana que se preocupa mais com o embelezamento da cidade do que com a vida de seus cidadãos, relegando ao segundo plano o modo de viver das pessoas e os riscos a que a população menos favorecida esta exposta ao compartilhar um espaço insalubre e vulnerável, num claro processo de precarização da vida.

É necessário ressaltar que a classe trabalhadora deve ser percebida e respeitada como parte da vida cidadina, conforme observamos nas sábias palavras de Chauí (1988. P.15) “passaram a fazer parte da cena histórica, não como atores desempenhando papéis pré-fixados, mas como sujeitos criando a própria cena através de sua própria ação”.

No Brasil, é clara a mudança nas relações socioeconômicas das grandes cidades, em função de uma urbanização descontrolada. O crescimento urbano do último século acarretou diversos problemas, como as ocupações desordenadas e irregulares, em especial pela população mais carente, ocasionando degradação do meio ambiente e a sua própria. Essas ocupações resultaram em áreas onde as relações entre as pessoas são visivelmente marcadas pelas diferenças e desigualdades, criando-se, dessa forma, territórios de segregação social.

O que se observa atualmente é que alguns setores da sociedade vêm cobrando dos governantes um maior comprometimento com as questões socialmente responsáveis, e é dever do Estado, com base na Constituição Federal, cumprir com o seu papel de mantenedor da vida, da cidadania, da moradia e da segurança. Dessa forma, torna-se necessário construir, reconstruir ou intervir, mas, acima de tudo, garantir o direito, que é devido a todo cidadão, de construção de uma sociedade mais justa, que cultive a preservação do meio ambiente e que busque uma responsabilidade social que proporcione integração e inclusão a todos.

É justamente o comprometimento com a vida e com o cidadão que falta aos governantes para com os cidadãos que há quase 4 anos habitam o Abrigo do Bumba. As

peessoas que foram para lá não elegeram o local para dar continuidade às suas vidas, ao contrário, só foram para lá porque tiveram a história de suas vidas interrompidas por uma tragédia, que embora não tivesse sido percebida por eles, era iminente e anunciada, já que a comunidade se instalara sobre um lixão desativado.

Culpá-los por procurar moradia em área vulnerável é o mesmo que culpar o pobre de sua condição de pobreza. Habitar tanto quanto respirar é necessário à manutenção da vida. Se habitavam uma área de risco é porque não lhes foi dada outra opção, e se assim o fizeram é porque não tinham noção do risco a que estavam expostos, ou porque, para eles, esse risco fosse percebido, dentro de uma escala de valores, de menor probabilidade de acontecer, já que morar em outra localidade, dentre as opções possíveis, implicaria assumir outros riscos.

Todavia, não podemos dizer o mesmo das diversas autoridades que governaram a cidade de Niterói nos últimos 30 anos. Essas, pelo simples conhecimento de suas secretarias técnicas e pelos estudos realizados, tinham a obrigação de evitar a ocupação, envidar esforços para a desocupação e assim evitar a potencial tragédia. Mas ao contrário, incentivaram a permanência à medida que fecharam os olhos, que urbanizaram e forneceram a falsa sensação de segurança e melhoria da qualidade de vida. Incentivar aquela comunidade a permanecer sobre uma área vulnerável foi mais que omissão, foi vender ilusão, foi indução ao risco.

Após a tragédia, seria de se esperar que as autoridades cuidassem para que aquelas pessoas refizessem suas vidas, como é dever do Estado. No entanto, após várias visitas e horas de observação dentro do Abrigo do Bumba foi possível concluir que o mesmo não cumpre com sua função de reabilitação do que o Estado concebe como cenário do desastre, servindo, basicamente, para proteger do relento e suprir as necessidades básicas de seus moradores, constituindo, na realidade, um território forjado, que reafirma a destituição e a desfiliação social das famílias desabrigadas. O que se constata é que parte daquelas pessoas continua amargando o status de sobrevivente. Sobreviveram à tragédia e agora sobrevivem às condições vulneráveis do abrigo.

Embora recebam o Aluguel Social, essas pessoas continuam com suas vidas suspensas porque o valor do benefício não é suficiente para que se alugue um imóvel; porque ninguém quer alugar seu imóvel para moradores de abrigo; porque tem medo de que saindo do abrigo percam o direito ao recebimento de um imóvel definitivo; e porque tendo seus sonhos interrompidos e seus entes arrancados bruscamente do seio da família,

se acostumaram a viver com o que acreditam que a vida tem pra lhes oferecer. Sem esperanças, se acostumaram a viver sem privacidade, sem condições de higiene, sem saúde, sem alimentação adequada. Resta apenas o sonho, o sonho do refazimento de suas vidas. O sonho de voltar a ser um cidadão com o endereço de um lugar para chamar de seu.

Entretanto, o que se constata no Abrigo do Bumba vai de encontro a esses preceitos. O que se observa na realidade é a prorrogação do desastre. O que testemunhamos é uma situação de “abandono”, uma vez que as pessoas estão ali “entulhadas” a espera de respostas aos seus anseios e, acima de tudo, a espera de uma solução definitiva de moradia para que possam refazer suas vidas.

Retomando a pergunta formulada na HIPÓTESE inicial temos como resposta na conclusão deste trabalho: Que o que falta no Abrigo do Bumba não é espaço, não é comida. O que falta é comprometimento do poder público para com o cidadão ali abrigado. O que falta são profissionais qualificados, que cuidem da administração, da saúde, da alimentação, do lazer e de outras questões não menos importantes. O que temos no Abrigo é a segurança realizada por dois moradores abrigados e sem qualificação para a função. É a administração realizada por uma voluntária sem treinamento e que atua motivada pelo bom senso e constituído a partir de sua experiência de vida. É a distribuição de uma comida que mata a fome, todavia não alimenta já que inexistente a preocupação com o fornecimento de uma alimentação balanceada. É a falta de privacidade e a indução ao ócio e suas temíveis consequências. Por sua vez, vimos que o aluguel social além de ser insuficiente para efetivamente se alugar uma moradia decente, seguiu caminhos burocráticos tortuosos, afastando-se muitas vezes das premissas legais e dos objetivos de seu princípio de propiciar moradia digna. Por seu turno, as novas unidades habitacionais que foram destinadas aos vitimados do desastre do Bumba, revelaram outra tragédia, que é o descaso e a inoperância de políticas públicas habitacionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- BECK, U., Retorno a La teoria de la “sociedad de riesgo”. Boletim de La Asociacion de Geografia Espanhola nº 3. Espanha. 2000.
- CAMPOS, C. de. São Paulo pela lente da hygiene: as propostas de Geraldo Horácio de Paula Souza para a cidade (1925-1945). Dissertação (Mestrado) - RiMa, São Carlos, 2002.
- CAMPOS, M. C. de. O Governo da Cidade: elites locais e urbanização em Niterói (1835-1890). Tese (Doutorado). UFF, Niterói, Rio de Janeiro, 1968.
- CARVALHO, S. A. de. Avaliação da aplicabilidade do conceito de habitabilidade nas moradias das favelas cariocas; O caso Vila Canoá. UFRJ, Rio de Janeiro, 2008.
- CASTRO, A. L. C. Segurança Global da População. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. Brasília, SEDEC, 1997, 2ª Edição.
- CHALHOUB, S. Cidade Febril; Cortiços e Epidemias na Corte Imperial. São Paulo, Companhia das Letras, 1996.
- CHAUÍ, M. Prefácio. In: Sader, E. Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo 1970-1980. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1988.
- COSTALLAT, B. A Favela que eu vi. Secretaria Municipal de cultura, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração. Rio de Janeiro. 1995
- DAMATTA, R. A Casa & A Rua: Espaço, Cidadania, Mulher. Rio de Janeiro, Editora Rocco. 1997
- EDMUNDO, L. O Rio de Janeiro do meu tempo. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional. 1938.
- FERREIRA, A.B de H. Dicionário. 3 ed. Rio de Janeiro, Nova Fronteira. 1999.
- FORATTINI, O. P. Ecologia, Epidemiologia e Sociedade. São Paulo Artes Médicas: Editora da Universidade de São Paulo, 1992.
- GUEDES, S. L. Jogo de Corpo. Rio de Janeiro, Eduff – Editora da Universidade Federal Fluminense, 1997
- JACOBI, P. – Cidade e meio ambiente: percepções e práticas em São Paulo, Annablume Editora, São Paulo, 1999.
- MARCHEZINI, V. Desafios de gestão de abrigos temporários: uma análise sociológica de insegurança e riscos no cotidiano de famílias abrigadas. Dissertação de Mestrado. UFSCar, 2010.

MATTOS PIMENTA, J, A, de. Para a remodelação do Rio de Janeiro. Discursos pronunciados no Rotary Club do Rio de Janeiro, Rotary Club. 1926.

MOTA, S. Urbanização e Meio Ambiente, Rio de Janeiro: ABES, 1999.

PEREIRA, A.V. Propriedade em Áreas de Risco: Uma Análise Jurídica e Social. Dissertação de Mestrado. UFF, Rio de Janeiro, 2012.

REVISTA GEO-DEMO, VOL.III. (artigos). Desabrigados do Morro do Bumba e a segregação sócio-espacial no município de Niterói. UFF, Rio de Janeiro, 2012.

RIO, J, do. Os livres acampamentos da miséria, Rio de Janeiro, Instituto Nacional do Livro, 1911.

SILVA, J. A. Da. Direito Urbanístico Brasileiro. 2ª Ed. Ver. At.2ª tiragem. São Paulo MALHEIROS EDITORES, 1997.

SILVA, M.L.P. Favelas Cariocas 1930-1964. Rio de Janeiro, contraponto, 2005.

TUAN, YU-FU Topofilia – Um Estudo da Percepção, Atitudes e Valores do Meio Ambiente. Tradução da Difel – Difusão Editorial S.A., São Paulo, 1980.

VALLADARES, L. A Gênese da Favela Carioca. A produção anterior às ciências sociais. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, 2000.

VAZ, F. L. Dos Cortiços às Favelas e aos edifícios de apartamentos – a modernização da moradia no Rio de Janeiro, Análise Social. Vol. XXIX, 1994.

VALENCIO, NORMA; SIENA, MARIANA; MARCHEZINI, VICTOR. Abandonados nos desastres: Uma análise sociológica de dimensões objetivas e simbólicas de afetação de grupos sociais desabrigados e desalojados / Norma Valencio, - Brasília: Conselho Federal de Psicologia, 2011.

VEYRET, Y. Os riscos: O homem como agressor e vítima do meio ambiente; Yvette Veyret (organizadora); São Paulo – Editora contexto, tradução: Delson Ferreira da Cruz, 2007.

<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2010/04/25/desabrigados-do-morro-do-bumba-recebem-casas-do-governo/> acessado em 12/02/2013

<http://noticias.terra.com.br/brasil/cidades/rio-anuncia-novas-casas-para-desabrigados-do-bumba-em-10-dias,11d8cfafdb4ea310VgnCLD200000bbceeb0aRCRD.html> acessado em 12/02/2013

<http://www.ambiencia.org/site/publicacoes/publicacoes/dia-mundial-do-meio-ambiente/entenda-o-que-aconteceu-no-morro-do-bumba/> acessado em 12/02/2013

<http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/showinglaw.pl> acessado em 11/02/2013

<http://www.desabafosniteroienses.com.br/2011/04/acao-civil-publica-pelo-mp-concessao.html> acesso em 10/02/2013

[www.geodemo.uff.br/](http://www.geodemo.uff.br/) acessado em 10/02/2013

<http://www.senado.gov.br/NOTICIAS/JORNAL/EMDISCUSSAO/revista-em-discussao-edicao-junho-2010/noticias/morro-do-bumba-triste-simbolo-do-problema-do-lixo.aspx> acessado em 10/02/2013

<http://meumundosustentavel.com/noticias/lixao-aterro-controlado-e-aterro-sanitario/> acessado em 10/02/2013

<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2012/04/tragedia-no-bumba-completa-2-anos-com-mais-de-300-desabrigados-no-rj.html> acessado em 10/02/2013

<http://oglobo.globo.com/rio/morro-do-bumba-abrigou-ate-1986-segundo-lixao-de-niteroi-3026928> acessado em 10/02/2013

<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2012/04/ex-moradora-do-bumba-volta-ao-terreno-onde-viveu-e-se-emociona.html> acessado em 10/02/2013

<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/03/predios-para-vitimas-do-morro-do-bumba-no-rj-estao-com-problemas.html> acessado em 21/03/2013

<http://oglobo.globo.com/rio/rachaduras-levam-medo-sobreviventes-do-bumba-7914477> acessado em 21/03/2013

<http://oglobo.globo.com/niteroi/encosta-ameaca-apartamentos-de-vitimas-do-morro-do-bumba-7654991> acessado em 21/03/2013

[http://www.niteroitv.com.br/guia/niteroi\\_historia.asp](http://www.niteroitv.com.br/guia/niteroi_historia.asp) acessado em 08/05/2013. acessado em 09/05/2013

<http://oglobo.globo.com/economia/miriam/posts/2010/04/09/lixao-em-niteroi-avanca-sobre-mata-atlantica-282233.asp> acessado em 13/05/2013

<http://www.revistafundacoes.com.br/pdf/revista%2010/Geotecnia%20Ambiental.pdf> acessado em 29/05/2013

[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/04/100409\\_fabricssegunda.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/04/100409_fabricssegunda.shtml) – acessado em 03/07/2013

<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2013/03/28/desabrigados-vivem-em-condicoes-precarias/> acessado em 10/08/2013

<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/09/moradores-reclamam-do-aumento-da-violencia-em-niteroi-rj.html>: acessado em 20/10/2013

**ANEXOS:**

**ANEXO I – Lei 12.435: Organização da Assistência Social – Regulamenta a  
Concessão do Aluguel Social.**



**Presidência da República  
Casa Civil  
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**LEI Nº 12.435, DE 6 DE JULHO DE 2011.**

Mensagem de veto

*Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de  
1993, que dispõe sobre a organização da  
Assistência Social.*

**A PRESIDENTA DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Os arts. 2º, 3º, 6º, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 28 e 36 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

**I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:**

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;

c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;

d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e

e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

**II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;**

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.” (NR)

“Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.

**§ 1º São de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de que tratam os incisos I e II do art. 18.**

§ 2º São de assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18.

§ 3º São de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18.” (NR)

“Art. 6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), com os seguintes objetivos:

I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;

II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C;

III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;

IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;

V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;

VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e

VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.

§ 1º As ações ofertadas no âmbito do Suas têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território.

§ 2º O Suas é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei.

§ 3º A instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.” (NR)

“Art. 12. ....

.....

II - cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito nacional;

.....

IV - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar Estados, Distrito Federal e Municípios para seu desenvolvimento.” (NR)

“Art. 13. ....

I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;

II - cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito regional ou local;

.....

VI - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar os Municípios para seu desenvolvimento.” (NR)

“Art. 14. ....

I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos de Assistência Social do Distrito Federal;

.....  
VI - cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local;

VII - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em seu âmbito.” (NR)

“Art. 15. ....

I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;

.....  
VI - cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local;

VII - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em seu âmbito.” (NR)

“Art. 16. As instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

.....  
Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições.” (NR)

“Art. 17. ....

.....  
§ 4º Os Conselhos de que tratam os incisos II, III e IV do art. 16, com competência para acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação, deverão ser instituídos, respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica.” (NR)

“Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

§ 1º Para os efeitos do disposto no **caput**, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos

solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.

§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, considera-se:

I - pessoa com deficiência: aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas;

II - impedimentos de longo prazo: aqueles que incapacitam a pessoa com deficiência para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos.

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal **per capita** seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.

§ 4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória.

§ 5º A condição de acolhimento em instituições de longa permanência não prejudica o direito do idoso ou da pessoa com deficiência ao benefício de prestação continuada.

§ 6º A concessão do benefício ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de incapacidade, composta por avaliação médica e avaliação social realizadas por médicos peritos e por assistentes sociais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

.....” (NR)

“Art. 21. ....

.....

§ 3º O desenvolvimento das capacidades cognitivas, motoras ou educacionais e a realização de atividades não remuneradas de habilitação e reabilitação, entre outras, não constituem motivo de suspensão ou cessação do benefício da pessoa com deficiência.

§ 4º A cessação do benefício de prestação continuada concedido à pessoa com deficiência, inclusive em razão do seu ingresso no mercado de trabalho, não impede nova concessão do benefício, desde que atendidos os requisitos definidos em regulamento.” (NR)

“Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

§ 1º A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão definidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, com base em critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social.

§ 2º O CNAS, ouvidas as respectivas representações de Estados e Municípios dele participantes, poderá propor, na medida das disponibilidades orçamentárias das 3 (três) esferas de governo, a instituição de benefícios subsidiários no valor de até 25% (vinte e cinco por cento) do salário-mínimo para cada criança de até 6 (seis) anos de idade.

§ 3º Os benefícios eventuais subsidiários não poderão ser cumulados com aqueles instituídos pelas Leis nº 10.954, de 29 de setembro de 2004, e nº 10.458, de 14 de maio de 2002.” (NR)

“Art. 23. Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei.

§ 1º O regulamento instituirá os serviços socioassistenciais.

§ 2º Na organização dos serviços da assistência social serão criados programas de amparo, entre outros:

I - às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em cumprimento ao disposto no art. 227 da Constituição Federal e na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);

II - às pessoas que vivem em situação de rua.” (NR)

“Art. 24. ....

.....

§ 2º Os programas voltados para o idoso e a integração da pessoa com deficiência serão devidamente articulados com o benefício de prestação continuada estabelecido no art. 20 desta Lei.” (NR)

“Art. 28. ....

§ 1º Cabe ao órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social nas 3 (três) esferas de governo gerir o Fundo de Assistência Social, sob orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social.

.....

§ 3º O financiamento da assistência social no Suas deve ser efetuado mediante cofinanciamento dos 3 (três) entes federados, devendo os recursos alocados nos fundos de assistência social ser voltados à operacionalização, prestação, aprimoramento e viabilização dos serviços, programas, projetos e benefícios desta política.” (NR)

“Art. 36. As entidades e organizações de assistência social que incorrerem em irregularidades na aplicação dos recursos que lhes foram repassados pelos poderes públicos terão a sua vinculação ao Suas cancelada, sem prejuízo de responsabilidade civil e penal.” (NR)

Art. 2º A Lei nº 8.742, de 1993, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

“Art. 6º-A. A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção:

I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;

II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.

Parágrafo único. A vigilância socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território.”

“Art. 6º-B. As proteções sociais básica e especial serão ofertadas pela rede socioassistencial, de forma integrada, diretamente pelos entes públicos e/ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas, respeitadas as especificidades de cada ação.

§ 1º A vinculação ao Suas é o reconhecimento pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de que a entidade de assistência social integra a rede socioassistencial.

§ 2º Para o reconhecimento referido no § 1º, a entidade deverá cumprir os seguintes requisitos:

I - constituir-se em conformidade com o disposto no art. 3º;

II - inscrever-se em Conselho Municipal ou do Distrito Federal, na forma do art. 9º;

III - integrar o sistema de cadastro de entidades de que trata o inciso XI do art. 19.

§ 3º As entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas celebrarão convênios, contratos, acordos ou ajustes com o poder público para a execução, garantido financiamento integral, pelo Estado, de serviços, programas, projetos e ações de assistência social, nos limites da capacidade instalada, aos beneficiários abrangidos por esta Lei, observando-se as disponibilidades orçamentárias.

§ 4º O cumprimento do disposto no § 3º será informado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome pelo órgão gestor local da assistência social.”

“Art. 6º-C. As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas precipuamente no Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), respectivamente, e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social de que trata o art. 3º desta Lei.

§ 1º O Cras é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias.

§ 2º O Creas é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.

§ 3º Os Cras e os Creas são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do Suas, que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social.”

“Art. 6º-D. As instalações dos Cras e dos Creas devem ser compatíveis com os serviços neles ofertados, com espaços para trabalhos em grupo e ambientes específicos para recepção e atendimento reservado das famílias e indivíduos, assegurada a acessibilidade às pessoas idosas e com deficiência.”

“Art. 6º-E. Os recursos do cofinanciamento do Suas, destinados à execução das ações continuadas de assistência social, poderão ser aplicados no pagamento dos profissionais que integrem as equipes de referência, responsáveis pela organização e oferta daquelas ações, conforme percentual apresentado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e aprovado pelo CNAS.

Parágrafo único. A formação das equipes de referência deverá considerar o número de famílias e indivíduos referenciados, os tipos e modalidades de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários, conforme deliberações do CNAS.”

“Art. 12-A. A União apoiará financeiramente o aprimoramento à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Sistema Único de Assistência Social (Suas), para a utilização no âmbito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, destinado, sem prejuízo de outras ações a serem definidas em regulamento, a:

I - medir os resultados da gestão descentralizada do Suas, com base na atuação do gestor estadual, municipal e do Distrito Federal na implementação, execução e monitoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, bem como na articulação intersetorial;

II - incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, municipal e do Distrito Federal do Suas; e

III - calcular o montante de recursos a serem repassados aos entes federados a título de apoio financeiro à gestão do Suas.

§ 1º Os resultados alcançados pelo ente federado na gestão do Suas, aferidos na forma de regulamento, serão considerados como prestação de contas dos recursos a serem transferidos a título de apoio financeiro.

§ 2º As transferências para apoio à gestão descentralizada do Suas adotarão a sistemática do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, previsto no art. 8º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e serão efetivadas por meio de procedimento integrado àquele índice.

§ 3º (VETADO).

§ 4º Para fins de fortalecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e Distrito Federal, percentual dos recursos transferidos deverá ser gasto com atividades de apoio técnico e operacional àqueles colegiados, na forma fixada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sendo vedada a utilização dos recursos para pagamento de pessoal efetivo e de gratificações de qualquer natureza a servidor público estadual, municipal ou do Distrito Federal.”

“Art. 24-A. Fica instituído o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif), que integra a proteção social básica e consiste na oferta de ações e serviços socioassistenciais de prestação continuada, nos Cras, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. Regulamento definirá as diretrizes e os procedimentos do Paif.”

“Art. 24-B. Fica instituído o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi), que integra a proteção social especial e consiste no apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, articulando os serviços socioassistenciais com as diversas políticas públicas e com órgãos do sistema de garantia de direitos.

Parágrafo único. Regulamento definirá as diretrizes e os procedimentos do Paefi.”

“Art. 24-C. Fica instituído o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), de caráter intersetorial, integrante da Política Nacional de Assistência Social, que, no âmbito do Suas, compreende transferências de renda, trabalho social com famílias e oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se encontrem em situação de trabalho.

§ 1º O Peti tem abrangência nacional e será desenvolvido de forma articulada pelos entes federados, com a participação da sociedade civil, e tem como objetivo contribuir para a retirada de crianças e adolescentes com idade inferior a 16 (dezesesseis) anos em situação de trabalho, ressalvada a condição de aprendiz, a partir de 14 (quatorze) anos.

§ 2º As crianças e os adolescentes em situação de trabalho deverão ser identificados e ter os seus dados inseridos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), com a devida identificação das situações de trabalho infantil.”

“Art. 30-A. O cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios eventuais, no que couber, e o aprimoramento da gestão da política de assistência social no Suas se efetua por meio de transferências automáticas entre os fundos de assistência social e mediante alocação de recursos próprios nesses fundos nas 3 (três) esferas de governo.

Parágrafo único. As transferências automáticas de recursos entre os fundos de assistência social efetuadas à conta do orçamento da seguridade social, conforme o art. 204 da Constituição Federal, caracterizam-se como despesa pública com a seguridade social, na forma do art. 24 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.”

“Art. 30-B. Caberá ao ente federado responsável pela utilização dos recursos do respectivo Fundo de Assistência Social o controle e o acompanhamento dos serviços, programas, projetos e benefícios, por meio dos respectivos órgãos de controle, independentemente de ações do órgão repassador dos recursos.”

“Art. 30-C. A utilização dos recursos federais descentralizados para os fundos de assistência social dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal será declarada pelos entes recebedores ao ente transferidor, anualmente, mediante relatório de gestão submetido à apreciação do respectivo Conselho de Assistência Social, que comprove a execução das ações na forma de regulamento.

Parágrafo único. Os entes transferidores poderão requisitar informações referentes à aplicação dos recursos oriundos do seu fundo de assistência social, para fins de análise e acompanhamento de sua boa e regular utilização.”

Art. 3º Revoga-se o art. 38 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 6 de julho de 2011; 190º da Independência e 123º da República.

DILMA ROUSSEFF

*Guido Mantega*

*Miriam Belchior*

*Tereza Campello*

## **ANEXOII: LEGISLAÇÃO ESTADUAL QUE PREVÊ O PAGAMENTO DO ALUGUEL SOCIAL – PROGRAMA MORAR SEGURO**

**DECRETO Nº 42.406 DE 13 DE ABRIL DE 2010**

**INSTITUI O PROGRAMA MORAR SEGURO, DE CONSTRUÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS PARA O REASSENTAMENTO DA POPULAÇÃO QUE VIVE EM ÁREAS DE RISCO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.**

**O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, no uso das suas atribuições constitucionais e legais,

### **CONSIDERANDO:**

- a tragédia ocorrida na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, decorrente do deslizamento de encostas por força das fortes chuvas;
- o alto déficit de residências para a população de baixa renda no Estado do Rio de Janeiro; e
- ser de competência dos Municípios a regulação do uso do solo urbano.

### **DECRETA:**

**Art. 1o** - Fica instituído o **Programa Morar Seguro**, de construção de unidades habitacionais para o reassentamento da população que vive em áreas de risco no Estado do Rio de Janeiro.

**Art. 2o** - O programa será realizado em parceria com as Prefeituras e será implementado no âmbito do Estado por uma comissão gestora com os seguintes componentes:

- a) Vice-Governadoria do Estado - coordenador; b) Secretaria de Estado da Casa Civil; c) Secretaria de Estado de Obras; d) Secretaria de Estado de Saúde e Defesa Civil; e) Secretaria de Estado de Governo;
- f) Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos; g) Secretaria de Estado de Habitação; h) Secretaria de Estado do Ambiente. i)

**Parágrafo único** - O Departamento de Recursos Minerais - DRM dará suporte técnico para a Comissão gestora do programa.

**Art. 3o** - As Prefeituras que quiserem aderir ao Programa Morar Seguro identificarão as áreas de risco nos seus respectivos territórios e realizarão a classificação do risco para a população, segundo os seguintes critérios:

- a) Área verde: baixo risco; b) Área amarela: moderado risco; c) Área vermelha: alto risco;
- d) **Parágrafo Único**- o Estado, a pedido do Município, poderá prestar suporte técnico para auxílio na classificação do risco, seja diretamente, através dos seus órgãos técnicos, seja indiretamente, mediante a contratação de instituições ou empresas especializadas.

**Art. 4o** - Os Municípios submeterão ao Estado, para homologação, os estudos das áreas identificadas pelas Prefeituras como áreas de risco.

**Art. 5o** - Fica a Secretaria de Estado de Saúde e Defesa Civil autorizada a realizar a interdição e a desocupação compulsória de imóveis situados nas áreas classificadas pela Comissão gestora do programa como vermelha.

**Art. 6o** - O Estado destinará a quantia de R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais) do espaço fiscal relativo ao ano de 2009 para a contratação de empréstimos destinados à construção de imóveis populares a serem destinados ao reassentamento da população que reside em áreas de risco.

**Parágrafo Único** - Os recursos previstos no caput poderão ser utilizados também para a contratação de estudos de mapeamento de áreas de risco no Estado e projetos para a consecução das finalidades previstas neste Decreto.

**Art. 7o** - As áreas de risco desocupadas serão recuperadas ambientalmente, ficando o município obrigado a manter fiscalização permanente para impedir que sejam novamente ocupadas.

**Art. 8o** - Nos casos previstos no art. 5o, enquanto não estiverem disponíveis as unidades habitacionais para reassentamento da população residente em áreas de risco, o Estado providenciará, diretamente ou através do Município, o acolhimento das famílias removidas em abrigo, ou pagará, através da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, o valor de até R\$ 500,00 (quinhentos reais) por mês a título de aluguel social.

**Parágrafo Único** - Para a realização dessa despesa, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão realizará os necessários ajustes orçamentários em favor da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos.

**Art. 9o** - Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação. Rio de Janeiro, 13 de abril de 2010

Rio de Janeiro, 13 de abril de 2010

**SÉRGIO CABRAL**

## **ANEXO III: LEGISLAÇÃO MUNICIPAL QUE PREVÊ O ALUGUEL SOCIAL -**

**Lei 2425 de 10/01/2007**

FICA CRIADO NO ÂMBITO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI O PROGRAMA ALUGUEL SOCIAL, QUE PASSA A FAZER PARTE DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DA POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, PASSANDO A DAR SUPORTE ÀS INTERVENÇÕES URBANAS EMERGENCIAIS DE RELEVANTE INTERESSE PÚBLICO.

A CÂMARA MUNICIPAL DE NITERÓI DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

**Art. 1º** Fica criado no âmbito da Prefeitura Municipal de Niterói o Programa Aluguel Social, que passa a fazer parte da Política Municipal de Assistência Social e da Política Municipal de Habitação, passando a dar suporte às intervenções urbanas emergenciais de relevante interesse público.

**Art. 2º** O Programa Aluguel Social tem como objetivo a concessão temporária de subsídio em espécie, por parte do Poder Executivo Municipal, para famílias em situações habitacionais de emergência, moradores de áreas submetidas às intervenções urbanas emergenciais de relevante interesse público.

**Art. 3º** Considera-se, para os efeitos da presente Lei, que se habilitam para o ingresso no Programa Aluguel Social famílias com renda familiar de até 3 (três) salários mínimos, que se encontrem em situação de emergência com a sua moradia destruída ou interditada em função de deslizamentos, inundações, insalubridade habitacional, que residam comprovadamente há pelo menos 12 (doze) meses, num mesmo imóvel construído há pelo menos 05 (cinco) anos, de modo a evitar que novas ocupações de áreas de risco sejam utilizadas como artifício para a inclusão no Programa Aluguel Social.

§ 1º A interdição do imóvel será reconhecida por ato conjunto da Secretaria Municipal de Defesa Civil e Integração Comunitária e da Secretaria Municipal de Assistência Social, ouvida a Secretaria Municipal de Saúde.

§ 2º Quando da interdição de qualquer imóvel, será realizado cadastro dos respectivos moradores, no qual será identificado um responsável pela família, passando esta a constar do Cadastro do Programa Aluguel Social, após serem entrevistadas por Assistentes Sociais e comprovada a sua permanência, pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias, em abrigo público definido.

**Art. 4º** O valor mensal da concessão temporária do subsídio do Programa Aluguel Social, por habitação, será de até R\$ 400,00 (quatrocentos reais), corrigido anualmente pelos índices adotados pelo Poder Executivo para correção de tributos.

Parágrafo Único - O valor definido no caput deste artigo será o avaliado por órgão e profissional definido por ato do Chefe do Poder Executivo.

**Art. 5º** O valor máximo mensal da concessão temporária do subsídio do Aluguel Social, resultante da correção disposta no caput do artigo anterior, será definido pelo Chefe do Executivo Municipal mediante Decreto regulamentar.

**Art. 6º** Os órgãos gestores do Programa Aluguel Social serão a Secretaria Municipal de Assistência Social e a Secretaria Municipal de Defesa Civil e Ação Comunitária, devendo o contrato de locação ser lavrado pelo Município diretamente com os proprietários dos imóveis, através da Procuradoria Geral do Município.

§ 1º Não se locará imóvel, para os fins desta Lei, se o locador não concordar, expressamente, com o seu uso pelos beneficiários do Programa Aluguel Social.

§ 2º Para acessar o benefício do Programa Aluguel Social, as famílias beneficiadas assinarão, obrigatoriamente, um Termo de Responsabilidade e Conduta, contando com o apoio institucional para cumprir os termos de responsabilidade e conduta apresentado, onde constarão seus direitos, deveres e obrigações.

§ 3º As famílias participarão do Programa Aluguel Social pelo prazo de até 12 (doze) meses.

**Art. 7º** Somente poderão ser objeto de locação nos termos do Programa criado por esta Lei os imóveis localizados no Município de Niterói e que estejam devidamente legalizados e com todos os impostos e taxas pagos.

**Art. 8º** Considerando que o Contrato de Locação, objeto do Aluguel Social, será firmado entre o Município e pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, a sua prorrogação deverá ser encaminhada 30 (trinta) dias antes do término de sua vigência, a fim de que sejam adotadas as providências legais necessárias à prorrogação da locação.

**Art. 9º** O Programa Aluguel Social não poderá ser implementado em áreas de risco, definidas pela Defesa Civil, e em áreas de preservação ambiental permanente, definidas em lei.

**Art. 10.** O não atendimento de qualquer comunicado emitido pela Secretaria Municipal de Assistência Social ou pela Secretaria Municipal de Defesa Civil e Ação Comunitária implicará no desligamento da família beneficiária do Programa Aluguel Social.

**Art. 11.** As despesas decorrentes deste programa serão cobertas com recursos orçamentários do Fundo Municipal de Assistência Social, suplementados se necessário.

**Art. 12.** No caso de mudança do Município de Niterói para outra cidade, devidamente justificada e acompanhada da supervisão do Programa Aluguel Social, o beneficiário terá direito ao valor correspondente a 03 (três) parcelas dos benefícios, liberados mensalmente.

**Art. 13.** As famílias beneficiárias do Programa Aluguel Social terão preferência nos planos habitacionais que, diretamente ou através de convênios, a Prefeitura Municipal de Niterói vier a promover.

**Art. 14.** O Poder Executivo dará publicidade aos atendimentos decorrentes da implantação do Programa Aluguel Social fazendo publicar no Diário Oficial e na Rede Mundial de Computadores a relação dos beneficiários com as seguintes informações:

- i. Nome do beneficiário
- ii. endereço da residência interditada
- iii. motivo da interdição
- iv. endereço do imóvel alugado
- v. nome do proprietário do imóvel alugado
- vi. valor do aluguel

**Art. 15.** Fica o Poder Executivo autorizado a criar o PROGRAMA ALUGUEL SOCIAL, no PPA - Plano Plurianual 2006/2009, Lei nº 2.289/05, tendo como Unidade Responsável - Fundo Municipal de Assistência Social e Ação - Atendimento pontual e emergencial.

**Art. 16.** Fica o Poder Executivo autorizado a incluir na LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias 2007, Lei nº 2.364/06, no Programa correspondente, referido no artigo anterior, a Ação - Atendimento pontual e emergencial.

**Art. 17.** Na LOA - Lei Orçamentária Anual 2007, acrescentar-se-á o montante de recursos de R\$ 144.000,00 (cento e quarenta e quatro mil reais) para cobertura das ações do Programa Aluguel Social, compensados em igual valor da Unidade Orçamentária -

Fundo Municipal de Assistência Social, na Ação - Atendimento pontual e emergencial, do item de Despesa - 339039 (Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica).

**Art. 18.** O Poder Executivo Municipal regulamentará esta Lei, no que tange ao disposto até o artigo 14, no prazo de 30 dias, a contar da data de sua publicação.

**Art. 19.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI, 10 DE JANEIRO DE 2007.

GODOFREDO PINTO

PREFEITO

PROJ.: Nº 168/2006

MENSAGEM EXECUTIVA Nº 31/2006

10/1691/2006

**ANEXO IV: AÇÃO CIVIL PÚBLICA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO –  
CONCESSÃO DE ALUGUEL SOCIAL AOS DESABRIGADOS DO MORRO  
DO BUMBA**

**sexta-feira, 8 de abril de 2011**

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA pelo MP - concessão aluguel social**

0998069-51.2011.8.19.0002

Decisão:

Trata-se de **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** promovida pelo Ministério Público em face do Município de Niterói, da EMUSA e do Estado do Rio de Janeiro com vistas a compelir os réus, em síntese, a **conceder aluguel social às famílias desabrigadas**, devidamente cadastradas, até que recebam moradia definitiva, bem com a conceder-lhes a moradia definitiva em local que não seja de risco.

Requer, em sede liminar, seja determinado ao primeiro réu:

- que apresente a listagem completa das famílias cadastradas que perderam suas casas e que fazem jus ao aluguel social e à moradia, indicando quem já recebe o referido aluguel;
- que preste contas das parcelas do convênio outrora realizado com o Estado;
- que complemente com recursos próprios a verba recebida do Estado que for insuficiente para custeio do aluguel social às famílias cadastradas;
- que seja aplicado ao aluguel social os dispositivos da legislação municipal, assinando o próprio Município os contratos de locação;
- que os pagamentos sejam realizados pela rede bancária com divulgação do calendário anual para pagamento.

Liminarmente, também requer o autor seja determinado ao terceiro réu que:

- apresente os relatórios das prestações de contas referentes ao convênio firmado com o Município, apontando as irregularidades e pendências para sua renovação;
- conceda a partir de março de 2011 o aluguel social àqueles que já recebiam o benefício através do referido convênio pela rede bancária e com divulgação do calendário anual de pagamento até a realização de novo convênio;

- renove o convênio com o Município, após apresentadas as contas por este e devidamente aprovadas, a fim de contemplar todas as famílias indicadas na listagem municipal.

Inicialmente considero a possibilidade de conceder tutela antecipada contra o Poder Público. A respeito, o acórdão do E. TJRJ: AGRAVO DE INSTRUMENTO. HIPOSSUFICIÊNCIA ECONÔMICA. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. DIREITO À SAÚDE E À VIDA. POSSIBILIDADE DA CONCESSÃO DE TUTELA ANTECIPADA EM FACE DA FAZENDA PÚBLICA, POIS PRESENTES OS SEUS REQUISITOS, CONSOANTE VERBETE Nº 60, DA SÚMULA DESTA E. TJRJ. PRAZO EM CASO DE DESCUMPRIMENTO, QUE SE REVELA ADEQUADO AO CUMPRIMENTO DA DETERMINAÇÃO JUDICIAL E À NATUREZA DA DEMANDA. RECURSO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO, NA FORMA DO ART. 557, CAPUT, DO CPC. (Des. Mauro Dickstein - Julgamento: 27/05/2010 - Décima Sexta Câmara Cível).

A presente lide deve ser resolvida atenta à peculiaridade da questão social que nos é submetida, merecendo ser examinada dando relevância ao princípio da dignidade humana, assegurado no texto constitucional (artigo 1º, III). Com efeito, ao Poder Público, seja federal, estadual ou municipal incumbe assegurar à população o direito à vida, compreendendo a vida não somente no sentido em que se contrapõe à morte (sentido negativo), mas também no sentido de vida em plenitude de manutenção de condições mínimas de dignidade, dentro das possibilidades razoáveis da ciência - vida com dignidade (sentido positivo). Nesse sentido: **O ser humano é a única razão do Estado. O Estado está conformado para servi-lo, como instrumento por ele criado com tal finalidade. Nenhuma construção artificial, todavia, pode prevalecer sobre os seus inalienáveis direitos e liberdades, posto que o Estado é um meio de realização do ser humano e não um fim em si mesmo** (Ives Gandra da Silva Martins, in Caderno de Direito Natural - Lei Positiva e Lei Natural, n. 1, 1ª edição, Centro de Estudos Jurídicos do Pará, 1985, p. 27). Ainda, há que se ressaltar que desde o advento da Emenda Constitucional 26/2006, foi o direito à moradia incluído no rol dos direitos sociais elencados no artigo 6º da Constituição da República, atribuindo-se ao Poder Público a promoção de políticas públicas que visem a assegurar a plena eficácia de tais direitos à população. O direito à moradia é considerado, pela doutrina, um direito fundamental positivo, que permite aos seus titulares exigir do Estado prestações positivas. Confirma-se, a propósito, a lição de José

Afonso da Silva: **Esse é daqueles direitos que têm duas faces: a primeira significa que o cidadão não pode ser privado de uma moradia, nem impedido de conseguir uma, no que importa a abstenção do Estado e de terceiros. A segunda que é a nota principal do direito à moradia consiste no direito de obter uma moradia digna e adequada, revelando-se como um direito positivo de caráter prestacional, porque legitima a pretensão do seu titular à realização do direito por via de ação positiva do Estado. É nessa ação positiva que se encontra a condição de eficácia do direito à moradia.**

A Constituição da República não pode ser vista como um mero ideário, cabendo ao Judiciário, se for o caso, conferir a efetividade real de suas normas e, em se tratando da aplicação das normas constitucionais, a exegese deve partir dos princípios fundamentais, para os princípios setoriais, merecendo, neste aspecto, destaque para o princípio de proteção da dignidade da pessoa humana.

Trata-se, de efeitos de desabamento de casas construídas em áreas de risco, situação que envolve o problema de moradia da camada social pobre, que se agrava em face de fenômenos da natureza, como chuvas, envolvendo, in caso, centenas de famílias que ficaram desabrigadas com a interdição ou destruição de suas casas. Tais famílias passaram a receber o aluguel social fruto de convênio firmado entre o Município de Niterói e o Governo do Estado do Rio de Janeiro com prazo de vigência de 9 meses, todavia, insuficiente para atender a todas as famílias desabrigadas, não havendo acordo entre os Poderes Públicos Municipal e Estadual no que tange à prorrogação do referido convênio. Cumpre ressaltar que o Decreto Estadual 42406/10 e a Lei Municipal de Niterói 2425/07, que instituíram, respectivamente, o Programa Morar Seguro e o Programa Aluguel Social, disciplinam a concessão de subsídios em espécie para as famílias que tiveram suas moradias destruídas ou interditadas, visando o seu reassentamento. No que tange ao pedido liminar, ressalta-se que O deferimento de medida liminar está condicionado à presença simultânea de dois requisitos: (a) a verossimilhança do direito alegado e (b) a existência de risco associado à demora no julgamento da demanda (STJ; 1ª Seção; AgRg no MS nº 11798/DF; Rel. Min. Teori Albino Zavascki), sendo certo também que as medidas liminares de natureza cautelar ou antecipatória são conferidas à base de cognição sumária e de juízo de mera verossimilhança (art. 273, § 4º, art. 461, § 3º, primeira parte, art. 798 e art. 804 do CPC) (STJ; 1ª Turma; Resp nº 761456/PR; Rel. Min. Teori Albino Zavascki). Neste sentido, pelo que tudo dos autos consta, bem como pelo inquérito civil que integra a presente ação, verifica-se que muitas famílias que também perderam suas moradias não

foram beneficiadas, ainda, pelo Programa da Administração Pública, alegando o Estado irregularidades encontradas no Programa do Município de Niterói que, por seu turno, se defende acusando aquele no sentido de que os recursos repassados eram insuficientes para atender ao número de famílias desabrigadas, necessitando, para novos cadastros, um novo convênio. Constatase, assim, **um verdadeiro jogo de empurra entre os entes municipal e estadual que não se pode tolerar às vésperas do primeiro aniversário da tragédia que se abateu sobre a cidade, notória a situação de perigo** na demora da tutela jurisdicional. Por um lado, percebe-se que as novas moradias, apesar da urgência que envolve a situação das famílias que permanecem em abrigos públicos, **sequer estão prestes a serem entregues**. Por outro lado, sendo o direito à moradia um direito fundamental positivo, há que se exigir do Estado (lato sensu) a prestação positiva consistente em assegurar à população o acesso à moradia digna. Portanto, por todo o exposto acima, considerando a presença dos requisitos que ensejam o deferimento da medida liminar, a incontestada urgência no provimento e também pela nítida verossimilhança da alegação, justifica-se a concessão da tutela, em que a urgência no provimento afasta a exceção do §2º do artigo 273, do Código de Processo Civil, ao se prestigiar uma tutela jurisdicional efetiva, em detrimento do rigor técnico. A irreversibilidade deve ser vista dentro de um conceito relativo, levando-se em conta, dentre outros fatores, o valor atribuído pelo ordenamento constitucional aos bens jurídicos em confronto e, ainda, o caráter irreversível, já não do que o Juiz dá, mas do que se deixa de dar, ou seja, a irreversibilidade da ofensa que se pretende evitar ou mesmo da ausência de intervenção judicial de amparo. Atente-se ao fato de que o item c, constante dos pedidos liminares dirigidos ao Estado do Rio de Janeiro, quanto à renovação do convênio, tal será apreciado após as devidas prestações de contas pelo Município e devidamente aprovadas. Isso posto, DEFIRO, em parte, a antecipação de tutela para DETERMINAR ao Município de Niterói:

- 1) que apresente a listagem completa das famílias cadastradas que perderam suas casas e que fazem jus ao aluguel social e à moradia, indicando quem já recebe o referido aluguel, bem como que preste contas das parcelas do convênio outrora realizado com o Estado, devidamente documentado, esclarecendo sobre eventual descumprimento da cláusula II, o, no prazo de 30 dias;
- 2) que complemente com recursos próprios a verba recebida do Estado que for insuficiente para custeio do aluguel social às famílias cadastradas, bem como aos novos cadastros;

- 3) que seja aplicado ao aluguel social os dispositivos da legislação municipal, no que couber, assinando o próprio Município os contratos de locação;
- 4) que os pagamentos sejam realizados pela rede bancária com divulgação do calendário anual para pagamento.

DETERMINO, ainda, ao Estado do Rio de Janeiro que:

- 1) apresente os relatórios das prestações de contas referentes ao convênio firmado com o Município, apontando as irregularidades e pendências para sua renovação, informando, ainda, quais as providências tomadas no seu dever de fiscalização, no prazo de 15 dias;
- 2) conceda a partir de março de 2011 o aluguel social àquelas famílias que já recebiam o benefício através do convênio firmado com o Município de Niterói pela rede bancária e com divulgação do calendário anual de pagamento até a realização de novo convênio.

Cite-se e intime-se os réus para que cumpram a liminar e respondam à presente. Expeça-se mandado com urgência. Dê-se ciência ao MP. P.R.I.

**ANEXO V: QUESTIONÁRIO APLICADO AOS MORADORES DOS BAIRROS  
VIZINHOS AO ABRIGO DO BUMBA**

**uff Universidade Federal Fluminense**



**MESTRADO  
DEFESA E SEGURANÇA CIVIL**

**PESQUISA TENDO EM VISTA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DO  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO - DEFESA E SEGURANÇA CIVIL DA  
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**

- Não é necessária sua identificação. (não coloque seu nome e/ou endereço).
- Os dados coletados servirão de base para levantamento de informações.
- O objetivo deste questionário é averiguar a existência ou não, de alteração da rotina, no bairro e adjacências, onde são instalados abrigos temporários.

01- Idade:

02- Sexo:

03- Bairro onde reside:

04- Há quanto tempo reside nesse bairro:

05- Profissão:

06- Em casos de desastres naturais, com presença de desabrigados ou desalojados, você costuma contribuir como voluntário ou encaminhar algum tipo de doativo? ( ) Sim  
( ) Não

07- Você tomou conhecimento do desabamento ocorrido no Morro do Bumba no mês de abril do ano de 2010 ? ( ) Sim ( ) Não

08- Se você tomou conhecimento, qual foi sua reação na época ?  
( ) Solidariedade ( ) Pena ( ) Indiferença ( ) nada a declarar

09- No caso do Morro do Bumba, você chegou a contribuir com algum tipo de doativo ?  
( ) Sim ( ) Não

10- Você tem conhecimento de que foi montado um abrigo provisório, para os desabrigados do Morro do Bumba, na sede do 3º BI - antigo Batalhão de Infantaria, no bairro de Venda da Cruz ? ( ) Sim ( ) Não

11- Se você tem conhecimento desse abrigo, diga qual foi sua reação ao tomar conhecimento da instalação do abrigo:

- Indiferença    apoio    Concordaria se fosse consultada  
 Não concordaria se fosse consultada    Não tem opinião formada.

Justifique:

12- Logo após a instalação do abrigo, você percebeu alguma manifestação de solidariedade por parte dos moradores locais, para com os desabrigados?

- Sim    Não

Que tipo de solidariedade?

13 – Após 3 anos da instalação, você acredita que os moradores do abrigo, estão completamente integrados à rotina do bairro?  Sim    Não

14- Após 3 anos de instalação, você percebe se existe alguma manifestação de solidariedade dos moradores locais em relação aos desabrigados?

- Sim    Não

15- Você percebeu alguma modificação na rotina do seu bairro, após a instalação do abrigo?  Sim    Não

Justifique:

16 - Na sua opinião o bairro de Venda da Cruz possui infraestrutura (escolas, padarias, mercados, igrejas, etc) para receber as pessoas desabrigadas?

- Sim    Não

Obrigada pela sua colaboração.

## **ANEXO VI: ROTEIRO DA 1ª VISITA AO ABRIGO DO BUMBA**

### **ROTEIRO PARA ENTREVISTAS NO ABRIGO DOS DESABRIGADOS DO MORRO DO BUMBA**

- 01 – Quanto tempo você residiu no Morro do Bumba?
- 02 – A moradia era de sua propriedade ou de aluguel? Quantas pessoas moravam com você?
- 03 – Como era a vida no Morro do Bumba?
- 04 – Você sabia que o morro estava em cima de um lixão?
- 05 – Você tinha algum medo com relação ao Morro?
- 06 – Alguma vez você chegou a pensar que pudesse acontecer algum tipo de acidente?
- 07 – Como foi o momento do desastre?
- 08 – O que aconteceu depois do desastre? Como vocês vieram parar no abrigo?
- 09 – Como é viver no abrigo? (Qual a rotina, como é dividido o espaço? Quantas pessoas vivem no abrigo)
- 10 – Como é a relação entre as pessoas dentro do abrigo?
- 11 – Existe algum tratamento diferenciado para as crianças?
- 12 – Como é organizado o trabalho? (limpeza de banheiro, das áreas comuns)
- 13 – Como é feita a alimentação? (procurar saber se é de boa qualidade, se é suficiente, quantas refeições por dia)
- 14 - Vocês recebem algum auxílio? (alimentos, medicamentos, auxílio em dinheiro, escola, transporte)
- 15 – Sobre o aluguel social, você está inscrito? (recebe com data certa, foi difícil conseguir?)
- 16– Você tem algum tipo de medo aqui no abrigo?
- 17– Quais promessas foram feitas pelo governo? Quais dessas promessas foram cumpridas?
- 18 - O que você espera do futuro ?