

Mestrado em Análise de Políticas Públicas (Mapp)  
COREP – Via Ventimiglia, 115 – 10126 - Turim  
Tel. 011-6399.301/234 – fax 011-6399.232 - E-mail: mapp@corep.it  
**6ª edição: 2004-2005**

**Tese de Mestrado**

Marcelo Sgarbossa

A atuação da CUTHAB como mediadora do conflito na Ocupação  
Atílio Superti

Submetido à:

Dra. Liene de Lima  
Secretária da CUTHAB - Câmara Municipal de Porto Alegre

Endereço: Palácio Aloísio Filho  
Av. Loureiro da Silva, 225, sala 302  
Porto Alegre - RS  
Tel. 0055 51 3220-4345

Tutor interno:  
Prof. Dr. Luigi Bobbio

Turim, outubro/2005

## Índice

<b>Introdução</b>	<b>03</b>
<b>Capítulo I - O contexto da análise</b>	
<b>1- O <i>deficit</i> habitacional em Porto Alegre</b>	
<b>2- Reconstrução cronológica do caso da Ocupação da Atílio Superti</b>	
<b>Capítulo II – O problema objeto da análise</b>	
<b>1 – Definição do problema</b>	
<b>2- Análise dos encontros promovidos pela CUTHAB</b>	
<b>2.1 O papel do Presidente da CUTHAB</b>	
<b>2.2 Local das Reuniões</b>	
<b>3- Resultados obtidos pela CUTHAB durante o período de análise</b>	
<b>Capítulo – III – Os atores envolvidos e o seu papel no caso Atílio Superti</b>	
<b>1- Os Órgãos do Executivo</b>	
<b>2 - A Caixa Econômica Federal</b>	
<b>3 – O Ministério Público</b>	
<b>4 – A comunidade da Atílio Superti</b>	
<b>5 - A CUTHAB</b>	
<b>Conclusões</b>	
<b>Apêndice 1</b>	
<b>Apêndice 2</b>	

## Introdução

A falta de uma moradia digna e adequada é um dos problemas sociais que atinge os brasileiros, principalmente nos grandes centros urbanos.

Em Porto Alegre, a situação não é diferente e o resultado são as ocupações irregulares que ocorrem nas áreas públicas e privadas pela população de baixa renda.

Neste contexto, as três esferas de governo (municipal, estadual e federal) se mobilizam para responder aos anseios da população economicamente vulnerável e carente de habitação.

Por outro lado, a Câmara Municipal de Porto Alegre, no exercício da função legislativa dos interesses locais, e da fiscalização dos atos do executivo, atua nas questões habitacionais da capital do Rio Grande do Sul, principalmente através da Comissão de Urbanização, Transporte e Urbanismo – CUTHAB.

A maioria dos conflitos, oriundos das ocupações irregulares em Porto Alegre são tratados nesta Comissão, que intervém no papel de mediadora do conflito fazendo interagir os diversos atores envolvidos.

No presente estudo, a fim de verificar concretamente o trabalho de mediação desenvolvido pela CUTHAB, elegeu-se o caso específico da Ocupação da Aflúio Superti e os resultados decorrentes.

## Capítulo I - O contexto da análise

### 1- O *deficit* habitacional em Porto Alegre

A *deficit* habitacional no Brasil é histórico e atinge atualmente 7,2 milhões de famílias<sup>1</sup> refletindo no aumento do número de favelas e de ocupações irregulares, principalmente nas grandes cidades.

---

<sup>1</sup> Fonte: Ministério das Cidades. [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)

Em Porto Alegre, a falta de moradia adequada atinge 88 mil famílias<sup>2</sup> e as ocupações de áreas públicas e privadas por pessoas de baixa renda ocorrem com muita frequência.

Dados fornecidos pela Comissão de Urbanização, Transporte e Habitação da Câmara Municipal de Porto Alegre – CUTHAB- dão conta que atualmente 30 casos envolvendo ocupações irregulares estão sendo tratados pelo órgão, dentre os quais, aquela que ficou conhecida como a Ocupação da Atílio Superti.

Essa denominação se deve ao fato de que a ocupação ocorreu em apartamentos de propriedade da Caixa Econômica Federal – CEF- localizados na Rua Atílio Superti, no bairro Vila Nova, em Porto Alegre.

## **2- Reconstrução cronológica do caso da Ocupação da Atílio Superti<sup>3</sup>**

Para melhor entender a questão, faz-se necessário estudar os principais acontecimentos que envolveram a atuação da CUTHAB no caso da ocupação da Atílio Superti, e que consiste, preponderantemente, na realização de reuniões entre os atores envolvidos.

Nestas ocasiões, é importante notar como se comportou a Comissão no seu trabalho de mediação do conflito, os compromissos que cada ator/participante assumiu diante da presença do público - cidadãos destinatários da política pública habitacional - e os respectivos resultados.

No caso da Atílio Superti, é possível definir as reuniões da CUTHAB em duas grandes fases, representadas resumidamente ao final deste trabalho, através dos Anexos 1 e Anexo 2:

### **Primeira Fase**

- compreende o período de março de 2003 à outubro de 2004 e está centrada na individuação de um local onde as famílias poderiam ser reassentadas, e que resultou na compra da área na Av. Edgar Pires de Castro.

---

<sup>2</sup> Fonte: Entrevista realizada em 24 de agosto de 2005 com o Diretor do Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre – DEMHAB, segundo o qual este número corresponde à 18 mil famílias em situação de risco e as outras 70 mil em condições precárias. Dados do Ministério das Cidades do ano de 2000 dão conta da existência de um déficit habitacional básico (soma da coabitação familiar, dos domicílios improvisados e dos rústicos) em Porto Alegre na ordem de 31.000 habitações.

<sup>3</sup> Fonte: atas e documentos arquivados junto à CUTHAB e entrevistas realizadas com os atores envolvidos.

## **Segunda Fase**

- inicia em novembro de 2004 com a compra da área e está em curso. Consiste na atuação do executivo municipal – seja do ponto da iniciativa legal, seja do ponto de vista da infra-estrutura e da superação dos trâmites burocráticos – a fim de proporcionar a moradia para as famílias.

Segue, detalhadamente e em ordem cronológica, os acontecimentos envolvendo a questão e os principais aspectos colhidos na análise.

### **25 de janeiro de 2003**

Aproximadamente 500 famílias se mobilizam e 216 efetivamente ocupam os apartamentos em fase final de construção destinadas ao Programa de Arrendamento Residencial (PAR)<sup>4</sup> da Caixa Econômica Federal - CEF.

### **27 de janeiro de 2004**

A CEF propõe ação judicial de reintegração de posse contra os ocupantes e obtém decisão liminar a seu favor para imediata desocupação dos imóveis

Antes de ser cumprida a determinação judicial, os ocupantes procuram a CUTHAB para auxiliar na resolução do conflito.

### **11 de março de 2003 – Reunião CUTHAB**

CUTHAB convoca as partes envolvidas no litígio – famílias ocupantes, Caixa Econômica Federal (CEF) e órgãos do executivo (Departamento Municipal de Habitação do Município de Porto Alegre - DEMHAB e Secretaria Especial de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul - SEHAB) para audiência pública.

A CEF aceita incluir as famílias ocupantes como candidatas à aquisição de imóveis através do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), mediante um cadastro efetuado pelo DEMHAB e pela própria CEF e concordou em

<sup>4</sup> O PAR – Programa de Arrendamento Residencial, regido pela Lei n.º 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, é destinado à atender exclusivamente à necessidade de moradia da população de baixa renda dos grandes centros urbanos. Esse público tem acesso ao Programa mediante contrato de arrendamento residencial com opção de compra ao final do período contratado. Um dos requisitos dos beneficiários é não possuir renda superior à 6 salários mínimos.

Fonte: <https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/Publicacao/Texto/programa/PAR.htm>

conceder o prazo de vinte dias para a execução da liminar de reintegração de posse no processo judicial.

A SEHAB consignou a disposição de seu órgão para, em parceria, adquirir uma área alternativa para reassentar o restante das famílias, que não tiverem a possibilidades financeiras de adquirir um imóvel da Atílio Superti através do PAR.

O presidente da CUTHAB sugere período de vinte dias para a Comissão, a SEHAB e o DEMHAB construir juntos uma alternativa aos ocupantes, começando por um cadastro das famílias, a ser feito pelo DEMHAB e, após, encaminhar para análise da Caixa Econômica Federal.

### **29 de abril de 2003 – Reunião CUTHAB**

Realização de Reunião conjunta da CUTHAB e da Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul.

A SEHAB, transformada pelo governo estadual em Secretaria Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHADUR), cumprindo a promessa da reunião anterior, disponibiliza uma área de seis hectares localizada na Estrada do Lami, de propriedade do Estado do Rio Grande do Sul, para o reassentamento das famílias da ocupação da Atílio Superti.

O DEMHAB se compromete em fornecer, em caráter emergencial, a infraestrutura básica na referida área apontada pelo Estado.

A CEF informa o interesse em encaminhar as famílias para o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – (PSH<sup>5</sup>), do Ministério das Cidades, a fim de que pudessem obter financiamento para a construção das moradias.

Justificando o bom andamento das negociações, a CEF informa que pedirá a dilação do prazo para a execução da medida liminar de reintegração de posse até 13 de maio de 2003.

Definiu-se, conjuntamente, que as questões acordadas nas reuniões seriam enviadas aos juízos onde tramitam as ações judiciais.

---

<sup>5</sup>O PSH – Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – é, assim como o PAR, um programa do governo federal que financia a aquisição e/ou produção de casas populares para a população de baixa renda.

A CUTHAB agenda nova reunião com objetivo de formalizar um acordo entre o DEMHAB e a SEHADUR referente à Ocupação Atílio Superti.

### **19 de maio de 2003**

Visita *in loco* dos vereadores integrantes da CUTHAB na área disponibilizada pelo SEHADUR para as famílias.

### **27 de maio de 2003 – Reunião CUTHAB**

Após discussões conclui-se que a área sugerida pelo Estado não tem condições para moradia.

Solicita-se a apresentação de outra área ou a permuta desta com outra.

### **19 de agosto de 2003 - Reunião CUTHAB**

Como forma de protesto, o presidente da CUTHAB registra em ata a ausência de representação da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHADUR, lembrando que o órgão se responsabilizou pela compra da área para o assentamento das famílias da Atílio Superti.

A CUTHAB encaminha a realização de uma reunião conjunta na Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul e uma audiência com o Governador do Estado, visando buscar soluções para o reassentamento das famílias.

### **12 de março de 2004**

A SEHADUR, DEMHAB e Caixa Econômica Federal formalizam Termo de Compromisso para compra de uma área destinada ao reassentamento dos ocupantes da Atílio Superti.

### **15 de março de 2004**

149 famílias, que não preenchiam os critérios da CEF para a entrada no Programa PAR, saem pacificamente dos apartamentos ocupados na Rua Atílio Superti.

Os vereadores integrantes da CUTHAB acompanham a desocupação para que ocorresse de forma pacífica.

46 famílias são alojadas provisoriamente num Salão de Baile de propriedade particular. Outras 100 voltaram a viver na casa de parentes ou de aluguel.

### **16 de março de 2004 - Reunião na CUTHAB**

Os representantes da CUTHAB decidem realizar atividade externa para verificação *in loco* dos prédios pertencentes à Caixa Econômica Federal – CEF, do Programa de Arrendamento Residencial –PAR, da Avenida Rua Superti e, também, no Salão de Baile, na estrada do Rincão, onde foram alocadas as famílias.

**04 e 30 de maio de 2004** - Reuniões da CUTHAB, mas nenhum encaminhamento registrado em ata sobre a ocupação da Atílio Superti.

### **08 de junho de 2004 - Reunião CUTHAB:**

Representante das famílias, Sr. Maurício Melo, solicita maior agilização no processo de reassentamento das famílias, lembrando que algumas famílias continuam alojadas provisoriamente **alojadas** na no Salão de Baile da Estrada do Rincão, em local inadequado para moradia.

A SEHADUR informa que a compra de uma área para assentar as famílias já estaria em estudo pela Junta Financeira do Estado.

Representante do DEMHAB informa que o Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto alegre aprovou a alteração do regime urbanístico da referida área, processo necessário para a construção de um loteamento no local e esclarece que o projeto de mudança do regime

urbanístico precisaria passar pela aprovação deste Legislativo<sup>6</sup>, após a compra da área, pelo Estado.

A CEF solicita que o cadastro das famílias fosse encaminhado para agilizar o processo de financiamento da construção das casas pelo Programa de Subsídio Habitacional – PSH.

A CUTHAB decide remeter ofício ao DEMHAB e SEHADUR solicitando a viabilização do Projeto das obras de infra-estrutura básica emergencial da área que seria destinada à construção do loteamento, após a compra do terreno, bem como a efetivação dos encaminhamentos para a obtenção da licença ambiental, com posterior encaminhamento à Caixa Econômica Federal, para análise, visando a aplicação do PSH.

#### **06 de julho de 2004**

O Estado do Rio Grande do Sul, a CEF e o Município de Porto Alegre assinam Termo de Compromisso para a compra e a instalação da infra-estrutura emergencial na área da Edgar Pires de Castro.

#### **14 de setembro de 2004 - Reunião CUTHAB**

A SEHADUR informa que será comprada a gleba de terra 130.438 m<sup>2</sup> localizada na Avenida Edgar Pires de Castro, no Bairro Belém Novo, para reassentar as famílias da Ocupação da Atílio Superti e sobre a necessidade da alteração do regime urbanístico pelo Município de Porto Alegre, para fins habitacionais.

O DEMHAB alega que o processo de alteração do regime urbanístico da referida área está aguardando a compra da gleba de terra para ser encaminhado à apreciação deste Legislativo e que, tão logo se efetuasse a aprovação dessa proposição, serão viabilizadas as obras de infraestrutura emergenciais.

---

<sup>6</sup> O artigo 30, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 atribui aos Municípios o poder de legislar sobre assuntos de interesse local. A Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, em seu artigo 56, estabelece os assuntos de competência do Município sobre os quais cabe à Câmara Municipal dispor. Para os fins desta análise, importa destacar que o inciso III prevê a competência legislativa da Câmara em relação ao planejamento urbano, planos diretores e, em especial, planejamento e controle do parcelamento, uso e ocupação do solo do Município.

O presidente da CUTHAB anuncia a disposição do Legislativo em priorizar a tramitação do Projeto de Lei para alteração do Regime Urbanístico da área, desde que fosse decretado pelo Executivo Municipal a transformação da gleba em área de utilidade pública,

#### **15 de outubro de 2004**

O Diário Oficial do Estado publica decreto do Governador declarando a área da Edgar Pires de Castro como “Área de Interesse Social para fim de Desapropriação”

#### **19 de outubro de 2004 - Reunião CUTHAB:**

A CUTHAB informa ao público que o assentamento definitivo das famílias está previsto para o primeiro trimestre de 2005, e que esse seria o prazo estimado para a conclusão dos trâmites do processo de compra do imóvel, execução das obras de infra-estrutura emergencial e liberação dos recursos do PSH da Caixa Econômica Federal para a construção das moradias.

A SEHADUR noticia a compra da área destinada ao reassentamento das famílias pelo Governo do Estado e que o Decreto, transformando-a em “Área de Interesse Social”, que foi publicado no Diário Oficial em 15 de outubro de 2004.

O Sr. Maurício Melo, representante das famílias, anuncia a formação de uma cooperativa habitacional, com o objetivo de facilitar e agilizar a tomada de financiamento junto à Caixa Econômica Federal, para construção das casas.

#### **17 de novembro de 2004**

O Governo do Estado do Rio Grande do Sul assina com os proprietários a Escritura Pública de Desapropriação Amigável da área localizada na Av. Edgar Pires de Castro destinada ao reassentamento da famílias.

#### **23 de novembro de 2004 - Reunião CUTHAB**

Representante das famílias reivindicam maior agilização no processo de escrituração da gleba de terra na Edgar Pires de Castro, com posterior alteração do regime urbanístico da área, pela Câmara de Vereadores.

A CEF enfatiza a necessidade de um cadastro atualizado das famílias;

A SEHADUR comunica que até 25 de novembro de 2005 seria concretizada a compra do imóvel, mediante assinatura da escritura pública pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

O DEMHAB esclarece que, concretizada a compra da gleba de terra, será enviado a esta Câmara de Vereadores o Projeto de Lei de Alteração do Regime Urbanístico da área, e caso fosse aprovado, permitiria a implantação de um loteamento e a construção de moradias. O representante do Departamento reafirmou ainda que as obras emergenciais poderiam iniciar logo que a gleba de terra fosse disponibilizada.

A Dr. Miriam Balestro Floriano, representando o Ministério Público e a Promotoria dos Direitos Humanos, solicita maior agilização no processo.

A CUTHAB decide oficiar a Secretaria-Geral de Governo do Município, solicitando o encaminhamento do Projeto de Alteração Urbanística da referida área a este Legislativo Municipal para ser apreciado antes do recesso parlamentar;

A CUTHAB também solicita aos líderes de bancadas a agilização na aprovação do Parecer ao referido Projeto e urgência de sua votação em Plenário, assim como enviar à equipe de transição do Governo Municipal de Porto Alegre de 2005 uma cópia do Processo que tratou do caso da Atílio Superti, contendo as negociações realizadas desde março de 2003, para evitar atraso nas obras de infra-estrutura do reassentamento.

**27 de novembro de 2004**

Município de Porto Alegre envia à Câmara Municipal de Vereadores o Projeto de Lei para alteração do Regime Urbanístico da área adquirida pelo Estado a fim de possibilitar o uso para fins de moradia.

#### **08 de dezembro de 2004**

A Câmara de Vereadores de Porto Alegre vota e aprova a alteração do Regime Urbanístico da área da Edgar Pires de Castro

#### **14 de dezembro de 2004 - Reunião CUTHAB**

O DEMAHB reafirma a disposição do Executivo Municipal em iniciar o Projeto emergencial de infra-estrutura básica da área;

A CEF volta a esclarecer que está disposta a financiar as famílias com o PAR e PSH.

Representante do Ministério Público parabeniza as Entidades pelo bom termo das negociações.

Representante dos ocupantes agradecem a CUTHAB pela intermediação na questão da luta pela moradia das famílias da Atílio Superti.

#### **22 de fevereiro de 2005 – Reunião CUTHAB**

O presidente da CUTHAB sugere a formação de um grupo de trabalho que reúna todos os órgãos envolvidos, para agilizar os trabalhos.

#### **12 de abril de 2005 – Reunião CUTHAB**

O presidente da CUTHAB registra que, no início do ano, o governo Municipal e Estadual se comprometeram em entregar nesta data o Estudo de Viabilidade Urbana (EVU) <sup>7</sup> da área onde serão reassentadas as famílias.

A SEHADUR informa que o EVU está em fase de estudo, mas que, primeiramente, o município deve autorizar o desmembramento da área. Ambas as situações, segundo o representante da Secretaria, estão sob a análise da Secretaria de Planejamento do Municipal (SPM).

A SPM – informou que o estudo do EVU estava para ser analisado por uma comissão denominada CAUGE<sup>8</sup> - Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento dos Empreendimentos.

O Ministério Público exigiu prazos para os compromissos assumidos pelos órgãos públicos.

### **16 de junho de 2005 – Reunião CUTHAB**

O presidente da CUTHAB solicita informações sobre o andamento do EVU.

Representante da CAUGE informou que o EVU ainda não está concluído, mas apresentaria em 60 dias.

A SPM também se comprometeu com o prazo de 60 dias para a entrega do EVU, a iniciar no dia 25 de maio de 2005. Informou que somente as diretrizes urbanísticas da área foram aprovadas.

### **19 de julho de 2005**

---

<sup>7</sup> O Estudo de Viabilidade Urbanística - EVU - é analisado pela Comissão Técnica Específica de Viabilidade de Edificações e Atividades – CEVEA, instituída pelo Decreto Municipal Nº 12.925, 26 de setembro de 2000 e tem o prazo de noventa dias para manifestar-se sobre os Estudos de Viabilidade Urbanística, conforme artigo 11.

<sup>8</sup> A CAUGE foi instituída pelo Decreto 12.951 de 16 de outubro de 2000.

O EVU é protocolado na SPM com previsão de entrega para 22 de setembro de 2005<sup>9</sup>.

## **Capítulo II – O problema objeto da análise**

### **1 – Definição do problema**

O primeiro passo para que a análise tenha resultados satisfatórios é a definição do problema a ser enfrentado pelo analista.

No presente caso, tem-se, inicialmente, que a CUTHAB trabalha na mediação dos conflitos entre os diversos atores envolvidos nas ocupações de áreas públicas e particulares por famílias de baixa renda.

Pode-se dizer que os conflitos são geralmente assim caracterizados: de um lado um grande número de pessoas que reivindicam um lugar para morar; de outro, a administração pública buscando uma resposta aos anseios dos cidadãos.

Neste contexto, tendo em vista que atualmente a CUTHAB trabalha com 30 casos de ocupações irregulares ocorridas no Município de Porto Alegre, fez-se necessário a delimitação do estudo com a escolha de um específico caso.

Desta forma, assim ficou definido o problema:

“A atuação da CUTHAB como mediadora do conflito na Ocupação Atílio Superti.”

A escolha do caso específico da Ocupação da Atílio Superti se deve às seguintes motivações:

1) ao envolvimento das três esferas de governo (Municipal, Estadual e Federal);

---

<sup>9</sup> Conforme entrevista realizada em 21 de julho de 2005, via telefone, com a Dra. Sandra Lúcia Laufer da Secretaria de Planejamento Municipal - SPM

2) a conseqüente complexidade e riqueza de informações que o caso pode proporcionar;

3) aos esforços e resultados obtidos pelo trabalho da CUTHAB, traduzidos na grande quantidade de documentos arquivados e reuniões realizadas ao longo de mais de 2 anos.

## **2- Análise dos encontros promovidos pela CUTHAB**

Como se percebe da reconstrução cronológica do caso da Atílio Superti no Capítulo I, é principalmente através de reuniões convocadas pela CUTHAB que ocorre a mediação dos conflitos.

Com efeito, somente no caso da Atílio Superti, a CUTHAB realizou, entre março de 2003 e junho de 2005, 16 reuniões. Ou seja, considerando os meses de recesso parlamentar<sup>10</sup>, a média de reuniões se aproxima de uma a cada mês.

Assim, desde a primeira reunião, ocorrida em 11 de março de 2003, a intervenção da CUTHAB foi positiva e resultou no primeiro e mais importante passo para o início das negociações entre as partes.

É possível afirmar que, caso não houvesse esta iniciativa por parte da Comissão, o Estado não teria assumido a responsabilidade da compra da área.

De fato, em virtude do compromisso assumido pelo Estado do Rio Grande do Sul em providenciar uma área adequada para os ocupantes da Atílio Superti, as discussões se ancoraram especificamente neste ponto.

Deste momento em diante, a postura da CUTHAB e dos ocupantes da Atílio Superti voltaram-se para a pressão e monitoramento do compromisso assumido pelo executivo estadual.

Nesse sentido, é importante destacar que o Estado do Rio Grande do Sul, através da Secretaria de Habitação, nunca voltou atrás no seu posicionamento, e reassumiu a cada encontro na CUTHAB a responsabilidade de encontrar uma área.

---

<sup>10</sup> O art. 8º do Regimento Interno da Câmara de Porto Alegre determina que as sessões legislativas compreendem o período de 15 de fevereiro a 15 de dezembro de cada ano e férias no mês de julho.

A posição de cada ator – que será analisada com mais detalhes no Capítulo III – demonstra que, em regra, os atores mantiveram ao longo do processo as mesmas posições assumidas no início do conflito.

Neste sentido, as reuniões ocorridas no período que se pode chamar de segunda fase do caso, serviram mais como um espaço de comunicação por parte dos órgãos do executivo a respeito dos trâmites burocráticos da administração pública do que propriamente um espaço de mediação de conflito.

## **2.1 O papel do Presidente da CUTHAB**

É importante destacar a centralidade do papel do presidente da CUTHAB nas reuniões. É ele que conduz a reunião, concede e retira a palavra dos presentes, determina o tempo em que cada um usará o microfone, resolve as discussões entre os participantes e objetiva os encaminhamentos no final dos encontros.

Obviamente, os demais vereadores opinam sobre o andamento da reunião, mas a função de mediação da Comissão está preponderantemente centrada na figura do Presidente.

É por esta razão que a habilidade pessoal do Presidente na condução da reunião pode influir decisivamente no resultado do encontro.

No caso do atual presidente, Vereador Raul Carrion, a experiência e o conhecimento aprofundado sobre as questões habitacionais pesam favoravelmente no trabalho da CUTHAB<sup>11</sup>.

Em relação às reuniões que trataram do caso da Atílio Superti, é possível afirmar que a atuação do Presidente Raul Carrion foi produtiva, conseguindo obter resultados concretos e formalizar os compromissos e prazos assumidos pela administração pública.

---

<sup>11</sup> Esta é opinião é compartilhada seja pela Dra. Liene Lima, *tutor* externa do presente trabalho, como por pelos entrevistados Maurício Mello, representante da comunidade da Atílio Superti e Pedro Dias, Diretor Nacional da CONAN – Confederação Nacional das Associações de Moradores em entrevistas realizadas em 27 de julho de 2005 e 29 de junho de 2005, respectivamente.

## **2.2 Local das Reuniões**

Nas últimas reuniões em que a CUTHAB discutiu o caso Atílio Superti - 12 de abril e 16 de junho de 2005 -, as reuniões ocorreram na Sala Milton Santos da Câmara Municipal de Porto Alegre.

Pela análise das atas de reuniões passadas, os encontros ocorreram no Plenário Otávio Rocha – Plenarinho -, local que abriga maior quantidade de pessoas. Apenas alguns encontros foram realizados na própria sala da CUTHAB.

Ambos os locais – Plenário Otávio Rocha e Sala Milton Santos – são mais adaptados para comunicar algo a um grande público do que propriamente interagir com ele.

De fato, a distribuição dos lugares destinados ao público e a mesa onde os integrantes da CUTHAB e representantes do executivo se posicionam, opostos frontalmente uns e outros, potencializa a relação voltada para o “nós contra eles”, inadequada para um processo de mediação.

Da mesma forma, o fato da mesa estar em local mais alto do que aquele destinado ao público induz uma relação de desigualdade entre as partes típica dos Fóruns e Tribunais, dificultando a construção de uma solução conjunta e participativa.

Por tais razões, é possível afirmar que os locais onde se reuniu a CUTHAB, seja no caso da Atílio Superti, seja com outras comunidades, não favorece o trabalho de mediação de conflitos.

## **1.1 Disputas Políticas**

As reuniões da CUTHAB, não só no caso da Atílio Superti, contém um forte conteúdo de disputa política.

E o principal motivo que faz desencadear a disputa política é a presença do público. Com efeito, nas reuniões da CUTHAB sem a presença do público, as discussões não se caracterizam pelo enfrentamento entre seus integrantes.

Para entender as disputas é importante ressaltar que a CUTHAB é formada por vereadores de cinco partidos diferentes, mas há uma clara bipolaridade de opiniões entre aqueles que representam a base de governo e a oposição<sup>12</sup>.

Desta forma, a disputa política nas reuniões da CUTHAB que envolveram os moradores da Atílio Superti se caracterizam pela seguinte quadro:

- de um lado os vereadores de oposição – inclusive o próprio presidente da Comissão – exigindo dos representantes do executivo o atendimento das reivindicações do público;
- de outro, os vereadores da base aliada do executivo municipal adotando uma posição de defesa da administração pública.

As disputas políticas também estão claras nas entrevistas realizadas. O presidente da CUTHAB, que é a “cara” da Comissão, integra os partidos de oposição, seja do governo municipal que estadual.

Assim, das entrevistas realizadas com os representantes do executivo municipal e estadual (SEHADUR e DEMHAB)<sup>13</sup> há um forte crítica do uso político-eleitoral do trabalho da CUTHAB.

Essa não é, porém, a opinião do líder dos ocupantes da Atílio Superti e do próprio presidente da CUTHAB<sup>14</sup> que entendem a pressão sobre os órgãos do executivo como uma forma legítima de reivindicação de direitos das comunidades.

Assim, é importante destacar que as opiniões contrárias apenas refletem os interesses que naturalmente estão em jogo em qualquer processo de mediação.

<sup>12</sup> Na oposição estão o presidente da CUTHAB, Vereador Raul Carrion do Partido Comunista do Brasil (PC do Brasil) e Vereador Carlos Comassetto do Partido dos Trabalhadores (PT). Os Vereadores da base governista municipal são 4: Alceu Brasinha e Elias Vidal do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), José Ismael Heinen, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Mario Fraga do Partido Democrático Trabalhista (PDT). O Prefeito Municipal de Porto Alegre, José Fogaça, representa o Partido Popular Socialista (PPS).

Importante destacar que, no Brasil, os entes da federação se constituem em União, Estados e Municípios. Comparativamente com a organização política da Itália, *Stato, Regione e Comuni*. Ou seja, no Brasil não há Províncias, nem *Prefetto*. O Prefeito, no Brasil, equivale ao *Sindaco*, na Itália.

<sup>13</sup> Entrevista com o Dr. Nelcir Tessaro em 24 de agosto de 2005 e com Dr. Carlos Alexandre Ávila em 20 de junho de 2005.

<sup>14</sup> Entrevista com Maurício Melo em 27 de julho de 2005.

**Eliminato:** i

**Formattato:** Tipo di carattere: Corsivo

**Formattato:** Tipo di carattere: Corsivo

**Formattato:** Tipo di carattere: Corsivo

**Formattato:** Tipo di carattere: Corsivo

Para fins desta análise, importa destacar como estes interesses influenciaram o trabalho da CUTHAB.

### **3- Resultados obtidos pela CUTHAB durante o período de análise**

Ainda que a análise se preocupe em recuperar fatos passados através da pesquisa de documentos e entrevistas, é importante destacar que o presente trabalho iniciou em abril de 2005 e finalizou em setembro do mesmo ano, período em que o *stage* foi realizado.

Neste período, o trabalho da CUTHAB centrou-se principalmente na agilização dos processos burocráticos que envolvem a área já adquirida pelo Estado do Rio Grande do Sul, e que visam o reassentamento das famílias.

Em especial, a principal dificuldade estava em finalizar o Estudo de Viabilidade Urbana (EVU), responsabilidade da administração pública municipal.

E, se é verdade que as reuniões da CUTHAB são um espaço de pressão e reivindicação sobre os órgãos da administração pública, é arriscado dizer que, nesta segunda fase, o trabalho da Comissão tenha auxiliado decisivamente na agilização do processo.

A entrevista realizada com a representante da SPM e com o Diretor do DEMHAB<sup>15</sup> confirma esta conclusão: a informação mais recente é que a previsão para a conclusão do EVU está marcada para 22 de setembro de 2005, ou seja, seguem-se os prazos a que a administração pública<sup>16</sup> está obrigada por norma, e não por pressão pública ou influência da CUTHAB e da comunidade da Atílio Superti.

Assim, ainda que se reconheça o importante papel que desenvolve a CUTHAB em proporcionar um espaço de mediação dos conflitos habitacionais em Porto Alegre, no caso da Atílio Superti, sua maior contribuição foi no primeiro momento do caso, ocasião em que os esforços estavam voltados para a compra da área.

---

<sup>15</sup> Entrevista realizada, por telefone, em 24 de julho de 2005 com a Dra Sandra Lúcia Laufer e o Dr. Nelcir Tessaro em 24 de agosto de 2005.

<sup>16</sup> Decreto nº 14.826.

A explicação para essa conclusão é que a compra da área – primeira fase do processo - é uma ação que dependeu em muito a pressão dos cidadãos e a vontade política do governo do Estado ao passo que, a preparação da área adquirida para receber as famílias, do ponto de vista normativo e burocrático – segunda fase do processo – está ligada mais às questões técnicas e de difícil superação.

Não se quer dizer que as questões burocráticas não possam ser superadas com rapidez e eficiência pela administração pública, mas o fato é que, diante de alegações sobre questões técnicas, torna-se mais difícil argumentar no sentido contrário sem conhecimento específico.

E, conhecimento específico sobre a burocracia e a legislação que envolve a fase atual, nem os vereadores, nem a comunidade dispõem.

### **Capítulo – III – Os atores envolvidos e o seu papel no caso Atílio Superti**

#### **1- Os Órgãos do Executivo**

O Estado do Rio Grande do Sul, através da SEHADUR e o Município de Porto Alegre, através do DEMHAB e da SPM, são os principais entes envolvidos no Caso da Atílio Superti.

O caso em estudo se destaca das demais ocupações que ocorreram em Porto Alegre principalmente em virtude da decisiva atuação do Estado no caso.

Trata-se do compromisso assumido logo no início do conflito e o posterior cumprimento da promessa de compra de uma área para reassentar as famílias.

Merece destaque que, ainda que o Estado tenha cumprido o prometido, ainda continua participando das reuniões promovidas pela CUTHAB, demonstrando a importância política que os encontros da Comissão assumem na questão habitacional de Porto Alegre.

No âmbito do executivo municipal o DEMHAB, responsável pela implementação da infra-estrutura na área adquirida, ainda não atuou concreta e decisivamente na questão. A justificativa é a não conclusão do EVU por parte da SPM.

Atualmente é para a SPM e CAUGE que as atenções estão voltadas. A atuação destes órgãos se deu a partir de 2005, tendo em vista que não poderia realizar estudos antes de ser definida a área, fato que ocorreu tão somente no final de 2004.

Ao que parece, tratando-se de um órgão que trabalha essencialmente com questões técnicas – planejamento territorial do Município de Porto Alegre -, há maior dificuldade, seja do cidadão, seja dos próprios integrantes da CUTHAB, em se apropriar das funções da CAUGE.

Em outras palavras, é mais fácil compreender o fato de comprar uma área do que todo o processo técnico-burocrático que envolve a urbanização para fins de moradia, o que contribui para o distanciamento do controle dos cidadãos dos atos da administração pública.

Em relação à atuação na CUTHAB, presidida por um vereador de oposição ao governo municipal e estadual, favorece uma espécie de “união” entre os órgãos.

De fato, nas reuniões, não há nenhuma espécie de enfrentamento entre os representantes do município e do estado; não adotam uma posição de cobrança uns sobre os outros, mas, nas entrevistas, criticam o uso da CUTHAB para fins político-eleitoral.

## **2 - A Caixa Econômica Federal**

A CEF, representa o braço do governo federal das políticas públicas habitacionais.

É através dos financiamentos habitacionais que a Caixa atua. No caso da Atílio Superti, os programas PAR e PSH são aqueles que melhor atendem às famílias sem recursos financeiros.

O papel da CEF nas reuniões da CUTHAB foi muito destacado. Ainda que tenha promovido ação judicial para recuperar a posse dos imóveis ocupados irregularmente pelas famílias, acabou por favorecer os ocupantes que se enquadravam nos critérios do PAR.

Há registro de que, nas 16 reuniões promovidas pela CUTHAB, os representantes da CEF reafirmaram continuamente a disponibilidade em incluir as famílias nos programas de financiamento para a construção das moradias.

No entanto, tendo em vista que ainda não é possível o início das obras, a participação da CEF nos encontros é, no momento, de menor relevo. De qualquer forma, a presença nos encontros garante a visibilidade da instituição e, via de conseqüência, a participação do governo federal.

### **3 – O Ministério Público**

Ainda que não tenha uma atuação específica para as questões ligadas as políticas habitacionais, atuação do Ministério Público, através da Promotoria dos Direitos Humanos, contribui para a atuação da CUTHAB.

Com efeito, a presença do Ministério Público nas reuniões confere maior legitimidade ao trabalho da Comissão.

No caso da Atílio Superti, o Ministério Público, diante do andamento de negociações entre as partes, optou por uma atuação extrajudicial, não tomando a frente das negociações.

Assumi então o Ministério Público a condição de fiscal de uma negociação realizada pela CUTHAB, monitorando os interesses da comunidade e o cumprimento das leis.

### **4 – A comunidade da Atílio Superti**

A famílias que ocuparam os apartamentos da Atílio Superti demonstraram uma grande capacidade de mobilização<sup>17</sup>.

Nas reuniões promovidas pela CUTHAB relativas ao caso da Atílio Superti, a presença dos interessados foi sempre muito grande.

---

<sup>17</sup> Esse é o motivo atribuído pelo Diretor do DEMHAB, [Dr. Nelcir Tessaro](#), em entrevista realizada em 24 de agosto de 2005, para que o Estado adquirisse uma área para reassentar as famílias.

Isso demonstra que a comunidade conseguiu manter-se vinculada e unida na reivindicação pela moradia digna e adequada.

Merece destaque a atuação do Sr. Maurício Melo, que se tornou o líder do movimento e principal rosto que simboliza a trajetória das 216 famílias envolvidas na ocupação.

## 5 - A CUTHAB

A CUTHAB é uma das seis Comissões Permanentes da Câmara Municipal de Porto Alegre composta por 6 vereadores de 5 partidos políticos diferentes <sup>18</sup>.

Segundo o Regimento da Câmara Municipal de Vereadores, são várias as atribuições das Comissões Permanentes, tais como discutir e votar os parecer e as proposições que lhes forem distribuídas; realizar audiências públicas, convocar Secretários, a fiscalização contábil, financeira e orçamentária do município e dos atos do Poder Executivo.

Dentre as atribuições específicas da CUTHAB, destaca-se os assuntos relativos ao planejamento urbano: planos diretores, em especial planejamento e controle do parcelamento, uso e ocupação do solo assuntos referentes à habitação, e transporte coletivo.

Durante as entrevistas realizadas com os atores envolvidos no caso da Atílio Superti, todos os entrevistados salientaram o papel de mediação desenvolvido pela CUTHAB.

De fato, as reuniões convocadas pela CUTHAB que tratam das ocupações que ocorrem no Município de Porto Alegre, reúnem as partes que estão envolvidas num conflito.

Uma correção: os esforço do Presidente da CUTHAB nas reuniões é no sentido de buscar a neutralidade na condução das negociações.

No entanto, das entrevistas realizadas com os representantes do executivo<sup>19</sup> bem com da presença do analista nas reuniões da Comissão, emerge a

<sup>18</sup> Ver nota de rodapé n. 16

Eliminado: -

Eliminado: 12

existência de forte disputa política, inevitável e às vezes prejudicial ao andamento dos trabalhos.

Por obvio, o fato da Comissão ser presidida por um vereador da oposição ao governo estadual e municipal contribui para tornar as reuniões da CUTHAB em um palco de enfrentamento político.

Nesse sentido, a atuação da CUTHAB no caso da Atílio Superti se revelou mais como um espaço de pressão sobre administração pública do que propriamente na mediação dos conflitos.

De qualquer forma, há o reconhecimento de que a atuação da CUTHAB foi muito importante na primeira fase onde as atenções estavam voltadas para a compra da área.

Neste sentido, a Comissão supre a necessidade da população, que precisa de um espaço para ser ouvida nas questões que envolvem a habitação em Porto Alegre.

## **Conclusões**

Da análise do caso da Ocupação da Atílio Superti e da atuação da CUTHAB é possível extrair algumas conclusões.

Inicialmente, é de ser reconhecer que os interesses em jogo são muito mais que um interesse econômico, mas a dignidade das pessoas que lutam por uma moradia digna.

Esse é o motivo que levam os ocupantes da Atílio Superti a se manter unidos e pressionando a administração pública há mais de dois anos, inclusive participando de 16 reuniões ao longo do período.

E, por esta “insistência” da comunidade, foi possível tornar o caso da Atílio Superti diferente dos demais. É que desde a 1ª reunião convocada pela CUTHAB, o Estado do Rio Grande do Sul já assumiu o compromisso da compra de uma área para reassentar as famílias.

---

<sup>19</sup> Entrevistas n. com o representante da SEHADUR Dr. Carlos Alexandre Avila, em 20 de junho de 2005, do DEMHAB, Dr. Nelcir Tessaro, em 24 de agosto de 2005 e Dra. Sandra Laufer da SPM em 24 de agosto de 2005.

Houve, portanto, uma espécie de contínua pressão para que a promessa fosse cumprida e, neste sentido, o papel da CUTHAB foi fundamental, principalmente na primeira fase do caso.

Recorde-se que a ocupação não ocorreu em uma área abandonada, sem grande interesse econômico. Ao contrário, trata-se de 216 apartamentos que estavam em fase final de construção. Essa era a valiosa moeda de troca que os ocupantes tinham em mãos.

Esse foi um dos elementos que contribuiu para que o Estado assumisse a responsabilidade pela compra da área.

Desta forma, a CUTHAB, muito mais do que favorecer a negociação entre as partes, foi um espaço para que as reivindicações da comunidade fossem ouvidas pela administração municipal.

Não houve milagres: a distância entre o centro de Porto Alegre e a área disponibilizada pelo Estado é superior à 30 quilômetros e o transporte público é deficitário, mas os cidadãos estão satisfeitos com a localização da futura moradia<sup>20</sup>.

É de se reconhecer o esforço em tentar mediar os conflitos por parte da Comissão. No entanto, é importante lembrar que os próprios atores que participam dos encontros – principalmente os representantes do executivo estadual e municipal – não identificam a Comissão como um elemento imparcial.

Desta forma, as disputas políticas nos encontros são acirradas e geram discussões que tiram a produtividade dos trabalhos, mas esse é um elemento indissociável e que reflete o processo de amadurecimento da democracia brasileira.

Esta conclusão emerge do fato que, nas ocasiões em que os atores adotaram uma postura mais de confronto e menos de diálogo, a maioria do público presente reprovou tal comportamento, demonstrando que a disputa política prejudica os interesses da comunidade.

---

<sup>20</sup> Entrevista com Sr. Maurício Melo em 27 de julho de 2005.

A própria escolha do local das reuniões é inadequada para a realização de um trabalho de mediação e, por isso, sugere-se outro mais propício para os fins a que se destina <sup>21</sup>.

De qualquer forma, ainda que se reconheça que o papel da CUTHAB não está caracterizado puramente pelo papel de mediação, vale destacar o importante espaço que proporciona aos cidadãos.

E, ainda que a Comissão não seja percebida com neutralidade pelo atores que participam das reuniões – e de fato não o é – o órgão representou, no caso da Atílio Superti, a institucionalidade aberta aos reclamos do direito social à moradia digna e adequada.

---

<sup>21</sup> Ver Capítulo II, item 2.2

**Formattato:** Tipo di carattere:  
12 pt