



Foto: Comitê Popular de Coisa Certa

DESENVOLVIMENTO URBANO E VIOLAÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

por CDES - Direitos Humanos

MORRO SANTA TERESA: AVANÇOS E DESAFIOS PELA DEFESA DE UM TERRITÓRIO DE MORADIA AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL.

A história de ocupação do Morro Santa Teresa, em Porto Alegre reflete a história da capital gaúcha. Situado em local privilegiado e detentor de uma paisagem exuberante e de um rico patrimônio natural o Morro Santa Teresa foi território indígena, passando pela ocupação açoriana e imperial, sendo está última àquela que trouxe o uso institucional ao Morro em 1845. Com o crescimento da cidade de Porto Alegre, a ocupação urbana foi se aproximando do morro e se estruturando de forma desordenada e excludente.

Este quadro decorre de processos migratórios induzidos por ciclos de desenvolvimento associados à histórica incapacidade pública de prover urbanização, garantir moradia, proteger o ambiente natural e de se impor à lógica de mercado que capturou os territórios de melhor localização e infraestrutura da cidade, deixando para os mais pobres as áreas “não aptas”, distantes da infraestrutura ou frágeis ambientalmente. Os efeitos negativos deste processo refletem-se no bem estar da população, no desenvolvimento urbano, no mercado de terras e na preservação dos recursos naturais.

Os assentamentos informais materializam estes efeitos e retratam a desarticulação da gestão urbano-ambiental brasileira que promove e tolera a presença de vazios urbanos em áreas dotadas de infraestrutura ao passo que o

poder público constrói habitações populares em áreas periféricas e a população é forçada a ocupar áreas impróprias, mesmo diante de um conjunto de normas que garantem o uso social da terra e de um contingente de recursos públicos direcionados à estruturação urbana Programa de Aceleração do Crescimento - e ao enfrentamento do déficit habitacional Programa Minha Casa, Minha Vida.

É neste contexto urbano, normativo e institucional que nasceu a luta que deu origem ao Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa, que calçado na nova ordem jurídico e urbana brasileira defendeu, em 2010, a manutenção do patrimônio público ao derrubar a PL 388, projeto de Lei que tramitava na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul que previa a venda do Morro. Agora, o Morro Santa Teresa luta pela defesa do direito à moradia, pela preservação ambiental, pelo cumprimento da função social da propriedade, pela gestão democrática e sobremaneira pela gestão integrada das políticas urbana e ambiental.

Do ponto de vista da gestão, nos aspectos urbano e ambiental, o maior desafio desta luta é superar as análises e soluções fragmentadas para os diferentes impactos negativos que resultam das ocupações informais em áreas ambientalmente frágeis. De um lado, as normas de proteção ambiental que têm sido utilizadas para impedir

“legalmente” a efetivação do direito à moradia ou ainda para promover reassentamentos. De outro, as propostas para reconhecer as posses, regularizar e recuperar essas áreas que, via de regra, não apontam a efetiva melhoria ou recuperação ambiental. Soma-se neste quadro, a perspectiva pela qual os agentes públicos enfrentam os conflitos urbano-ambientais, que coloca em contraposição o direito à moradia com o direito ao meio ambiente equilibrado, como se fossem antagônicos e não interdependentes.

A interdependência entre esses dois direitos, é fato. Ao analisarmos, mesmo que superficialmente as suas atribuições percebemos que ambas disciplinas jurídicas operam pela “qualidade de vida do ser humano. O direito à moradia está intrinsecamente atrelado ao planejamento urbano e este tem por objeto, “disciplinar o uso e a ocupação do solo através da utilização de um conjunto de normas e instrumentos que visam organizar os espaços da cidade espaços habitáveis de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”.¹ De mesma sorte o Direito Ambiental traz consigo um conjunto de normas que visam proteger o meio ambiente do qual o ser humano é parte e dele depende. Tem-se aí a inter-relação entre eles: primar pela melhor qualidade de vida do ser humano.

¹ SILVA, José Afonso. Direito Ambiental Constitucional. 2. Ed. Rev. São Paulo: Malheiros, 1995.

O Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa, acredita e defende esta interdependência na sua luta. E por isso vem ao longo de sua jornada pautando a necessidade de uma intervenção integrada em seu território. Um verdadeiro desafio para gestores públicos e movimentos sociais urbanos e ambientais. Vencer este desafio passa necessariamente pelos seguintes enfrentamentos:

A) A efetiva realização de uma intervenção interdisciplinar que integre as políticas urbano-ambientais, que compreendem o direito à cidade em todas as suas dimensões, e destas com a política habitacional considerada a preservação e manutenção do patrimônio ambiental, a demanda por infraestrutura e o cumprimento da função social da propriedade. Neste sentido, em junho de 2012 o Governo do Estado do Rio Grande do Sul aprovou o Decreto 49.256 que instituiu o Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar projetos e ações para o imóvel da Fundação de Atendimento Socioeducativo FASE, situado no Morro Santa Teresa. No entanto, este Decreto propôs uma intervenção por etapas, com ações técnicas e sequencias que não parte de um Plano Integrado de Intervenção, e que não aponta e nem se propõe a criação de diretrizes físicas, sociais, ambientais, culturais e jurídicas para a intervenção. Encaminhamentos como este, sem diretrizes pactuadas entre poder público e sociedade coloca em risco qualquer projeto de intervenção que se deseje socialmente e ambientalmente justo e equilibrado além de apontar a fragmentação da gestão pública e a falta de uma política urbana e habitacional integrada. O direito à moradia, à cidade e ao meio ambiente, efetiva-se não só pela regularização fundiária, urbanização e preservação ambiental, mas também pelas políticas públicas que darão sustentação à estas ações, e por isso qualquer intervenção no Morro

Santa Teresa pressupõe um debate mais amplo, interdisciplinar, com diferentes agentes públicos e efetivamente participativo. Este Decreto também não atende os preceitos constitucionais da gestão democrática, ao passo que não inclui no Grupo de Trabalho, representantes das comunidades e nem do Movimento O Morro é Nosso;

B) A democratização dos processos de formulação e de tomada de decisões sobre planos, projetos e ações no território do Morro Santa Teresa de forma a facilitar o acesso à informação, a promoção de consultas públicas, o reconhecimento dos diversos atores sociais que atuam na defesa do Morro Santa Teresa e a promoção da efetiva participação das comunidades moradoras do Morro Santa Teresa. A gestão democrática é um princípio constitucional no qual a participação popular efetiva é componente fundamental. O Morro Santa Tereza resulta de uma complexidade de usos que são históricos e legítimos. Assim, legítimos também são seus moradores e usuários para participar e deliberar sobre os rumos do território onde moram, trabalham ou cumprem obrigações civis. Legítimos também são aqueles que defendem um parque público, com preservação ambiental visando a defesa do patrimônio público, a garantia do direito à cidade e o cumprimento da função social da propriedade. O atual processo de intervenção promovido pelo poder público tem apresentado, a partir das provocações do Movimento, uma “prestação de contas” das suas atividades, que até agora se restringiram aos levantamentos técnicos necessários às ações de regularização fundiária. Mesmo diante de manifestações públicas e oficiais das comunidades fazendo críticas e solicitando modificações no Decreto 49.256, solicitando o gravame de AEIS Área Especial de Interesse Social e

outorga da CUEM Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, ainda não houve manifestação do poder público estadual e municipal.

C) A aplicação concertada e consensuada da legislação urbana e ambiental e dos planos e projetos urbanos, habitacionais e ambientais bem como a implementação de políticas públicas, instrumentos e financiamentos de forma a subsidiar o acesso da população à terra urbanizada e regularizada e à moradia adequada. O Brasil logrou avanços significativos em termos de legislação urbana e habitacional, a qual provocou a estruturação das políticas urbanas e habitacionais vigentes. Soma-se neste contexto um contingente de recursos públicos direcionados a atender essas demandas, mas que, no entanto, vieram descolados de tais políticas, na medida em que seu acesso e aplicação não necessariamente seguem as diretrizes da política nacional. São exemplos desta “desconexão” em Porto Alegre, as obras de intervenção urbana financiadas pelo PAC Programa de Aceleração do Crescimento que não dialogam com o estabelecido no Plano Diretor Municipal e as ações de produção habitacional que não dialogam com o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social: o primeiro prioriza as obras que preparam a cidade para a Copa do Mundo de 2014 e o segundo prioriza os reassentamentos que decorrem do primeiro. Perverso. Destaca-se, ainda, neste contexto, a localização do Morro Santa Tereza: em frente ao Estádio Beira Rio Estádio da Copa - e detentor da paisagem mais bonita da capital gaúcha, o rio Guaíba. Esta localização é alvo, por óbvio, do mercado imobiliário e iniciativas e projetos promovidos por estes investidores não faltam no local. Na contramão deste processo, o Movimento do Morro Santa Teresa luta pelo cumprimento da função


social da propriedade através da regularização fundiária, da outorga da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia - CUEM, cujo pedido administrativo foi protocolado em março de 2012, do gravame de zoneamento do Morro, incluindo as áreas de interesse social (AEIS), de interesse cultural (AEIC) e de preservação do ambiente natural (AEPAN), cujo Projeto de Lei foi proposto pelo Movimento e encaminhado via legislativo municipal em abril de 2013 e da participação das comunidades na elaboração dos projetos e nos processos decisórios que envolvem o território do Morro Santa Teresa. Todas essas demandas, mesmo com amparo legal e recursos públicos, necessitam ainda de muita luta e muito tensionamento para que materializem “Direitos”.

É fato que a estratégia para efetivar um projeto urbano-ambiental no Morro Santa Teresa depende de um processo de regularização fundiária, que contemple ações de ordem urbana, jurídica, social e ambiental, cuja viabilidade depende da outorga da CUEM e do gravame de AEIS. Somente a efetivação destes dois instrumentos garante o

direito à moradia das famílias que lá residem há mais de 30 anos e protege o Morro Santa Teresa das investidas do mercado imobiliário.

Num contexto de supervalorização imobiliária, onde um dos desafios está no acesso dos menos favorecidos a terra urbanizada, o reconhecimento da posse através da CUEM é um grande avanço e deve se estender aos projetos de urbanização da vila, os quais devem primar pelo uso social e coletivo da terra. A venda da terra ou a doação inserido no atual modelo de desenvolvimento não garante o direito à moradia e a inserção socioeconômica das famílias à cidade, servindo apenas aos interesses do mercado. A moradia é um direito a ser garantido pelo estado brasileiro, não é mercadoria, e por assim deve ser entendido enquanto política de Estado para o acesso à terra urbanizada com interface direta com a política territorial daí a necessidade de um zoneamento adequado - e com a política habitacional, e sendo assim deve, no âmbito do ordenamento jurídico urbano brasileiro, integrar o Plano Diretor (instrumento de gestão territorial) e o Plano Local de Habitação de Interesse Social (instrumento de gestão da política de habitação de interesse social).

É importante retomar que a demanda por regularização fundiária das comunidades do Morro Santa Teresa é antiga. As comunidades que ocupam para fins de moradias as áreas de domínio do Estado do Rio Grande do Sul, desde 2000 integram o Programa Estadual de Regularização Fundiária, ou seja, há desde então um reconhecimento do direito de posse daquelas famílias pelo Poder Público, e o Estatuto da Cidade e a Medida Provisória 2.220 reafirmaram este direito em 2001. Essas leis tem amparo constitucional e nas normas e acordos internacionais que versam sobre o direito à moradia adequada os quais o Brasil é signatário.

Contudo, estes avanços ainda carecem de efetividade. E, esta efetividade depende do rompimento de diversas barreiras políticas, sociais, culturais e econômicas e da implementação de ações enquanto políticas de Estado e não de governos. Esta transformação só será possível a partir do empoderamento das comunidades e de uma cultura de direitos humanos, manifestada de diferentes formas, mas sobre tudo manifestada nos processos sociais e nas manifestações promovidos pelas comunidades na luta pela sua dignidade e em defesa das suas vidas. Quem defende moradia e meio ambiente, defende a vida. 

O Boletim “Desenvolvimento Urbano e Violações dos Direitos Humanos” é produzido e editado pelo Centro de Direitos Econômicos e Sociais - CDES.

O CDES é uma organização não-governamental, sem fins lucrativos que tem por objetivo promover o respeito e a proteção dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais, em favor da coletividade, grupos sociais desfavorecidos e vulneráveis, minorias e das futuras gerações, defendendo que os direitos humanos são, além do que versam as normas internacionais: são processos sociais de luta pela dignidade humana.

Boletim CDES - Direitos Humanos: Edição 03/Abr 2013:

Coordenação: Cristiano Muller e Karla Moroso

Texto: Karla Moroso

Foto: Lucimar Siqueira

Colaboração: Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa

CDES - Direitos Humanos

Av. Otto Niemeyer, 2595/404 - Porto Alegre

Fone: 51-3084-1321

E-mai: cdes@cdes.org.br

Apoio:

