

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

OCUPAÇÃO DE MORROS: UM PROBLEMA OU UMA SOLUÇÃO?

Edinéa Alcântara de Barros e Silva (UFPE)

Ocupação de Morros: um problema ou uma solução?

Resumo

Este trabalho tem como objetivo principal discutir a ocupação dos morros da Região Metropolitana de Recife (RMR) e a legislação existente que regula estas localidades. Sua relevância reside na contribuição à compreensão dos problemas de ocupação das encostas e em fornecer subsídios à reflexão de técnicos e decisores governamentais. A ocupação das áreas de morros vem desafiando a lógica estabelecida para a cidade formal, cujas normas e legislação pertinentes determinam que elas não deveriam ser ocupadas. A população que ocupa as áreas de morros encontrou nesses ambientes a forma de resolver seus problemas de moradia e construir as condições mínimas de sobrevivência, ao ser expulsa dos terrenos de maior valor monetário. O Estado, por sua vez, com suas leis concebidas para um mundo plano, “fecha os olhos” a essa realidade, onde grande contingente populacional vai consolidando-se, de forma marginal, em áreas de topografia acidentada. Todavia, existem iniciativas como o Programa Viva o Morro, da FIDEM, 2000 que estabelece uma política para tratamento de áreas de morros.

Palavras-chave: Morros, contenção de encostas, viva o morro, ocupação de morros.

Ocupação de Morros: um problema ou uma solução?

Introdução

A ocupação das áreas de morros vem desafiando a lógica estabelecida para a cidade formal, cujas normas e legislação pertinentes determinam que elas não deveriam ser ocupadas. Resultado de uma problemática sociopolítica mais ampla que envolve a relação capital-trabalho, marcada pela desigualdade no acesso aos meios de produção e na apropriação do solo, a ocupação desses espaços também é um reflexo do modelo de construção da sociedade, o qual expropriou e concentrou a propriedade.

Tal modelo impulsionou um grande contingente populacional a ocupar os terrenos disponíveis e com pouco ou quase nenhum valor de troca no mercado habitacional. Os alagados e as áreas de topografia acidentada, carentes de infra-estrutura urbana para uma moradia de qualidade, é que estavam “disponíveis” para os excluídos do sistema habitacional.

As péssimas condições do meio físico levou a população a despender grandes esforços, seja pela necessidade de grandes aterros e dificuldades de implantação de sistemas de drenagem e esgotamento sanitário, no caso das áreas alagáveis, seja pela localização distante do centro urbano, dificuldade de acesso e topografia acidentada, com elevação dos custos para implantação da infra-estrutura urbana, no caso das áreas de morros.

A ocupação desses espaços vem sendo feita com as condições e recursos disponíveis à população para prover a infra-estrutura mínima de moradia. Inicialmente, como desbravadores de locais antes inabitados, as primeiras famílias a ocuparem o ambiente dos morros foram e são seus reais planejadores e construtores. Construindo como podem, como sabem e com a criatividade possível para modelar as encostas, tem sido reservado a essas famílias esta responsabilidade.

À medida que começa a ocorrer o adensamento populacional dos espaços, começam a se amplificar os riscos para seus habitantes, aumentando os inúmeros acidentes de queda de barreiras por erosão e deslizamento, de que se tem conhecimento.

Os problemas sociais decorrentes pressionam os órgãos públicos a realizarem investimentos na melhoria urbana para minimizar o quadro. No entanto, a lentidão das instituições públicas em realizar investimentos, somada ao rápido adensamento das áreas de morros, levou à consolidação de uma grande demanda reprimida por infra-estrutura urbana.

Por sua vez, a peculiaridade dos ambientes, por si só, demanda um montante de investimentos mais vultosos do que outros localizados em áreas de meio físico mais

favorável. Essa tendência trouxe como consequência a realização de obras cuja premissa básica é a redução de custos, visando a ampliar o número de beneficiários e a maximizar a aplicação de recursos, o que se materializa através da execução de obras típicas e de baixa qualidade, que freqüentemente se deterioram antes de atingirem a vida útil prevista.

Acrescenta-se também a cultura de atendimento da necessidade e de redução do risco imediato, através de uma racionalidade técnica que pouco considera o lugar construído pelos moradores e os seus hábitos socioculturais. Como consequência, o urbanismo e as intervenções em áreas de baixa renda realizadas pelo poder público, particularmente nas áreas de morros, constituem um urbanismo “pobre”, talvez considerado, por muitos, “adequado” a uma também população pobre. Isso tem levado a inadequações, mau funcionamento, insatisfação por parte dos usuários, modificações de “design”, manutenção inexistente e até depredações, agravando mais ainda a qualidade e durabilidade das obras.

A cultura dominante na sociedade é de que quem pode pagar mais tem direito aos melhores serviços. Isso se reflete no pensamento dos decisores políticos, dos técnicos e da própria população de baixa renda de que “pobre não precisa de qualidade”. Muitas vezes, diante de situações absurdas de carência, desrespeito ou sofrimento, muitos deles respondem: “fazer o quê?” Tal nível de exigência baixo e de falta de consciência de direitos é que legitima a baixa qualidade dos serviços públicos prestados.

A própria Agenda 21 faz referência ao documento produzido no Habitat II e aponta para a necessidade de superar a degradação física e de inverter a lógica, hoje em vigor, de lugar de consumo em consumo (usufruto) de lugar, gerando alternativas concretas às injustiças, para atingir a sustentabilidade das cidades.

A demanda reprimida de um grande contingente populacional que vive no ambiente de morros, associada à gravidade das condições de moradia dessa população, agravadas no período de chuvas, tem levado instituições públicas a repensarem a sua forma de atuação.

Anteriormente orientados por uma legislação ambiental e urbana conservadora, concebida para um mundo plano e, portanto, inadequada para aplicação em locais de topografia acidentada, municípios da Região Metropolitana do Recife (RMR) e estado começam a se preocupar em desenvolver um modelo de intervenção, nesses espaços, diferente do que vem sendo implantado e em procurar rever a adequabilidade da referida legislação.

Exigências de maior efetividade na aplicação dos recursos públicos e da participação de fato da população beneficiada nos programas e projetos governamentais, somadas à precariedade da infra-estrutura nas áreas de morros, colocam, na pauta de algumas prefeituras da RMR e órgãos do Estado que trabalham com essa questão, a necessidade de discussão de

um novo modelo de intervenções, partindo-se do reconhecimento de que tal população existe e deve ser legalmente reconhecida. Isso se tem materializado em leis municipais específicas que passam a reconhecer os assentamentos espontâneos em áreas de morros. Por outro lado, o próprio Estado enfrenta a questão por meio do Programa Viva o Morro, que trata a temática no âmbito metropolitano, ao definir uma política que considera os aspectos ambientais, sociais e urbanos e do Programa Estruturador da Bacia do Beberibe (FIDEM, 2000a), componente do Programa Pró-Metrópole.

É nesse contexto que este trabalho se insere. Ao analisar a forma de ocupação dos morros da RMR e a legislação existente, pretende-se contribuir na discussão para melhorar o atual padrão de intervenção pública nos assentamentos de morros.

Foram utilizados os questionários e entrevistas do Programa Viva o Morro aplicados em 13 municípios da Região Metropolitana de Recife: Abreu e Lima, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Jaboatão dos Guararapes, Ipojuca, Moreno, Olinda, Paulista e Recife, numa amostragem exemplar, sendo visitadas 62 obras e 91 entrevistados, bem como uma análise da legislação existente.

Assim, a relevância deste trabalho é contribuir para compreensão dos problemas de ocupação das encostas e subsidiar uma reflexão dos técnicos, decisores e dirigentes governamentais.

1. Ocupação de Morros: um problema ou uma solução?

Os pioneiros que se aventuraram a subir os morros para construir suas moradias enfrentaram esse ambiente ainda natural. Tiveram que moldar a natureza para atender à sua necessidade de habitação. Assim se iniciaram as primeiras ocupações nos morros de Recife.

Expulsa dos alagados e das áreas planas, a população de baixa renda começou a ocupar os morros a partir do final dos anos 30 e início dos anos 40, durante a campanha de higienização deflagrada, à época, pelo interventor federal Agamenon Magalhães. Morros e alagados foram os espaços que ofereceram condições de acesso a uma moradia compatível com a renda dessa população.

Falcão Neto & Souza (1985, p. 77) comentam que, sem condições de acesso aos programas habitacionais governamentais e sem poder construir a própria casa e numa conjuntura política que reprimia outras formas de reivindicação, à população pobre do Recife só restaram as invasões, que na década de setenta, multiplicaram-se. Em 1960, o número de mocambos chegou a 90.000, o que representava 60% das habitações da cidade. Entre 1978 e

1983, mais de 80 invasões coletivas e organizadas, envolvendo cerca de 150.000 pessoas, incorporaram-se ao cotidiano da cidade. Os autores ainda reiteram que “... *as ocupações ilegais dos mangues e dos morros fazem parte da própria história do Grande Recife.*”

Não dispondo de recursos para comprar terrenos na planície, começaram a ocupar os morros da zona norte da cidade. Por serem terrenos de topografia acidentada, são comercializados, na maioria das vezes, fora do mercado imobiliário formal, a preços mais acessíveis pela inexistência de infra-estrutura e dificuldade de acesso.

Portanto, a ocupação dos morros da RMR aconteceu, deixando sob a responsabilidade da população a solução para o seu problema de moradia, a qual, devido aos escassos recursos de que dispunha, construía as habitações com os materiais disponíveis e possíveis de comprar, com as sobras da pequena renda mensal. Assim, foram-se adensando os morros do Recife e começando também os problemas, gerados por esta forma de ocupação, normalmente por meio de cortes e aterros, nem sempre deixando o talude estável a desmoronamentos, fizeram-se as construções, muitas vezes, em locais inadequados e desaconselháveis para moradia.

Gusmão Filho (1995, p. 18), Farah (1998, p. 35) e Alheiros (1998, p. 34) descrevem os problemas com as formas de ocupação nas encostas dos núcleos urbanos. Por apresentarem um modelo próprio, em que as moradias são implantadas em patamares cortados nas encostas, onde convivem trechos de terreno já ocupados com trechos de terreno expostos, reúnem-se todos os fatores que induzem à instabilização: cortes alterando a declividade natural para uma situação de verticalidade; aterros indiscriminados com ocupação posterior; sobrecarga do material removido, sem compactação e de grande permeabilidade, permitindo a infiltração de grande quantidade de águas de chuva e servidas; modificação inadequada do regime de escoamento das águas pluviais; ocupação de linhas de drenagens naturais; retirada indiscriminada da cobertura vegetal e lançamento de lixo, entre outros.

A forma de ocupação dos morros é reveladora de como acontece a interação da população com o ambiente construído, suas dificuldades, a tipicidade dos assentamentos urbanos e as lutas para conseguir ali melhoria da qualidade de vida. À medida que a população encontrava a solução possível para o seu problema de moradia, provocava também um problema ao poder público, mais especificamente à prefeitura.

No entanto, aconteceu um grande hiato até ocorrerem os primeiros investimentos públicos referentes à provisão da infra-estrutura necessária para habitabilidade desses locais, ou seja, as condições mínimas de segurança, acesso e moradia, portanto toda a rede de serviços urbanos necessários: habitação, iluminação pública, saneamento básico, transporte, saúde, educação e lazer. Apenas na década de 60, iniciou-se a implantação das escolas e

postos de saúde (FIDEM, 2000b). Já os investimentos em infra-estrutura urbana (sistema viário, contenção de encostas, abastecimento d'água) e urbanizações de áreas de baixa renda iniciaram-se apenas na década de 80.

As melhorias implementadas foram resultado de ações dos próprios moradores, que, sem recursos, pouco podiam fazer para que seu ambiente se tornasse digno de morar. À custa de esforços individuais e lutas coletivas, implantou-se lentamente a infra-estrutura urbana.

O adensamento populacional ocorrido nos morros, nos últimos 35 anos, agravou a situação e ampliou a ocorrência de acidentes e óbitos. Alheiros (1998, p. 75) e Farah (1998, p. 42) revelam que as instabilizações de encostas, no Brasil, são os acidentes naturais que apresentam o maior número de óbitos.

A pressão das lutas da população, em consequência do risco permanente na vida cotidiana dos habitantes dos morros, fez com que a atenção do poder público priorizasse o atendimento da necessidade de obras para eliminar situações de risco. Devido às somas vultosas de recursos para a realização de intervenções urbanas na encosta como um todo, o Estado se limitou a atender demandas específicas, realizadas através de um planejamento tópico. Isso resultou em obras localizadas, que, muitas vezes, não contemplam todos os elementos e os sistemas que possuem interface e se relacionam, para compor o ambiente de morros, e pouco consideram a existência do lugar e seus aspectos socioculturais.

Alheiros (1998, p. 85) refere-se aos excelentes resultados obtidos no tratamento global de encostas. Os morros habitados, pela sua complexidade e peculiaridade de ocupação, exigem que as soluções contemplem a estabilização da encosta, circulação de pessoas e veículos, a destinação das águas de chuva e servidas, a coleta de lixo, a vegetação adequada, o abastecimento d'água e o esgotamento sanitário, caracterizando um sistema diverso e complexo de usos e funções que necessitam de integração para que tenham efetividade.

Documentos da FIDEM (2000b e 2000c) reitera que a ocupação das áreas de morros, fruto de iniciativas individuais, sem uma definição de formas mais coletivas de gestão do assentamento, tem produzido espaços de baixa qualidade, que agredem o meio físico natural e se configuram em situações extremas e de riscos de escorregamentos, com sérias consequências à qualidade de vida da população.

As iniciativas individuais da população ou do poder público procuram resolver os problemas de forma pontual e localizada. Usualmente, nessas obras, adotam-se soluções de baixo padrão de qualidade e de custo reduzido que se deterioram rápido.

Alguns aspectos e procedimentos que podem melhorar a qualidade do ambiente construído são secundarizados, como: qualidade dos materiais, especificações técnicas,

controle tecnológico de execução, fiscalização, acabamento, funcionalidade, conforto, durabilidade, bem-estar, lazer, qualidade estética, beleza, relação de complementaridade entre os sistemas existentes, dimensionamento adequado, hábitos e práticas da população. Muitas vezes, deseja-se a participação da população, no entanto ela é pouco envolvida ou consultada quando da formulação e execução da solução técnica.

Toda a experiência adquirida pelos habitantes dos morros, ao longo de anos, tentando conviver com o risco e achando soluções criativas com os recursos disponíveis, é pouco ou quase nada aproveitada no momento das intervenções urbanas.

Santos (1999, p. 263) argumenta sobre a alienação que pode gerar a produção de espaços que o homem não ajudou a criar, com os quais ele não tem identidade. Isso pode levar à falta de cuidado e/ou a rejeições desses espaços, aumentando a degradação das obras executadas.

A ocupação de encostas, mesmo feita de forma desordenada, também se faz acompanhar dialeticamente de práticas localizadas positivas dos moradores, as quais poderiam ser aperfeiçoadas e incorporadas nas soluções definitivas. Assim, poder-se-ia obter soluções mais adequadas ao ambiente dos morros, aproveitando-se a criatividade e a experiência da população, exercitadas ao longo de anos na “luta contra a natureza”, para tornar tais espaços habitáveis com poucos recursos.

No entanto, a cultura e as facilidades do mundo plano é que determinam os condicionantes legais de ocupação da cidade. Farah (1998, p. 10) comenta sobre a cultura do mundo plano, onde todo o instrumental de planejamento e de legislação é construído para locais planos ou de topografia suave.

*“(...) existem fatores, no processo de construção das cidades, que tendem a encaminhar a inadequações, que podem ser sintetizados numa cultura técnica voltada a um **mundo plano**, ideal, que pauta o desenvolvimento da cidade formal, e na segregação social, à qual corresponde uma segregação espacial, que impele para morros uma parcela da população pouco dotada de recursos materiais e praticamente sem acesso aos recursos técnicos necessários.”*

Os morros fazem emergir uma realidade que vem pôr em teste a regra e a convenção concebidas para o mundo plano. A cultura vigente do planejamento é de excluir os morros do cenário de ocupação habitacional, seja porque apresenta desafios urbanísticos e de engenharia, seja porque demanda uma soma maior de recursos para construir as condições de habitabilidade. A carência e/ou os altos custos de terrenos em locais planos, aliados ao movimento da população, é que deflagraram o processo de ocupação dos morros e lançaram para a realidade atual a discussão sobre a possibilidade de moradia nesses locais.

As dificuldades e desafios inerentes à ocupação de morros já foram apontadas, em 1955, pelo Padre Lebret (1955) quando ele acenava para a necessidade de “...um tipo de urbanização original” cujos trabalhos são consideráveis e de romper com o modelo existente e inadequado.

O documento da FIDEM, 2000a afirma que “... cabe ao poder público, dotado dos meios e da citada visão (sistêmica), realizar implantação e edificações (nas áreas de topografia acidentada) deixando para a auto-promoção os sítios planos e enxutos.”

Essa inclusão na agenda pública oficial é consequência do estado consolidado de ocupação das áreas de morros, no entanto os trabalhos realizados não foram tão consideráveis, como Lebret anteviu.

Sendo assim, a ocupação dos morros – determinada basicamente por aquela população moradora – tem provocado diversos problemas socioambientais às instituições públicas, devido aos riscos associados, porém foi e é a solução encontrada para moradia.

O exposto realça a necessidade de definição e implementação de uma política de ocupação de morros de forma segura, promovendo a melhoria da qualidade do espaço construído e da qualidade de vida dos moradores.

1.1 História da Ocupação dos Morros da Região Metropolitana do Recife

Foi no final da década de 30 e início da década de 40 que os morros começaram a ser ocupados por uma população expulsa da planície e de áreas alagáveis. O governo do estado criou em 1939, durante a gestão do interventor federal Agamenon Magalhães, a Liga Social contra os Mocambos, que, segundo Falcão Neto & Souza (1985, p. 76), estava “... voltada para promover a extinção dessas habitações e incentivar a construção de casas através da iniciativa privada.”

Os autores mencionam que o censo naquele ano constatou a existência de 45.581 mocambos no Recife, correspondentes, à época, a 67% das habitações da cidade. A grande maioria localizava-se em áreas alagadas e alagáveis próximo ao Centro, onde o governo pretendia construir uma perimetral para ligar Paissandu a Tacaruna, hoje a Avenida Agamenon Magalhães.

Ainda segundo os autores, demoliram 12.437 mocambos, no entanto foram construídas apenas 5.327 casas nos cinco anos de existência da Liga, depois transformada no Serviço Social contra o Mocambo, de cunho mais assistencialista e com menor alcance. Os números demonstram claramente o fracasso do programa governamental, pois os mocambos

não foram substituídos por habitações dignas; apenas “desapareceram” dos locais de maior visibilidade, na planície e alagados, e foram deslocados para a periferia, onde se situam os morros. A intenção do governo estadual era suprimir essas sub-habitações que ocupavam lugares “nobres” da cidade e, em contrapartida, construir vilas. Como os números de construções habitacionais não corresponderam ao número de habitações destruídas, restaram a essa parcela da população os espaços ainda não ocupados, entre os quais, as áreas de morros.

Esse movimento de “limpeza”, que visava a erradicar os mocambos, tinha uma origem sanitária e higienista que começara no início do século. Melo cita um trecho de um relatório de 1907:

“Constituem infelizmente um dos maiores defeitos desta cidade as habitações da população proletária. Os mocambos e cortiços são uma ameaça à saúde pública. Sem conforto e sem a mínima observância dos preceitos higiênicos, a pobre gente que os habita, concorre com avultadíssimo contingente para o aumento da mortalidade e as suas condições de vida constituem um perigo sério para a parte da população mais favorecida da fortuna”. [grifo do autor]. (Freitas, 1979 apud Melo, 1985, p. 46-47).

Melo (1985, p.47) ainda cita o Relatório apresentado pelo Secretário Geral do Estado apud Chermont, 1909, pp. 559/603 que conclui não poder “... a bem da salubridade pública, permanecer por mais tempo os mucambos actualmente existentes na capital e nos seus subúrbios.” No entanto, uma política de habitação popular só teve início em 1938, com a Campanha Contra o Mocambo.

Após a criação da Liga Social Contra o Mocambo, em 1939, Melo (1985, p. 57) recorda que se inicia uma demolição sistemática dos mocambos, entre 1940 e 1945, sendo demolidos em média 100 por semana. No seu primeiro momento, a Liga prioriza a destruição, a curto prazo, dos mocambos, não se concretizando, na maioria das vezes, as indenizações. Aconteceram várias medidas de repressão e violência contra os moradores. Segundo Melo (1985, p. 52) “... os mocambos eram amarrados em correntes e arrastados, após o que os moradores recolhiam os destroços, e se dirigiam aos arrabaldes. Por isso que surgiu o mote popular *Sinhô dotô, onde vô morar? É de macacos prá lá*”. O autor ainda menciona a fúria em relação aos mocambos expressada num relatório da Comissão Censitária, que atesta o “... combate eficaz aos monstregos de palha e zinco que, dia a dia, mais se espalham pelo Recife, acorando-se, em paralelo, às avenidas asfaltadas e em torno às boas casas de alvenaria, que dificilmente lhes vão conquistando terreno.” (Cavalcanti Bezerra, 1965, p. 47 apud Melo, 1985, p. 57).

Falcão Neto & Souza (1985, p. 76) afirmam que a transferência compulsória de grande contingente populacional que habitava os mangues fez cerca de 20.000 pessoas emigrarem do Recife. Os que permaneceram na cidade dirigiram-se “...para os morros da Zona Norte – os

morros de Casa Amarela – que, daí em diante, passaram a ser gradativamente ocupados até se constituírem na maior concentração de população pobre da cidade, com mais de 200.000 pessoas.” Os custos para implantação de infra-estrutura urbana em áreas de relevo acidentado levavam a valores baixos para os terrenos ali localizados, tornando-se pouco atraentes para o empresariado do setor. No entanto, os proprietários desses terrenos, aproveitando-se da demanda crescente por parte de uma população pobre, passaram a cobrar o “aluguel do chão”, prática já institucionalizada entre os mocambos da cidade. Assim é que se iniciou uma *“...favelização “consentida” e semiformalizada.”*

No entanto, no governo Arraes (1962-1964), ocorre uma grande mudança na condução do Serviço Social Contra o Mocambo. Melo (1985, p. 63) afirma que, durante a gestão de Arraes na prefeitura e posteriormente no Estado houve uma forte mobilização popular por intermédio das associações de bairro e do Movimento de Cultura Popular. O Estado não só se recusa a reprimir os mocambos, como tolera e até estimula a construção de centenas de mocambos em terreno alheio, segundo um observador conservador, ao se referir à invasão de um terreno em Peixinhos. Dessa feita, com o consentimento ou não do Estado, um grande contingente de novas favelas surge a partir de 1940, tanto nos morros quanto nos alagados. O autor ainda afirma, p. 45, que a política de combate aos mocambos implantada no Recife foi uma *“...experiência singular pela amplitude das ações empreendidas, pelo nível exacerbado da luta de classes no período e pela mobilização, sem paralelo na história da cidade, que se verificou nas instituições da sociedade civil e no aparelho de Estado local em torno de uma política pública.”*

As encostas, sem ocupação, possuíam uma vegetação e topografia construídas ao longo de grandes períodos geológicos pela ação da natureza: água, clima, sol e vento, que, atuando lentamente, promoveram estabilidade ao solo acidentado. Com exceção de alguns locais específicos, existiam poucas situações de risco de deslizamento e erosão de encostas.

Os pioneiros que desbravaram os espaços antes inabitados e construíram suas habitações por meio de cortes de barreiras e seu aproveitamento para a própria construção das casas investiram muito na consolidação desses espaços. Foram verdadeiros “bandeirantes”, movidos pela necessidade premente de prover abrigo para suas famílias, à custa de muita economia, privação, horas de trabalho e lutas com os pretensos proprietários dos terrenos até então desabitados. Numa luta de modelagem da natureza às necessidades humanas, foi-se transformando o espaço e a paisagem do morro. Onde originariamente predominava a natureza, esses locais foram transformando-se em ambientes construídos.

No início, os moradores pagavam foro aos supostos proprietários das glebas. Ferreira (1999, p. 97) comenta que no Morro da Conceição a cobrança do foro pelo uso da terra começou nos anos quarenta. Mesmo que os moradores questionassem o direito de propriedade dos supostos donos, como de origem duvidosa, tiveram que pagar o aluguel durante anos. Muitos desses aluguéis começaram a assumir valores extorsivos, como no Morro da Conceição. Segundo Ferreira (1999, p. 98), na década de sessenta, a Imobiliária Pernambucana começa a aumentar absurdamente os valores como estratégia de expulsão dos moradores. Entretanto, à custa de muita luta, os moradores pararam de pagar o foro. O. G. A., moradora antiga do Morro da Conceição, conta como era naquela época, imitando o diálogo passado: *“Ou você paga o chão da casa, ou eu boto você na rua com tudo. Eu disse: pra você ficar com meu mucambo? Você não fica não. Aí foi quando eu lutei...”*

Como consequência, tomam a cena, com papel importante e decisivo, os movimentos sociais urbanos por moradia, pela posse e legalização da terra no final da década de sessenta até 1980, quando alcançam seus objetivos e são vitoriosos. Uma das maiores expressões desse período é o Movimento Terras de Ninguém, nome apropriado a partir de um artigo da revista Veja, em 01/06/76, que retratava a luta dos moradores de Casa Amarela. O movimento recebeu grande apoio de setores progressistas da Igreja Católica, representada por Dom Hélder Câmara, então arcebispo da Arquidiocese de Olinda e Recife, e do Partido Comunista Brasileiro, neste período na ilegalidade (Montenegro, 1994, apud Ferreira, 1999, p. 98-99). Finalmente, em 1980, o movimento conquista a desapropriação pelo estado em favor dos moradores de Casa Amarela.

Foram necessários portanto, anos de luta para que alguns bairros de Casa Amarela dispusessem de uma infra-estrutura mínima de habitabilidade. Vale salientar, no entanto, que ainda são inúmeros os problemas enfrentados pela população, como racionamento do abastecimento d'água, restrito, em alguns locais, a uma vez por semana.

As razões para o crescimento da população residente nos morros são várias, mas a mais comum a quase todas as ocupações é o crescimento populacional em número maior do que a provisão de habitação, bem como os conflitos de terra, programas habitacionais, necessidade de construção de grandes avenidas, viadutos, equipamentos urbanos que, como no início, continuam expulsando as famílias de baixa renda dos locais mais valorizados pelo capital imobiliário para locais que exigem novamente a ação dos desbravadores.

Todo esse processo resultou numa área de 33km² de encostas ocupadas correspondendo à metade da área de morros e 15% da área do município segundo Gusmão Filho (1995, p.18) e uma população estimada em 787.396 habitantes pela FIDEM (2000b) que

mora em áreas de morros sem possibilidade de ser relocada. Sem entrar no mérito da precisão dos dados, o fato é que tal contingente populacional não pode continuar vivendo na ilegalidade, submetido a uma forma de fazer planejamento e a um sistema de leis incompatível com a realidade desse ambiente. É urgente a reflexão sobre o modelo de planejamento urbano adotado, procurando-se inserir as peculiaridades inerentes ao ambiente de morros.

1.2 Instrumentos de Planejamento e Gestão Existentes: da ilegalidade ao reconhecimento pelo poder público

Como o sistema formal/legal vê/reconhece esses espaços? A legislação existente permite que as áreas de morros passem para o mundo da legalidade? O que vem sendo feito nesse sentido? São algumas das questões que merecem reflexão na busca das respostas.

Para o macroplanejamento das cidades, as cartas geotécnicas são instrumentos úteis na definição da implantação de grandes empreendimentos e conjuntos habitacionais. Com elas, pode-se prever áreas cuja ocupação seja mais viável técnica e economicamente. Levantamentos, sondagens, ensaios e análise de solo são outros procedimentos que devem ser adotados para as construções em geral e, mais ainda, em áreas de topografia acidentada. Assim, pode-se identificar falhas e bolsões de solos compressíveis, falhas geológicas e outros eventos de conseqüências indesejadas no futuro.

Usualmente esses estudos ou inexistem – mesmo no caso de simples ensaios para um melhor conhecimento do solo local –, ou não são feitos, porque a maior parte das áreas de morros foi ocupada pela população, que não tinha consciência da sua importância e também não podia pagar por eles.

Por sua vez, como mencionado anteriormente, a legislação urbanística em geral foi produzida para espaços planos ou com pequenas declividades. Farah (1998, p. 10) comenta que “...a cultura técnica de mundo plano permeia também nossa legislação urbana, que apregoa parâmetros geométricos tais como recuos, largura de vias, tamanhos mínimos de lotes, etc., visivelmente pouco adequados a encostas.” O autor ainda salienta que a rigidez da legislação pode potencializar situações de risco, no caso de ocupação de encostas, e salienta a priorização do sistema viário como uma prática que desconsidera as características de cada assentamento na malha urbana.

Sendo assim, pode-se chegar a fazer grandes movimentos de terra, como cortes e aterros para implantar conjuntos habitacionais, adotando-se os padrões e normas existentes para áreas planas.

Por outro lado, Carlos (1994, p. 189) analisa a reprodução do urbano de forma “espontânea”, como consequência do livre jogo de mercado, e de forma “planejada”, com a ampliação da produção de infra-estrutura ou quando são produzidas as leis de zoneamento. E associa ao planejamento a função de “...*válvula de escape para diminuir os desequilíbrios ou aliviar tensões como as geradas pelos movimentos sociais, considerado como expressão de uma contradição entre interesses diversos, e, com isso, possibilitar a reprodução do capital em momentos de crise.*” Ao mesmo tempo em que o planejamento se faz necessário para viabilizar empreendimentos com efetividade, dialeticamente ele também serve para aliviar tensões e para reprodução do capital, a exemplo dos conjuntos habitacionais de periferia.

Nesse caso, o que ocorre é a utilização pelo poder público das áreas mais planas ou de declividade mais suave para a execução dos conjuntos habitacionais, deixando para a população a ocupação das áreas mais íngremes, que, a princípio, demandariam soluções técnicas de maior complexidade e custos mais elevados.

Mas essa diretriz vem sofrendo transformações por força da realidade. No documento Plano Estruturador da Bacia do Beberibe, a FIDEM (2000a) sugere que o poder público deve construir nas áreas de topografia acidentada e deixar para a autoconstrução os sítios mais planos e enxutos. O mesmo documento ainda sugere “...*revisões de normas urbanísticas e ambientais que ainda precisam ser adequadas a situações concretas, com base em estudos de áreas de risco*” e recomenda: superar a dicotomia entre a legislação ambiental e urbanística; fortalecer as leis municipais de uso e ocupação do solo e normas ambientais para o disciplinamento da implantação de técnicas construtivas (edificações, sistema viário, sistema de drenagem, cortes de barreiras, contenção de encostas e redes de abastecimento d’água, esgotamento sanitário e energia) e desenvolver estudos sobre áreas de risco.

Chama-se atenção para se orientar para “...*construção pública em sítios de geotecnia complicada*”, envolvendo, inclusive, os agentes dos institutos de democracia participativa e os agentes comunitários que prestam os serviços de saúde e educação num amplo processo de participação social. Isso romperia com os modelos anteriores, em que a intervenção pública ocorria nas áreas mais planas, normalmente no topo da encosta; restava para a população construir nas áreas de geotecnia complicada. A médio e longo prazos, tal diretriz pode vir resultar na redução de acidentes.

O documento preconiza ainda uma “...ação afirmativa e novos modelos de gestão do território” para a requalificação do “habitat” de famílias de baixa renda. Essa ação afirmativa (“affirmative action”) seria dirigir os escassos recursos públicos para o referido “habitat”, conforme os preceitos de equidade da Agenda 21, e implementar outros modelos de gestão do território, a exemplo do que vem sendo feito na Saúde Pública, de uma administração de proximidade, multiplicando-se os agentes comunitários e o interesse das escolas na questão ambiental e no estreitamento dos laços com a comunidade. Nesta forma de administração, a descentralização dos serviços acontece, fazendo-os chegar o mais próximo possível do cidadão.

Tal mudança de paradigma pode propiciar grandes avanços na produção do espaço nos ambientes de morros, representando uma grande mudança na condução das políticas públicas pelo Estado e nos modelos de gestão para aquelas áreas.

1.2.1 A Legislação Federal

O Código Civil Brasileiro, Lei nº 3.071, de 01 de janeiro de 1916, no Título II, Da propriedade, no capítulo V, Dos direitos de vizinhança e Do uso nocivo da propriedade, resguarda, no artigo 554, o direito de o proprietário ou inquilino impedir o mau uso da propriedade vizinha que possa prejudicá-lo. Ainda no capítulo V, referente ao Direito de construir, nos artigos 572, 573, 578, 582, 583 e 587, são definidas restrições referentes à abertura de vãos, construções que incomodam ou prejudicam a vizinhança, construções encostadas à parede-meia, sem sua permissão, fossas, canos de esgotos e direito de acesso de vizinhos, se for para reparação ou limpeza, construção ou reconstrução de sua casa, esgotos, goteiras, entre outros. Não se faz nenhuma restrição à contenção de encostas ou drenagem de águas pluviais ou servidas.

O Código Florestal, Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, no artigo 2, enquadra como de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

- d) *no topo de morros, montes, montanhas e serras;*
- e) *nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;*
- f) (...)
- g) *nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;*
- h) *em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação.*

Em se tratando de áreas urbanas, o parágrafo único deste artigo remete à observação dos planos diretores e leis de uso do solo. No artigo 3, ainda considera de preservação permanente, quando declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas a atenuar a erosão de terra, fixar dunas e assegurar condições de

bem-estar público. No § 1º, condiciona a supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente apenas com autorização prévia do Poder Executivo Federal e para execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social.

No artigo 10, é vedada a derrubada de florestas em áreas de inclinação entre 25 e 45º, só se tolera a extração de toros, em regime de utilização racional, visando-se a rendimentos permanentes. Já o artigo 19, parágrafo único, recomenda a priorização de projetos de reposição vegetal que contemplem a utilização de espécies nativas. Em ambos os artigos, constata-se a preocupação em preservar e reflorestar as áreas de topografia acidentada, utilizando-se vegetação nativa.

A Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, no artigo 3 só permite o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas ou de expansão e proíbe o parcelamento do solo: “*III – em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; e IV – em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;*

A restrição constante do inciso III atinge os terrenos encontrados na maioria das áreas de encostas do estado, o que inviabiliza sua ocupação. Essa restrição é conservadora e condena à ilegalidade grande parte das ocupações em áreas de encostas.

1.2.2 A Legislação Estadual

A Lei nº 11.206, de 31 de março de 1995, que dispõe sobre a Política Florestal do Estado de Pernambuco, estabelece princípios e normas que diferem pouco do estabelecido no Código Florestal, no entanto salienta-se o definido como objetivo no artigo 4, IV: “... *a promoção da recuperação de áreas degradadas e a proteção de áreas ameaçadas de degradação*”. Estão contempladas todas as áreas degradadas ou ameaçadas de degradação.

No capítulo IV, Da proteção florestal, o artigo 9 define a preservação permanente, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas no topo de morros, montes e montanhas; nas encostas ou partes destas; em altitudes superiores a 750 (setecentos e cinquenta) metros e nas bordas dos tabuleiros ou chapadas.

A legislação estadual não estabelece limites de declividade, ou de ângulo, para as encostas como o Código Florestal, que determina o limite acima de 45º para encostas, cuja vegetação deve ser considerada de preservação permanente. Logo, entende-se que qualquer forma de vegetação situada em encostas, independente da sua declividade, deve ser considerada de preservação permanente. O citado artigo inviabiliza legalmente a ocupação em

encostas. Com relação à limitação referente à altitude, há uma redução do limite para 750m, acima da qual, qualquer vegetação é considerada de preservação permanente, bem como em qualquer parte da borda de chapada ou tabuleiro, a vegetação existente é considerada de preservação permanente, restringindo assim a ocupação das encostas nesses locais.

Observa-se, portanto, que a legislação federal e a estadual inviabilizam a ocupação em encostas, principalmente ao proibir o parcelamento em terrenos com declividades superiores a 30° e ao considerar a vegetação natural como de preservação permanente para qualquer tipo de encosta ou parte desta. O ponto de vista de Farah (1998) e Alheiros (1998) é que assim, condena-se à ilegalidade milhares de moradores das áreas de morros. Farah (1998, p. 89), ao analisar a legislação ambiental existente e sua adequação à realidade, comenta:

Na elaboração de leis, por cautela, os técnicos envolvidos nos órgãos ambientais preferem pecar por excesso que por falta, tendendo a proibições generalizadas e a regulamentações complexas, gerando lentidão ou impossibilidade de tramitação, por exemplo, de novos empreendimentos imobiliários em áreas ambientalmente protegidas, incluindo-se aí os destinados às camadas de baixa renda.

O autor ainda analisa que as áreas protegidas em geral e áreas em encostas, protegidas ou não, continuam de fato em ampla expansão de sua ocupação, mas completamente marginais à legislação vigente. Dessa forma, o Estado se limita a “fechar os olhos” para a realidade, assumindo uma postura de limitar teoricamente as ocupações por cumprimento da legislação, mas não toma uma atitude proativa para legalizar o grande contingente de população que vive nos morros nem assume de fato a postura de coibir a ocupação. O que é inaceitável é a atual posição de respeitar uma legislação caduca e inadequada, enquanto, de fato, as ocupações se alastram.

Faz-se necessário estabelecer procedimentos e mecanismos para que a ocupação de encostas se dê de uma forma segura para a população de baixa renda. O excesso de rigor e de limite na legislação reflete a alienação da realidade por parte do Estado, não adotando posturas de enfrentamento do problema a fim de realmente solucioná-lo com procedimentos e normas que ofereçam segurança e alternativa de legalização da moradia do grande contingente de moradores de áreas de morros.

1.2.3 A Legislação Municipal de Recife

A Prefeitura de Recife elaborou a Lei nº 16.176/96, de 09/04/96, de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife, com alterações produzidas pela Lei 16.289, de 29/01/97. Esta Lei, no seu artigo 7º, cria a Zona de Urbanização de Morros – ZUM. O artigo 88 trata das exigências e dos parâmetros urbanísticos a que deve estar submetida a ocupação do solo nas ZUM:

I – o corte das barreiras só poderá ser feito à vista de projeto e mediante a orientação técnica e autorização do órgão competente do Município;

II – na preparação do terreno a ser efetuada pelos moradores, deverá ser feito um cimentado ao redor da edificação para proteger a parte que foi cortada da barreira para a criação do terreno individual;

III – ao longo do terreno, deverão ser construídas calhas para garantir o escoamento das águas para fora do terreno ou, caso exista, para a drenagem principal;

IV – ao redor da cobertura, deverão ser construídas biqueiras para armazenamento das águas, garantindo o escoamento para as canaletas que protegem o terreno;

V – as beiras das barreiras deverão ser mantidas livres de fossas e vegetação arbórea;

VI – os muros de arrimo, as muretas e as escadarias deverão ser mantidos livres de construções de quaisquer espécies;

VII – deverão ser revestidas com grama todas as áreas que estiverem desprotegidas de vegetação nas beiras das barreiras.

A existência desta lei, mesmo de caráter mais proibitivo/normativo, pois disciplina a ocupação do solo nas áreas de morros, passa a reconhecê-las formalmente como parte da cidade.

A Lei nº 16.286/97, de 22/01/97, de Parcelamento do Solo e demais Modificações da Propriedade Urbana, no seu artigo 4º, estabelece:

Art. 4º É proibido o parcelamento do solo:

I – em terrenos sem condições geológicas estáveis para edificação;

IV – em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública e/ou que não assegurem a estabilidade necessária à construção;

V – em terrenos com declividade igual ou superior a 30%;

VI – em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações.

Parágrafo Único. Excepcionalmente poderá ser autorizado o parcelamento do solo nos terrenos referidos nos incisos III a VI do “caput” deste artigo, quando o interessado comprovar que executou obras e serviços necessários à correção das condições desfavoráveis, de acordo com as exigências técnicas dos órgãos competentes do Município, do Estado e da União.

Esta lei segue o que determina a Lei Federal 6.766: limitar a ocupação de áreas com declividade igual ou superior a 30%, excluindo a possibilidade de regularização dos terrenos nessa condição, a não ser que tenham sido executadas as obras e os serviços necessários à estabilidade da encosta para o caso de terrenos aterrados e nas condições da declividade acima citada. A função da lei é zelar para que as ocupações ocorram em terrenos estáveis, no entanto não há nenhuma menção a situações de ocupação em terrenos com declividade superior a 30% que, após um parecer técnico de instituição idônea, possam ser estáveis.

Mesmo se atendo mais a coibir comportamentos e práticas da população que possam pôr em risco a estabilidade dos taludes, esta iniciativa representa um avanço em relação ao disciplinamento do uso e ocupação do solo em áreas de risco bem como na definição de uma política pública para o tratamento de áreas de morros, pois passa a reconhecê-las como parte do urbano, obrigando à formulação de instrumentos que necessariamente têm que incluí-las como locais de moradia, levando ao desenvolvimento de alternativas para integrá-las à cidade.

1.2.4 O Programa Viva o Morro

A fim de mudar este cenário, a FIDEM, com recursos da SUDENE, desenvolveu o “Diagnóstico Ambiental, Urbanístico e Social das Áreas de Morros da Região Metropolitana do Recife”. Essa iniciativa foi um desdobramento do trabalho realizado por representantes de prefeituras e órgãos do Estado, desde 1997, na CMMAS, do CONDERM, que levou à criação do Programa Viva o Morro para a definição de uma estratégia coletiva de ação no tratamento das áreas de encostas. Iniciativa pioneira, neste documento encontram-se diversas orientações técnicas para melhorar as condições de habitabilidade nas áreas de morros.

Quando esses instrumentos começarem a ser aplicados, poderão ocorrer mudanças significativas no quadro de acidentes e de deslizamento de encostas nos municípios, oferecendo ainda um grande material para o desenvolvimento de projetos de pesquisa, de mestrado e doutorado. Pode-se acompanhar e monitorar os resultados alcançados e os avanços conseguidos no controle de ocupação de encostas, ocorrência de sinistros, mudança nos padrões de uso e ocupação de áreas de risco, qualidade ambiental e qualidade de vida.

2. Considerações Finais

A população que ocupa as áreas de morros encontrou nesses ambientes a forma de resolver seus problemas de moradia. Expulsa dos terrenos de maior valor monetário, restou-lhe modelar os espaços harmoniosos e estáveis pela ação da natureza para fixar residência e construir as condições mínimas de sobrevivência. O morro começa a ser cortado para a construção de habitações, e a natureza, antes intocada, vai sendo modificada pela ocupação humana. À medida que a ocupação começa a aumentar, também surgem os primeiros sinais de risco e acontecem os primeiros acidentes.

O Estado, com suas leis inadequadas à realidade dos morros, pois foram concebidas para um mundo plano, “fecha os olhos” a este cenário, onde um grande contingente populacional vai consolidando-se, de forma marginal, nas áreas de topografia acidentada. Retardando a execução de melhorias urbanas ou inviabilizando a legalização das moradias, por ocuparem áreas proibidas por lei, a omissão do Estado se reflete no aumento do número de deslizamento de encostas, provocando acidentes, perdas econômicas e óbitos na RMR.

Pressionado pelo desgaste político dos acidentes e pelo poder de reivindicação da população, o Estado começa a executar obras para reverter tal quadro, cujo fim maior é evitar as mortes e os acidentes, que causam tanto mal-estar nos políticos. Assim, constroem-se as melhorias urbanas nas áreas de morros, conduzidas por um planejamento e ação tópicos, sem

tratar a encosta como um todo e pouco considerando os aspectos socioculturais do lugar. Adotam-se soluções convencionais, que requerem um grande volume de investimentos públicos ou, mais recentemente, procuram maximizar os recursos aplicados por meio de alternativas tecnológicas que visam à redução de custos, em detrimento do padrão de qualidade.

Os resultados desse modelo são percebidos pela qualidade final das obras oferecidas à população residente nos morros: incompletas, inacabadas, mal executadas, que funcionam precariamente, algumas vezes chegando a provocar vários acidentes nos usuários. Depois de executadas, dificilmente recebe vistoria para avaliar o estado de funcionamento e conservação. Na maioria das vezes, a responsabilidade da manutenção é deixada para os moradores, resultando em obras em estado de conservação precário que diminui, de forma considerável, sua vida útil.

Carlos (1996, p. 32) afirma que *...a acumulação da técnica tornou-se o elemento mais importante na análise do lugar, na produção das condições de existência que as condições naturais*. Santos (1999, p. 254), por sua vez, afirma que a transindividualidade, definida por Simondon (1958, p. 248), *é constituída pelas relações inter-humanas que incluem o uso das técnicas e dos objetos técnicos*. O uso e a acumulação da técnica deveriam ser feitos para minimizar e evitar a ocorrência dos problemas mencionados.

Diante dessa realidade, surge uma questão final: O que fazer para melhorar a qualidade das obras executadas pelo poder público nas áreas de morros? Estas inquietações fazem parte de outros capítulos da minha dissertação de mestrado, que foge ao escopo deste artigo.

Referências Bibliográficas

ALHEIROS, Margareth Mascarenhas. *Riscos de escorregamentos na região metropolitana do Recife*. Salvador, 1998. Tese (Doutorado em Geologia Ambiental) – Instituto de Geociências - Universidade Federal da Bahia, Salvador.

BITOUN, Jan. A política social de saúde e as inovações na gestão local. *Cidadania é Notícia*, Recife, n. 4, abr./maio, 2000.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *O lugar no/do mundo*. São Paulo: HUCITEC, 1996.

_____. *A (re)produção do espaço urbano*. São Paulo: EDUSP, 1994.

CHERMONT, O. Casas para proletários. In: CONGRESSO MÉDICO DE PERNAMBUCO, 1., 1909, Recife. Anais... Recife, 1909, p. 559-603.

FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda ; SOUZA, Maria Ângela Almeida. O direito de morar. *Ciência Hoje* , [S. l.], v. 3, n. 18, p. 74-80, maio/jun. 1985.

FARAH, Flávio. Habitação e Encostas. 1998. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

FERREIRA, Genovan Pessoa de Moraes. *A praça, a rua... a tv de rua: usos do espaço, permanências do lugar*. 1999. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

FIDEM. *Plano estruturador da Bacia do Beberibe*. Recife, 2000a.

_____. *Programa viva o morro: diagnóstico ambiental, urbanístico e social das áreas de morros da Região Metropolitana do Recife*. Recife, 2000b.

_____. *Programa viva o morro: estruturação urbana dos morros da RMR*. Recife, 2000c.

GUSMÃO FILHO, Jaime de Azevedo. A Experiência em Encostas Ocupadas do Recife: Integração Técnica, Institucional e Comunitária. Ver. IG. São Paulo, [S. l.], Vol. Especial, 1995.

LEBRET, Louis Joseph. Estudos sobre desenvolvimento e implantação de indústrias interessando a Pernambuco e ao Nordeste. Recife: CONDEPE, 1955. (Série Planificação Econômica; 3).

MELO, Marcus André B. C. de. A cidade dos mocambos: estado, habitação e luta de classes no Recife (1920/1960). *Espaço e Debates*, [São Paulo], n. 14, p. 45-66, 1985.

RECIFE (PE). Prefeitura. *Programa parceria: Sítio do Rosário: relatório de conclusão*. Recife, 1995a.

_____. *Programa parceria: Sítio do Rosário: relatório de conclusão*. Recife, 1995b.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção*. São Paulo: HUCITEC, 1999.