

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**FACULDADE DE ARQUITETURA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E**  
**REGIONAL**

**CONFLITOS TERRITORIAIS URBANOS E AS ESTRATÉGIAS DE RESISTÊNCIA**  
**POPULAR PARA A PROMOÇÃO DO DIREITO À CIDADE:**  
**O CASO DO MORRO SANTA TERESA NA CIDADE DE PORTO ALEGRE**

**KARLA FABRÍCIA MOROSO DOS SANTOS DE AZEVEDO**

**Porto Alegre**

**2016**

KARLA FABRÍCIA MOROSO DOS SANTOS DE AZEVEDO

**CONFLITOS TERRITORIAIS URBANOS E AS ESTRATÉGIAS DE RESISTÊNCIA  
POPULAR PARA A PROMOÇÃO DO DIREITO À CIDADE:  
O CASO DO MORRO SANTA TERESA NA CIDADE DE PORTO ALEGRE**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Daniela Marzola Fialho

**Porto Alegre**

**2016**

KARLA FABRÍCIA MOROSO DOS SANTOS DE AZEVEDO

**CONFLITOS TERRITORIAIS URBANOS E AS ESTRATÉGIAS DE RESISTÊNCIA  
POPULAR PARA A PROMOÇÃO DO DIREITO À CIDADE:  
O CASO DO MORRO SANTA TERESA NA CIDADE DE PORTO ALEGRE**

Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em Planejamento  
Urbano e Regional da Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul como requisito parcial para  
a obtenção do título de Mestre

Aprovada em 14 de outubro de 2016

BANCA EXAMINADORA

---

Prof Dr. Paulo Roberto Rodrigues Soares – PPGeo/UFRGS

---

Profª Drª Livia Teresinha Salomão Piccinini – PROPUR/UFRGS

---

Profª Drª Heleniza Ávila Campos – PROPUR/UFRGS

**Porto Alegre**

**2016**

### CIP - Catalogação na Publicação

de Azevedo, Karla Fabrícia Moroso dos Santos  
CONFLITOS TERRITORIAIS URBANOS E AS ESTRATÉGIAS DE  
RESISTÊNCIA POPULAR PARA A PROMOÇÃO DO DIREITO À  
CIDADE: O CASO DO MORRO SANTA TERESA NA CIDADE DE  
PORTO ALEGRE / Karla Fabrícia Moroso dos Santos de  
Azevedo. -- 2016.  
315 f.

Orientadora: Daniela Marzola Fialho.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura,  
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e  
Regional, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Conflitos Territoriais. 2. Direito à Cidade. 3.  
Políticas Públicas. 4. Estratégias de Resistência. I.  
Fialho, Daniela Marzola, orient. II. Título.

Dedico esta dissertação ao meu companheiro Anderson e ao meu filho Guilherme, pelas horas de vida que lhes foram roubadas e por compartilharem comigo a esperança em um mundo mais justo, apesar de todas as injustiças.

## AGRADECIMENTOS

O mestrado é um desafio. Ele nos desafia a refletir, a ponderar, a pesquisar, a escrever, a ouvir, interpretar, analisar. Desafia-nos a conciliar teoria e prática, vida escrita e vida vivida. Desafia-nos a administrar o tempo. O mestrado também é uma construção, individual e coletiva. Individual porque a responsabilidade pela sua realização, diante dos vários desafios, é da autora. Coletivo porque, para a sua realização, se faz necessário uma rede de apoio que transcende os limites da universidade. Essa rede de apoio é construída ao longo da nossa trajetória por todos aqueles que de maneira direta ou indireta contribuíram, com palavras, gestos ou histórias de vida, para todos os momentos desta pesquisa, desde a sua elaboração, passando pelas suas reflexões, análises e conclusões. A todas essas pessoas que tive a oportunidade de cruzar a vida, conhecer e participar das histórias que contribuíram para a minha formação, pessoal e profissional, o meu agradecimento.

À minha colega e amiga Patrícia Pohlmann por ter promovido o meu primeiro passo na direção do PROPUR, e às amigas Andrea Jaeger, Amanda Bahi, Heloise Canal, Juliana Job e Eloisa Giazzon, que apoiaram e comemoraram comigo a seleção para o Mestrado.

À professora Daniela Marzola Fialho, minha orientadora, por ter acreditado em mim, no meu projeto e, principalmente, por não ter desistido de mim e ter me ajudado a enfrentar os desafios do Mestrado.

Aos professores Lívia Salomão Piccinini, Heleniza Ávila Campos, Paulo Roberto Rodrigues Soares, membros da minha Banca de Qualificação, pelas críticas e sugestões que contribuíram muito para o desenvolvimento da pesquisa.

Aos colegas do Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES, Cristiano Muller, Viviane Borges e Marlene Chaves, pelas conversas ao longo da nossa trajetória em conjunto, que possibilitaram a reflexão sobre o meu tema de pesquisa por outras disciplinas e perspectivas teóricas, e pelo apoio que me deram na reta final da Dissertação e que foi fundamental para que eu pudesse finalizá-la.

Ao Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa, pela oportunidade que me deram de fazer parte desta luta linda em defesa da vida. Deste Movimento, agradeço especialmente às lideranças comunitárias Orley Silveira, Michele Silva, Tania Bavaresco, Julio Pacheco e Darci, que vivem no dia a dia a incerteza e as injustiças de uma sociedade desigual e que, diante disso, resistem e lutam para transformar,

não só a sua vida, mas a vida de comunidades inteiras. Agradeço também ao Vinicius Galeazzi e ao Jacques Alfonsin e na pessoa deles, agradeço aos demais apoiadores do Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa, pelo exemplo de perseverança, dedicação e cuidado com o outro e para com o outro.

Por fim, agradeço a minha mãe, que mesmo de longe sempre me apoiou e cuidou de mim com muitos mimos nas horas em que estive perto. Ao meu companheiro, de uma vida, Anderson, por todo amor, carinho, paciência, dedicação e por ter me escutado quando eu precisava falar, por ter me feito calar quando eu precisava ouvir, e por ter me dado colo quando eu precisei chorar. E agradeço ao meu filho Guilherme que, com sete anos de idade, é um gigante em amor, carinho e compreensão. Agradeço a ele por todos os sorrisos e por todas as “visitas” que fez ao “quarto da mamãe” para “ver se ela estava bem”, “se ela precisava de ajuda” e para “dar um abraço nela”. Ele é a minha inspiração.

*A resistência é o outro lado da esperança.*

Edgar Morin, 1997



## RESUMO

Em uma sociedade onde o acesso aos recursos necessários para a manutenção da vida, como o acesso à terra, se dá de forma desigual, os conflitos aparecem como manifestações que demarcam desigualdades, apresentando potencial para promover transformações. Por outro lado, situações limites de disputa por terra podem levar a despejos, uma grave violação aos direitos humanos. O conflito é apenas uma das possíveis interações entre grupos, indivíduos, organizações e coletividade, e a cooperação é outra possibilidade, em posição diretamente oposta. Essa possibilidade, no entanto, se coloca como uma das perspectivas pelas quais as entidades e indivíduos podem se conectar em torno de um objetivo comum. Assim, esta pesquisa tem como objeto de estudo as estratégias de resistência adotadas pelos movimentos sociais para defender um território, em um contexto de conflito pela posse da terra. A pesquisa utiliza o caso do Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa (MDMST) para identificar, a partir da caracterização do conflito, do território em disputa e do movimento social, as estratégias utilizadas para defender o território da Fundação de Atendimento Socioeducativo do Rio Grande do Sul (FASE-RS) no Morro Santa Teresa na cidade de Porto Alegre e verificar, nas estratégias adotadas pelo MDMST, o diálogo com as políticas públicas e com o planejamento urbano e os desdobramentos dessas estratégias na resolução do conflito.

**Palavras-chave:** conflitos territoriais; direito à cidade; políticas públicas; estratégias de resistência.

## ABSTRACT

In a society where the access to the necessary resources to the maintenance of life, like the access to the land, is given in an uneven way, conflicts appear as manifestations that delimit inequalities, presenting potential to promote transformations. On the other hand, limit situations of dispute for land can lead to evictions, a serious violations of human rights. Conflict is just one of the possible interactions between groups, individuals, organizations and colectivity, and cooperation is the other possibility, in a directly opposed position. This possibility, however, is put as one of the perspectives by which such entities and groups can conect each other around a common goal. Thereby, this research has as objective the study of strategies of resistances adopted by social movements to defend a territory, in a context of dispute for the land. The research uses the case of the Movement in Defense of the Hill Santa Teresa - MDMST to identify, from the characterization of the conflict, of the territory in dispute and of the social movement, the strategies used to defend the territory of the Social and Educational care Foundation of Rio Grande do Sul - FASE / RS in the Morro Santa Teresa district in the city of Porto Alegre, and verify, in the strategies adopted by the MDMST, the dialogue with the public policies and with the urban planning and the deployment of these strategies on the resolution of the conflict.

**Keywords:** territorial conflicts; right to the city; public policies; strategies of resistance.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1:</b> Procedimentos metodológicos .....	28
<b>Figura 2:</b> Estrutura metodológica proposta para as entrevistas.....	30
<b>Figura 3:</b> Modelo de análise .....	34
<b>Figura 4:</b> Esquema teórico-conceitual .....	36
<b>Figura 5:</b> Cronologia da Reforma Urbana.....	60
<b>Figura 6:</b> Distribuição dos aglomerados subnormais no Brasil.....	67
<b>Figura 7:</b> Mapa das remoções – São Paulo.....	77
<b>Figura 8:</b> Mapa das ocupações irregulares de Porto Alegre .....	81
<b>Figura 9:</b> Localização dos Investimentos para o Mundial FIFA 2014.....	84
<b>Figura 10:</b> Conflitos territoriais em Porto Alegre .....	89
<b>Figura 11:</b> Linha do tempo dos conflitos em Porto Alegre (2014/2015) .....	94
<b>Figura 12:</b> Localização do Morro Santa Teresa – Porto Alegre.....	103
<b>Figura 13:</b> Mapa das Sesmarias.....	105
<b>Figura 14:</b> Mapa ilustrativo do Plano Diretor de 1959.....	114
<b>Figura 15:</b> Mapa ilustrativo do Plano Diretor de 1979.....	120
<b>Figura 16:</b> Mapa ilustrativo do Plano Diretor.....	124
<b>Figura 17:</b> Descrição da área da FASE - Matrícula.....	126
<b>Figura 18:</b> Área da FASE – Instalações e edificações tombadas pelo IPHAE.....	127
<b>Figura 19:</b> Área da FASE – Ocupações irregulares.....	131
<b>Figura 20:</b> Território da Vila Gaúcha .....	132
<b>Figura 21:</b> Território da Vila Gaúcha – Vista aérea .....	133
<b>Figura 22:</b> Território da Vila Padre Cacique .....	135
<b>Figura 23:</b> Território da Vila Padre Cacique – Vista aérea .....	137
<b>Figura 24:</b> Vila União Santa Teresa – Território .....	139
<b>Figura 25:</b> Território da Vila União Santa Teresa – Vista aérea .....	140
<b>Figura 26:</b> Vila Ecológica - Território .....	142
<b>Figura 27:</b> Território da Vila Ecológica – Vista aérea .....	144
<b>Figura 28:</b> Vila Prisma - Território .....	146
<b>Figura 29:</b> Território da Vila Prisma / Sargentos – Vista aérea .....	147
<b>Figura 30:</b> Área da FASE – Poligonal da Área de Entorno dos Bens Tombados....	149
<b>Figura 31:</b> Área da FASE – Patrimônio do ambiente natural .....	150
<b>Figura 32:</b> Vista da área da FASE .....	161
<b>Figura 33:</b> Quadro de apresentação da proposta do PL 388/2009.....	164
<b>Figura 34:</b> O lado de fora.....	171
<b>Figura 35:</b> Mapa escalas e atores .....	187
<b>Figura 36:</b> 1º Projeto Vencedor no concurso da PUCRS/IFHP.....	207
<b>Figura 37:</b> 2º Projeto Vencedor no concurso da PUCRS/IFHP.....	207
<b>Figura 38:</b> 3º Projeto Vencedor no concurso da PUCRS/IFHP.....	209
<b>Figura 39:</b> Momentos da Aprovação da Lei 717/2013 na Câmara de Vereadores .	217
<b>Figura 40:</b> Notícias sobre o Centro de Eventos Gaúcho .....	219

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> Justificativa das remoções em São Paulo .....	78
<b>Gráfico 2:</b> Tipo de propriedade .....	79
<b>Gráfico 3:</b> Justificativa das remoções em Porto Alegre .....	90
<b>Gráfico 4:</b> Tipos de propriedade .....	91
<b>Gráfico 5:</b> Evolução dos núcleos, moradias e moradores .....	117
<b>Gráfico 6:</b> Situação ocupacional da Vila Gaúcha .....	134
<b>Gráfico 7:</b> Situação ocupacional da Vila Padre Cacique .....	137
<b>Gráfico 8:</b> Situação ocupacional da Vila União Santa Teresa.....	141
<b>Gráfico 9:</b> Situação ocupacional da Vila Ecológica .....	144
<b>Gráfico 10:</b> Situação ocupacional da Vila Prisma / Sargentos.....	148

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Desapropriações e deslocamentos de famílias no Brasil.....	73
<b>Tabela 2:</b> Ocupações de Porto Alegre.....	80
<b>Tabela 3:</b> Irregularidade em Porto Alegre – 1950 a 1989.....	116
<b>Tabela 4:</b> Unidades de atendimento, capacidade e população atendida pela FASE-RS .....	129

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Momentos fundamentais de uma abordagem dialética .....	25
<b>Quadro 2:</b> Interpretações de conflito a partir de Bobbio (1983).....	41
<b>Quadro 3:</b> Classificação das informações .....	83
<b>Quadro 4:</b> Obras e remoções segundo a Matriz de Responsabilidade .....	85
<b>Quadro 5:</b> Ocupação em conflitos .....	87
<b>Quadro 6:</b> Ocupações em Porto Alegre .....	91
<b>Quadro 7:</b> Medidas para prevenção de despejos .....	97
<b>Quadro 8:</b> Alterações de perímetro de Porto Alegre .....	114
<b>Quadro 9:</b> Estratégias do PDDUA de Porto Alegre .....	121
<b>Quadro 10:</b> Manifestações na enquete do Jornal Zero Hora sobre o PL 388/2009	164
<b>Quadro 11:</b> Identificação dos atores que apoiaram o PL 388/2009 .....	168
<b>Quadro 12:</b> Análise comparativa do PL 388/2009 .....	172
<b>Quadro 13:</b> Atores – segmentos .....	184
<b>Quadro 14:</b> Entidades do MDMST – segmentos e atuação.....	195
<b>Quadro 15:</b> Atores estatais .....	196
<b>Quadro 16:</b> Pontos consensuais entre o Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa .....	199
<b>Quadro 17:</b> Diretrizes para Intervenção no Morro Santa Teresa .....	201
<b>Quadro 18:</b> Estratégias de resistência.....	225

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE ILUSTRAÇÕES</b> .....	<b>11</b>
<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	<b>13</b>
<b>LISTA DE QUADROS</b> .....	<b>14</b>
<b>SUMÁRIO</b> .....	<b>15</b>
<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>17</b>
<b>2 A PERSPECTIVA DAS ANÁLISES</b> .....	<b>35</b>
<b>3 O CONTEXTO NACIONAL E LOCAL DOS CONFLITOS TERRITORIAIS URBANOS</b> .....	<b>64</b>
3.1 O CONTEXTO BRASILEIRO DOS CONFLITOS TERRITORIAIS .....	65
3.2 DESPEJOS: UMA REALIDADE BRASILEIRA COLADA AO DESENVOLVIMENTO DO PAÍS.....	70
3.3 O MAPA DOS CONFLITOS TERRITORIAIS EM PORTO ALEGRE .....	79
3.4 UMA POLÍTICA BRASILEIRA PARA OS CONFLITOS TERRITORIAIS.....	96
<b>4 O TERRITÓRIO: A OCUPAÇÃO DA ÁREA DA FASE NO MORRO SANTA TERESA</b> .....	<b>103</b>
4.1 DO COLÉGIO SANTA THEREZA AO TERRITÓRIO MULTIFACETADO ...	104
4.2 O MORRO SANTA TERESA HOJE.....	125
4.3 AS COMPLEXIDADES DE UM TERRITÓRIO MULTIFACETADO.....	151
<b>5 O MORRO ESTÁ à VENDA: CONFLITO E ATORES NA DISPUTA PELO TERRITÓRIO</b> .....	<b>153</b>
5.1 POR QUE UM CONFLITO? .....	153
5.2 O PL 388/2009 NO CONTEXTO POLÍTICO E URBANO DE PORTO ALEGRE.....	157
5.3 É LÁ, NA CASA DO POVO, QUE QUEREM TIRAR A NOSSA CASA: A LUTA CONTRA O PL388/2009 NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA.....	160
5.4 PARALELAMENTE AO CONFLITO, UMA AÇÃO CIVIL PÚBLICA PELA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EXISTENTES NA ÁREA DA FASE.....	175
5.5 ATORES E ESCALAS DE PODER NA DISPUTA PELO TERRITÓRIO .....	180
5.6 NASCE UM MOVIMENTO EM DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO.....	193
<b>6 NA RUA E NO GABINETE: A ANÁLISE DAS AÇÕES UTILIZADAS PELO MOVIMENTO EM DEFESA DO MORRO SANTA TERESA PARA DEFESA DO SEU TERRITÓRIO</b> .....	<b>222</b>
6.1 AS ESTRATÉGIAS ADOTADAS PELO MDMST.....	223
6.2 ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DO MDMST A PARTIR DO CARÁTER DA AÇÃO	231
6.3 ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DO MDMST A PARTIR DOS SEUS OBJETIVOS E RESULTADOS .....	233
6.4 ESTRATÉGIAS DE RESISTÊNCIA: RESULTADOS E O DIALOGO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS E COM O PLANEJAMENTO URBANO .....	241
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>245</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>249</b>
<b>APÊNDICE A – ENTREVISTA JACQUES ALFONSIN</b> .....	<b>259</b>
<b>APÊNDICE B – ENTREVISTA EZEQUIEL MORAIS</b> .....	<b>263</b>
<b>APÊNDICE C – ENTREVISTA VINICIUS GALEAZZI</b> .....	<b>265</b>
<b>APÊNDICE D – ENTREVISTA VILA GAÚCHA</b> .....	<b>268</b>

<b>APÊNDICE E - ENTREVISTA VILA PADRE CACIQUE.....</b>	<b>270</b>
<b>APÊNDICE F - ENTREVISTA UNIÃO SANTA TERESA .....</b>	<b>272</b>
<b>APENDICE G – LINHA DO TEMPO .....</b>	<b>275</b>
<b>ANEXO A – CARTA DE INTENÇÕES .....</b>	<b>276</b>
<b>ANEXO B – DECRETO 49256 .....</b>	<b>279</b>
<b>ANEXO C – RESOLUÇÃO RECOMENDADA Nº 87 .....</b>	<b>281</b>
<b>ANEXO D – PROJETO DE LEI 388/2009 .....</b>	<b>291</b>
<b>ANEXO E – REGISTRO FOTOGRÁFICOS DO MDMST .....</b>	<b>294</b>
<b>ANEXO F – PLANILHA CONFLITO .....</b>	<b>303</b>
<b>ANEXO G – NOTÍCIA ZERO HORA 1.....</b>	<b>305</b>
<b>ANEXO H – NOTÍCIA ZERO HORA 2.....</b>	<b>307</b>
<b>ANEXO I – LEI COMPLEMENTAR Nº 717.....</b>	<b>310</b>
<b>ANEXO J – DECRETO Nº 47.715.....</b>	<b>315</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como tema de estudo as estratégias de resistência adotadas por movimentos populares em defesa de um território e em conflito por terra e espaço na cidade. As cidades são vistas como organismos vivos, heterogêneos e multifacetados, sendo essa pluralidade sua maior riqueza. Por outro lado, também é na cidade que se manifestam as desigualdades sociais que caracterizam a nossa sociedade, e que possuem uma relação direta com o padrão de desenvolvimento econômico que é adotado, em nível local e global. Esse padrão de desenvolvimento, que se reinventa, tem transformado os espaços urbanos de uma maneira bastante fugaz e também excludente, pois o torna objeto de disputa e o palco dos mais variados conflitos, onde diferentes grupos reivindicam espaços, recursos, poder, controle do território e melhores condições de vida. Para Soto (2013, p. 42):

O conflito é uma forma de interação entre indivíduos, grupos, comunidade e classes sociais que, por sua própria natureza são antagônicos. Esses antagonismos podem se manifestar de forma violenta ou não. No centro dos conflitos está a disputa pelo acesso aos recursos que são escassos.

Existem outras interações entre grupos e indivíduos além da forma conflitiva. Bobbio et al. (1983) nos traz a ideia de cooperação como um tipo de interação que está em contraposição ao conflitivo. Segundo eles:

Uma outra possível forma de interação é a cooperação. Qualquer grupo social, qualquer sociedade histórica pode ser definida em qualquer momento de acordo com as formas de conflito e de cooperação entre os diversos atores que nela surgem (BOBBIO ET AL., 1983, p. 225).

Segundo Soto (2013, p. 43) “definir conflitos a partir dos seus objetivos é difícil sem ter uma teoria dos conflitos”. Neste sentido, caberá a esta pesquisa, no capítulo 1, que abordará o referencial teórico, uma reflexão para interpretar os conflitos. Contudo, entende-se relevante pontuar, neste documento, a perspectiva pela qual essa pesquisa será desenvolvida. O “conflito” abordado neste estudo compreenderá aquelas interações que têm a terra urbana como o objeto de disputa, e está relacionado a uma desigualdade social entre indivíduos e grupos que não dispõem de acesso a elementos importantes para a manutenção da vida, como trabalho, terra, moradia e meio ambiente equilibrado.

A partir de uma teoria dos conflitos, interessa estudar as estratégias que são utilizadas pelos movimentos sociais, (no caso o Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa - MDMST) para defender seu território, buscando identificar nestas estratégias a maneira como dialogam com as políticas públicas que estão implicadas na luta do MDMST e o seu alcance com relação à promoção do direito à cidade.

Segundo a Carta de Intenções do MDMST<sup>1</sup>, são três as políticas públicas ali presentes que se configuram como as pautas do Movimento. São elas as políticas ambiental, de habitação e da criança e do adolescente em conflito com a lei, como se pode ver no documento abaixo:

Os cidadãos do Rio Grande do Sul e suas entidades representativas, abaixo-assinados, vêm a público afirmar seu compromisso com a Cidadania, a Justiça, a preservação ambiental e cultural, na defesa do Morro Santa Teresa como Patrimônio Público, visando buscar em todas as iniciativas governamentais e comunitárias a regularização fundiária e urbanística das comunidades locais, a reestruturação da Fundação de Assistência Sócio Educativa (FASE) e a preservação do patrimônio ambiental e histórico-cultural da área remanescente como um parque público (MOVIMENTO, 2010).

O conteúdo da Carta aponta o entendimento do MDMST sobre a interdependência dos usos estabelecidos no território da FASE (Fundação de Atendimento Socioeducativo) no Morro Santa Teresa. O documento toma aquela área como um patrimônio público e, com isso, afirma a necessidade de que as intervenções partam do Estado e sejam desenvolvidas no âmbito de uma política pública, seja ela urbana, de habitação, de preservação, ambiental ou social. O texto coloca as comunidades como corresponsáveis pelas iniciativas que visam intervir naquela realidade territorial, reconhecendo-as como protagonistas do processo ao lado dos governos.

Há um caminho importante a ser percorrido entre a intenção, posta na Carta, e a sua materialidade. Neste caminho, há muitos desafios que trafegam desde a concepção da ação até a sua execução. Um desses desafios está na maneira como os conflitos desta natureza (que envolvem o acesso à terra) são abordados, e posteriormente, como são trabalhados pelos diferentes atores.

O conflito por terra no Brasil não é recente. O acesso à terra é uma das mais antigas causas dos movimentos sociais, sendo inicialmente uma demanda rural e que, com o intenso processo de urbanização, passou a ganhar força também nos

---

<sup>1</sup>A Carta de Intenções do Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa está presente nos Anexos desta Dissertação.

grandes centros urbanos.

O Brasil tem despontado como uma das maiores economias do mundo, passando a ocupar, a partir de 2011 a sexta colocação mundial. Enquanto cresce em termos econômicos, 11,7% da sua população vive abaixo da linha da pobreza, ou seja, recebem menos de  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo *per capita* (IBGE, 2010). São essas as famílias que não acessam terra e moradia digna no país, pois o preço da terra se torna um dispositivo de segregação urbana. Observa-se assim um crescimento que não veio acompanhado de um desenvolvimento social e sim de uma “[...] forte concentração de renda, poder e conhecimento” (ARANTES, MARICATO; VAINER, 2000).

Segundo Maricato (2000, p. 17), “a questão fundiária está no centro da política urbana”, sendo essa uma variável determinante para a garantia do direito à moradia, visto que o solo urbanizado é caro e a insuficiência na sua oferta para as famílias de baixa renda se coloca como a questão central de uma política fundiária.

No contexto deste quadro de desigualdade socioterritorial é que se inserem os conflitos fundiários. No entanto, o seu enfrentamento não parte desta perspectiva – desigualdade no acesso à terra. Os conflitos fundiários no Brasil são tratados como uma questão jurídica, que aborda o conflito como um problema de ordem privada no qual o direito individual de propriedade se sobrepõe ao direito social da moradia.

A questão do acesso à terra ganha força na década de 1960, mais precisamente em 1963, ano do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, coordenado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), pouco antes do Golpe Militar de 1964 que acabou por inviabilizar qualquer movimento democrático. Na década de 1970, estas discussões foram retomadas pelos movimentos e organizações que atuavam em prol da questão habitacional, frente à intensidade do processo de urbanização vivido no Brasil. O movimento por reforma urbana, no final da década de 1970 contava com duas frentes: uma constituída por moradores de favelas, que promoviam ações de resistência à política de despejos e outra que nasceu dos loteamentos clandestinos de vários estados brasileiros (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco e Rio Grande do Sul). Os moradores destes loteamentos lutavam pela regularização de seus imóveis, os quais foram construídos sem autorização do poder público, sem infraestrutura e completamente segregados da cidade. Esses dois movimentos pautaram, no processo constituinte brasileiro, o tema

do acesso à terra, cujo resultado foi a incorporação de dois artigos na Constituição Federal (nº 182 e 183) que versam sobre as funções sociais da cidade, sobre a garantia do bem-estar de seus habitantes, sobre a função social da propriedade e que reconhecem a posse dos moradores dos assentamentos informais. Neste sentido e a partir deste marco normativo, os conflitos que envolvem a disputa por terra urbanizada passaram a ser tratados como uma questão social e urbana, que precisavam ser enfrentados de forma planejada e articulada a outras políticas públicas como as de planejamento urbano, habitação, saneamento ambiental, entre outras.

Na esteira desta nova perspectiva de abordagem dos conflitos urbanos, durante a 3ª Conferência Nacional das Cidades (2007) foi proposta a instituição da “Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos”, aprovada pelo Conselho das Cidades em 2009 através da Resolução Recomendada nº 87/2009<sup>2</sup> Nela está expresso um conjunto de diretrizes que deve servir de base para a proposição de medidas legislativas e institucionais para o tratamento dos conflitos territoriais, colocando o Estado como o responsável pela prevenção, pela mediação e pelo encaminhamento de soluções aos conflitos. A Resolução 87/2009 denomina este tipo de conflito como “conflito fundiário”, definindo-o como:

[...] disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade (BRASIL, 2009).

Esta política ainda não se materializou em práticas que de fato configurem uma ação estatal pela prevenção e mediação de conflitos. Identifica-se, pelo menos no Estado do Rio Grande do Sul, mais de 60 ações de Reintegração de Posse, segundo informações do Conselho Estadual de Direitos Humanos do Rio Grande do Sul, que envolvem famílias que ocuparam vazios urbanos para atender a sua necessidade de moradia. Estas ações foram julgadas e a sentença foi o despejo. Ou seja, o direito de um proprietário, de um imóvel vazio na cidade, foi posto acima do direito social à moradia de milhares de famílias, ou ainda, um problema de natureza social foi reduzido a uma questão de natureza jurídica.

As decisões de natureza jurídica, quando tratam da propriedade da terra

---

<sup>2</sup>A Resolução Recomendada nº 87/2009 integra os Anexos deste documento.

informal, apresentam resultados que variam entre a reintegração de posse (despejo) ou reassentamento. Ambos os caminhos, quando não causam resistência por parte das populações afetadas, geram demandas por terra e moradia, reivindicadas ao Poder Executivo. Essas demandas que não são imediatamente atendidas acabam por aumentar o passivo público.

No contexto pós-Estatuto da Cidade, surgem políticas, programas e instrumentos que reconhecem a complexidade da cidade e os conflitos territoriais, contudo, não se identificam mecanismos ou formas de intervenção que atuem na prevenção, mediação ou solução desses conflitos em uma perspectiva interdisciplinar dialogando com as particularidades inerentes a essa problemática.

Mesmo que os conflitos apontem para a necessidade de uma atuação interdisciplinar e que as políticas estejam desenhadas nesta direção, ainda se atua de forma fragmentada, numa lógica onde a ocupação e o despejo são problemas de justiça e a falta de moradia um problema da política de habitação, como se essas questões não tivessem relação alguma com a cidade, com o planejamento ou entre si.

Os conflitos abordados nesta pesquisa têm como atores o proprietário (público ou privado), as ocupações (moradores) e o Estado. A Constituição de 1988 reafirma o Estado Democrático de Direito, mantendo a separação e a autonomia dos seus três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário. Tal organização política possui tarefas e princípios, dentre os quais está o de superar as desigualdades sociais e regionais e realizar a justiça social. Os movimentos sociais, ao exporem suas demandas (sejam elas acesso à cidade, necessidade de moradia, desejo de participação ou outras) e reivindicarem seus “direitos”, estão também demandando ações do Estado, ações essas que se realizam através de políticas públicas. Se o Estado é o Judiciário e também o Executivo e o Legislativo, são as suas ações em conjunto que são “provocadas” pelos movimentos sociais a responder por determinadas demandas. Sendo assim, o Judiciário é apenas uma das vias para se abordar os conflitos territoriais. Se por esta via a solução está sendo o despejo, isso significa que o Estado está violando direitos sociais quando deveria promovê-los, protegê-los e garanti-los através das suas políticas.

Neste contexto, esta pesquisa tem como objetivo central identificar as maneiras ou mecanismos (aqui entendidas como estratégias) utilizados pelos movimentos sociais para defender o seu território diante de uma ameaça de despejo,

ou seja, adiante de um “conflito territorial”, e fora do campo jurídico. Ainda, identificar de que maneira essas estratégias contribuem ( se contribuem) para promover o direito à cidade.

Posto isso, colocam-se questões complementares e também importantes: a) a partir de que perspectiva de conflitos os diferentes atores envolvidos em um conflito territorial urbano desenvolvem as suas ações?; b) como as estratégias adotadas pelos movimentos sociais dialogam com as políticas públicas que estão relacionadas com a causa?; c) como esses movimentos se relacionam com o Estado?; e d) como o Estado (através das suas políticas) responde às demandas dos movimentos sociais?

Trabalha-se com a hipótese de que os movimentos sociais se utilizam de estratégias para resistir e defender um território, além daquelas que ocorrem por meio de ações judiciais (ou seja, a defesa de um despejo ou conflito por meio de um processo judicial) e que essas outras maneiras de defesa são mais efetivas para a promoção do direito à cidade, visto que buscam uma interlocução com outros atores estatais, responsáveis pela elaboração e pela execução de políticas públicas, que não o judiciário. Desta forma, essas outras maneiras de defesa promovem uma articulação entre as políticas públicas fazendo com que o tema dos conflitos pelo uso da terra urbana seja visto na sua complexidade, contribuindo de forma mais efetiva para a promoção do direito à cidade.

Essa hipótese parte do pressuposto que, em situação extremas de conflitos fundiários urbanos, mesmo diante de normas, políticas, programas e recursos que visam promover uma ação articulada e interdisciplinar, na prática, as decisões são tomadas de forma isolada, sobrepondo o direito de propriedade aos demais direitos sociais (como de moradia, meio ambiente, trabalho, etc.), e partem, via de regra, da perspectiva jurídica. Desta maneira não se enfrenta o problema do acesso à terra na sua complexidade, pois viola direitos sociais e agrava os problemas da desigualdade nas cidades.

O contexto da pesquisa é o conflito vivido pelas comunidades moradoras dos assentamentos informais localizados na área de propriedade da FASE, na cidade de Porto Alegre, visto ser esse território o objeto da luta do Movimento Social que nasce em sua defesa.

Alguns critérios foram estabelecidos para a definição do objeto. Um primeiro critério foi o de trabalhar com uma organização social popular que tivesse como

pauta central os temas da cidade e desenvolvesse suas ações na perspectiva de direitos humanos e do direito à cidade. Um segundo critério foi de que essa organização social tivesse uma ação local e orgânica. O terceiro critério, e bastante necessário, foi o enfrentamento e resistência a um conflito em sua situação limite, o despejo.

Inicialmente, algumas organizações sociais, importantes e atuantes na cidade de Porto Alegre foram pensadas, como por exemplo:

- a) Associação de Moradores da Vila São Pedro: uma comunidade no bairro Partenon, que ocupa há mais de 30 anos uma área de propriedade do Estado do Rio Grande do Sul e que lutou pela regularização fundiária durante muitos anos, conquistando a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia Coletiva pela via judicial em 2010. O grupo se desmobilizou após a conquista sem ter encaminhado outras demandas igualmente importantes como a urbanização do assentamento;
- b) Associação de Moradores da Vila São Judas Tadeu: uma comunidade no bairro Partenon, que ocupa há mais de 30 anos uma área de propriedade do Estado do Rio Grande do Sul, enfrentando uma disputa de terra com a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS). Desde 2009 reclama a outorga da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia Coletiva pela via judicial;
- c) Movimento Nacional de Luta Pela Moradia (MNLN): um movimento que tem a moradia como tema central, abordada no contexto urbano, o que faz com que a cidade e o urbano sejam temas relevantes da sua pauta. Adota uma estratégia ampla de mobilização, tendo militantes em várias comunidades na cidade de Porto Alegre, no estado e no país, sem possuir, no entanto, uma atuação muito orgânica dentro das comunidades, com exceção da Ocupação 20 de Novembro e da Ocupação Saraí, ambas em Porto Alegre. No caso dessas duas ocupações, a primeira foi removida em 2013 para dar lugar às obras do Estádio Beira Rio e a segunda foi alvo de dois despejos, um em 2006 e outro em 2010. Em 2013, ocuparam novamente o mesmo prédio onde se localiza a Ocupação Saraí, localizado no centro de Porto Alegre e desde

então o MNLM se defende na justiça de um pedido de reintegração de posse e reivindica a desapropriação do mesmo para fins de reforma urbana.

- d) Fórum Estadual de Reforma Urbana (FERU): reúne movimentos sociais, entidades de classe, acadêmicos e ONGs que atuam pela reforma urbana de forma articulada ao Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), movimento nacional que contribuiu bastante para os avanços normativos e das políticas urbanas e habitacional do país. O FERU tem um papel mais voltado para a articulação e o apoio às ações que são desenvolvidas pelos movimentos sociais populares, sem ter uma atuação orgânica junto às comunidades.

Após a análise dos movimentos, identificou-se que a trajetória do Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa (MDMST), apresentou um campo fértil para o desenvolvimento desta pesquisa, despertando o interesse e atendendo os critérios pré-estabelecidos e os acima descritos. O conflito identificado ganhou força num momento bastante significativo: a realização de um megaevento esportivo no país, o Mundial FIFA 2014. O evento teve no Estádio do Sport Club Internacional, na cidade de Porto Alegre, um de seus palcos. Vizinho ao então “Estádio da Copa”, o Morro Santa Teresa passou, desde o pronunciamento do Brasil como sede do evento em 2007, a estar no centro dos acontecimentos, ou seja, na zona de interesse de todos aqueles que investiram para a realização deste megaevento no país. Foi neste contexto que, em 2009, o Governo do Estado propôs a alienação da Área da FASE no Morro Santa Teresa desencadeando o processo de luta e de resistência, objeto desta pesquisa.

Assim, a delimitação temporal tem como marco a edição do Projeto de Lei (PL) 388/2009<sup>3</sup> no Executivo estadual, visto que a população mobilizada acompanhou o tramite do PL no Governo do Estado e ele foi em grande parte o responsável pela sua rejeição na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. O MDMST ainda hoje se reúne e luta pela defesa da área da FASE.

Neste sentido, essa pesquisa pretendeu acompanhar e descrever a luta do MDMST até o ano de 2016, com o objetivo de compreender e analisar as estratégias de resistência utilizadas por um movimento social para defesa do seu território na

---

<sup>3</sup>O Projeto de Lei e sua justificativa integram os Anexos deste documento.



situação de conflito que envolve a disputa de terra urbana, a partir do estudo de caso deste movimento na cidade de Porto Alegre. São objetivos específicos desta pesquisa:

- a) Caracterizar o conflito territorial urbano vivido pelos usuários da área da FASE no Morro Santa Teresa;
- b) Identificar os atores implicados no conflito e caracterizar o MDMST, seus atores, sua organização, suas escalas de atuação, suas articulações e suas redes;
- c) Identificar as estratégias de resistência e defesa do território, área da FASE no Morro Santa Teresa;
- d) Identificar a perspectiva, com relação aos conflitos, através da qual o MDMST atua e como ele se relaciona com o Estado;
- e) Identificar que efeitos as estratégias adotadas pelo MDMST têm nas políticas públicas de habitação, meio ambiente, menor infrator e no planejamento urbano.

Para atingir seus objetivos, esta pesquisa parte de uma abordagem crítico-dialética. O ponto de partida em uma abordagem dialética é a análise crítica do objeto a ser pesquisado. No presente caso, trata-se das práticas dos movimentos sociais para defesa dos seus territórios. Essa análise (reflexão teórica) é feita a partir de uma perspectiva teórico-metodológica sobre conflitos territoriais urbanos. A forma de ver e refletir sobre essa realidade parte de uma concepção de mundo que busca encontrar as determinações que fazem o objeto ser o que é. Essas determinações são tomadas a partir de suas relações para assim explicar a problemática investigada, fechando a relação analítico-dialética.

Segundo os ensinamentos de Theopilo (2007, p.50), “[...] a aplicação dos pressupostos da abordagem dialética no processo de pesquisa é complexa e exige conhecimentos específicos do pesquisador”. Ele destaca cinco momentos fundamentais deste processo, sintetizados no quadro abaixo:

**Quadro 1:** Momentos fundamentais de uma abordagem dialética

Momento 1	No início da pesquisa, geralmente não se tem um problema, mas uma problemática, e na sua definição já deve aparecer o inventário crítico do investigador. [...] Essa postura delinea as questões básicas que direcionam a pesquisa.
Momento 2	Consiste no resgate crítico da produção teórica existente sobre a problemática definida. O conhecimento produzido é revisitado [...] e, a partir daí, inicia-se a pesquisa dos diversos elementos relacionados como o problema a investigar.
Momento 3	Discussão dos conceitos e categorias que permitem organizar os tópicos e questões

	prioritárias, bem como orientar a análise e exposição do material obtido a partir do levantamento.
Momento 4	Análise dos dados – representa o esforço em analisar as conexões, mediações e contradições dos fatos que constituem a problemática investigada. Nets ponto são estabelecidas as relações entre a totalidade e as partes.
Momento 5	Síntese da investigação [...] onde é mostrado o avanço obtido em relação ao conhecimento anterior, as questões pendentes e a própria redefinição de categorias. Além disso, são discutidas as implicações para a ação concreta, repondo-se o ciclo da práxis.

Fonte: THEOPHILO (2007, p. 50).

Partindo-se desta abordagem, esta pesquisa pretende ser descritiva mas também propositiva, na medida em que vislumbra a possibilidade de poder contribuir para outros casos de conflito territorial através da identificação de métodos e estratégias para intervenção em conflitos.

A pesquisa é do tipo qualitativa, envolvendo métodos que são mais capazes de identificar a diversidade de um objeto no campo das ciências sociais, pois, compreendem um conjunto de diferentes técnicas interpretativas que visam descrever, traduzir ou decodificar ações, situações e questões dentro arranjo das relações sociais.

As pesquisas qualitativas diferem entre si, quanto ao método e os objetivos. Como estratégia de pesquisa se adotará o **Estudo de Caso**. A literatura traz diversas abordagens e interpretações sobre o que seja um estudo de caso. As distintas posições colocam o estudo de caso, ora como uma metodologia de pesquisa, ora como um objeto de estudo que é definido pelo interesse em casos individuais. Independentemente, o objeto – caso a ser estudado – deve ser bem delimitado e contextualizado no tempo e no espaço, com a preocupação de não analisar o caso em si, mas inserido em um contexto e compreendendo o que ele representa dentro deste contexto e a partir deste contexto. Dentre os diferentes autores que trabalham o Estudo de Caso, essa pesquisa destacará Yin. De acordo com o autor:

O estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos (YIN, 2001, p. 32).

Partindo-se deste entendimento sobre estudo de caso é que se definiu o Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa como o caso a ser estudado dentro do

contexto dos conflitos territoriais urbanos. O caso a ser estudado focará nas estratégias, ou mecanismos de resistência adotada pelo MDMST para defender um território urbano em situação de conflito. Essas estratégias podem estar presentes em outros casos de conflitos territoriais, ao passo em que, o caso estudado pode não reunir todas as formas possíveis de resistência. Contudo, entende-se que, o caso do MDMST traz um conjunto importante de elementos, dentro de um universo que pode ser bem maior, e que pode exemplificar a maneira como os movimentos sociais defendem seu território.

Partindo-se ainda dos ensinamentos de Yin (2001), entende-se que a estratégia do estudo de caso é adequada para analisar um fenômeno social complexo tal como os conflitos territoriais e, em especial, compreender **como** os diferentes atores sociais desempenham suas ações de resistência e a partir de qual perspectiva atuam:

Como esforço de pesquisa, o estudo de caso contribui, de forma inigualável para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais sociais e políticos. (...) a necessidade pelos estudos de caso surge do desejo de compreender fenômenos sociais complexos. Em resumo o estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real – tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas, relações internacionais e a maturação de alguns setores (YIN, 2001, p. 21).

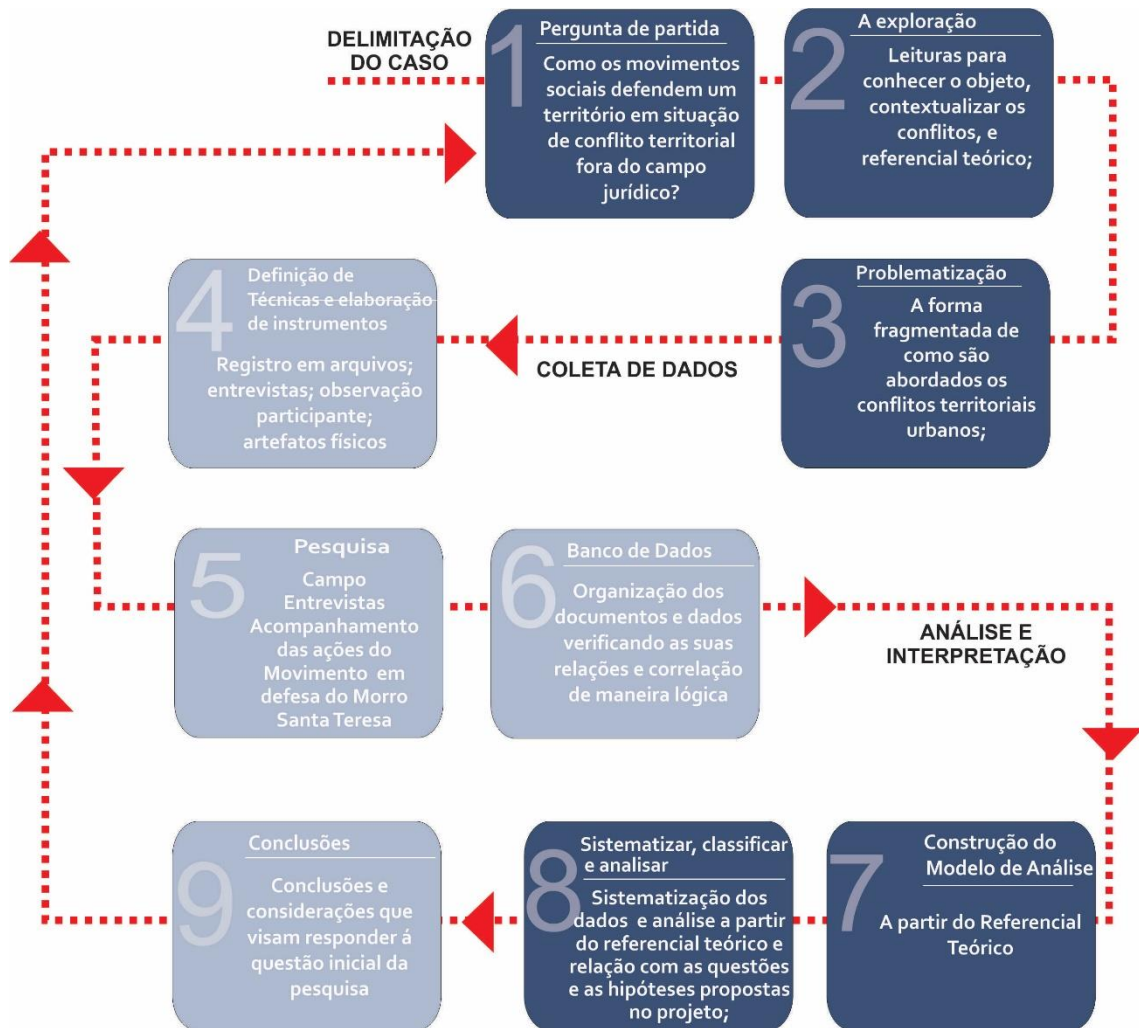
Para atender os objetivos propostos e considerando que a pesquisa tem como o seu objeto um caso contemporâneo, serão adotadas como técnicas de coleta de dados, a observação direta, a observação participante e as entrevistas<sup>4</sup>. De forma complementar, também será utilizada a pesquisa histórica-documental e de dados socioeconômicos.

O delineamento desta pesquisa foi dividido em 4 etapas: (i) delimitação do caso; (ii) coleta e seleção de dados; (iii) análise e interpretação; e (iv) relatório. Para o desenvolvimento desta pesquisa foram propostos os seguintes passos metodológicos, organizados em 9 momentos seguindo as etapas propostas pelos autores:

---

<sup>4</sup> Foram entrevistados representantes das entidades que integram o Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa, de modo a contemplar seus segmentos: entidade de classe, organização não governamental e líderes comunitários. As entrevistas foram realizadas na cidade de Porto Alegre.

**Figura 1: Procedimentos metodológicos**



Fonte: Elaboração da autora (2016) a partir de Yin (2001).

Na prática, o desenvolvimento da pesquisa ocorreu com algumas alterações do que foi inicialmente previsto. Na sua primeira fase – delimitação do caso – a pergunta da pesquisa e a sua problematização sofreram leves ajustes a partir do referencial teórico e da exploração de casos semelhantes. A exploração para conhecer o objeto e contextualizar os conflitos aconteceu através de leituras sobre conflitos e práticas de resistência no Brasil e também em outros países. Essas leituras tiveram por objetivo compreender, de forma mais aprofundada, a problemática abordada e identificar as suas distintas abordagens – estado da arte.

A partir delas pode-se observar que o tema dos conflitos territoriais transcende fronteiras, não sendo uma questão apenas das cidades brasileiras ou de

países em desenvolvimento. Os conflitos espaciais vividos na Catalunha, Espanha nas últimas décadas (GALLACH; FIGUERAS, 2013), os conflitos decorrentes das desapropriações em Russafa, Itália para a implementação de bairros mais modernos (RENAU; MARTIN, 2013), as mobilizações em Milão por habitação popular (PACCHI; SARTORI, 2013) ou os movimentos de resistência urbana de Valparaíso, Chile (OLIVI, 2013), têm a cidade como o palco de distintos tipos de conflitos. Para Gonzales (2013, p. 55), esses casos, apresentados na Conferência “*Planning / Conflict: Cities and Citizenship in Times of Crisis*”, realizado em Lisboa em outubro de 2013, reúnem dois elementos: a condição de exclusão social dos pobres urbanos e a sua demanda por terra e habitação. A associação destes elementos a uma condição restrita de participação, ou a uma não participação, tem se mostrado um dispositivo para a mobilização social em várias cidades do mundo.

Pedidos de participação em condições de democracia local e restrita é um fator significativo para o surgimento de conflitos que excedam explicações tradicionais que tem como base a trocas de interesses. Em vez disso, os autores afirmaram uma preocupação crescente dos cidadãos com relação à qualidade de vida, aos recursos ambientais e de segurança da habitação como fatores-chave para a mobilização social (GUALINI ET AL., 2013, p. 27)<sup>5</sup>.

Assim, por acesso à terra, acesso à moradia, por espaços públicos mais plurais etc., milhares de pessoas e organizações lutam e resistem em várias cidades do mundo no que pode ser resumido em defesa do direito à cidade. Conhecer esses casos contribuiu para orientar a descrição do conflito vivido pelo MDMST na área da FASE no Morro Santa Teresa (objeto da investigação), definindo de modo mais específico a questão orientadora da pesquisa, que fala em “território em situação de conflito territorial”, e que se delimita de modo mais preciso ao dizer “território em situação de conflito territorial com ameaça de despejo”, que coloca a “posse da terra” como o centro do conflito.

Na segunda fase, de coleta de dados, alguns ajustes foram realizados. A pesquisa partiu da análise de documentos e da observação participante que foi associada a entrevistas individuais. Os documentos analisados foram aqueles

---

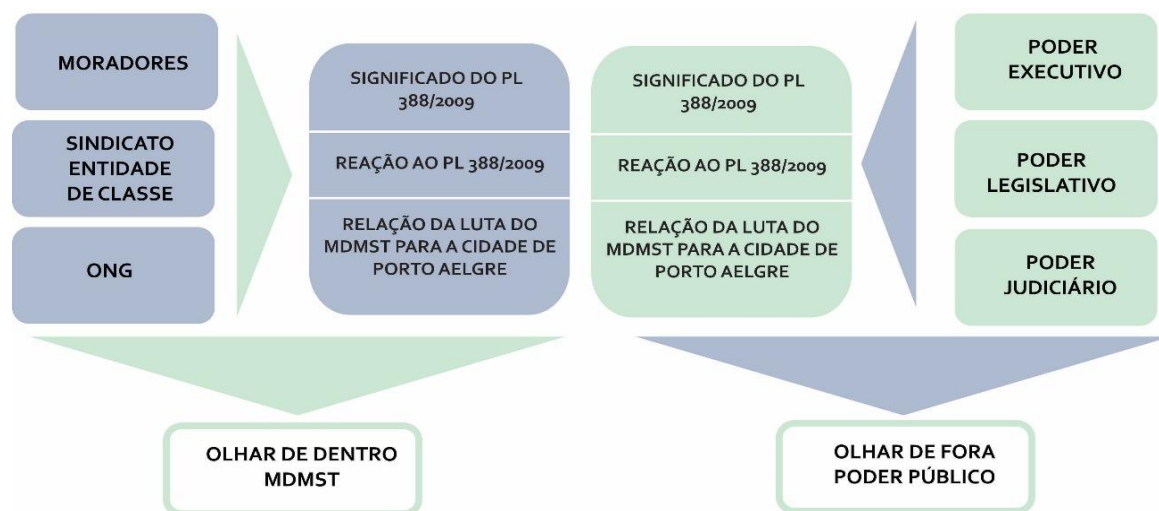
<sup>5</sup>Tradução livre da autora para “*Claims for participation under conditions of restricted local democracy are therefore a significant factor for the rise of conflicts which exceed traditional explanations based on trade-offs of interests. Rather, the authors underline ‘growing preoccupation of citizens regarding quality of life, environmental resources and security of housing’ as key factors for social mobilization.*”

disponibilizados pelo MDMST<sup>6</sup>: atas, fotos, relatórios, fotos, etc.

A observação participante<sup>7</sup>, que foi determinante para a definição dos atores a serem entrevistados, envolveu o acompanhamento das atividades realizadas pelo MDMST desde 2014 (data de início desta pesquisa). Estas atividades envolveram ações comunitárias, reuniões com representantes do poder público e de organização e articulação do próprio Movimento. As atividades acompanhadas pela pesquisadora e realizadas antes da data do início desta pesquisa também foram utilizados como fonte de informação e de dados.

As entrevistas<sup>8</sup>, individuais e em grupo, foram propostas, inicialmente, para entender o tema da pesquisa – conflitos territoriais – a partir do olhar daqueles que estão diretamente envolvidos. Entende-se ser relevante compreender por qual perspectiva, com relação aos conflitos territoriais, movimentos sociais e estado se movem. O diagrama abaixo ilustra o conjunto de atores implicados e as questões que auxiliaram nesta compreensão.

**Figura 2:** Estrutura metodológica proposta para as entrevistas



Fonte: Elaboração da autora (2016).

Inicialmente estavam previstas entrevistas com representação de cada um

<sup>6</sup> Atas das reuniões que ocorreram entre julho de 2010 até junho de 2016. Foram disponibilizadas 40 Atas. Contudo, é importante destacar que o MDMST já realizou, até junho de 2016, um total de 60 reuniões.

<sup>7</sup> A pesquisadora atua, desde a sua graduação, como assessora técnica de movimentos sociais através de forma autônoma ou através de projetos via ONG. Desde 2011 integra o Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa através do Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES, organização não governamental de direitos humanos que desenvolve projetos e ações no campo do direito à cidade, dos conflitos fundiários e da regularização fundiária.

<sup>8</sup> Este projeto de pesquisa foi aprovado pela Plataforma Brasil / Comitê de Ética da UFRGS sob o numero CAAE 49217715.4.0000.5347

dos atores especificados. A partir da observação participante, houve uma alteração nas técnicas de entrevista a serem utilizadas e também na escolha dos atores a serem procurados, visto que foi a partir da observação participante que foi possível acompanhar a mudança na conjuntura política do Estado e, por consequência, dos atores estatais implicados nas ações do MDMST.

Com relação aos atores estatais, a mudança do quadro político (Secretários de Estado, Gestores e até mesmo de cargos do sistema de justiça, como a Defensoria Pública e o Ministério Público), em decorrência da mudança de gestão no Estado, inviabilizou as entrevistas com estes atores, visto que os antigos titulares dos cargos não falavam mais pelas instituições na ocasião das entrevistas e os novos titulares não detinham o acúmulo de experiência que interessa à pesquisa. Esse fato trouxe alguns danos para a pesquisa que foram administrados, dentro do possível, através da observação participante.

Assim, o significado do PL 388/2009 pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como a relação à sua propositura, puderam ser verificadas através de notícias, mídias, inquérito civil e atas das reuniões disponibilizadas pelo MDMST, e também pela participação da pesquisadora nas reuniões internas do MDMST e deste com a Secretaria de Habitação, FASE, Meio Ambiente, Prefeitura. Contudo, a terceira questão ficou prejudicada, não sendo possível avançar em análises e conclusões com os materiais que foram acessados.

Através das entrevistas individuais e coletivas e da participação nas reuniões e das atividades do MDMST<sup>9</sup>, foi possível atender aos três pontos propostos na metodologia. Nas entrevistas individuais, realizadas com as lideranças das quatro comunidades e com a representação das ONG e de entidades de classe, foi possível também a complementação de outras informações ligadas aos objetivos desta pesquisa.

Para o MDMST, foram realizadas as seguintes perguntas: (a) quando começou a luta de vocês pela terra e moradia? ; (b) o que representou o PL388/2009 para a sua comunidade/entidade? ; (c) o que fizeram para enfrentar essa questão (proposta do PL 388/2009) e com qual objetivo? ; (d) e hoje, como atuam e com qual objetivo? ; (e) o que é direito à cidade? ; e (f) qual a contribuição da luta do MDMST para a cidade de Porto Alegre?

---

<sup>9</sup>Os Anexos desta pesquisa apresentam o registro fotográfico do conjunto de atividades que foram acompanhadas pela pesquisadora.

As questões “c” e “d” são as mais centrais para a pesquisa, pois auxiliaram a compreender a maneira como os atores enfrentam o conflito, se em uma perspectiva de enfrentamento ou de diálogo. As formas de enfrentamento do conflito são importantes de serem estudadas para retirar delas aprendizado e conhecimento para os movimentos sociais. A partir destas duas questões também foi possível identificar a maneira como o MDMST se articula com os diferentes atores, em especial os atores estatais. As questões “e” e “f” tiveram por objetivo verificar se os atores do MDMST enxergam nas suas ações (estratégias) uma relação com a cidade e com o seu desenvolvimento.

A partir deste conjunto de elementos (entrevistas, análise de documentos) foram identificadas as estratégias que o movimento se utilizou, desde 2009, para defender o território, seus resultados e efeitos com relação às suas demandas.

A terceira fase – análise e interpretação dos dados coletados – foi dividida em dois momentos: construção de um modelo de análise e sistematização. As estratégias identificadas foram listas e caracterizadas segundo os seus objetivos (dar visibilidade, denunciar, propor, etc.), seu foco (ator, instituição, política pública, etc.) e o seu caráter (econômico, político, material, cultural, simbólico e jurídico).

Para a análise dos atores implicados no conflito do MDMST será utilizado o método das escalas, por se tratar de um movimento social que envolve diversas entidades, as quais precisam ser classificadas e compreendidas. Neste sentido, o MDMST deverá ser analisado sob a perspectiva das escalas geográficas de poder e gestão (RÜCKERT; RAMBO, 2007), que permitem observar como os diferentes atores em diferentes escalas se articulam para promover o desenvolvimento de determinado território e, de certa forma, traçar um paralelo com as políticas públicas instituídas dentro da estrutura político-administrativa do Brasil.

A metodologia das escalas geográficas de poder e gestão caracteriza um recurso metodológico o qual permite observar como os atores locais/regionais – sociedade civil, Estado e mercado – articulam-se entre si e com as demais escalas de poder e gestão, com vistas à promoção do desenvolvimento de seu território. Considerar-se a existência de diferentes escalas atuantes em determinado território, possibilita a compreensão da densidade e da complexidade oriunda da multiplicidade de poderes neles existentes e atuantes (RÜCKERT; RAMBO, 2007, p. 2).

Identificados conflito, atores e estratégias, coube ainda a esta pesquisa a classificação das estratégias segundo os seus objetivos e abrangência (econômica, política, material, cultural, simbólica e jurídica) e a identificação dos efeitos que o



conjunto de estratégias adotadas causaram nas políticas públicas que estão relacionadas com a pauta do MDMST. É a partir do foco da ação (ator e políticas públicas) que serão tecidas as análises que pretendem atender aos dois últimos objetivos desta pesquisa, o de identificar que efeitos as estratégias adotadas pelo MDMST têm nas políticas públicas de habitação, meio ambiente, menor infrator e no planejamento urbano, e a perspectiva com relação aos conflitos que o MDMST atua se relaciona com o Estado.

Para analisar esses efeitos nas políticas públicas, entende-se que é importante identificar quais são os elementos que fundamentam as políticas públicas, de modo a torná-las, de fato, meios efetivos para a materialidade dos direitos demandados por aqueles que integram o MDMST. Alvin e Castro (2010), na obra “Avaliação de Políticas Públicas Urbanas: contexto e perspectivas”, trazem os elementos que serão utilizados como referência para a análises desejadas:

Do nível mais abstrato, das diretrizes que traduzem intenções em relação às práticas e demandas sociais, para o nível mais concreto do atendimento a essas demandas, ou seja, o nível da produção de efeitos tem-se a sequência: políticas, planos, programas/projetos, ações concretas, efeitos. As ações concretas podem ser produção de processos (de participação, de aprovação, de procedimentos), de fatos (eventos, conjunto de eventos encadeados) ou de objetos materiais (obras, objetos) os efeitos são os múltiplos resultados, intencionais ou não intencionais, previstos e não previstos, desejados e não desejados, dessas ações (ALVIN; CASTRO, 2010, p. 13).

Assim, a partir das diretrizes apresentadas na Carta de Intenções do MDMST, vislumbrou-se a necessidade de definir um caminho que promovesse uma “materialidade” para as demandas do movimento. Este caminho passa pela consolidação de uma política pública, constituída por um plano de ação (um planejamento), por programas que articulem atores e recursos, por projetos que orientem a ação e pela realização da ação, para que a partir deste arranjo seja possível avaliar os seus efeitos.

Associa-se ao caminho trilhado por Alvin e Castro (2010) outros três fatores necessários à materialidade das políticas públicas. O primeiro é a amarração da política a uma norma (lei, decreto) que defina e garanta, no campo normativo, os princípios, diretrizes e orientações das políticas. Ele deve traduzir o fundamento da política a partir da necessidade que se deseja atender. O segundo é a disponibilidade de recursos humanos e financeiros para a execução da ação; e o terceiro é a articulação entre atores estatais, políticas e programas, nas três esferas

de governo (escalas). Esses três fatores são indispensáveis para a operacionalização da política. A falta de um quadro técnico, dos recursos financeiros e de um diálogo com outras políticas públicas compromete o resultado da política. Segue, assim, o modelo a ser seguido para a análise das estratégias adotadas pelo MDMST:

**Figura 3:** Modelo de análise



Fonte: Elaboração da pesquisadora (2016) a partir de Alvin e Castro (2010).

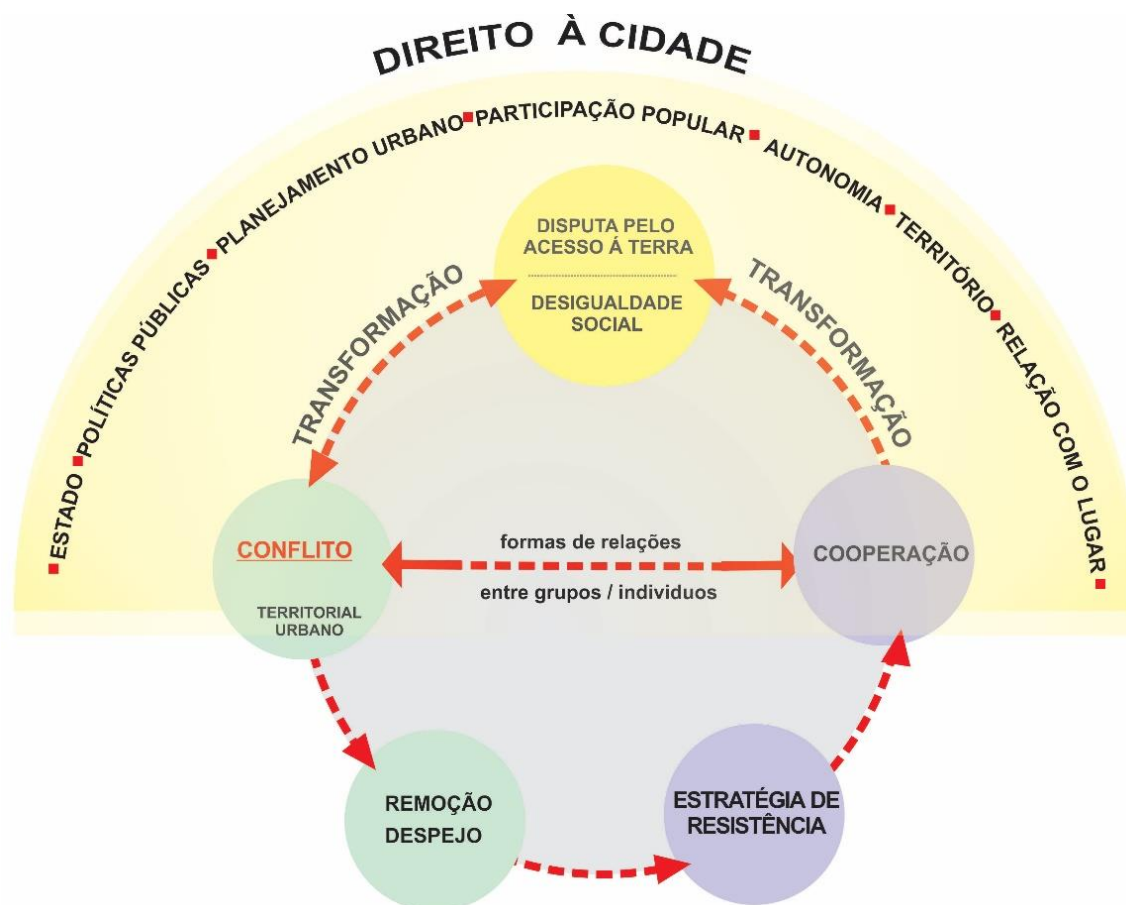
O resultado desta pesquisa estrutura-se, a partir desta introdução, em mais cinco capítulos. O Capítulo 2 apresenta o referencial teórico que fundamenta as análises e reflexões sobre o conteúdo proposto nesta pesquisa. O Capítulo 3 contextualiza o tema dos conflitos no âmbito global e local, com alguns dados mais gerais sobre casos e conflitos territoriais, de resistências e com alguns dados quantitativos sobre essa realidade na região metropolitana de Porto Alegre e informações sobre o contexto normativo e institucional que estão relacionados ao tema. O Capítulo 4 traz uma descrição e uma caracterização territorial da área da FASE no Morro Santa Teresa. O Capítulo 5 apresenta e descreve todo o conflito vivido na área da FASE no Morro Santa Teresa e o surgimento do MDMST. Por fim, o Capítulo 6, identifica as estratégias adotadas pelo MDMST e, a partir de uma classificação, analisa a sua relação e seus efeitos sobre as políticas públicas, na perspectiva da promoção do direito à cidade.

## 2 A PERSPECTIVA DAS ANÁLISES

Apoiando-se em autores como Lefebvre (2008), Harvey (1980, 2012), parte-se da premissa de que o pano de fundo dos conflitos que envolvem a disputa por terra na cidade é a diferença entre as classes sociais e a forma de produção da cidade. A cidade é como um espaço repleto de relações contraditórias entre diferentes agentes que têm acessos diferenciados aos recursos necessários à produção e reprodução da vida e ao poder. Essa contradição e diferenciação no acesso aos recursos causam tensões e conflitos, pois a maneira de apropriação praticada por determinados atores pode ameaçar ou colocar em risco a possibilidade de reprodução social de outros atores, e essa diferenciação é definida segundo a sua posição na sociedade e a sua capacidade econômica de acessar aos meios de produção e reprodução da força de trabalho.

Nesse contexto de desigualdade, as disputas em torno da apropriação dos recursos da cidade e da terra urbana, desencadeiam os conflitos que contextualizam o objeto empírico desta pesquisa, que são as estratégias de resistência adotadas pelos movimentos sociais populares para defender seus territórios. Parte-se do pressuposto de que situações limite de um conflito deste tipo – como o despejo – geram ações de resistência que tendem a estimular a constituição ou o fortalecimento de grupos e indivíduos que se unem, numa perspectiva de cooperação para o enfrentamento posto. Esses arranjos, por consequência, causam transformações que, tendo como perspectiva o direito à cidade, buscam incidir nas desigualdades sociais que geram a dificuldade de acesso à terra. O diagrama abaixo busca elucidar essas relações conceituais que dão base ao desenvolvimento desta pesquisa.

Figura 4: Esquema teórico-conceitual



Fonte: Elaboração da autora (2016).

Conflito e cooperação são formas de relação entre grupos e indivíduos que podem resultar em transformação. O conflito tem como uma das suas mais graves consequências, o despejo, sendo que é de uma reação ao despejo que podem emergir as mais distintas estratégias de resistência. Essas estratégias podem partir de uma perspectiva de diálogo (mediação, consenso) ou de confronto, e buscam transformar uma realidade desigual e promover o direito à cidade para todos – sendo variáveis necessárias para esta transformação o Estado e suas políticas públicas, o planejamento urbano, a participação popular, o respeito à autonomia dos povos, dos territórios e às relações culturais e locais estabelecidas.

Para Bobbio et al. (1983), o objetivo do conflito é o controle sobre os recursos escassos, os quais:

[...] são identificados no poder, na riqueza e no prestígio. É claro que, de acordo com os tipos e os âmbitos do Conflito, poderão ser identificados

outros recursos novos ou mais específicos. Por exemplo, nos casos de Conflitos internacionais, um importante recurso será o território; nos casos de Conflitos políticos, o recurso mais ambicionado será o controle dos cargos em competição; no caso de Conflitos industriais, como salienta Dahrendorf, objeto do Conflito e, portanto, recurso em jogo serão as relações de autoridade e de comando (BOBBIO et al., 1983, p. 225).

O “território” trazido por Bobbio et al. (1983) refere-se aos territórios políticos administrativos dos Estados-Nação e está dissociado de relação de poder e das diferentes possibilidades de utilizá-lo. A geografia analisa o espaço sob 4 perspectivas: território, lugar, paisagem e região. Para as concepções desta pesquisa, duas destas perspectivas são importantes: a do território, que expressa as relações de poder (político, econômico, social), e a do lugar, que expressa afetividade, o espaço vivido. O primeiro é um elemento importante e presente em políticas públicas nas diferentes escalas de poder, visto que:

[...] é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia ou informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder (...) o território se apoia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção a partir do espaço (RAFFESTIN, 1993, p. 144).

Para Milton Santos (1985) a formação do território é algo externo a ele e definido pela periodização da história. Segundo o autor:

O que nos interessa é o fato de que cada momento histórico, cada elemento muda seu papel e a sua posição no sistema temporal e no sistema espacial e, a cada momento, o valor de cada qual deve ser tomado da sua relação com os demais elementos e com o todo (SANTOS, 1985, p. 9).

O território configura-se, para Santos (1985), pelas técnicas, pelos meios de produção, pelos objetos e coisas, pelo conjunto territorial e pela dialética do próprio espaço, que é algo muito mais amplo – a totalidade – que engloba a configuração territorial, a paisagem e a sociedade. A partir da sua definição de território, o autor realça a importância dos aspectos políticos, sociais, econômicos e culturais.

Ao entendermos o território apenas como uma área delimitada e constituída pelos acréscimos postos pelo homem ao espaço, está se desconsiderando as diferentes formas de utilizá-lo, o que envolve uma análise mais complexa sobre o mesmo. Uma análise mais complexa levará em consideração diferentes atores e uma diversidade de relações sociais. Nesse sentido Berta Becker (1983), vem, no início dos anos 1980, trazer a sua contribuição e inserindo o componente do uso ao território, o qual é aderido por Milton Santos, que passa a empregar a denominação de “território usado”, definindo-o assim:

Por território entende-se geralmente a extensão apropriada e usada. (...) O uso do território pode ser definido pela implantação de infra-estruturas, para as quais estamos igualmente utilizando a denominação sistemas de engenharia, mas também pelo dinamismo da economia e da sociedade. São os movimentos da população, a distribuição da agricultura, da indústria e dos serviços, o arcabouço normativo, incluídas a legislação civil, fiscal e financeira, que, juntamente como alcance e a extensão da cidadania, configuram as funções do novo espaço geográfico (SANTOS, 2003, p.19-21 247 apud RUCKERT, 2004, p. 5).

A construção de um território revela relações de poder. O uso do território está diretamente associado ao poder e as correlações de forças que dele derivam na disputa pelo seu uso. As análises clássicas da geografia entendem o território como o espaço de exercício do poder, no caso o poder estatal, “[...] através das suas políticas territoriais, dos seus investimentos em infraestrutura, dos grandes sistemas de engenharia, como o guardião do patrimônio natural e gestor dos fundos territoriais” (MORAES, 2003, p. 1 apud RÜCKERT, 2004, p. 6). É verdade que outros poderes estão presentes e incidem na configuração dos territórios. Poderes não estatais que emergem muitas vezes da ausência da ação estatal, como o poder do mercado, o poder das milícias, do crime organizado etc.

Trata-se de uma multidimensionalidade do poder que reconhece a produção do espaço a partir de diferentes atores estatais e não estatais. Na visão de Becker (1983), é um produto das práticas sociais e também um meio para a sustentação e realização da prática social. Para além das relações de poder, há as relações de afetividade, dos grupos ou indivíduos com o espaço no qual estabelecem suas relações e a partir do qual constroem as suas identidades.

Inicia-se esta reflexão trazendo o conceito de lugar proposto por duas correntes da geografia, uma de abordagem humanista e outra de abordagem mais crítica. Essas duas perspectivas teóricas, que nasceram de uma profunda insatisfação com a geografia de base positivista, tratam o lugar de forma diferente.

Lugar na geografia humanista consiste no reconhecimento da condição de existência, que remete à reflexão da nossa relação com o mundo e com a perspectiva da nossa corporeidade e, a partir dela, o estar no mundo (espaço vivido). Ou seja, o lugar pode ser concebido como espaço de existência e de coexistência (SUERTEGARAY, 2000).

Yi-Fu Tuan (1983), precursor de uma corrente humanista da geografia, contribui com uma conceituação de “lugar” que nasce da adoção de uma perspectiva comportamental do indivíduo, de tendência fenomenológica. Segundo o autor,

Os lugares são centros aos quais atribuímos valor e onde são satisfeitas as necessidades biológicas de comida, água, descanso e procriação. [...] O que difere o homem dos demais animais é a cultura, cujas variáveis de grande influência são o comportamento e os valores humanos. O significado de lugar tem a ver com isso, visto que o “lugar” é um espaço transformado a partir da apropriação, do conhecimento e de valores (TUAN, 1983, p. 4-6).

Para a geografia crítica, o lugar deixa de ser visto nesta perspectiva (de espaço vivido) e passa a ser considerada uma “construção social”. David Harvey e Milton Santos são autores, oriundos da geografia, que abordam o “lugar” nesta perspectiva. Para Milton Santos (1988), o lugar também não se restringe apenas ao espaço vivido. Ele acrescenta à visão fenomenológica o cotidiano (soma dos tempos) e a relação dialética entre global e local, interno e externo, novo e velho. Segundo o autor,

[...] um lugar é extremamente distinto do outro, mas também claramente ligado a todos os demais por um nexos único, dado pelas forças motrizes do modo de acumulação hegemonicamente universal. [...] O lugar é um ponto do mundo onde se realizam algumas das possibilidades deste último. O lugar é parte do mundo e desempenha um papel em sua história. [...] O mundo foi sempre um conjunto de possibilidades. Hoje, porém, tais possibilidades são todas interligadas e interdependentes (SANTOS, 1988, p. 13).

O lugar, segundo Santos (1988), estabelece relações ora autônomas, ora dependentes, com os elementos (ou objetos) que o configuram e com as relações que nele se estabelecem.

O lugar é um conjunto de objetos que têm autonomia de existência pelas coisas que o formam - ruas, edifícios, canalizações, indústrias, empresas, restaurantes, eletrificação, calçamentos, mas que não têm autonomia de significação, pois todos os dias novas funções substituem as antigas, novas funções se impõem e se exercem (SANTOS, 1988, p. 18).

Numa perspectiva mais crítica, Harvey (1996) entende lugar como uma “construção social”. Para ele, existem dois significados possíveis para lugar: um que o compreende como uma posição ou localização que pode ser representada por mapas (em sistema de coordenadas, por exemplo) e um segundo que traz o sentido de “permanência” em determinada localidade. Esse segundo significado, que nos interessa aqui, traz consigo o lugar como *locus* de imaginário, como institucionalização, como configuração de relações sociais, como práticas materiais, formas de poder e discurso, tornando mais complexo e exigindo uma análise mais multifocal. Para Harvey (1996, p. 316):

Os lugares são construídos e experimentados como artefactos ecológicos e complexas redes de relações sociais. Eles são o foco do imaginário, de crenças, anseios e desejos (mais particularmente no que diz respeito à força psicológica e impulso da ideia de casa). Eles estão no foco intenso da atividade discursiva, cheio de significados simbólicos e de representação, e eles são um produto distinto do poder econômico social e político institucionalizado<sup>10</sup>.

A opção teórica pelo conceito de lugar como uma construção social vem ao encontro das reflexões sobre os conflitos territoriais e as causas que geram esses conflitos. A partir deste conceito de lugar é possível identificar em projetos de intervenção urbana de revitalização, embelezamento, entre outros, dispositivos que rompem com vínculos históricos, culturais e sociais, levando as comunidades moradoras dos assentamentos informais ao seu desfecho mais violento, os despejos.

Harvey (1996) também traça uma análise de lugar relacionando-o à comunidade. Ele dá um sentido mais amplo (e de cunho mais político) aos conceitos de memória e identidade, frequentemente associados a lugar. As dimensões culturais, emocionais, políticas e biológicas permitem ao indivíduo possuir redes de interações baseadas no lugar. Mesmo diante de transformações no lugar, a sensação de que as características antigas permanecem, reforçam a identidade do morador e daqueles que fazem o lugar, com o lugar. Neste sentido, defender a terra e manter os usos já estabelecidos é manter a identidade cultural de um lugar, que é referência para quem ali mora, para quem ali trabalha e para aqueles que desfrutam da sua paisagem. Perder a terra seria equivalente a perder a identidade cultural.

Interessa então conhecer as diferentes forças que incidem sobre determinado lugar, tanto aquelas que são inerentes aos seus atores, como aquelas forças que são externas e que acabam sendo promotoras de grandes transformações.

A globalização impulsiona uma disputa de viés econômico entre os lugares, nas diferentes escalas, denominada por Carlos (2007, p. 27) de “guerra dos lugares”. Essa disputa é o dispositivo para projetos urbanos que são desenvolvidos numa perspectiva mercantilista da cidade, atribuindo à cidade valores de troca e não valores de uso. Essa competição cria corpo a partir de uma hierarquização entre os lugares, muitas vezes promovidos pelo Estado, seus poderes locais e pelos

---

<sup>10</sup>Livre tradução da autora para “*Places are constructed as material ecological artefacts and intricate networks of social relations. They are the focus of the imaginary, of beliefs, longings, and desires (most particularly with respect to the psychological pull and push of the idea of “home”). They are an intense focus of discursive activity, filled with symbolic and representational meanings, and they are a distinctive product of institutionalized social and political-economic power*”



interesses do mercado internacional.

A transformação das cidades através de megaprojetos de revitalização e renovação urbana que alteram bairros inteiros e deslocam comunidades para espaços de menor interesse, “desterritorializando-os”. No sentido proposto por Haesbaert (2009, p. 312), é um exemplo dos processos que desconsideram o lugar, propondo-se a construir “novos lugares” para os quais tenta atribuir um “sentido de lugar”. Troca-se, desta forma, a materialidade da vida real pela vida construída no imaginário de determinada classe social que, via de regra, é aquela que detém o poder econômico e que acaba impondo a sua cultura e a sua forma de ler, usar e interpretar os espaços. É desta tensão que emergem os conflitos territoriais.

Os conflitos, no âmbito desta pesquisa, operam forças e relações de poder que marcam uma realidade desigual que se mostra ainda mais evidente nas cidades, envolvendo diferentes atores, estatais e não estatais, logo, são conflitos de ordem territorial.

Esses conflitos, aqui entendidos também como conflitos territoriais, não ocorrem de forma isolada. Eles podem unir questões de poder, de espaço, de recursos ao mesmo tempo. Eles podem inclusive contrapor indivíduos de uma mesma organização ou grupo. Para Bobbio (1983), os conflitos podem ser classificados a partir da sua dimensão, intensidade e objetivos, sendo a dimensão medida pela quantidade (relativa ou absoluta) de participantes, a intensidade avaliada pelo grau de envolvimento dos participantes e na sua disponibilidade de resistir até o fim, perseguindo os fins não negociáveis ou ainda entrando e tratativas negociáveis. Com relação aos objetivos, o autor afirma:

Distinguir os Conflitos com base nos objetivos não é fácil, se não se faz referência a uma verdadeira teoria que atualmente não existe. É possível compreender e analisar os objetivos dos Conflitos somente na base de um conhecimento mais profundo da sociedade concreta em que os vários Conflitos emergem e se manifestam (BOBBIO, 1983, p. 226).

Para construir uma interpretação dos conflitos, o autor traça um paralelo entre conflitos e mudança social, contrapondo teorias que o interpretam de diferentes formas. O autor classifica dois grupos conforme quadro abaixo:

**Quadro 2:** Interpretações de conflito a partir de Bobbio (1983)

	<b>Corrente Liberal</b>	<b>Funcionalistas</b>	<b>Corrente Marxista</b>
<b>Visão</b>	Qualquer grupo social, qualquer sociedade e	Consideram Conflitos como o produto sistemático das	Consideram qualquer grupo ou sistema social

	qualquer organização são naturalmente harmônicos e equilibrados; Harmonia e Equilíbrio constituiriam o <i>estado normal</i> .	estruturas sociais, como algo que traz mal-estar para o funcionamento de um sistema, ou seja, uma disfunção.	como constantemente marcados por Conflitos porque em nenhuma sociedade a harmonia ou o equilíbrio foram normais. Antes, são exatamente a desarmonia e o desequilíbrio que constituem a norma e isto é um bem para a sociedade.
<b>Defensores</b>	Comte, Spencer, Pareto e Durkheim; Talcott e Parsons.	Kant, Hegel, Max Weber, Robert Merton.	Marx, Sorel, John Stuart Mill, Simmel; Dahrendorf e Touraine;
<b>Conflito</b>	É considerado uma perturbação. Já que o equilíbrio é uma relação harmônica entre os vários componentes da sociedade e constituem o estado normal, as causas do Conflito são meta-sociais, isto é, devem ser encontradas fora da própria sociedade, e o Conflito é um mal que deve ser reprimido e eliminado. O Conflito é uma patologia social.	É produto do não ou do mau funcionamento de um sistema social e produz por sua vez obstáculos e problemas.	É através deles que surgem as mudanças e se realizam os melhoramentos. Conflito é vitalidade.

Fonte: Elaboração da autora (2016) a partir de Bobbio et al. (1983)..

Carlos Vainer, segue as teorias mais marxistas definindo conflito como sendo a manifestação de uma disfunção social que se faz necessária para mostrar que algo está funcionando de maneira errada. Neste sentido,

A ideia não é conhecer os conflitos para evitá-los. Há uma visão de que conflitos sinalizam uma patologia da cidade. Digo o contrário. O conflito é uma manifestação da vitalidade do espaço social. Uma cidade sem conflitos é uma cidade morta. [...] A conflituosidade sinaliza a diversidade da cidade – o que é algo bom – e denuncia a desigualdade urbana, porque nem todos promovem manifestações ou ações de protesto pelos mesmos motivos. [...] A cidade não é homogênea e sua organização espacial projeta sobre o território urbano as desigualdades sociais (VAINER apud BALDEZ, 2011).

O conceito de conflito trazido por Vainer (apud BALDEZ, 2011) não imprime, necessariamente o conflito como sendo uma violência direta como a dos confrontos armados. Ele coloca a violência como uma consequência (efeito), quando há “uma ruptura de normas aceitas por ambas as partes e de regras do jogo” (BOBBIO, 1983, p. 226), mas também como uma causa quando mostram as disfunções de uma sociedade desigual e que se manifesta através da fome, das situações de pobreza,

da desigualdade, da vulnerabilidade e da marginalização. Para Muñoz e Rueda, essa disfunção é uma violência estrutural que:

[...] impede que as pessoas tenham acesso a uma vida digna porque se encontram em uma posição que provoca uma concorrência desigual do controle dos recursos, dos desequilíbrios ou interesses econômicos e políticos (MUÑOZ; RUEDA, 2013a, p. 257).

Neste sentido, se faz importante “analisar os conflitos numa perspectiva de causas e efeitos visto que todas as sociedades produzem antagonismos e contradições, as quais não nascem casualmente e não podem ser arbitrariamente eliminadas”. (DAHRENDORF apud BOBBIO, 1983, p. 227). Segundo Bobbio, estudiosos mais contemporâneos de diferentes correntes como Dahrendorf e Touraine apontam para a necessidade de se analisar os conflitos a partir dos seus contextos e da história das respectivas sociedades, pois:

[...] não existem causas específicas do Conflito, nem do Conflito de classes. De fato, todo Conflito é ínsito na mesma configuração da sociedade, do sistema político, das relações internacionais. Ele resulta em elemento ineliminável que conduz à mudança social, política, internacional. Ineliminável a longo prazo, porque a curto e a médio prazo, o Conflito pode ser sufocado ou desviado. É nesta fase que intervêm os instrumentos políticos através dos quais os sistemas contemporâneos procuram abrandar o impacto dos Conflitos sobre suas estruturas (BOBBIO, 1983, p. 228).

Segundo Bobbio (1983), o conflito é apenas uma das possíveis formas de interação entre grupos, indivíduos, organizações e coletividades, sendo a cooperação outra forma que está em posição diretamente oposta.

O Conflito é apenas uma das possíveis formas de interação entre indivíduos, grupos, organizações e coletividades. Uma outra possível forma de interação é a cooperação. Qualquer grupo social, qualquer sociedade histórica pode ser definida em qualquer momento de acordo com as formas de Conflito e de cooperação entre os diversos atores que nela surgem (BOBBIO, 1983, p. 225).

Na atualidade, além do Observatório dos Conflitos Urbanos, no Rio de Janeiro, Centros Acadêmicos das Espanha<sup>11</sup> também vêm trabalhando o tema dos conflitos. Eles atuam por perspectivas diferentes. O primeiro entende o conflito como um elemento necessário à transformação. Os grupos da Espanha a partir de uma metodologia inter e transdisciplinar, têm se dedicado a investigar e analisar as causas das violências, assim como as condições necessárias para a paz, com o

---

<sup>11</sup>Instituto Universitario de Investigación de la Paz y los Conflictos de la Universidad de Granada. Mais informações disponíveis em <<http://www.ugr.es>>.

objetivo de buscar alternativas que promovam um modelo de sociedade e de relações humanas, institucionais, em escalas locais, nacionais e internacionais baseadas na cooperação, no respeito aos direitos humanos e na existência de condições materiais e sociais para a paz.

Seu conceito de paz é muito mais amplo que a ausência de conflitos ou de guerra. Ele reúne as condições necessárias para um desenvolvimento humano justo e sustentável, o que implica em um desenvolvimento que atenda às necessidades humanas, a partir da qual a questão da violência tem uma relação paralela, visto que não evitá-la implica na ausência da paz. Essa leitura entende que os conflitos estão na contramão de uma cultura de paz e que preveni-los é uma forma de promover um modelo de sociedade baseada na cooperação, no respeito aos direitos humanos e na existência de condições materiais e sociais para a paz.

Prevenir os conflitos, numa leitura marxista, defendida por Vainer (apud BALDEZ, 2011), por exemplo, seria o mesmo que tirar a “alma de uma cidade”. Para Bobbio (1983), o conflito pode, a médio e curto prazo, ser sufocado ou desviado, mas não pode ser suprimido, a não ser que seja pela força.

Um conflito social e político pode ser suprimido, isto é, bloqueado em sua expressão pela força, coercitivamente, como é o caso de muitos sistemas autoritários e totalitários, exceto o caso em que se reapresente com redobrada intensidade num segundo tempo. A supressão dos conflitos é, contudo, relativamente rara. Assim como relativamente rara é a plena resolução dos Conflitos, isto é, a eliminação das causas, das tensões, dos contrastes que originaram os Conflitos (quase por definição um Conflito social não pode ser resolvido). [...] O processo ou a tentativa mais frequente é o de proceder à regulamentação dos Conflitos, isto é, à formulação de regras aceitas pelos participantes que estabelecem determinados limites aos Conflitos (BOBBIO, 1983, p. 228).

Acredita-se que as doutrinas, na contemporaneidade, podem ser trabalhadas de forma complementar, visto que o conflito assume um papel questionador importante para impulsionar as transformações necessárias à sociedade. Nesta perspectiva, trata-se de um importante componente da transformação da sociedade. No entanto, nem todas as mudanças que ocorrem por consequência de algum conflito são necessariamente positivas ou ocorrem na perspectiva de promover maior justiça e igualdade.

Dentre os vários conflitos que emergem na cidade, a luta por moradia, por exemplo, ao mesmo tempo que visa evitar um despejo – porque esse é a expressão máxima da violência no caso de um conflito que envolve a disputa por terra –

também é uma luta que utiliza o conflito para questionar e provocar a transformação social. Assim clamam os movimentos de moradia: “enquanto morar for um privilégio, ocupar é um direito” <sup>12</sup>. Ou seja, enquanto a moradia (que no Brasil é um direito social constitucional) for privilégio de quem tem os recursos necessários para acessá-la, ocupar áreas urbanas para satisfazer essa necessidade será um “direito” ou ainda uma forma para gerar o conflito e provocar a transformação.

Da mesma sorte, uma sociedade sem conflito, é uma sociedade estagnada e reprimida por sistemas autoritários e totalitários, visto que o conflito e a contradição são características inerentes do ser humano, dos grupos e da sociedade.

Como dito, o conflito abordado nesta pesquisa é territorial e tem como mote o território urbano, visto que, em uma sociedade urbana, é no território da cidade que as desigualdades no acesso aos recursos necessários à manutenção da vida, se tornam mais evidente e impedem a satisfação das necessidades básicas de morar, trabalhar e descansar, para as quais a terra urbanizada é uma variável determinante. É na disputa pelo acesso à terra urbanizada, em uma conjuntura onde as populações pobres estão em desvantagem para acessá-la, que o despejo aparece como a materialização de uma “violência estrutural”, ou seja, uma violência que é produzida pela própria organização política e econômica da sociedade, que tem a terra urbanizada ora como um elemento indispensável para o desenvolvimento da vida, ora como uma condição de produção para o capital. Nesta perspectiva, os conflitos territoriais são gerados em torno não só da terra urbanizada, mas também pelo que se faz dela, isto é, pela apropriação dos arranjos possibilitados pelo “ser proprietário”.

O solo urbano é um bem necessário para a existência do homem na cidade, sendo também uma variável indispensável ao desenvolvimento econômico. Sendo assim, a lógica de produzir a cidade focando apenas nos valores que resultam das suas externalidades, e não nas suas funções primordiais, aponta para o cerne da lógica capitalista: tratar o solo urbano como mercadoria (valor de troca) e, como mercadoria, adquirida por aqueles que estiverem em condições de pagar pelo seu preço. Segundo Harvey (1980, p. 116),

[...] o grupo rico pode sempre forçar preferências sobre o grupo pobre, por que ele tem mais recursos para aplicar, tanto para custos de transporte como para obter solo, qualquer que seja a localização que escolha.

---

<sup>12</sup> Lema do Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM.

Para Harvey (1980), o conflito urbano é uma disputa que coloca em contraposição o “valor de uso” e o “valor de troca”<sup>13</sup>. O primeiro está relacionado às condições que atendem às necessidades para a existência do homem e da sua vida social. Eles “são formados pelo que deveria ser chamado de sistema de sustentação da vida” (HARVEY, 1980, p. 137). Já o segundo, valor de troca, tem uma relação quantitativa e expressa o poder de compra, de barganha, inerente ao processo de produção de mercadorias.

O solo urbano possui “valor de uso” para aqueles que o utilizam para morar, trabalhar e realizar as suas atividades sociais, e “valor de troca” para aqueles que promovem excedentes para trocar e capitalizar. Desta relação (de uso e de troca) origina-se o conflito básico do capitalismo, na cidade. Para os moradores, o valor de uso da terra, da cidade e da moradia têm uma relação direta com a sua necessidade, com a sua cultura e com as suas relações sociais, que têm uma relação com o lugar. Outros atores veem a terra, a cidade e a moradia como potencial valor de troca: os grandes proprietários, buscando a maior valorização das suas propriedades; os corretores de imóveis, procurando os maiores lucros; as incorporadoras, alimentando essa dinâmica, vendendo necessidades (criando valores de uso) para garantir a venda das suas mercadorias.

Os distintos agentes produtores da cidade estabelecem dinâmicas variadas de relacionamento com a terra e com a cidade, fazendo da cidade uma arena onde diferentes interesses se confrontam, uns estabelecendo valores a partir as suas necessidades e outras a partir de ganhos de capital. Assim, a maneira pela qual ocorre a apropriação de determinados espaços da cidade pode ameaçar outras possibilidades de apropriação. Ou seja, assentamentos informais podem disputar espaços da cidade que podem ser foco do mercado imobiliário em determinado momento ou um projeto, que visa desenvolver uma determinada parte da cidade, pode ameaçar a localização da moradia de centenas de famílias ou, ainda, ambos podem estar comprometendo uma determinada paisagem, seja ela natural ou construída, devido à maneira como ocorre a apropriação. Nesta tensão de força e poder, a partir da qual cada grupo ou indivíduo define as maneiras de avançar ou de se defender, podem ser compreendidos também como territórios de resistência.

Resistência, na perspectiva histórico-política, significa “todos os movimentos

---

<sup>13</sup>Com base nas teorias de fundamentos de Karl Marx.

ou diferentes formas de oposição ativa ou passiva que se deram na Europa, durante a Segunda Guerra Mundial, contra a ocupação alemã e italiana” (BOBBIO, 1983, p. 1114). Essa expressão nutriu significados expressivos na Europa, embora de formas variadas de acordo com a história de cada país. Num primeiro momento foi uma patriótica de alguns países europeus pela libertação nacional e contra o exercito “invasor”. Em um segundo momento a resistência teve como mote não somente a defesa da nação, mas também a defesa da dignidade do homem contra o totalitarismo imposto pela Itália e Alemanha. Segundo Bobbio (1983, p. 115),

A Resistência nasce em toda a parte, como fenômeno espontâneo, de um ato voluntário ou da conscientização de indivíduos e pequenos grupos, dispostos a rebelar-se e a não aceitar a ocupação.

A interpretação de Bobbio traz, mesmo que de modo sutil, um sentido de resistência em um contexto de “defesa de território”, contudo, não um território concebido como espaço de relações de poder, mas o território em seu aspecto político-administrativo. Ela aponta a resistência como uma “reação à ação”.

Um contexto de conflito traz consigo relações de poder que se pressupõe uma relação entre “dominantes e dominados” – o que, numa sociedade desigual, fica mais evidente. Para Foucault (1979, p. 241) “a partir do momento em que há uma relação de poder, há uma possibilidade de resistência”. Segundo o autor,

[...] essa resistência de que falo não é uma substância. Ela não é anterior ao poder que ela enfrenta. Ela é coextensiva a ele e absolutamente contemporânea. Para resistir, é preciso que a existência seja como o poder. Tão inventiva, tão móvel, tão produtiva quanto ele. Que, como ele, venha de “baixo” e se distribua estrategicamente. [...] Jamais somos aprisionados pelo poder: podemos sempre modificar sua dominação em condições determinadas e segundo uma estratégia precisa (FOUCAULT, 1979. p. 241).

Ao adotar “metáforas guerreiras”, o autor o faz no sentido de “relação de forças”, pois acredita que, para analisar as relações de poder, “só dispomos de dois modelos, o que o direito nos propõe e o modelo guerreiro, estratégico em termos de relações de forças”, sendo que o primeiro modelo se mostrou inadequado e o segundo necessita ser mais bem analisado, pois existem no campo teórico, “nas palavras” (FOUCAULT, 1979, p. 241).

As análises de Foucault sobre as relações de poder trazem em si a possibilidade da resistência em um plano macro.

Brenneisen (2002), ao desenvolver as suas reflexões teóricas acerca das

relações de poder, dominação e resistência e analisando o MST, tece contribuições a partir do pensamento de Michel de Certeau<sup>14</sup>, sobretudo nas interrogações que este autor lança sobre as práticas culturais cotidianas, feitas de pequenas resistências, nem sempre perceptíveis, mas que impõem mudanças.

Se é verdade que por toda a parte se estende e se precisa da rede de “vigilância”, mais urgente ainda é descobrir como é que uma sociedade inteira não se reduz a ela: que procedimentos populares (também minúsculos e cotidianos) jogam com os mecanismos da disciplina e não se conformam com ela a não ser para alterá-los; enfim, que “maneiras de fazer” forma a contrapartida, do lado dos consumidores (ou dos “dominados”) (CERTEAU, 1998, p. 41 apud BRENNISEN, 2002, p. 29).

Certeau (1998), na sua obra *Invenção do Cotidiano*, tece reflexões sobre o papel das pequenas resistências para a realização de mudanças, questionando-se sobre como uma sociedade inteira não se reduz a ela, ainda mais em um contexto urbano, no qual a cidade é o *locus* onde as relações de poder utilizam as suas forças para homogeneizar, para “criar um sujeito universal e anônimo que é a própria cidade, como seu modelo político” (CERTEAU, 1998, p. 41), de modo a consolidar um padrão, o seu próprio padrão de sociedade.

São as “maneiras de fazer”, no sentido proposto por Certeau (1998), o objeto desta pesquisa. Para o autor, as maneiras de fazer constituem

[...] as mil práticas pelas quais usuários se reapropriam do espaço organizado pelas técnicas de produção sociocultural [...] como toda uma leitura chamada “popular” ela se formula essencialmente em “artes de fazer”, uma maneira de pensar investida numa maneira de agir, uma arte de combinar indissociável de uma arte de utilizar (CERTEAU, 1998, p. 42).

Essas maneiras de fazer podem ser estratégias ou táticas que, para Certeau, constituem-se em comportamentos são distintos entre si. Segundo o autor, a estratégia

É o cálculo (ou a manipulação) das relações de forças que se torna possível a partir do momento em que um sujeito de querer e poder (uma empresa, um exercito, uma cidade, uma instituição científica) pode ser isolado [...] são, portanto ações que, graças ao postulado de um lugar do poder (a propriedade de um próprio), elaboram lugares teóricos (sistemas e discursos totalizantes), capazes de articular um conjunto de lugares físicos onde as forças se distribuem (CERTEAU, 1998, p. 99-102).

---

<sup>14</sup>Os estudos deste autor têm como foco as práticas dos consumidores culturais, voltando sua atenção para o que fazem os consumidores de produtos culturais daquilo que lhes é imposto pelo sistema social dominante. Segundo Brenneisen (2002), suas análises não se restringem apenas a este campo de saber, podendo contribuir muito para pensar a resistência nos assentamentos rurais, tema da sua tese.



As estratégias são, portanto, maneiras de fazer mais rígidas, organizadas a partir de uma centralidade de poder, de um comando. Buscam perpetuar aquilo que produzem e, para tanto, necessitam de uma uniformidade, trabalhando com a lógica da consolidação. É uma ação que tem por objeto um produto, diferentemente das táticas que, para Certeau, é

[...] a ação calculada que é determinada pela ausência de um próprio [...] é movimento dentro do campo de visão do inimigo e no espaço por ele controlado. Ela não tem portanto a possibilidade de dar a si mesma um projeto global nem de totalizar o adversário num espaço distinto, visível e objetivável. Aproveita as “ocasiões” e delas depende, sem base para estocar benefícios, aumentar a propriedade e prever saídas. O que ela ganha não se conserva. [...] são procedimentos que valem pela pertinência que dão ao tempo, às circunstâncias que o instante preciso de uma intervenção transforma em situação favorável, à rapidez de movimentos que mudam a organização do espaço, às relações entre momentos sucessíveis de um “golpe” (CERTEAU, 1998, p. 100-102).

As táticas são maneiras de fazer mais flexíveis. Segundo Certeau (1998), partem de grupos fragmentados, sem uma base específica e sem um comando central. Assim, surgem a partir de uma necessidade (aproveitam as ocasiões), a partir da qual, realizam um agrupamento ágil para responder a esta necessidade. São mais flexíveis, não são ações, mas métodos e processos.

Os movimentos sociais ocupam um lugar importante na manifestação da resistência, na luta do dia-a-dia daqueles que se manifestam contra um sistema, ou contra uma realidade visando a sua transformação. Essa resistência pode se apresentar de diferentes maneiras, dada a complexidade e a diversidade presente nas relações sociais.

O conceito de movimentos sociais é utilizado no Brasil de forma muito imprecisa para se referir a coisas muito distintas. Ora são abordados como fenômenos, ora como casos pontuais de ações coletivas (tipo campanhas); ora englobam a sociedade como um todo, ora destacam segmentos. Ao recorrermos aos teóricos clássicos, Bobbio (1983) distingue duas correntes, pondo de um lado Le Bon, Tarde e Ortega y Gasset, que se preocupam com os movimentos de massa, visto que enxergam neste tipo de comportamento coletivo um rompimento com a ordem que existe. Em outro grupo, coloca Marx, Durkheim e Weber, que enxergam nesses movimentos coletivos uma possibilidade de transformação, de “transição do tradicionalismo para o tipo legal-burocrático” ou o “início da explosão revolucionária”. Segundo Bobbio (1983, p. 787),

Em todos estes autores, bem como naqueles que lhes haviam de seguir, existem alguns elementos comuns na análise dos comportamentos coletivos e dos movimentos sociais: o acento sobre a existência de tensões na sociedade, a identificação de uma mudança, a comprovação da passagem de um estágio de integração a outro através de transformações de algum modo induzidas pelos comportamentos coletivos.

Ainda,

[...] comportamentos coletivos e os movimentos sociais constituem tentativas, fundadas num conjunto de valores comuns, destinadas a definir as formas de ação social e a influir nos seus resultados. Comportamentos coletivos e movimentos sociais se distinguem pelo grau e pelo tipo de mudança que pretendem provocar no sistema, e pelos valores e nível de integração que lhes são intrínsecos. (BOBBIO, 1983, p. 787).

Scherer-Warren (1989) traz elementos que contribuem para o entendimento do que são movimentos sociais a partir de quatro aspectos: (a) natureza da ação para a transformação (práxis); (b) proposta de transformação (projeto); (c) princípios que orientam seu projeto (ideologia); e (d) sua direção ou organização. Para a autora, práxis é:

[...] toda a ação para a transformação social, desde que esta ação contenha um certo grau de consciência crítica. Assim o conceito de práxis apenas terá sentido quando visto como uma dimensão dos conceitos de projeto, consciência e ideologia (SCHERER-WARREN, 1989, p.14).

Se a práxis é a natureza da ação, ou os meios, para se atingir um determinado fim (a transformação), o projeto é a proposta para a transformação com seus objetivos e metas, ou seja:

O que o grupo, ou movimento social, quer modificar na realidade social. O projeto pode ser uma utopia de transformação, seja desejo e intento de superação da situação presente ou pode se referir à busca da realização de objetivos mais imediatistas do grupo, presentes em seu cotidiano (SCHERER-WARREN, 1989, p.16).

O terceiro aspecto é a ideologia, Scherer-Warren (1989, p.18) tece reflexões sobre as diferentes perspectivas pela qual a ideologia é definida: por um lado, como um conjunto de valores estabilizadores do sistema social a favor da dominação de classe e, por outro, como uma forma de consciência das reais condições de vida dos explorados socialmente. Segundo a autora, esses dois conceitos podem se apresentar “contraditoriamente atuantes no cotidiano e nos projetos ideológicos de um mesmo grupo social” (SCHERER-WARREN, 1989, p.17). Diante disso e por se tratar de movimentos social, a autora define ideologia por:

[...] os princípios valorativos, as manifestações culturais e as representação de caráter classista que orientam a prática do grupo e a elaboração do seu projeto (SCHERER-WARREN, 1989, p. 17).

Scherer-Warren (1989) inicia a sua argumentação expondo os dois extremos com relação ao tipo de direção e organização de um movimento social, colocando de um lado aqueles que se organizam buscando uma participação mais horizontal e ampla de todos os membros do grupo e em todos os níveis de decisão e, de outro, aqueles que defendem a necessidade de uma elite intelectual, política ou outra que oriente o movimento e o desenvolvimento das suas ações. O primeiro corre o risco de reduzir tudo a um certo espontaneísmo sem uma “institucionalização adequada”. O segundo supervaloriza a teoria sem uma prática adequada. Há entre esses dois extremos uma variedade de situações: inter-relação com outras instituições externas, tais como partidos políticos, sindicatos, igrejas, universidades etc., absorvendo em diferentes graus a sua influência, incorporando ou não no movimento os seus agentes, bem como lideranças mais ou menos estabelecidas no interior no próprio movimento.

Partindo do pressuposto de que o que importam são as consequências destes diferentes arranjos (forma de organização, ideologia e projeto) na práxis social efetiva, Scherer-Warren (1989, p. 18) define movimento social como

Uma ação grupal para a transformação (a práxis) voltada para a realização dos mesmos objetivos (o projeto), sob a orientação mais ou menos consciente de princípios valorativos comuns (a ideologia) e sob uma organização diretiva mais ou menos definida (a organização e sua direção).

Na forma de organização e ideologia, pontuadas por Scherer-Warren, é que reside algumas imprecisões, que análises mais contemporâneas<sup>15</sup> sobre os movimentos sociais passam a se debruçar. A partir dos anos 1960, a Europa e os EUA viram os movimentos sociais tomarem forma com outro propósito que não mais de cunho somente político, mas também social, e uma organização que se dá a partir de pautas comuns. O movimento social não tinha mais na sua pauta a demanda de uma classe (proletariado), mas pautas específicas (etnia, feminismo, ecologia). O objetivo não era mais a tomada de poder do Estado, os movimentos sociais não cabiam mais em nenhum dos dois grandes sistemas teóricos do século XX – o marxismo e o funcionalismo.

---

<sup>15</sup>Touraine, Guattari e Castoriadis situam-se entre aqueles que pretendem superar o marxismo ortodoxo e atualizar esquemas de análises dos movimentos sociais na contemporaneidade.

Os novos sujeitos não seriam, então, classes, mas grupos marginais em relação aos padrões de normalidade sociocultural. Isto é, poderiam vir de todas as minorias excluídas. [...] Esses novos movimentos sociais não se organizariam em combate ao Estado, nem com a finalidade de conquistá-lo. Recorrendo a formas de ação direta, “no nível dos próprios problemas sociais”, seriam agentes de pressão social, voltados para persuadir a sociedade civil (TOURAINÉ, 1983 apud ALONSO, 2009, p.60).

A partir de então, três teorias dos movimentos sociais ganham espaço. A Teoria da Mobilização de Recursos, de McCarthy e Zald (1977 apud ALONSO 2009), que avalia os movimentos sociais igualando-os a um fenômeno social dotado das mesmas características que os partidos políticos. Em uma posição oposta às outras duas teorias, a do Processo Político, com foco na mobilização política e a Teoria dos Novos Movimentos Sociais, que nasceram opondo-se às explicações deterministas e economicistas da ação coletiva e combinando política e cultura nas motivações dos movimentos sociais. Para Melucci,

Os novos movimentos sociais seriam, então, formas particularistas de resistência, reativas aos rumos do desenvolvimento socioeconômico e em busca da reapropriação de tempo, espaço e relações cotidianas. Contestações “pós-materialistas”, com motivações de ordem simbólica e voltadas para a construção ou o reconhecimento de identidades coletivas. [...] Define os movimentos sociais não como um agente, mas como uma forma de ação coletiva, que surge a partir de um campo de oportunidades e constrangimentos e que possui organização, lideranças e estratégias (MELUCCI, 1980 apud ALONSO, 2009, p. 64-66).

Na segunda metade do século XX, a organização dos movimentos sociais se dá em torno de pautas específicas e segmentadas, ao passo em que não questionam as estruturas e sistemas econômicos e focam suas ações na transformação cultural da sociedade e não no Estado e no seu poder. Nesta configuração, os movimentos sociais passam a ser compreendidos, tanto por teóricos ligados aos novos movimentos sociais<sup>16</sup> quanto por autores ligados à teoria do processo político<sup>17</sup>, como uma forma de ação coletiva para enfrentar estruturas sociais ou práticas culturais dominantes. E essa ação coletiva se dá a partir de uma identidade comum ou por uma ideia de solidariedade (ABERS; BÜLOW, 2011) Neste novo arranjo, sobressaltam-se as questões relativas à diversidade de inter-relações trazidas por Scherer-Warren (1989), dentre as quais está a relação dessas “ações coletivas” com o Estado, bem como na sua própria composição.

Seguindo neste debate, Diane e Bison (2010) propõem uma classificação das

---

<sup>16</sup>Como Touraine (1981 apud ABERS; BÜLOW, 2011) e Melucci (1989 apud ABERS; BÜLOW, 2011).

<sup>17</sup>Como Tarrow (1994 apud ABERS; BÜLOW, 2011).

“ações coletivas” em seis grupos: (a) organizações de consenso; (b) organizações de conflito; (c) coalisões de consenso; (d) coalisões de conflito; (e) movimentos de consenso; e (f) movimentos sociais. Essas categorias, de acordo com a sua dimensão, variam conforme a presença ou ausência de orientação para o conflito com adversários bem identificados, trocas informais entre indivíduos ou organização (densa ou esparsa) engajada em um projeto coletivo e identidade coletiva (fraca ou forte). Sobre a orientação para o conflito com adversários bem identificados, os autores argumentam que:

Em primeiro lugar, a experiência dos movimentos sociais está inextricavelmente ligada à expressão pública de um conflito social. A ação coletiva não somente se orienta para o trato de problemas coletivos, para corrigir injustiças, conquistar bens públicos, atacar fontes de descontentamento, ou expressar apoio a certos valores ou princípios morais; ela o faz identificando alvos para os esforços coletivos, especificamente articulados em termos sociais ou políticos (DIANE; BISON, 2010, p. 221).

Sobre trocas entre indivíduos ou grupos, Diane e Bison (2010, p. 221) destacam que são as redes interorganizacionais que diferencia os movimentos sociais de outras “instâncias em que as ações coletivas ocorrem”, e que, assim, um movimento social se faz presente em determinada luta.

[...] na medida em que atores, tanto individuais como organizados, mantendo sua autonomia e independência, engajam-se em trocas sustentadas de recursos na busca de objetivos comuns. A coordenação de iniciativas específicas, a regulação das condutas dos atores individuais e a definição de estratégias são todas dependentes de negociações permanentes entre os indivíduos e as organizações envolvidos na ação coletiva (DIANE; BISON, 2010, p. 222).

É quando, de fato se desenvolvem identidades coletivas que vão além de iniciativas ou demandas individuais, visto que:

[...] a identidade coletiva é essencial, pois um movimento não pode ser reduzido a algum evento ou campanha em particular, nem a uma coalizão específica, independentemente de quão importante é o seu perfil ou impacto (DIANE; BISON, 2010, p. 222).

Essa classificação auxilia na distinção entre uma tipologia e outra a partir da conexão com atores de dentro e de fora do Estado. Nesse sentido, movimentos de consenso ou de coalizão são aqueles que não possuem caráter conflitivo. Quando não há uma identidade forte, as ações coletivas são definidas, segundo Diane e Bison (2010), como coalisões de conflito ou de consenso. Na medida que essas

“ações coletivas” lutam por criar espaços para realizar as demandas dentro das estruturas do Estado, contrapondo-se às práticas tradicionais ou a determinados grupos de poder, ou seja com um “conflito claro e alvo específico”, podem ser classificadas como movimento social.

No campo dos conflitos territoriais, a resistência se dá a partir de um conflito claro que urge da disputa pela terra urbanizada, em um contexto de formação das cidades que exclui e segrega as camadas mais pobres da população. Uma lógica que tem como “dominantes” nas relações de poder aqueles que detêm o capital e as terras, e como “dominados” aqueles que não dispõem dos recursos necessários para acessar a terra. Diante deste contexto, os movimentos sociais (ações coletivas) adotam estratégias (maneiras de fazer) que buscam transformar a lógica de exclusão e de desigualdade nas cidades para que outra lógica se estabeleça na perspectiva de promover o direito à cidade.

O direito à cidade é, para esta pesquisa, o alvo a ser conquistado por aqueles que lutam pelos espaços da cidade e por mais espaço na cidade.

O direito à cidade é muito mais que a liberdade individual de ter acesso aos recursos urbanos: é um direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade. Além disso, é um direito coletivo, e não individual, já que essa transformação depende do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização. A liberdade de fazer e refazer as nossas cidades, e a nós mesmos, é, a meu ver, um dos nossos direitos humanos mais preciosos e ao mesmo tempo mais negligenciados (HARVEY, 2012, p. 4)<sup>18</sup>.

A partir desta concepção do direito à cidade, proposta por Harvey (2012), numa interpretação do pensamento de Henry Lefebvre, pode-se pensar que direito à cidade é o direito de todos e todas aos serviços indispensáveis à realização da vida urbana e necessários ao bem-estar coletivo. Esses serviços indispensáveis à realização da vida acontecem em um espaço, seja ele território, lugar, região ou paisagem. Logo, o direito à cidade implica no acesso de todos à terra.

Nas concepções de Lefebvre, o direito à cidade é um direito coletivo. Isso implica em reconhecer o direito de decidir, coletivamente, a cidade que se quer. Nessa lógica, as disputas pela cidade acontecem no plano territorial (que materializaria o projeto de cidade desejado) e no plano das representações, estando vinculados ao “direito de decidir” sobre um projeto de cidade, no qual estará, necessariamente, um projeto de sociedade.

---

<sup>18</sup>Livre tradução da autora para o original “*Citação original*”.

Uma cidade desigual é o reflexo de uma sociedade desigual, visto que ela é a expressão das relações entre agentes que têm acessos diferenciados aos recursos materiais. Para Lefebvre (2008), é no espaço da cidade que se produzem as relações de produção e reprodução capitalista, que imprimem uma determinada lógica de produção do espaço urbano. Segundo o autor,

Temos à nossa frente um duplo processo ou, preferencialmente um processo com dois aspectos: industrialização e urbanização, crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social. Os dois aspectos deste processo, inseparáveis, tem uma unidade e no entanto o processo é conflitante. Existe, historicamente, um choque violento entre a realidade urbana e a realidade industrial [...] a industrialização não produz apenas empresas (operários e chefes de empresas), mas sim estabelecimentos diversos, centros bancários e financeiros, técnicos e políticos (LEFEBVRE, 2008, p. 16).

Os ensinamentos de Lefebvre também trazem, contribuições importantes para a compressão do direito à cidade a partir das suas distintas faces (ou dimensões). Para o autor, o direito à cidade tem relação direta com o habitar, com o usar, com o participar da vida em comunidades, das decisões acerca da vida urbana e com muitos outros direitos que emergem da vida urbana:

Em condições difíceis, no seio dessa sociedade que não pode opor-se completamente a eles [os proletários] e que no entanto lhes barra a passagem, certos direitos abrem caminho, direitos que definem a civilização (*na*, porém frequentemente *contra* a sociedade – *pela*, porém frequentemente *contra* a cultura). Esses direitos mal reconhecidos tornam-se pouco a pouco costumeiros antes de se inscreverem nos códigos formalizados. Mudariam a realidade se entrassem para a prática social: direito ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, à habitação, aos lazeres, à vida. Entre esses direitos em formação figura o *direito à cidade* (não à cidade arcaica, mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o *uso* pleno e inteiro desses momentos e locais, etc.) (LEFEBVRE, 2001, p. 138-139, grifos do autor).

Na contribuição de LEFEBVRE, aparecem as diversas faces do direito à cidade, além da econômica (que marca a questão das desigualdades territoriais). Aqui estão a face política (participação), a material (casa e moradia), a cultural e também a simbólica. Para o autor, o direito à cidade tem uma relação direta com muitos outros direitos que podem, não necessariamente estar, formalizados, mas serem decorrentes da práxis do cotidiano. Assim, viabilizar o acesso aos elementos que são indispensáveis ao desenvolvimento da vida urbana é garantir o direito à cidade através de todas as suas faces/dimensões econômica, política, material, cultural e simbólica (identidade). A desigualdade neste acesso é dispositivo para os

conflitos que emergem na cidade, dentre os quais está o conflito que tem como mote a posse da terra.

Este tipo de conflito, independentemente das perspectivas abordadas, colocam em contraposição indivíduos e grupos que disputam poder, recursos e, no caso desta pesquisa, terra urbanizada. Esta conjuntura coloca o Estado (e seu papel) como uma variável importante, visto que é dele a responsabilidade por mediar conflitos e, no caso objeto deste estudo, o desencadeador do conflito vivido pelo Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa.

Da reação ao Estado absolutista nasceu o Estado moderno, liberal e democrático como uma forma de limitar o poder daquele que detinha o poder absoluto: o Estado. A partir deste propósito foram construídos três grandes grupos de teorias contra o poder absoluto. A teoria dos direitos naturais, a teoria da separação dos poderes e a teoria da soberania popular e da democracia (BOBBIO, 1983). As duas primeiras teorias, cuja característica é a doutrina dos limites do poder estatal, pertencem ao Estado Liberal ou Constitucional. Não são democráticos, pois consideram como fundamento da participação no poder político a propriedade. A característica fundamental da teoria democrática é a participação de todos os cidadãos, independente da posse de bens (BOBBIO, 1983, p. 15).

O Estado Liberal vem ao encontro de uma burguesia que, ao assumir o poder, instituiu o mercado livre, que exigiu uma maior separação entre o que era público e o que era privado. Trata-se de uma forma de Estado que serve aos interesses da livre concorrência e da ampla liberdade econômica, restringindo ao máximo a ação estatal sem, no entanto, excluí-la. Essa teoria tem em Adam Smith e John Locke sua principal base teórica. A partir destas teorias, o Estado deve proteger os indivíduos contra situações que possam subverter seus direitos inalienáveis: liberdade, igualdade, vida e propriedade.

O capitalismo baseado na livre concorrência acelerou o acúmulo de capital e, por consequência, as desigualdades. Grandes fusões econômicas foram realizadas para garantir o domínio de grandes mercados e o capitalismo financeiro, não mais o industrial, passa a crescer e desenhar a economia global. Essa realidade acabou por reforçar o papel do Estado de atender as demandas das classes mais populares, assumindo assim um novo modelo, o do Bem-estar Social. Dentro deste modelo surge o sistema previdenciário, as políticas de educação, assistência e saúde, por exemplo. Para Bobbio,



O Estado do bem-estar (Welfare state), ou Estado assistencial, pode ser definido, à primeira análise, como Estado que garante "tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão, não como caridade, mas como direito político" (WILENSKY, 1975 apud BOBBIO, 1983, p. 416).

Trata-se então da promoção, pelo Estado, de um conjunto de serviços e benefícios de alcance social que tem por objetivo equacionar o avanço das forças do mercado e o bem estar social, ofertando para a sociedade benefícios que garantam base material mínima para enfrentar os efeitos de uma estrutura de produção que exclui as camadas mais pobres.

No Brasil, o Estado de Bem-estar Social não se deu nos moldes dos países europeus do pós-guerra, devido à sua conjuntura econômica e do perfil da sua população ainda de características rurais, com baixo grau de urbanização e o ainda incipiente desenvolvimento de plantas industriais (condições necessárias, mas não suficientes, para a aglomeração dos operários e o desenvolvimento de sindicatos e partidos políticos, segmentos que tendem a demandar políticas públicas de caráter social). Após a década de 1930, diante de um processo de industrialização ainda lento, grande parte da população brasileira ainda se encontrava nas zonas rurais. Nesses espaços,

[...] os grandes conflitos se davam sob o jugo das características dos séculos XVIII e XIX, em um contexto de um sistema social escravagista e semifeudal (GOMES, 2006, p. 221).

Com a crise do sistema primário-exportador, a indústria ganha força e como consequência, vem também um rápido processo de urbanização. No entanto, os trabalhadores ainda não reuniam as condições necessárias fortes o suficiente, em termos de pauta comum e mobilização, para se impor contra as condições de exploração a que eram submetidos e nem contra a apropriação da riqueza produzido pela sua força de trabalho, pelo sistema capitalista. Ou seja,

[...] as condições não alcançavam um estágio de amadurecimento para a luta operária. Tampouco os primeiros capitalistas no país detinham poder econômico e político. Esse poder ainda se concentrava fortemente nas mãos da oligarquia agrária (GOMES, 2006, p. 221).

A ditadura Vargas, época em que todas as questões de ordem econômica e social passaram a ser de interesse direto do Estado, é também o período que emergem grandes problemas relacionados à moradia dos trabalhadores urbanos, porque os seus custos absorviam uma porcentagem significativa dos salários. A

ditadura de Vargas percebia a habitação, ou a produção habitacional, como estratégico no processo de industrialização do país e como elemento importante na formação ideológica, política e moral do “trabalhador padrão” necessário à sustentação do regime (BONDUKI, 1998, p. 242).

Na década de 1940, intervenções estatais contribuíram para agravar a crise urbana e a situação dos trabalhadores. A Lei do Inquilinato regulou as relações entre inquilinos e proprietários, congelando os aluguéis em 1942 e desestimulando, com isso, a produção de moradias para locação pelo setor privado. Isso levou os trabalhadores a buscarem moradias nas periferias, que até então eram pouco ocupadas, transferindo para o Estado e para os próprios trabalhadores o encargo de produzir moradias.

Neste período, o processo de industrialização e urbanização também provocou transformações nos centros urbanos e um agressivo processo de renovação dos centros das principais cidades do país, causando a demolição acelerada das edificações nos bairros centrais para a abertura de novas avenidas, no âmbito de um planejamento urbano calcado em idéias desenvolvimentistas que preparavam as cidades para viabilizar a circulação motorizada através de “cirurgias urbanas”, assim substituindo a modernidade neoclássica e eclética. Estas transformações do território acirraram a especulação imobiliária e impulsionaram o surgimento das incorporações e das tipologias verticalizadas (arranha-céus), ao mesmo tempo em que impulsionaram o surgimento das favelas, principalmente em São Paulo<sup>19</sup>.

Foi nessa conjuntura dramática que começam a ocorrer os despejos e aumentos disfarçados de aluguel, como luvas e ágio, além da crise no transporte urbano (BONDUKI, 1998, p.248).

É neste contexto que os despejos ganham força e passam a ser um tema de relevância para os governos. No centro do debate estava a disputa entre os que defendiam o direito de propriedade e a liberação da política de locação e os defensores dos inquilinos, para os quais o tema central era a suspensão dos despejos (BONDUKI, 1998, p. 249). Prolefera-se pelo país a autoconstrução em loteamentos precários e distantes, sem infraestrutura e transporte, decorrência da

---

<sup>19</sup>São Paulo, por ser o centro econômico do país, sofreu estas transformações de forma mais imediata que em outros centros urbanos brasileiros. Ao contrário de São Paulo, no Rio de Janeiro as favelas surgiram somente no início do século XX.

completa inexistência de alternativas acessíveis às populações de baixa renda que foram expulsas dos centros urbanos.

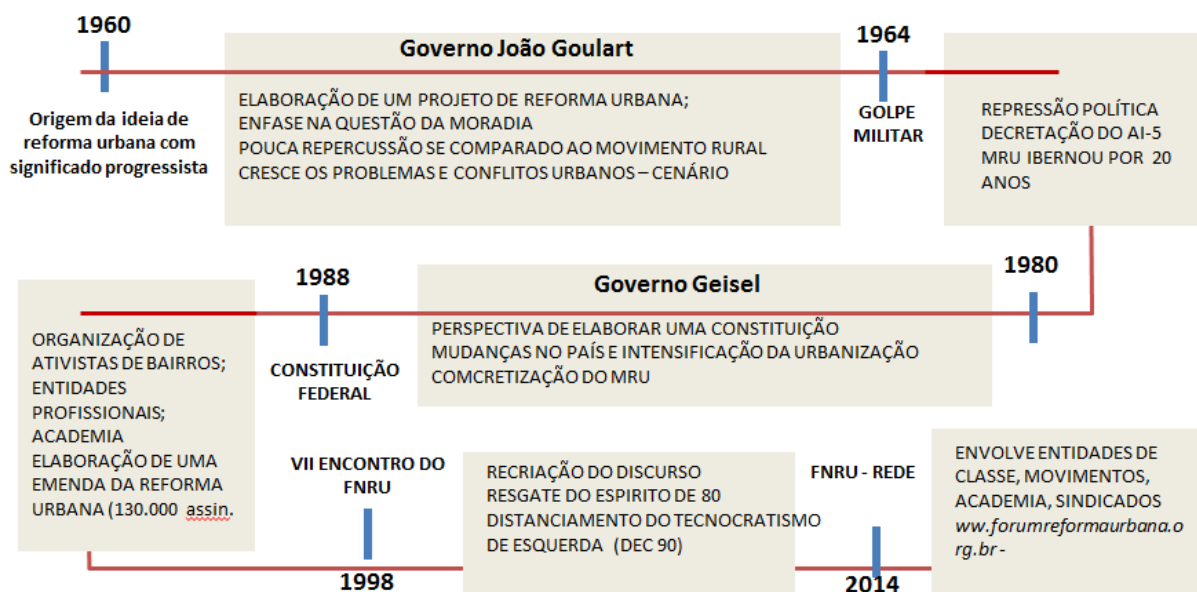
O deslocamento destas populações para a periferia estendeu a cidade de forma desigual e desarticulada. A produção de lotes para moradia a baixo custo se valiam da falta de infraestrutura. Os loteadores passaram a vender lotes em áreas rurais como se fossem áreas urbanas, deixando grandes vazios entre a área do novo loteamento e a cidade urbanizada. Vazios estes que passaram a ser valorizados, a partir da extensão das redes de infraestrutura (água, energia elétrica e saneamentos básico) pelo poder público.

No início da década de 1960, mais precisamente em 1963, ano do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, iniciam-se movimentos, que articularam vários segmentos da sociedade em defesa da moradia e de uma nova agenda para as cidades. Contudo, o golpe militar em 1964 acabou por inviabilizar qualquer movimento democrático até o processo constituinte de 1988.

No início dos anos 1980, o movimento por reforma urbana reunia dois grupos: um constituído por moradores de favelas, que promoviam ações de resistência à política de despejos, e outro com origem nos loteamentos clandestinos de vários estados brasileiros (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco e Rio Grande do Sul) (ROLNIK, 2001). Os moradores destes loteamentos lutavam pela regularização de seus imóveis, os quais foram produzidos sem a autorização do poder público, sem infraestrutura e completamente segregados da cidade.

A partir da união destes movimentos, iniciou-se a constituição de redes no Brasil, na qual foram se incorporando entidades sociais voltadas às questões urbanas, como o Instituto dos Arquitetos do Brasil e a Federação Nacional dos Arquitetos, conforme esquematizado na Figura 5.

**Figura 5: Cronologia da Reforma Urbana**



Fonte: SOUZA, 2013.

Segundo Souza (2013), a expressão reforma urbana que aparece com força no Brasil na década de 1960 é anterior e não exclusiva dos brasileiros, muito embora tenha sido no Brasil que a experiência que tomou maior visibilidade e que reuniu um acúmulo importante de análises e reflexões sobre o planejamento e a experiência dos movimentos sociais. No final da década de 1980, encontra-se já numa concepção madura de reforma urbana, com a perspectiva de avançar para normas e políticas públicas capazes de enfrentar a desigualdades e a injustiça nas cidades, caracterizando-se como

Um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributiva e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (SOUZA, 2013, p. 158).

Essa orientação para o desenvolvimento das cidades, que tem como objetivo a promoção da justiça social – diferentemente das intervenções urbanísticas que são pautadas pela funcionalidade, pela estética e pela ordem – vai colocar a pauta da reforma urbana nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

Na década de 90 o Brasil entra em um processo que teve como foco o equilíbrio econômico, mas é quando também, começam a se estruturar algumas políticas sociais, dentre as quais está a política urbana, que em 2001, materializa-se

no Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) e na criação do Ministério das Cidades. Ambos trazem, no campo normativo e institucional, as orientações para a política urbana e habitacional do país. Mais tarde esses avanços passam a ser acompanhados também por investimentos, que além da infraestrutura e da moradia, focam em políticas de saúde e de assistência social. Dentre as políticas instituídas neste contexto, destacam-se como relevantes para esta pesquisa a política urbana, a política habitacional e a política de prevenção e mediação de conflitos fundiários – que embora não adotada institucionalmente, tem significado importante para a presente pesquisa:

- a) Política Urbana: A Agenda 21<sup>20</sup> e a Agenda Habitat<sup>21</sup> são os marcos referenciais internacionais do debate que trouxe os elementos necessários à construção de uma política urbana a partir da Constituição Federal de 1988, firmada nos princípios da função social da propriedade<sup>22</sup>, da obrigatoriedade do planejamento<sup>23</sup> e na justa distribuição de ônus<sup>24</sup>. A propriedade possui como fundamento primeiro o princípio da dignidade da pessoa humana e seu conteúdo está referenciado no artigo 182 da Constituição Federal, que diz que “a propriedade urbana atenderá sua função social quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. A obrigatoriedade do planejamento é dada pelo artigo 174, que diz ser o planejamento urbano uma obrigação do Estado e um indicativo para o setor privado, onde o artigo 182 define o Plano Diretor como sendo o instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana. Já o princípio da justa distribuição do ônus, decorre do princípio da isonomia e implica em distribuir

---

<sup>20</sup>A Agenda 21 foi um dos principais resultados da conferência Eco-92, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992. É um documento que estabeleceu a importância de cada país se comprometer a refletir, global e localmente sobre a forma pela qual governos, empresas, organizações não governamentais e todos os setores da sociedade poderiam cooperar no estudo de soluções para os problemas socioambientais.

<sup>21</sup>Tanto a Agenda 21 como a Agenda HABITAT serviram para que os Estados Nações firmassem compromissos com a promoção de assentamentos humanos sustentáveis e que passassem a utilizar, com a devida crítica, esse conjunto de diretrizes e ações como instrumentos para a concretização do desenvolvimento sustentável.

<sup>22</sup>Art. 182 da Constituição Federal: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes”.

<sup>23</sup>Art. 174 da Constituição Federal: [...] “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

<sup>24</sup>Art. 145 da Constituição Federal: “A União, os estados, o distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: I. impostos; II. taxas, em razão do exercício do poder [...]; III. contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

de forma equânime as mais-valias do solo urbano. A Constituição Federal traz também outros instrumentos, além do Plano Diretor, que incidem na gestão do solo urbano, dentro dos princípios acima expostos: as desapropriações, o parcelamento e edificação compulsória do solo urbano, o IPTU progressivo no tempo e a usucapião especial.

- b) Política Habitacional: A partir de 2005, o Brasil passou a operar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, através (i) da elaboração de um Plano Nacional de Habitação de Interesse Social - PNHIS, o qual quantificou e categorizou os problemas habitacionais do país propondo formas e arranjos institucionais, normativos e financeiros para o enfrentamento do quadro das necessidades habitacionais do país, considerando as diferentes escalas de intervenção e os diferentes atores envolvidos; (ii) da instituição de um fundo específico para a habitação, o FNHIS, cuja finalidade é a concentração de recursos oriundos de diversas fontes os quais devem ser utilizados para enfrentar o quadro de necessidades habitacionais identificado a partir dos princípios e diretrizes estabelecidos pela política – PNHIS; e (iii) o Conselho, colegiado representativo dos diferentes segmentos da sociedade e dos governos, responsável pela fiscalização e aplicação dos recursos bem como pela implementação da política;
  
- c) Política de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários: A proposta, discutida na 3ª Conferência Nacional das Cidades e aprovada pelo Conselho das Cidades, contém um conjunto de diretrizes e medidas que devem servir de base para a proposição de medidas legislativas e institucionais para o tratamento dos conflitos fundiários. A proposta da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos gera a necessidade de lançar um novo olhar sobre os conflitos fundiários urbanos, principalmente no que diz respeito à solução dada aos conflitos que, a partir da sua instituição, devem considerar a responsabilidade do Estado brasileiro na prevenção, mediação e encaminhamento de soluções aos conflitos fundiários de maneira a evitar a violação de direitos nesse processo. Trata-se de uma política que avançou no campo normativo, mas não encontrou apoio institucional e os investimentos necessários à sua realização.

Finalizados os fundamentos teóricos que orientam a pesquisa, esta dissertação segue com a apresentação e descrição do conteúdo desenvolvido pela pesquisa, iniciando pela descrição e caracterização do contexto brasileiro dos conflitos territoriais urbanos.

### 3 O CONTEXTO NACIONAL E LOCAL DOS CONFLITOS TERRITORIAIS URBANOS

As transformações ocorridas no espaço urbano – através de megaprojetos, projetos de revitalização, de reestruturação urbana, entre outros – tem aprofundado as desigualdades territoriais e agravado o quadro dos conflitos não só no Brasil, mas também em outros países. Na última década, uma série de mobilizações locais nas mais diferentes cidades em todo o mundo surgiram em resposta a políticas territoriais, projetos e intervenções controversas, definidos por decisões locais de planejamento ou por iniciativas supra-locais (GUALINI ET AL., 2013).

Para Gualini et al. (2013) desde que o trabalho seminal de Castells (1983 apud GUALINI ET AL., 2013) e de Fainstein (1985 apud GUALINI ET AL., 2013), abriu-se o caminho para “compreender mobilizações urbanas como fenômenos caracterizados por um contexto específico e características particularistas e como expressão de subjetividades definido por políticas locais e reivindicações” (GUALINI ET AL., 2013, p. 16)<sup>25</sup> várias contribuições críticas têm abordado o surgimento de maneiras de mobilização nas cidades em conexão com as contradições geradas pelo neo-liberalização das políticas urbanas e seu processo de urbanização excludente. De acordo com Gualini et al. (2013), autores como Friedmann (1995), Harvey (2000, 2003), Dikec (2001), Purcell (2003, 2006), Marcuse (2009), Fainstein (2010) e Routledge (2010) têm direcionando o foco das suas reflexões para as estratégias de resistência adotadas pelos diversos grupos e coletivos que desafiam as desigualdades urbanas tendo como discurso o direito à cidade.

As cidades brasileiras, em especial aquelas que estão nos grandes centros urbanos, também viram o ritmo acelerado do desenvolvimento e o “planejamento hegemônico” aprofundar as desigualdades socioespaciais tendo como consequência um acirramento dos conflitos urbanos no seu sentido mais amplo, que envolve desde as lutas por espaços públicos, por comércio livre, por transporte público, por participação, etc. até as contra os despejos.

Com o objetivo de contextualizar esta realidade na escala nacional e local, este capítulo apresentará um panorama dos conflitos territoriais urbanos que têm a posse da terra como o centro da disputa, visto que é este o mote que interessa para

---

<sup>25</sup>Livre tradução da autora para “[...] *understanding urban mobilizations as phenomena characterized by context-specific and particularistic features and as expression of defined by local political subjectivities and claims*”.



esta pesquisa. Este panorama será composto por dados secundários sobre os despejos com o objetivo de ilustrar o problema abordado nesta pesquisa, e avançará na apresentação de algumas ações que já foram realizadas para o enfrentamento desta realidade.

### 3.1 O CONTEXTO BRASILEIRO DOS CONFLITOS TERRITORIAIS

O processo de industrialização trouxe para a sociedade, além do desenvolvimento, o desafio de incidir sobre os problemas sociais e ambientais causados nas cidades diante de um crescimento e de um processo de urbanização que exclui e segrega as camadas mais pobres da população. Ou seja, aquela população que, em busca de um lugar (terra) para atender a sua necessidade de moradia, ocupa locais impróprios, inadequados e às margens da lei, do planejamento e dos limites da urbanidade. Segundo Maricato (2002, p. 152),

A invasão de terras no Brasil é parte intrínseca do processo de urbanização. Ela é gigantesca, e não é, fundamentalmente, fruto da ação da esquerda e nem de movimentos sociais que pretendem confrontar a lei. Ela é estrutural e institucionalizada pelo mercado imobiliário excludente e pela ausência de políticas sociais.

Em uma sociedade em que o acesso a terra é possível para quem detém os recursos financeiros necessários para a sua aquisição, a valorização da terra é um dos fatores que determina o lugar dos mais pobres na cidade. A especulação sobre a terra urbana é quem molda e estrutura as cidades e que coloca a terra urbana a serviço do capital. Nesta lógica, o preço da terra torna-se um dispositivo de segregação socioterritorial<sup>26</sup> principalmente porque inviabiliza alternativas de moradia para os mais pobres. De acordo com Maricato (2002, p. 161),

Não é a norma jurídica, mas a lei de mercado que se impõe, demonstrando que nas áreas desvalorizadas ou inviáveis para o mercado (beira de córregos, áreas de proteção ambiental, por exemplo), a lei pode ser transgredida. O direito à invasão é até admitido, mas não o direito à cidade. O critério definidor é o do mercado ou o da localização.

Para a autora, permitir a ocupação de terras é parte da regra do jogo, visto

---

<sup>26</sup>Esse é um tema bastante explorado por pesquisadores como David Harvey, Ana Fani Alessandri Carlos, Ermínia Maricato, Flavio Villaça, Luiz César de Queiroz Ribeiro, Odette Seabra, Pedro Abramo, entre outros, e chega nesta Dissertação para ilustrar o contexto dos conflitos territoriais.

que as populações pobres têm que morar em algum lugar e este é, no caso, o lugar que sobra na cidade.

Este quadro de exclusão tende a se agravar quando determinados espaços da cidade passam a ser de interesse do mercado, visto que passam a receber investimentos públicos e privados que visam sua qualificação e por consequência geram sua valorização. Para Cernea<sup>27</sup> (1993), áreas de favelas podem passar a servir de interesse ao mercado para fins de comerciais, industriais ou outros negócios em decorrência do crescimento econômico que, para materializar seus investimentos, intensifica a concorrência por terra urbana, que passam a ser cada vez mais escassas.

[...] usos que servem para comercios, bancos ou interesses industriais e às vezes, moradias de alta renda são construídas em áreas que anteriormente eram favelas. A história das operações urbanas com deslocamento forçado no último meio século, em países desenvolvidos e em desenvolvimento, transbordam com exemplos destes casos (CERNEA, 1993, p.15).

Nessas situações, a necessidade de morar entra em choque com os interesses do mercado e determinado território passa a ser um objeto de disputas entre diversas forças, agentes e interesses.

“A terra é o nó” (MARICATO, 2011, p. 185). Diante de um solo urbano escasso e caro, as populações excluídas passam a ocupar para morar áreas inadequadas. A necessidade de morar dessas populações desconhece proprietários e não se enquadra no planejamento territorial, nas regras de usos e ocupação do solo – propostas historicamente para “[...] reafirmar e reproduzir desigualdades e privilégios” (MARICATO, 2011, p. 122) – e no preço que esse conjunto de intervenções agrega à terra.

A ocupação, como uma estratégia para enfrentar a acumulação especulativa da terra, tem no Movimento dos Sem Terra (MST) um protagonista que há mais de duas décadas luta pela reforma agrária, ocupando fazendas improdutivas pelo Brasil mesmo diante de todas as dificuldades enfrentadas e dos poucos avanços conquistados. No meio urbano, as ocupações também ganham relevância e passam a compor o cenário de formação das cidades brasileiras. As favelas ou assentamentos informais são a materialização desta realidade. O Instituto Brasileiro

---

<sup>27</sup>Cientista social, romeno-americano que introduziu abordagens sociológicas e antropológicas ao Banco Mundial quando atuou como Conselheiro Sênior da instituição durante a década de 1990. No seu acervo bibliográfico estão temas relacionados aos efeitos do desenvolvimento, mudança social, participação, organizações de base e reassentamento de populações.

de Geografia e Estatística (IBGE), a partir do Censo 2010, fornece dados específicos sobre esta realidade territorial, a qual denomina “aglomerado subnormal”<sup>28</sup>, conforme representado na Figura 6.

**Figura 6:** Distribuição dos aglomerados subnormais no Brasil



Fonte: IBGE, 2011.

Observa-se, a partir dos dados do IBGE, uma concentração da informalidade nos grandes centros urbanos. O estudo sobre os aglomerados subnormais do IBGE, elaborado a partir do censo demográfico de 2010, afirma que a sua maior concentração ocorria em municípios de regiões metropolitanas ou regiões integradas de desenvolvimento, especialmente naquelas mais populosas. Segundo o estudo, 77,1% dos domicílios em aglomerados subnormais se encontrava em municípios

<sup>28</sup>Segundo o IBGE (2011), aglomerado subnormal é o conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das seguintes características: irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes, e/ou carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública).

com mais de 2 milhões de habitantes (IBGE, 2011, p. 17).

Este universo de aglomerados subnormais envolve áreas em diversos estágios, desde aquelas consolidadas e reconhecidas – as quais não são mais objeto de disputa mesmo que ainda contribuam para o quadro das necessidades habitacionais do brasileiro, por demandarem obras de qualificação, urbanização e titulação – até aquelas não reconhecidas e em processo de litígio onde o despejo é uma ameaça real.

Não é objeto desta pesquisa quantificar ocupações ou qualificar o seu perfil no país, não deixando de ser esta uma necessidade importante. Essa seria uma pesquisa relevante principalmente no que se refere às ocupações que se encontram em situação de litígio ou outra forma de ameaça de remoção, visto que esses são dados importantes e que devem compor as políticas que têm como objeto o desenvolvimento das cidades e a provisão de moradias.

No entanto, a nível de ilustração, serão utilizados os dados levantados pela Tese de Doutorado “Projeto e Favelas” de Bueno (2000) como uma leitura sobre o perfil dessas ocupações.

Nos anos 70 a grande parte das áreas ocupadas por favelas localizavam-se em propriedade privada, 58,9%. As áreas públicas também eram muito visadas, mas não tanto quanto as áreas privadas. Dentre elas, as áreas municipais foram as mais ocupadas, 37,1%, enquanto que as áreas do estado e da federação representavam 4%. Menos importante que as demais, somente 0,4% das áreas mistas foram ocupadas. O início dos anos 80 não apresentou grandes modificações com relação ao tipo de terra ocupada, mas, como foi analisado na primeira parte do trabalho, representou um crescimento da formação de favelas no Brasil. Neste início de década havia 59,9% das favelas em áreas privadas, 22,15% das favelas em áreas municipais, e diferentemente do período anterior, houve um crescimento da formação de favelas nas áreas mistas, passando de 0,4% a 17,82%. As mudanças mais drásticas ocorreram realmente até o fim desta década, quando se assiste uma diminuição substancial da ocupação de favelas em áreas privadas e um crescimento vertiginoso nas áreas públicas, sobretudo municipal. Neste fim de década, apenas 17,46% das favelas encontrava-se em áreas privadas, enquanto 65,83% já estavam em áreas públicas municipais e 3,53% em áreas públicas do estado ou da federação. Não há praticamente nenhuma alteração quanto a ocupação de favelas em áreas públicas estaduais ou federais. Conjuntamente com o aumento da ocupação das áreas públicas municipais, o que há é uma permanência das ocupações em áreas mistas, 13,18% (BUENO, 2000, p. 38).

Observa-se, a partir dos estudos de Bueno (2000), uma alteração no tipo de dominialidade das áreas ocupadas. Ou seja, na década de 1970, o alvo das ocupações eram as áreas privadas (58,9%), sendo que esse perfil muda nos anos 1990, quando 65,83% das ocupações passam a ser em áreas públicas,

principalmente municipais. Na década de 1970, eram muito comuns os loteamentos irregulares e clandestinos, fator que pode justificar a propriedade privada como sendo o principal alvo de ocupações informais. A Lei de Parcelamento do Solo (Lei Federal 6.766/69) só foi criada em 1969 e a velocidade da sua apropriação e fiscalização pelo poder público não acompanhou o acelerado processo crescimento das cidades brasileiras, assim como também não conseguia responder às novas demanda por terra urbanizada.

Bueno (2000) ainda observa em sua Tese que as ocupações, além de mudar o perfil quanto à titularidade da terra, passam a utilizar como critério a sua localização. Tendo como estudo de caso a cidade de São Paulo, o autora identifica, a partir de 1997, o surgimento de diversas ocupações em imóveis vazios ou subutilizados de instituições públicas nas áreas centrais de capital paulista. Os motivos que levam a esta alteração de estratégia, segundo Bueno (2000, p. 111), são as “remoções das favelas de áreas privadas promovidas pela justiça ou por ganho de causa dos proprietários em ações de reintegração de posse” ou por acordos judiciais ou extrajudiciais entre municípios e ocupantes e proprietários especialmente quando se tratavam de ocupações em áreas de risco. A ocupação de áreas públicas substitui o despejo direto pela possibilidade de negociação com o poder público visando a construção de alternativas para a realocação ou permanência.

Esta disputa por espaços na cidade tem como centro do debate a propriedade. É dela – ou das políticas que incidam nela – que depende a realização de políticas públicas que promovam a equidade social e a integração dos mais pobres à cidade. No contexto de disputa por espaços na cidade a propriedade se apresenta como o foco de conflitos socioeconômicos entre particulares e entre esses e o Estado. Ocorre que, no Brasil, a mesma legislação que garante o direito de propriedade também versa sobre a sua função social, e, além disso, a mesma lei toma o direito à moradia como um direito social a ser garantido pelo Estado. O primeiro é um direito individual, herança do direito romano; o segundo, um direito social; e o terceiro, um instrumento que dá viabilidade para a realização de direitos coletivos. Todos são uma conquista da luta social absorvida pela Constituição Brasileira de 1988. É sob este paradoxo, que coloca o direito de propriedade de um lado e o direito à moradia e a função social da propriedade do outro, que se julgam os despejos no país.

### 3.2 DESPEJOS: UMA REALIDADE BRASILEIRA COLADA AO DESENVOLVIMENTO DO PAÍS

Em um contexto de modernização do país, onde a industrialização passa a tomar espaço na economia e impulsiona a migração do campo para a cidade, começam também os processos de remoção promovidos pelo Estado para “qualificar” ou higienizar as cidades onde as favelas estiveram sempre no escopo. Processos semelhantes ao do Brasil também foram vividos em outros países da Europa, onde a demolição de bairros inteiros de trabalhadores pobres dava lugar a novas construções dentro do espírito da modernidade. No Brasil esse processo foi bastante presente no caso dos cortiços de São Paulo, do Rio de Janeiro e também de Porto Alegre.

Conflitos e resistência em relação ao que envolve a terra não é novidade no Brasil. Na década de 1980, uma grande obra energética do país gerou um dos seus maiores conflitos, a construção da Hidrelétrica de Itaipu. Em 1982, ao iniciar a formação do seu reservatório, a obra impôs uma reestruturação espacial que comprometeu recursos, expulsou populações e gerou conflitos (GERMANI, 2003). Bueno (2000) descreve em sua Tese a remoção de aproximadamente 737 assentamentos em 1989. Essas remoções não estavam atribuídas a problemas de risco, mas a interesses políticos das administrações públicas para a execução de obras viárias, de estruturação urbana, saneamento ou canalizações. Em nome do desenvolvimento as famílias atingidas foram “indenizadas” com valores irrisórios ou deslocadas para áreas distantes e sem a devida infraestrutura e acesso a serviços.

Para Cernea (1993, p. 10) são três as causas das remoções: (a) desastres naturais – enchentes, terremotos etc.; (b) eventos políticos – guerras, conflitos étnicos etc.; e (c) projetos de desenvolvimento – hidroelétricas, estradas, complexos turísticos etc. Dentre essas tipologias, a terceira causa ganha destaque nesta pesquisa por pressupor uma ação de planejamento da obra e intervenção, ou seja, depende da definição prévia do espaço da intervenção. Para Scott (1996, p. 814):

Os reassentamentos de desastres naturais podem ser vistos, em parte, como resultado de processos de crescimento desordenados que colocam em risco populações que ocupam espaços sujeitos a maiores perigos [...]. Quando se trata de remoções por eventos políticos, o planejamento também é comprometido, pois normalmente as populações são refugiadas ou expulsas [...]. Nestes dois casos o reassentamento em si demanda uma estrutura administrativa adequada para lidar com a população afetada, mas

geralmente esta estrutura não participou diretamente da geração da demanda para o reassentamento.

A classificação, segundo Cernea (1993), dos exemplos trazidos por Bueno (2000) e Germani (2003) é aquela cuja causa é o desenvolvimento ou, ainda, o que o autor classifica como “deslocamento urbano planejado”. O Brasil tem mostrado que seu desenvolvimento vem se dando com projetos que se inserem nesta categoria. Para Cernea (1993, p. 13), as principais causas deste tipo de remoção são: (a) crescimento econômico urbano: criação de espaços para indústrias, comércios, serviços, transporte e infraestrutura; (b) melhoramento do ambiente: projetos de saneamento, saúde, fornecimento de energia e água, prevenção de desastres, etc; (c) melhoramentos de favelas: projetos de qualificação urbana de favelas; e (d) programas não-urbanos: como a construção de reservatórios, barragens ou outros que não são, necessariamente, urbanos ou resultado de um projeto urbano. O crescimento econômico urbano tem se mostrado o dispositivo das remoções no Brasil. Itaipu, obras de mobilidade urbana, revitalizações de áreas portuárias, como o Porto Maravilha, construções de equipamentos esportivos e de estruturas para megaeventos, entre outros, são exemplos de intervenções ocorridas no país que causaram remoções.

Quando a cidade é pensada como um espaço de promoção econômica – sendo este o contexto no qual os investimentos públicos em infraestrutura e logística são propostos e implementados –, seus espaços são capturados para usos privados e direcionados aos interesses do mercado (hotéis, condomínios, shoppings etc), visto que são esses os que promovam a circulação de capital. Nesta lógica, os investimentos são propostos para atender essas demandas em detrimento das demandas sociais. Segundo Scott (1996, p. 815),

Sempre há grupos ocupando os espaços almejados pelos projetos e desenvolvimento, mas para quem os objetivos prioritários não foram traçados. Mesmo que tenha havido uma tendência, promovida por organizações internacionais, para exigir que as vítimas sejam incluídas nos projetos como “potenciais beneficiários”.

O deslocamento urbano planejado ocorre porque os projetos e obras são propostos numa perspectiva de eficiência e racionalização a partir da qual questões humanitárias são postas de lado e, por consequência, as populações atingidas passam a ter os seus direitos violados. Para Maricato (2011, p. 20), “[...] quando o espaço é visto como produto, o resultado é a segregação urbana com violação de

direitos, em especial do direito à cidade”.

O Brasil é um país onde as remoções são uma realidade latente, ora com mais visibilidade (como ocorreu com o marco dos megaeventos esportivos), ora com menos visibilidade – mas nem por isso menos intensos ou violadores. Com exceção do período do Mundial FIFA 2014, quando a sociedade civil organizada em uma articulação nacional monitorou e registrou as remoções nas 12 cidades sede do mundial, o país não tem um registro das remoções ou mesmo dos conflitos que envolvem a disputa por terra de forma sistematizada. Neste período, o Governo Federal também disponibilizou dados sobre remoções decorrentes das obras preparatórias para o Mundial. Segundo a estimativa da Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa (ANCOP), as obras preparatórias para o Mundial FIFA removeram 250 mil pessoas até meados de 2014.

Se a questão habitacional no Brasil já é grave por si só, a realização da Copa do Mundo 2014 em doze cidades e das Olimpíadas 2016 no Rio de Janeiro agrega um novo elemento: grandes projetos urbanos com extraordinários impactos econômicos, fundiários, urbanísticos, ambientais e sociais. Dentre estes últimos sobressai a remoção forçada, em massa de cerca de 250.000 pessoas. Dentre os inúmeros casos levantados pelos Comitês Populares da Copa, emerge um padrão claro e de abrangência nacional: as ações governamentais são, em sua maioria, comandadas pelo poder público municipal com o apoio das instâncias estaduais e, em alguns casos, federais, tendo como objetivo específico a retirada de moradias utilizadas de maneira mansa e pacífica, ininterruptamente, sem oposição do proprietário e por prazo superior a cinco anos (premissas para a usucapião urbana) (ANCOP, 2014, p. 21).

Segundo o ANCOP (2014), as famílias que foram e estão sendo removidas por causa de grandes projetos urbanos têm direito a permanecer nas áreas onde moram mesmo não tendo um “título de propriedade”, visto que cumprem os requisitos das legislações que reconhecem as suas posses. O padrão de intervenção identificado pela ANCOP aponta que são os governos locais, com apoio das outras instâncias, que promovem as intervenções em locais que, via de regra, já estão consolidados, sendo esta consolidação fruto da ação pública e também da ação das famílias que ao longo dos anos foram lutando por urbanização e por serviços. Essas famílias, em muitos casos, já aguardavam pelo reconhecimento das duas posses e não pelo despejo.

Neste mesmo período, o Governo Federal também deu publicidade aos seus



números, os quais divergem dos dados levantados pela ANCOP<sup>29</sup>. Os dados do Governo Federal utilizam a expressão “deslocamentos involuntários” que, segundo eles, é a

[...] alteração compulsória do local de moradia ou do exercício de atividades econômicas provocados pela execução de obras e serviços de engenharia e arquitetura, melhorando a qualidade de vida e assegurando o direito à moradia das famílias afetadas (BRASIL, 2013).

Segundo as informações da Secretaria Geral da Presidência da República (Tabela 1), emitida no dia 10 de julho de 2014, a estimativa de remoções foi de 35.635 pessoas em 10 das 12 cidades sede, dentre as quais está a cidade de Porto Alegre, com 3.488 remoções, conforme mostra a Tabela 1.

**Tabela 1:** Desapropriações e deslocamentos de famílias no Brasil

Informações gerais				Desapropriações / Deslocamentos				
UF	Município	Ente	Empreendimento	Residências Famílias até 3 SM/ ocupações	Residências Famílias com mais de 3 SM	Total de residências	Imóveis comerciais / Terrenos / Outros	Total
CE	Fortaleza	E	VLT Parangaba/Mucuripe e Estações	1529	411	<b>1940</b>	245	2185
CE	Fortaleza	P	Eixo Via Expressa/Raul Barbosa	0	111	<b>111</b>	161	272
CE	Fortaleza	P	BRT Av. Alberto Craveiro	0	45	<b>45</b>	103	148
CE	Fortaleza	P	BRT Av. Paulino Rocha	0	0	<b>0</b>	44	44
CE	Fortaleza	P	BRT Av. Dedé Brasil	0	0	<b>0</b>	137	137
DF	Brasília	GDF	Ampliação da DF-047	0	0	<b>0</b>	0	
MG	Belo Horizonte	P	BRT Antônio Carlos / Pedro I	0	260	<b>260</b>	58	318
MG	Belo Horizonte	P	Corredor Pedro II Obras Complementares nos BRTs Antonio Carlos/ Pedro I e Cristiano Machado	0	0	0	0	0
MG	Belo Horizonte	P	BRT Área Central	0	0	0	0	0
MG	Belo Horizonte	P	Via 210	0	54	<b>54</b>	105	159
MG	Belo Horizonte	P/E	Via 710	0	237	<b>237</b>	318	555
MG	Belo Horizonte	P	BRT Cristiano Machado	0	0	0	0	0
MG	Belo Horizonte	P	Boulevard Arrudas / Tereza Cristina	0	0	0	0	0

<sup>29</sup>Os levantamentos realizados pela ANCOP foram feitos nas 12 cidades sede por organizações da sociedade civil que integravam a articulação (ONGs, universidades, entidades profissionais) e contou com o apoio financeiro da Fundação Heinrich Boll, do Fundo Brasil de Direitos Humanos, do ETTERN-IPPUR/UFRJ e do Observatório das Metrôpoles.

MT	Cuiabá	E	VLТ Cuiabá/ Várzea Grande	0	20	<b>20</b>	300	320
MT	Cuiabá	E	Corredor Mario Andreazza	0	0	<b>0</b>	74	74
MT	Cuiabá	E	Adequação viária e acesso à Arena Pantanal	0	0	<b>0</b>	0	0
PE	Recife	E	Corredor Caxangá (Leste/Oeste)	0	74	<b>74</b>	45	119
PE	Recife	E	BRT Norte/Sul	0	0	<b>0</b>	6	6
PE	Recife	E	Ramal Cidade da Copa	0	95	<b>95</b>	100	195
PE	Recife	E	Terminal Cosme e Damião	0	46	<b>46</b>	4	50
PE	Recife	E	Estação de Metrô Cosme e Damião / Arena PE	0	0	<b>0</b>	0	0
PE	Recife	P	Corredor Via Mangue	1175	148	<b>1323</b>	137	1460
PR	Curitiba	P	BRT Linha Verde Sul e obras complementares	0	0	<b>0</b>	0	0
PR	Curitiba	P	Corredor Aeroporto/Rodoferroviária	0	0	<b>0</b>	0	0
PR	Curitiba	P	Corredor Avenida Cândido Abreu	0	0	<b>0</b>	0	0
PR	Curitiba	P	Requalificação do Corredor Marechal Floriano	0	6	<b>6</b>	15	21
PR	Curitiba	E	Corredor Aeroporto/Rodoferroviária	0	2	<b>2</b>	25	27
PR	Curitiba	E	Vias de Integração Radial Metropolitanas	0	22	<b>22</b>	21	43
RJ	Rio de Janeiro	P	BRT Transcarioca - Lotes 01 e 02	629	1409	<b>2038</b>	266	2304
RN	Natal	P	Corredor Estruturante Z.Norte/ Arena das Dunas	0	0	<b>0</b>	30	30
RN	Natal	E	Via Prudente de Moraes					
RN	Natal	E	Acesso ao aeroporto São Gonçalo do Amarante	0	345	<b>345</b>	0	345
RS	Porto Alegre	E	Ampliação do Aeroporto Int. Salgado Filho	1476	0	<b>1476</b>	0	1476
RS	Porto Alegre	P	Corredor Avenida Tronco	1525	144	<b>1669</b>	180	1849
RS	Porto Alegre	P	Corredor de ônibus Padre Cacique / Av. Beira Rio	57	0	<b>57</b>	15	72
RS	Porto Alegre	P	BRT Protásio Alves e Terminal Manoel Elias	0	0	<b>0</b>	1	1
RS	Porto Alegre	P	BRT João Pessoa e Terminal Azenha					
RS	Porto Alegre	P	Corredor R. Vol. da Pátria e Estação S. Pedro	0	0	<b>0</b>	63	63
RS	Porto Alegre	P	Prolongamento da Avenida Severo Dullius	0	0	<b>0</b>	9	9
RS	Porto Alegre	P	Complexo da Rodoviária	0	0	<b>0</b>	2	2
RS	Porto Alegre	P	BRT Av. Bento Gonçalves e Terminal A. Carvalho	6	0	<b>6</b>	0	6
RS	Porto Alegre	P	Entorno do estádio Beira Rio: 3 vias de acesso	10	0	<b>10</b>	0	10
SP	São Paulo	E	Monotrilho - Linha 17 - trecho prioritário	564	0	<b>564</b>	290	854
SP	São Paulo	P	Itaquerão	8	0	<b>8</b>	0	<b>8</b>
SP	São Paulo	E	Vila da Paz	396	0	<b>396</b>	0	396
			<b>TOTAL</b>	<b>7.375</b>	<b>3.429</b>	<b>10.804</b>	<b>2.754</b>	<b>13.558</b>

(\*) **Deslocamentos involuntários:** alteração compulsória do local de moradia ou de exercício de atividades econômicas, provocado pela execução de obras e serviços de engenharia e arquitetura, melhorando a qualidade de vida e assegurando o direito à moradia das famílias afetadas.

Fonte: Secretaria Geral da Presidência da República, 2013.

Entende-se que o tema das remoções extrapola o marco temporal de um megaevento. No entanto, são raras as informações, em escala nacional, sobre essa realidade. Em escala mais local, identificam-se dois grupos de pesquisa, um em São Paulo e outro no Rio de Janeiro, que se dedicam a mapear remoções e conflitos. São eles o Observatório das Remoções, grupo de pesquisa ligado à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP) e à Universidade Federal do ABC, e o Observatório Permanente dos Conflitos Urbanos, grupo de pesquisa ligado ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ).

Com o objetivo de ilustrar a realidade das remoções de forma mais próxima com o que esta pesquisa se propõe, será dada ênfase ao trabalho desenvolvido pelo Observatório das Remoções. O Observatório é formado por dois laboratórios da FAU/USP, o Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos e o Laboratório do Espaço Público e Direito à Cidade. O Observatório desenvolve suas pesquisas a partir de uma realidade que identifica, na cidade de São Paulo, um grande número de projetos setoriais, como operações urbanas, intervenções viárias, ampliação de vias, extensão de avenidas, grandes equipamentos vinculados a megaeventos, implantação de parques, urbanização de favelas, entre outros, que ocasionam impactos sociais, territoriais e ambientais. As consequências destes projetos são a dinamização imobiliária, a valorização do solo urbano e o aumento das disputas por terra urbanizada. A partir desta realidade, o Observatório aponta um aumento das remoções das populações de baixa renda, em especial daquelas moradoras de assentamentos informais e cortiços.

A metodologia adotada pelo Observatório inicia por um mapeamento exploratório das remoções em São Paulo com informações sobre a localização, ano de início da ocupação, número de famílias atingidas<sup>30</sup>, justificativa formal para a remoção<sup>31</sup>, ocorrência da última remoção, data da coleta da informação, observações gerais e estágio de remoção<sup>32</sup>. O Observatório também agrega neste mapeamento informações sobre o projeto, os agentes promotores e as fontes de recursos. Esses dados são sistematizados, georreferenciados e disponibilizados em

---

<sup>30</sup> Declarado pelo projeto, informado pela comunidade, já removidas e a serem removidas.

<sup>31</sup> Projeto urbano, situação de risco, urbanização de favela e ocupação de imóvel.

<sup>32</sup> Já removido, já notificado, com contrato de obras já assinado, com sobreposição de comunidade e perímetro de intervenção.

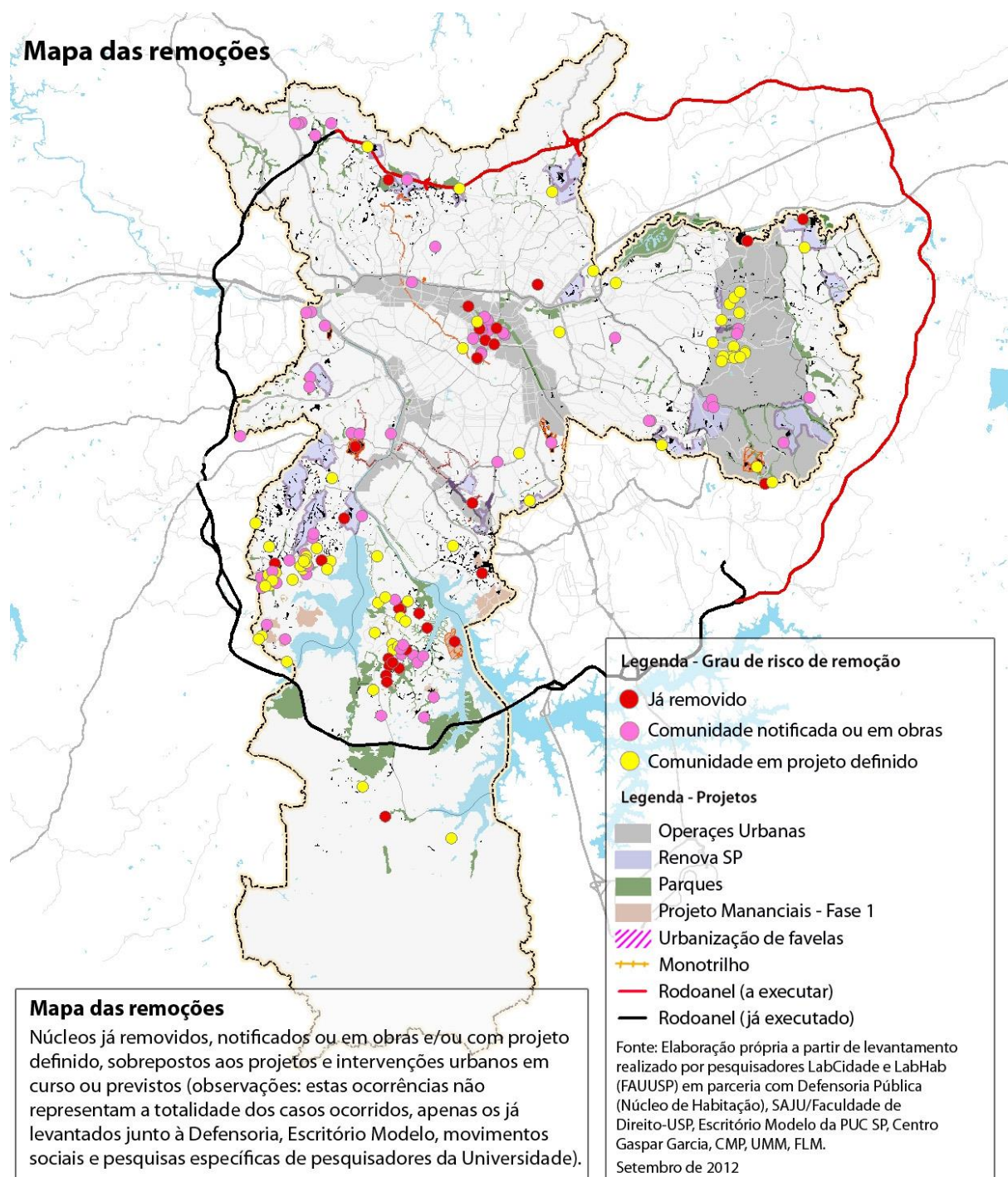
uma plataforma on line<sup>33</sup>.

Diante da dificuldade de acesso às informações oficiais sobre projetos de intervenções previstos com demandas de remoção, usou-se como fonte de dados para esta primeira etapa os processos em curso na Defensoria Pública do Estado de São Paulo, no Escritório Modelo da PUC-SP, os movimentos de moradia, o material oficial disponível no site da Prefeitura do município, a imprensa e as informações de campo das pesquisas em andamento ou recentemente concluídas nos laboratórios de pesquisa. Foram mapeadas pelo Observatório (2012) 178 áreas na cidade de São Paulo. Estas áreas contabilizam 157.995 famílias, sendo que 24.390 estão com ameaças eminentes de remoção e outras 7.768 já foram removidas.

---

<sup>33</sup>Disponível em: <http://observatorioderemoco.es.blogspot.com.br/p/mapa-de-remoco.es.html>.

Figura 7: Mapa das remoções – São Paulo

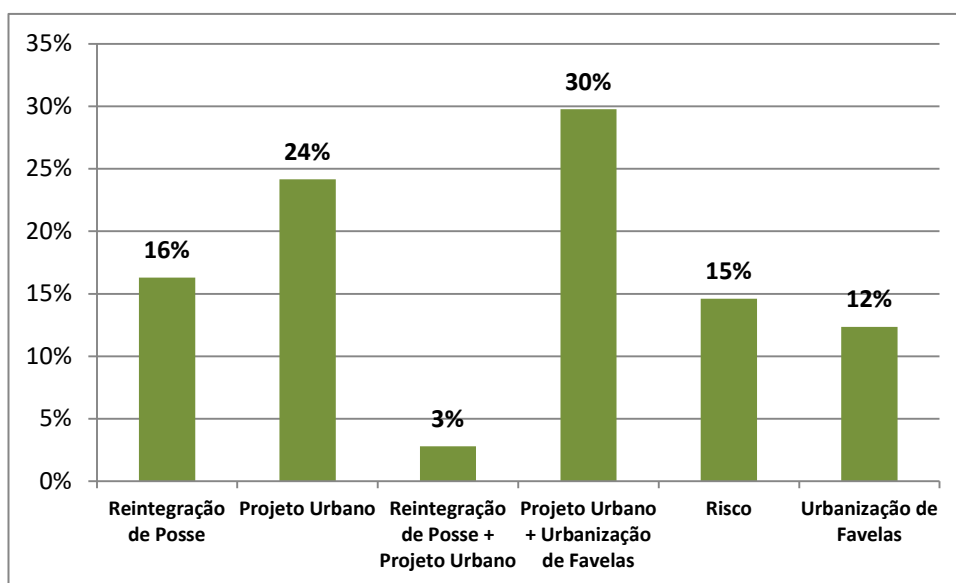


Fonte: OBSERVATÓRIO, 2012.

As 178 áreas levantadas encontram-se em situação de conflito, no qual a terra é o nó da questão. O Observatório das Remoções identificou, no seu levantamento, seis categorias: (1) reintegração de posse; (2) projeto urbano; (3)

reintegração de posse associado a projeto urbano; (4) urbanização de favelas; (5) risco; e (6) urbanização de favelas associado a projeto urbano – sendo esta última a mais presente justificativa para as remoções, somando 30% dos casos, seguido do projeto urbano, com 24%, como pode ser visto no Gráfico 1.

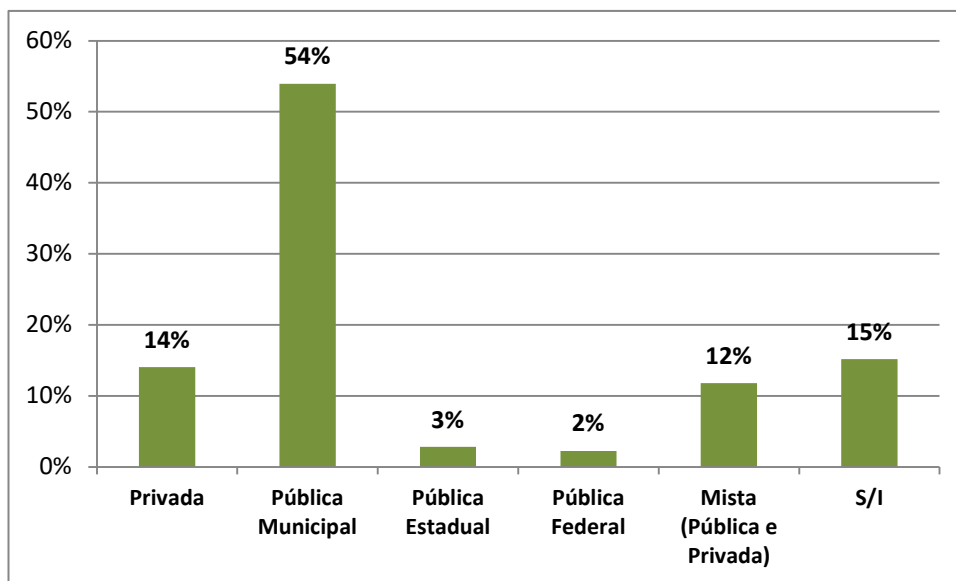
**Gráfico 1:** Justificativa das remoções em São Paulo



Fonte: Elaborado pela autora (2016) com base em Observatório (2012).

Outra classificação adotada pelo Observatório tem como variável o proprietário da terra. Foram encontradas 6 categorias de domínio: (1) privada, (2) pública, (3) mista, (4) pública municipal, (5) pública estadual e (6) pública federal. Mais da metade, 59% dos casos analisados, estão em áreas de domínio público, talvez uma consequência da mudança de estratégia dos movimentos sociais com relação à ocupação de terras, como identificada por Bueno (2000), como nos mostra o Gráfico 2.

**Gráfico 2:** Tipo de propriedade



Fonte: Elaborado pela autora (2016) com base em Observatório (2012).

As áreas privadas atendem 16% das ocupações e 12% das áreas são de domínio misto. Dentre as áreas públicas, as de domínio municipal abrigam 54% das ocupações levantadas, seguidas das áreas estaduais com 3% e das federais com 2% dos casos. A concentração de conflitos em áreas públicas, dialoga, em certa medida, com a causa apontada no Gráfico 1, que coloca o o Projeto Urbano associado com a Urbanização de favelas como a principal causa das remoções no período analisado.

### 3.3 O MAPA DOS CONFLITOS TERRITORIAIS EM PORTO ALEGRE

Porto Alegre tem uma irregularidade com relação à posse da Terra que é histórica. Ainda na década de 1980, o poder público municipal realizou um levantamento sobre esta realidade na capital, sobre o qual foi publicado o livro “O Mapa da Irregularidade Fundiária de Porto Alegre” (MORAES; ANTON, 1999). Nele, é possível verificar os censos anteriores sobre as favelas na cidade.

A grande maioria das áreas apontadas como irregulares no Mapa de Porto Alegre, são hoje assentamentos informais consolidados mesmo que ainda careçam de algum tipo de infraestrutura ou de um título, seja de propriedade ou de concessão

de uso, que garanta a segurança das famílias. O Mapa define como núcleos e vilas irregulares aqueles territórios cujos habitantes não são proprietários da terra e não têm nenhum contrato legal que assegure a permanência no local<sup>34</sup> (MORAES; ANTON, 1999, p. 39). O mapeamento considerou duas tipologias nos seus levantamentos: foram considerados “vila” os aglomerados com mais de 50 domicílios e “núcleo” os aglomerados com até 50 domicílios. As 389 ocupações identificadas foram organizadas territorialmente segundo as regiões do Orçamento Participativo, conforme a Tabela 2.

**Tabela 2:** Ocupações de Porto Alegre

<b>Região do Orçamento Participativo<sup>35</sup></b>	<b>Quantidade de ocupações</b>
01 - Humaitá, Navegantes e Ilhas	28
02 - Noroeste	15
03 - Leste	28
04 - Lomba do Pinheiro	36
05 - Norte	28
06 - Nordeste	22
07 - Partenon	37
08 - Restinga	12
09 - Glória	15
10 - Cruzeiro	40
11 - Cristal	19
12 - Centro Sul	32
13 - Extremo Sul	13
14 - Eixo Baltazar	24
15 - Sul	22
16 - Centro	18

Fonte: Elaborado pela autora (2016) com base em MORAES; ANTON. 1999

Deste universo da informalidade identificado no fim da década de 1990, há registros de áreas que foram regularizadas ou sofreram algum tipo de intervenção urbana, como a Vila dos Papeleiros, a Vila Zero Hora e a Vila Planetário. A atualização mais recente deste levantamento foi feita em 2008 pelo Plano Municipal de Habitação, que trabalhou o quadro da informalidade a partir dos dados municipais de 1999 (MORAES; ANTON, 1999). Segundo o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PORTO ALEGRE, 2008), o município de Porto Alegre tem 75.656 domicílios em 486 assentamentos informais, indicando um aumento no quadro da

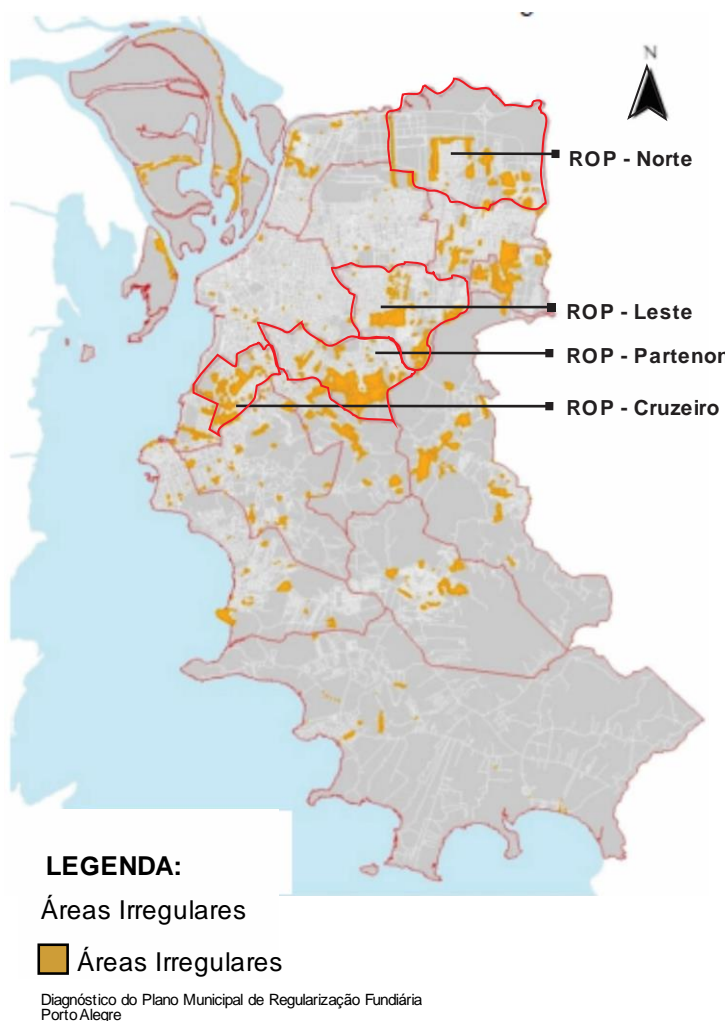
<sup>34</sup>Tem-se assim a irregularidade relacionada à propriedade da terra e não às condições físicas da mesma.

<sup>35</sup>Segundo a divisão vigente em julho de 1999.



informalidade. Parcela significativa destas ocupações está localizada nas regiões Cruzeiro, Leste, Norte e Partenon. Juntas, elas concentram 50,27% dos domicílios em ocupações irregulares da cidade (PORTO ALEGRE, 2008, p. 67), como pode ser visto na Figura 8.

**Figura 8:** Mapa das ocupações irregulares de Porto Alegre



Fonte: PORTO ALEGRE, 2008.

Em 2010, o IBGE realizou o censo considerando como setores censitários independentes os aglomerados subnormais. Segundo os dados do censo (IBGE, 2010), Porto Alegre tem em informalidade 55.994 domicílios, presentes em 108 aglomerados subnormais, representando, na capital, 64,78% do total de domicílios nesta situação do estado do Rio Grande do Sul. A diferença entre os critérios e parâmetros adotados pelo IBGE e pelo Mapa da Informalidade inviabilizam uma

comparação entre os dados no sentido de buscar uma atualização das informações.

Os assentamentos informais presentes nos dados apresentados nasceram de um conflito, ou seja, de um processo informal de ocupação do solo que mesmo depois de muitas décadas ainda não encontrou uma solução. É um contingente de informalidade (física e formal), no qual o conflito se fez presente em algum momento da história de cada comunidade: quando as comunidades passaram a ocupar essas áreas, ou durante a sua existência quando se sentiram ameaçadas por não possuírem um título de propriedade, ou na sua luta por urbanização e acesso aos serviços públicos. Embora muitas delas não estejam ameaçadas de despejo, essas são áreas que ainda demandam ações públicas de ordem urbanística ou jurídica que de fato materializem o direito à moradia das famílias.

Para esta pesquisa, os assentamentos informais descritos acima não são o objeto e aparecem aqui para ilustrar a distribuição desigual da terra urbana, uma realidade que persiste mesmo diante dos avanços normativos ocorridos com a Constituição Federal (1988) e com o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), que reconheceu a moradia como um direito social e o acesso à cidade como um direito coletivo<sup>36</sup>. Além de dois avanços no nível institucional, com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei Federal 11.124/2005) e a consequente instituição de programas e a disponibilidade de recursos financeiros para a realização das ações previstas. Para Jacques Alfonsin, advogado popular, a garantia dos direitos sociais dentre os quais está a moradia, precisa mais do que lei para se concretizar:

O fato de a Lei prever um determinado direito fundamental social não garante a sua eficácia, não garante a sua tradução concretamente. No caso do direito patrimonial o mercado se encarrega disso, porque quem tem dinheiro altera o espaço, faz o que quer, compra vende, aluga, empresta. Então, este direito patrimonial este abrigado na Constituição Federal sobre a chamada liberdade de iniciativa. Do outro lado, para que esta liberdade de iniciativa não provoque efeitos sociais a Constituição Federal tratou de prever a função social da propriedade. Então o drama dessas multidões pobres que são alijadas dos seus espaços tende a se perpetuar na medida em que a concentração de riqueza se transforma também em concentração de espaço (ALFONSIN, 2014).

De fato, como diz Alfonsin, o avanço normativo e institucional no campo das

---

<sup>36</sup>A moradia como direito social é matéria do artigo 6º da Constituição Federal e a cidade como direito coletivo decorre de uma construção jurídica através de princípios constitucionais da função social da propriedade, da justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização e da gestão democrática das cidades.

políticas urbanas e habitacionais não trouxe “materialidade” para aqueles que não dispõem dos recursos financeiros necessários para acessar terra e moradia, ao mesmo tempo em que o aumento do quadro de informalidade aponta para o acesso a terra como nó da questão, quando o tema são as ocupações.

Oficialmente não existem dados sobre remoções sistematizados e disponíveis para a cidade de Porto Alegre. Assim, esta pesquisa buscará compor um quadro dos conflitos territoriais a partir de diversas fontes que envolvem desde estudos acadêmicos até levantamentos de organizações da sociedade civil que atuam nesta temática na cidade. Neste sentido, foram fontes de dados o Observatório das Metrôpoles – Núcleo Porto Alegre, o Fórum Estadual de Reforma Urbana, o Conselho Estadual de Direitos Humanos e o Movimento Nacional de Luta pela Moradia. Os dados coletados através da mídia também foram averiguados e utilizados.

Para fins de classificação e organização dos dados coletados, bem como para buscar uma aproximação com outros estudos que exploram o mesmo tema, esta pesquisa adotará a metodologia utilizada pelo Observatório das Remoções de São Paulo e vai se valer, também, das classificações trazidas pelo Cernea (1993). Neste sentido foram levantadas as ocupações na cidade de Porto Alegre em situação de conflito territorial, a partir do qual o despejo ou a remoção estejam ou foram eminentes. Não se adotou um marco temporal para não limitar as informações trazidas pelas mais diversas fontes, podendo ser este marco temporal um dos pontos de análise deste quadro de conflitos.

Assim, as informações coletadas serão classificadas segundo a sua situação, justificativa e titularidade da área ocupada. Informações sobre o tempo de ocupação e o número de famílias envolvidas também serão descritas e analisadas de modo a compor, mesmo que preliminarmente, o quadro dos conflitos da cidade de Porto Alegre. O Quadro 3 apresenta o conteúdo de cada uma das categorias adotadas e, na sequência, as informações coletadas segundo a fonte.

**Quadro 3:** Classificação das informações

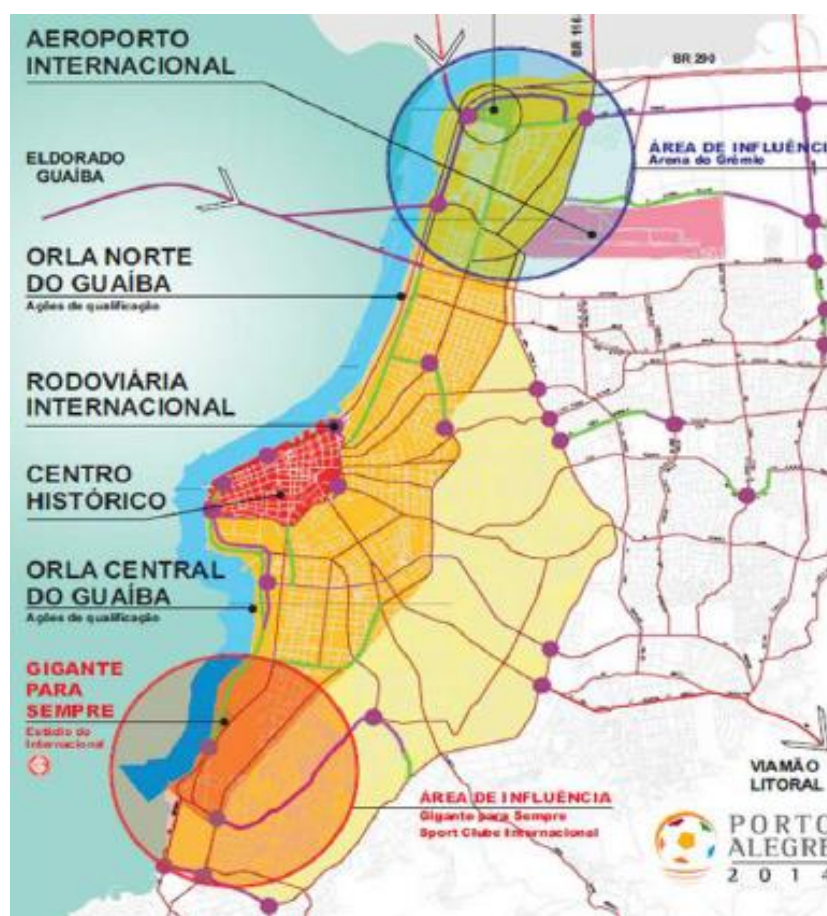
<b>Situação:</b> se refere a situação atual da comunidade referente ao conflito;	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comunidade Removida</li> <li>- Comunidade com Reintegração de Posse</li> <li>- Comunidade com Obra Prevista ou em andamento</li> <li>- Comunidade inserida em Projeto</li> </ul>
<b>Justificativa:</b> se refere ao motivo do conflito, o que gera a demanda	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projeto Urbano – Ambiental (APP / Risco)</li> <li>- Projeto Urbano</li> </ul>

de despejo / remoção;	- Reintegração de Posse
<b>Titularidade da Área:</b> A quem pertence a área objeto da disputa / conflito;	- Pública Federal - Pública Estadual - Pública Municipal - Pública / APP / Afetada - Privada - Mista

Fonte: Elaborado pela autora (2016) a partir de Observatório das Remoções (2012) e Cernea (1993).

Para o Observatório das Metrôpoles – Núcleo Porto Alegre, a realização do Mundial FIFA 2014 foi dispositivo de inúmeras obras que ocasionaram remoções em várias das comunidades tidas como “consolidadas”, mas que de fato não tinham a sua posse legalmente reconhecidas. Essas obras se concentraram especialmente nas Regiões Cruzeiro, Cristal e Centro, como mostra a Figura 9.

**Figura 9:** Localização dos Investimentos para o Mundial FIFA 2014



Fonte: Porto Alegre, 2013a.

As obras previstas se concentraram em regiões da cidade servidas de

infraestrutura e com a presença significativa de assentamentos informais como, por exemplo, a Vila Gaúcha, Padre Cacique, União Santa Teresa, Ecológica (no Morro Santa Teresa), Tronco, Dormênio, Pantanal e aquelas que integram a grande Cruzeiro.

O Quadro 4 mostra as obras previstas na Matriz de Responsabilidade assinada pelo Município de Porto Alegre com o Governo Federal. No total, foram dez obras com previsão de 5.205 remoções.

**Quadro 4:** Obras e remoções segundo a Matriz de Responsabilidade

Obras	Descrição	Famílias atingidas / Alternativa de remoção
RS-A.01/Ad-02: Corredor Av. Divisa - Av. Tronco	<b>Região do Entorno do Estádio Beira Rio</b> - Corredor de ônibus que Liga o Estádio Beira-Rio à região central, aeroporto, rodoviária e região hoteleira.	1.525 famílias; Bônus Moradia, Aluguel Social; MCMV
RS-A.02/Ad-02: Corredor 3ª Perimetral	Liga o aeroporto ao estádio Beira-Rio	Desapropriações
RS-A.03/Ad-02: Corredor Av. Padre Cacique - Av. Edvaldo Pereira Paiva	<b>Região do Entorno do Estádio Beira Rio</b> - Liga a região central da cidade ao Estádio Beira Rio seguindo próximo a orla do rio Guaíba.	80 famílias; Bônus Moradia, Aluguel Social
RS-A.05/Ad-02: BRT Av. Protásio Alves	<b>Região Centro</b> - Liga a região central à zona norte.	-*-
RS-A.06/Ad-02: BRT Av. João Pessoa	<b>Região Centro</b> - Liga o BRT Bento Gonçalves com o centro da cidade.	-*-
RS-A.07/Ad-02: Corredor Av. Voluntários da Pátria e Terminal São Pedro	<b>Região Centro</b> - Liga a região central da cidade ao futuro complexo Arena do Grêmio.	800 famílias.
RS-A.08: Prolongamento da Av. Severo Dullius	<b>Região Aeroporto</b> - Liga o aeroporto à zona norte da cidade.	-*-
RS-A.09: Complexo Rodoviária	<b>Região Centro</b> - Implantação de viaduto e estação;	-*-
RS-A.10: BRT Av. Bento Gonçalves - Portais Azenha e Antônio Carvalho	<b>Região Centro</b> - Liga a região central às universidades PUC e UFRGS, à área leste da região metropolitana.	-*-
Aeroporto (Governo Federal)	<b>Região do Aeroporto</b> - Pista de Pouso e decolagem.	2.800 famílias

Fonte: SOARES, 2015.

Seguindo as categorias das causas das remoções trazidas pelo Cernea (1993), pode-se afirmar que os casos trazidos pelo Observatório das Metrôpoles têm como causa das remoções os “projetos de desenvolvimento”. Dentre as categorias trazidas pelo Observatório das Remoções, essas remoções poderiam ser classificadas com decorrentes de “projetos urbanos”. É importante destacar que dentre as categorias utilizadas pelo Observatório das Remoções estão “projetos urbanos associados à urbanização da favelas”, no entanto, nas remoções expostas no quadro acima, não estão previstas ações que visem a regularização fundiária<sup>37</sup> dos remanescentes (aqueles que permanecem na área). Como alternativa nessas remoções, o poder público adotou instrumentos como bônus moradia, aluguel social e o reassentamento através do Programa Minha Casa, Minha Vida.

Os dados trazidos pelo Observatório das Metrôpoles estão relacionados aos projetos de infraestrutura para o Mundial FIFA 2014. O Grupo de Trabalho Direito Humano à Moradia Adequada da Secretaria Nacional de Direitos Humanos também se manifestou sobre os conflitos decorrentes deste projeto, apontando violações, em Porto Alegre, com características semelhantes às identificadas nas demais cidades sede do Mundial. Segundo o relatório, se trata de um padrão que envolve ameaças, reparações inadequadas, falta de diálogos e omissões do Estado nas suas diferentes esferas: Executivo, Legislativo e Judiciário. Segundo o Grupo de Trabalho, são questões que violam o direito à moradia:

(a) inexistência de conjuntos habitacionais prontos ou em execução para atendimento da população que será removida, embora a obra viária já esteja sendo executada; (b) incompatibilidade entre o atendimento oferecido por meio de aluguel social ou de bônus moradia, no valor de R\$ 52.000,00 (cinquenta e dois mil reais), com os valores de mercado de locação e compra dos imóveis na região; (c) crescimento da especulação imobiliária; (d) falta de canais de diálogo e de mediação entre o poder público e os moradores da comunidade; (e) falta de reconhecimento da posse para fins de moradia no mesmo patamar da propriedade para fins da definição dos valores de indenização ou de atendimento habitacional (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2013, p. 18).

Independente de estar associada a megaeventos ou megaprojetos, a maneira pela qual atua o poder público ao executar obras de infraestrutura, qualificação urbana, mobilidade etc. acirra mais os conflitos com as famílias atingidas, visto que mostra a sua opção em priorizar investimentos que buscam “qualificar e embelezar”

---

<sup>37</sup> Entendida em seu sentido mais amplo como sendo um processo de intervenção pública, de ordem física, urbanística, social e jurídica.

a cidade em detrimento do atendimento ao passivo urbano e habitacional presente nas periferias, nos assentamentos precários e na falta de moradia. A partir desta opção, o poder público acaba por ampliar ainda mais o seu déficit.

O Fórum Estadual de Reforma Urbana (FERU) tem como uma de suas pautas o direito à moradia e, neste sentido, acompanha e apoia as ocupações do estado do Rio Grande do Sul, em especial as da região metropolitana de Porto Alegre. A partir da pesquisa no seu *blog* e no acompanhamento das atividades que foram promovidas pelo FERU<sup>38</sup> sobre a pauta das ocupações e dos despejos, foi possível elencar as ocupações em situação de conflito na cidade de Porto Alegre.

**Quadro 5:** Ocupação em conflitos

Área	Data	Domínio	Situação	Famílias	Previsão	Removidas
Vinte de Novembro	2006	Pública Municipal	Removida	80		80
Ocupação Saraí	2012	Privada	Reintegração de Posse	40	40	
Ocupação Lanceiros Negros	2015	Pública Estadual	Reintegração de Posse	98		
Vila Areia / Tio Zeca	> 30	Mista	Obra prevista / andamento	250	150	
Ocupação Caminho Novo	2014	Privada	Reintegração de Posse	10		
União Santa Teresa	> 30	Pública Estadual	Inserida em Projeto	300	90	
Ecológica	> 30	Pública Estadual	Inserida em Projeto	337	90	
Gaúcha	> 30	Pública Estadual	Inserida em Projeto	582	175	
Padre Cacique	> 30	Pública Estadual	Inserida em Projeto	70		
Ocupação Dois Irmãos	2014	Privada	Removida	250	200	200
Morada dos Ventos	2014	Privada	Removida	250	100	100
Bela Vista (Fazendinha)	2014	Privada	Reintegração de Posse	341	341	
Império	2014	Privada	Reintegração de Posse	120	120	
Ocupação Costa e Silva	2008	Pública Municipal	Reintegração de Posse	54	54	
Ocupação 20 de Setembro	2014	Privada	Reintegração de Posse	170	170	
Ocupação São Luiz	2014	Privada	Reintegração de Posse	300	300	
Ocupação Rincão +	2014	Pública	Reintegração	420	20	

<sup>38</sup>Para esta pesquisa foram utilizadas as informações coletadas na Missão de Investigação realizada nos dias 15 e 16 de dezembro de 2016, que envolveu a visita em nove ocupações da cidade de Porto Alegre, uma audiência pública e uma publicação com o resultado da missão. Ainda, informações coletadas durante Audiência Pública realizada em 14 de dezembro de 2015 na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, articulada pelo FERU, cujo tema foram as ocupações de Porto Alegre.

Perdigão		Federal	de Posse			
----------	--	---------	----------	--	--	--

Fonte: Fórum Estadual de Reforma Urbana, 2014.

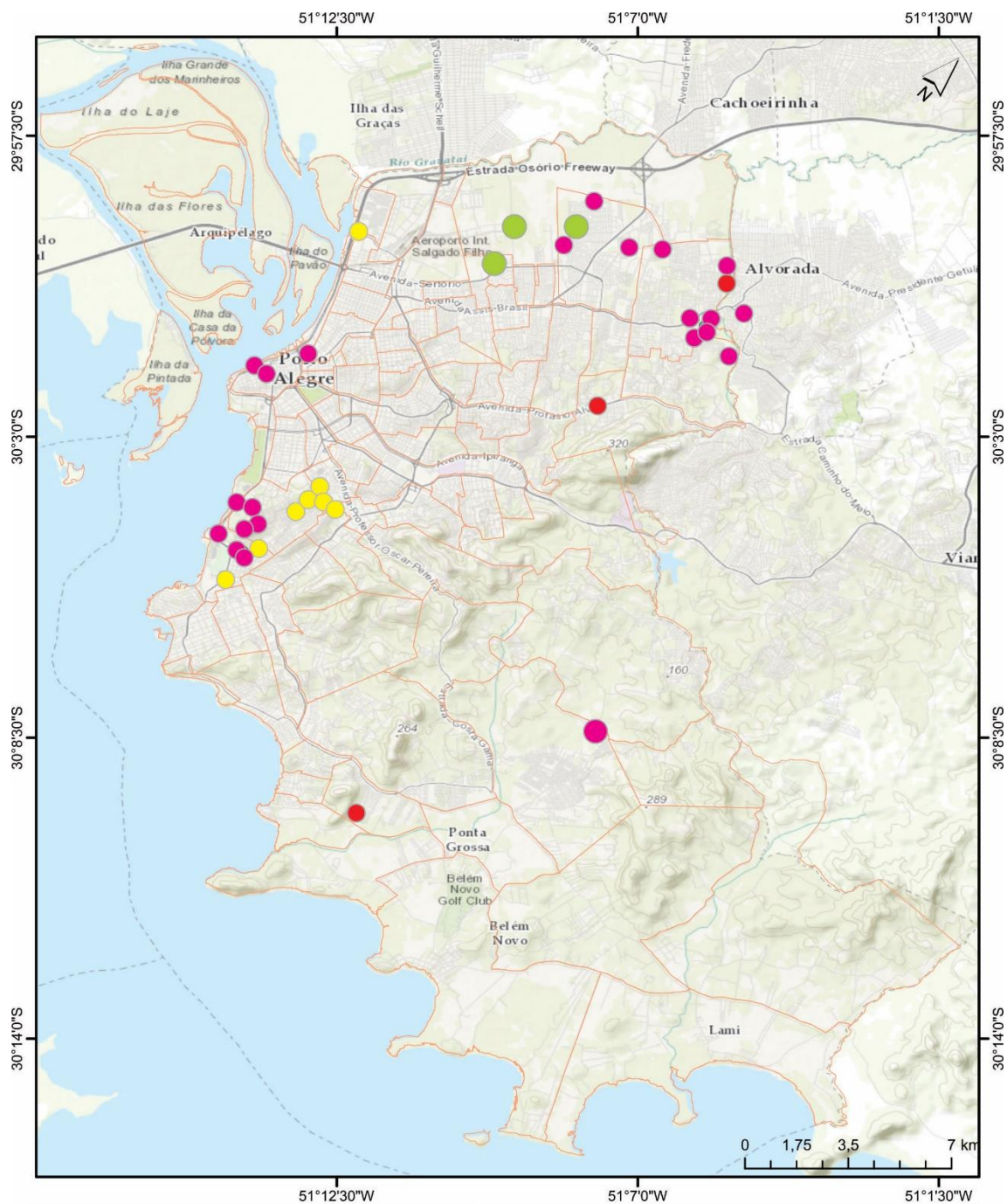
Os casos trazidos pelo FERU abarcam, além das comunidades que estão inseridas em projetos e que também são citadas pelo Observatório das Metrôpoles, aquelas que estão com ação de reintegração de posse, dentre as quais três comunidades que foram removidas nos anos de 2014 e 2015 por ações de reintegração de posse movidas pelos proprietários privados. As informações trazidas pelo Fórum das Ocupações<sup>39</sup> referem-se à ocupações mais recentes ocorridas na cidade de Porto Alegre, as quais se articularam em uma rede (Fórum) no ano de 2014 para buscar apoio político e pautar o tema da moradia na cidade. Dentre as ocupações listadas no Quadro 5, agregam-se mais quatro ocupações em áreas privadas e com ação de reintegração de posse: Ocupação 21 de abril, Progresso, Sete de Setembro e Cruzeirinho. As ocupações em áreas privadas e com ação de reintegração de posse destacadas acima foram também objeto de ação e monitoramento do Conselho Estadual de Direitos Humanos do Rio Grande do Sul (CEDH). Segundo os dados informados pelo CEDH<sup>40</sup>, em dezembro de 2015 havia mais de 60 áreas na região metropolitana de Porto Alegre com ação de reintegração de posse. A partir da sistematização informações acima descritas foi possível esboçar um mapa de conflitos para a cidade de Porto Alegre.

<sup>39</sup> O Fórum das Ocupações foi uma articulação que ocorreu em 2013 reunindo em torno de 20 ocupações da cidade de Porto Alegre.

<sup>40</sup> A tabela contendo a listagem destas áreas integra os Anexos desta pesquisa e foram disponibilizados pelo Conselho Estadual de Direitos Humanos ao Fórum Estadual de Reforma Urbana e ao Fórum das Ocupações, que cederam as informações para esta pesquisa.



**Figura 10: Conflitos territoriais em Porto Alegre**



**Legenda:**

- Comunidade removida.
- Comunidade com obra prevista ou em andamento
- Comunidade com reintegração de posse.
- Comunidade inserida em projeto.
- Município de Porto Alegre\_Bairros

**Mapa de Situação dos Conflitos Territoriais em Porto Alegre.**

Fonte dos Dados: IBGE (2016) - Google Earth (2016) - Dados de Campo.

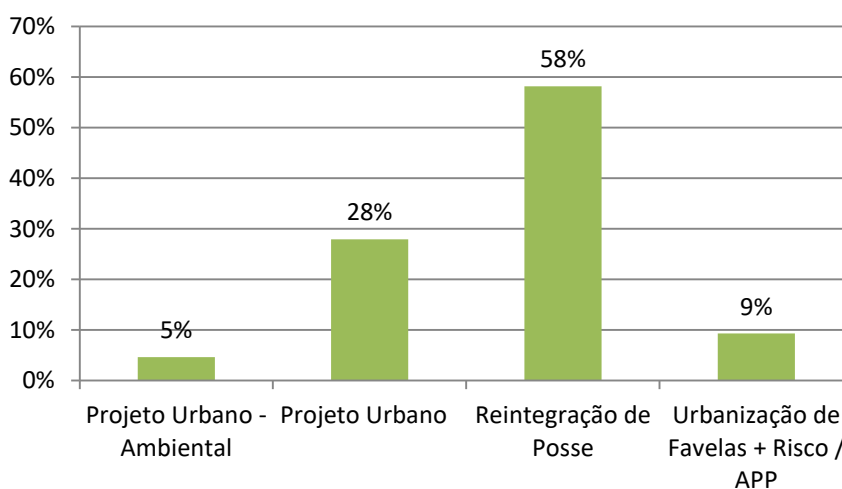
Datum: WGS84 - Projeção Lat/Long.

Elaborado por: Andrea Lemos.

Fonte: Elaborado pela autora (2016) com base em Observatório das Metrôpoles (2014), Fórum Estadual de Reforma Urbana (2014), Fórum das Ocupações (2014) e Conselho Estadual de Direitos Humanos (2015).

A partir dos dados coletados para as 43 ocupações identificadas no âmbito desta pesquisa, foram encontrados quatro motivos ou justificativas para os conflitos vividos pelas comunidades: reintegração de posse, projeto urbano, projeto urbano-ambiental<sup>41</sup>, urbanização de favelas + Áreas de Risco associada à Áreas de Preservação Permanente (APP) . Dentre essas categorias, a reintegração de posse foi a justificativa para 58% dos casos levantados, seguido pelo projeto urbano com 28%.

**Gráfico 3:** Justificativa das remoções em Porto Alegre

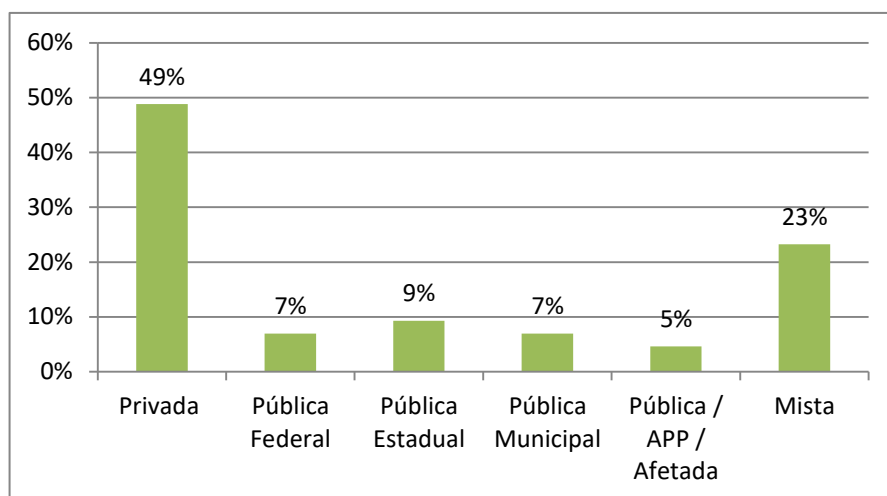


Fonte: Elaborado pela autora (2016) com base em Observatório das Metrôpoles (2014), Fórum Estadual de Reforma Urbana (2014), Fórum das Ocupações (2014) e Conselho Estadual de Direitos Humanos (2015).

Com relação ao proprietário da terra, foram definidas seis categorias de domínio: privada, pública federal, pública estadual, pública municipal, pública/APP/afetada e mista. Diferente da realidade paulista, Porto Alegre apresentou 49% das ocupações levantadas em áreas privadas, seguida das áreas de propriedade mista com 23% e das áreas de domínio público, também com 23%, sendo 7% federal, 7% municipal e 9% federal.

<sup>41</sup> Projeto urbano-ambiental é quando a intervenção traz em suas justificativa questões relacionadas à recuperação do ambiente natural.

**Gráfico 4:** Tipos de propriedade



Fonte Elaborado pela autora (2016) com base em Observatório das Metrôpoles (2014), Fórum Estadual de Reforma Urbana (2016), Fórum das Ocupações (2014) e Conselho Estadual de Direitos Humanos (2015).

Os dados coletados para Porto Alegre mostram que há cerca de 10.200 famílias com remoção/despejo previsto e, destes, 2.200 já foram efetivados. Verifica-se que, do universo das remoções, 1.282 famílias foram removidas de áreas que ocupavam para fins de moradia há mais de 30 anos. O dispositivo para essas remoções foram projetos urbanos e projetos urbano-ambientais. As ações de reintegração de posse foram responsáveis pela remoção de 950 famílias. Importante destacar que essas remoções ocorreram em áreas com ocupações de menos de cinco anos.

**Quadro 6:** Ocupações em Porto Alegre

Nome	Ano de Início	Situação	Remoções	
			Prevista	Efetivada
Vila Icaraí I	> 30 anos	Removida	254	254
Vila Icaraí II	> 30 anos	Obra prevista ou em andamento	240	*
Cruzeiro	> 30 anos	Obra prevista ou em andamento	80	*
Tronco	> 30 anos	Obra prevista ou em andamento	386	*
Vila dos Comerciantes	> 30 anos	Obra prevista ou em andamento	10	*
Gastão Mazzeron	> 30 anos	Obra prevista ou em andamento	143	*
Vila Maria	> 30 anos	Obra prevista ou em andamento	74	*
Cristal / Divisa	> 30 anos	Inserida em Projeto	410	*
Vila Areia / Tio Zeca	> 30 anos	Obra prevista ou em andamento	150	*
Silva Paes	> 30 anos	Obra prevista ou em andamento	175	70

Ocupação Sarai	2012	Reintegração de Posse	40	*
Lanceiros Negros	2015	Reintegração de Posse	98	*
Dique I e Dique II	> 30 anos	Inserida em Projeto	1479	798
Nazaré	> 30 anos	Inserida em Projeto	1291	*
Floresta	> 30 anos	Inserida em Projeto	200	160
União Santa Teresa	> 30 anos	Inserida em Projeto	90	*
Ecológica	> 30 anos	Inserida em Projeto	90	*
Gáucha	> 30 anos	Inserida em Projeto	175	*
Padre Cacique	> 30 anos	Inserida em Projeto	30	*
Dois Irmãos	2014	Removida	200	200
Morada dos Ventos	2014	Removida	100	100
Bela Vista	2014	Reintegração de Posse	341	*
Império	2014	Reintegração de Posse	120	*
Vinte de Setembro	2014	Reintegração de Posse	170	*
São Luiz	2014	Reintegração de Posse	300	*
Rincão + Perdigão	2014	Reintegração de Posse	20	*
Vinte e Um de Abril	2014	Reintegração de Posse	110	*
Progresso	2014	Reintegração de Posse	250	*
Sete de Setembro	2012	Reintegração de Posse	176	*
Marcos Klassman	2014	Reintegração de Posse	400	*
Ocupação Avipal	2014	Removida	500	500
Ocupação da Faustino	2014	Reintegração de Posse	650	*
Ocupação B		Removida	70	70
Ocupação C		Reintegração de Posse	280	*
Vinte de Novembro	2006	Removida	80	80
Costa e Silva	2008	Reintegração de Posse	54	*
Caminho Novo	2014	Reintegração de Posse	10	*
Ocupação A		Reintegração de Posse	13	*
Ocupação B		Reintegração de Posse	30	*
Ocupação C		Reintegração de Posse	70	*
Ocupação D		Reintegração de Posse	450	*
Ocupação E		Reintegração de Posse	180	*
Ocupação Cruzeirinho		Reintegração de Posse	300	*
			<b>10289</b>	<b>2232</b>

Fonte: Fonte: Elaborado pela autora (2016) com base em Observatório das Metrôpoles (2014), Fórum Estadual de Reforma Urbana (2014), Fórum das Ocupações (2014) e Conselho Estadual de Direitos Humanos (2015).

Observa-se, no Quadro 6, que nos casos de remoções provocadas por projetos, há previsão de atendimento da demanda de moradia, seja por

reassentamento, aluguel social, compra antecipada ou bônus moradia<sup>42</sup>. Ou seja, a política que promove a remoção também busca dar conta de atender a demanda por novas moradias. De outra sorte, aquelas que decorrem de ações de reintegração de posse ficam desassistidas deste atendimento, isto é, não recebem uma proposta alternativa para moradia. Para o Poder Executivo, atender essas famílias é “furar a fila” do sistema:

[...] as famílias devem buscar outro destino. Os moradores deveriam ter se organizado através de uma cooperativa para afirmar o interesse em adquirir posteriormente a área, sensibilizando assim a Justiça no julgamento do caso. Não podemos incentivar ocupações porque seria furar a fila, as demandas chegam via Orçamento Participativo. A Prefeitura de Porto Alegre não pode largar tudo o que vem fazendo para resolver estas questões, até porque há gente esperando de forma ordeira, organizada, no Orçamento Participativo (Superintendente de Ação Social do Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre, Maria Horácia Ribeiro, em entrevista a Müller, 2013).

Mesmo quando a remoção parece algo natural e irreversível, como é o caso daquelas que decorrem de projetos urbanos, ambientais e que visam o desenvolvimento da cidade, os moradores questionam as remoções e as alternativas de moradias ofertadas pelo poder público, como exemplificam os depoimentos dos moradores da Vila Tronco:

Vou ser obrigada a sair, estou procurando casa há mais de seis meses. Com a indenização de R\$ 52.000,00, não consigo comprar nada. Não sei onde vou morar, não tenho certeza de nada na minha vida. (B.R – moradora da Vila Tronco apud BRASIL, 2013 p. 18).

A prefeitura nos jogou na rua. A prefeitura avaliou o meu imóvel como alvenaria popular e depois como alvenaria precária. A prefeitura considerou 90 m<sup>2</sup> de área a menos. (J.O.B – morador da Vila Dique apud BRASIL, 2013 p. 22).

Nas falas observa-se os questionamentos com relação aos valores pagos, tanto como indenização como para a compra antecipada /Bônus Moradia. No caso da indenização, os valores ofertados foram referentes apenas à avaliação da construção, não foram computados os valores da terra. As famílias que foram atingidas na Vila Tronco têm a sua posse reconhecida constitucionalmente, através do usucapião urbano ou da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia – CUEM. Tanto um quanto o outro são consequências de uma ação de regularização fundiária que é aguardada pela famílias da Tronco há mais de dez anos. Se a posse

---

<sup>42</sup>Essas são as alternativas propostas pelo Poder Executivo de Porto Alegre para atender às demandas de remoção vinculadas aos projetos.

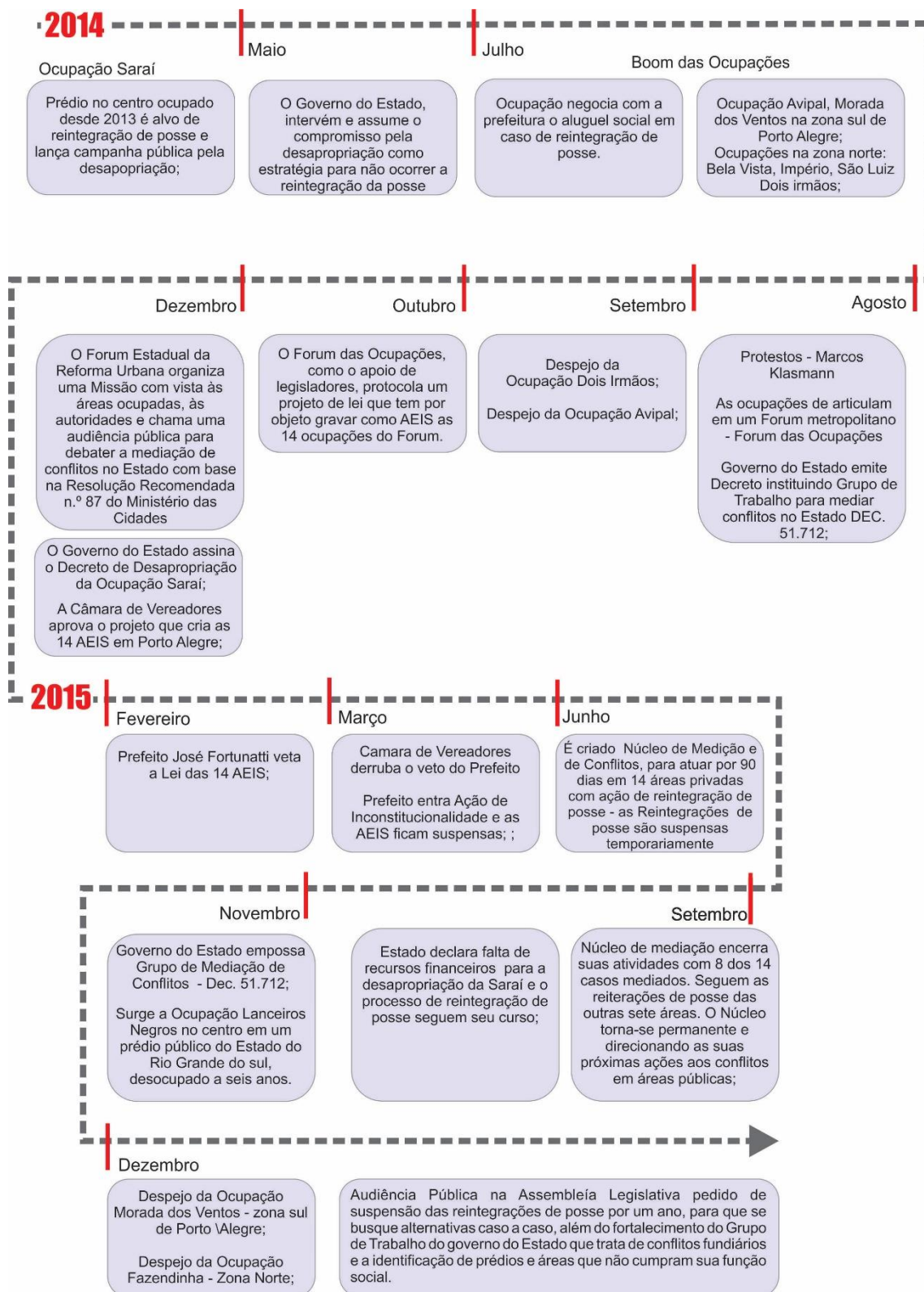
é um direito, essas famílias também deveriam ser indenizadas pelas suas posses.

O rompimento com as relações de trabalho e geração de renda e a alteração do cotidiano das famílias também evidenciam tensões e conflitos acerca do uso do território:

Tenho R\$ 30.000,00 para receber de clientes, tenho 4 filhos e tenho problemas de saúde. Fui avisada que seria removida daqui, em junho de 2012. Meu comércio é todo legalizado, eu pago R\$ 500,00 por mês de aluguel. Isso é meu ganha pão, é o sustento dos meus filhos. Onde vou trabalhar ? Não posso sair daqui (M.L.S.C - Locatária de loja que será desapropriada há na vila Tronco apud BRASIL, 2013 p. 18).

Manda quem pode, obedece quem precisa. Vai me causar muito transtorno, tenho dois filhos. Trabalho com coleta de lixo urbano e pra onde querem que eu vá não tem lugar pra guardar o carrinho (S.R.G.S.A. – morador há 10 anos da Vila Dique apud BRASIL, 2013, p. 22).

Os dados coletados para contextualizar o quadro de conflitos de Porto Alegre apontam 25 ações de reintegração de posse, com seis despejos executados sem uma ação estatal que apontasse uma alternativa de moradia. O período entre 2014 e 2015 foi marcado pelo surgimento de novas ocupações na capital gaúcha, pondo em evidência as tensões em torno do acesso à terra e à moradia. A partir de uma pesquisa junto aos meios de comunicação local sobre ocupações em Porto Alegre e do acompanhamento desta pauta junto aos movimentos de reforma urbana do estado, foi possível traçar uma linha do tempo que sintetiza o quadro vivido na cidade de Porto Alegre nestes últimos dois anos:



Fonte: Elaborado pela autora (2016).

O quadro dos conflitos territoriais em Porto Alegre, intensificado nos últimos dois anos, mostra o tensionamento dos movimentos sociais junto ao Poder

Judiciário, Executivo e Legislativo utilizando as mais diversas estratégias de organização e articulação. Estas articulações não nasceram neste período, são anteriores e foram responsáveis pelo delineamento de varias ações institucionais, em termos de normas e de políticas em nível nacional, que têm por objetivo enfrentar o tema dos conflitos territoriais no Brasil.

### 3.4 UMA POLÍTICA BRASILEIRA PARA OS CONFLITOS TERRITORIAIS

O tema dos despejos e das remoções são pauta da Organização das Nações Unidas (ONU) desde o ano 2000, quando a Comissão de Direitos Humanos (hoje Conselho de Direitos Humanos) nomeou um Relator Especial para o Direito à Moradia Adequada, com o objetivo de elaborar um relatório sobre a situação do direito à moradia no mundo, bem como dos demais direitos a ele relacionados como direito das mulheres à moradia, a discriminação no acesso à moradia, os despejos e remoções forçadas e o impacto da crise financeira internacional sobre o direito à moradia. Era função desta relatoria também promover a cooperação internacional entre os governos, a ONU e as organizações da sociedade civil, bem como tecer recomendações aos Estados-nações sobre o direito à moradia.

Em 2004, o tema das remoções foi a pauta principal desta relatoria materializada na elaboração dos Princípios Básicos e Orientações para Remoções e Despejos causados por Projetos de Desenvolvimento. Para o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, as remoções ou despejos forçados são:

[...] a retirada definitiva ou temporária de indivíduos, famílias e/ou comunidades, contra a sua vontade, das casas e/ou da terra que ocupam, sem que estejam disponíveis ou acessíveis formas adequadas de proteção de seus direitos (ONU, 2007).

Na leitura do Comitê, os despejos “intensificam a desigualdade, os conflitos sociais e a segregação” atingindo principalmente as camadas mais pobres da população, as mais vulneráveis socialmente e economicamente (ONU, 2007, p. 16). Para o Comitê são vários os agentes que podem atuar em defesa e pela defesa e promoção dos direitos humano em um contexto de despejos, muito embora seja responsabilidade dos Estados-nação, signatários dos acordos e pactos internacionais aplicar os direitos humanos e as normas humanitárias através das suas políticas públicas, para assegurar o respeito a todos os direitos humanos



consagrados nos tratados vinculantes em situações que envolvem as remoções forçadas.

Na esteira deste processo, o Brasil realizou em julho de 2006 um Seminário Nacional sobre os Despejos, que teve por objetivo promover o debate sobre as causas e as consequências dos despejos e propor diretrizes, atividades e medidas concretas a serem adotadas para diminuir os despejos no país. Deste encontro, que reuniu representantes do Poder Judiciário e dos movimentos sociais do país, saíram os princípios e as diretrizes que em 2009 fundamentaram a Resolução Recomendada nº 87 do Conselho das Cidades<sup>43</sup>. Este documento elaborado em 2006 foi denominado de Plataforma Brasileira para Prevenção de Despejos<sup>44</sup>.

Esta plataforma define medidas para a prevenção de despejos a serem aplicadas pelos três poderes do Estado. Estas medidas estão apresentadas no Quadro 7:

**Quadro 7:** Medidas para prevenção de despejos

<b>Medidas de prevenção de despejos que devem ser tomadas pelo Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário)</b>	<b>Medidas jurídicas, processuais e administrativas contra despejos a serem tomadas pelo Estado, Juízes e Promotores de Justiça</b>
<p>1. Incorporar a legislação internacional de direitos humanos à legislação doméstica e revogar a legislação desconforme que permite despejos e que criminaliza os movimentos sociais;</p> <p>2. Destinar os imóveis não edificados, não utilizados ou subutilizados para programas habitacionais de interesse social e para a reforma agrária.</p> <p>3. Aplicar o IPTU progressivo e IPTU progressivo no tempo visando à justa distribuição dos custos e benefícios do processo de urbanização e para penalizar a propriedade especulativa.</p> <p>4. Retomar os imóveis invadidos irregularmente por população de alta renda com aplicação das penalidades e compensações cabíveis.</p> <p>5. Alterar legislação para estabelecer um tamanho máximo para a propriedade rural.</p> <p>6. Aplicar os dispositivos legais relativos ao abandono e ao abandono presumido (art. 1276 do Código Civil) revertendo as propriedades vazias e abandonadas para fins de reforma</p>	<p>1. Adoção do princípio da precaução nas ações possessórias, que envolvam comunidades pobres e grupos vulneráveis.</p> <p>2. Concessão de medidas liminares de reintegração de posse e medidas similares somente mediante a oitiva e participação dos réus na audiência de justificação prévia e comprovação pelo autor da posse alegada. Vedar a concessão de medida liminar sem que reste comprovado o cumprimento da função social da propriedade. Ou: Eliminar do CPC a possibilidade de concessão de liminares em ações possessórias.</p> <p>3. Intimação do órgão responsável pela política habitacional e fundiária da Prefeitura Municipal, Estado e/ou União e do Ministério Público, quando for observada existência de interesse</p>

<sup>43</sup> Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.

<sup>44</sup> A Plataforma Brasileira para Prevenção de Despejos foi publicada em 19/07/2006 e está disponível em <http://www.polis.org.br/uploads/706/706.pdf>.

<p>agrária e urbana.</p> <p>7. Alterar a legislação para estabelecer que o descumprimento da função social da propriedade implique violação à ordem urbanística e que a não aplicação dos instrumentos de cumprimento da função social da propriedade possa responsabilizar o poder público municipal por improbidade administrativa.</p> <p>8. Criar fundos públicos de financiamento e subsídio do acesso da população à terra e à moradia adequadas; destinar maior dotação orçamentária para os fundos existentes; criar de conselhos democráticos e com a participação direta da população para a gestão desses recursos.</p> <p>9. Estabelecer que as terras desapropriadas devem ser pagas com base no valor declarado no IPTU ou ITR e que aquelas com incidência de trabalho escravo devem ser confiscadas.</p> <p>10. Garantir a compensação e a indenização imediatas e em valor suficiente para adquirir moradia e terra em condições semelhantes à anterior ao morador despejado, bem como o devido processo legal, assistência jurídica gratuita para defesa/ação judicial, o reassentamento adequado, a restituição de moradia e propriedade, inclusive nos casos em que a violação seja cometida pelo próprio Estado.</p> <p>11. Garantir a efetividade e a aplicação de instrumentos de permanência e segurança da posse: instituição de zonas especiais de interesse social (assentamentos informais urbanos e rurais) e de zonas especiais de interesse cultural (comunidades tradicionais), titulação e reconhecimento das posses exercidas para fins de moradia e cultivo, tarifas sociais para serviços públicos, isenção de IPTU e ITR, implantação de infraestrutura básica.</p> <p>12. Realizar o levantamento dos imóveis públicos ocupados por população pobre e/ou movimentos sociais, sobre os quais incidam ações de despejos, reintegração de posse ou reivindicatórias de propriedade, determinando a imediata suspensão e negociação.</p> <p>13. Demarcar e reconhecer os direitos de posse e propriedade das comunidades tradicionais, extrativistas e ribeirinhos sobre os territórios que ocupam, incluindo a implementação de políticas e programas que respeitem e preservem sua cultura, religião, modo produtivo e organização familiar e promovam a melhoria da sua qualidade de vida e do meio ambiente onde vivem. Garantir proteções especiais aos recursos naturais existentes nesses territórios, assegurando a participação das comunidades tradicionais na utilização, administração e conservação desses recursos.</p> <p>14. Abster-se de obter financiamentos para a política habitacional, agrária e fundiária advindos de órgãos nacionais e internacionais de cooperação, tais como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Nacional de Desenvolvimento, cujos programas e projetos</p>	<p>ou competência desses órgãos sobre a matéria.</p> <p>4. Efetivar a citação de todas as pessoas afetadas pela ação judicial, inclusive a do cônjuge, para assegurar a ampla defesa.</p> <p>5. Realização de inspeção judicial no local do conflito pelo juiz da causa para identificar a natureza da posse exercida pela comunidade ou grupo afetado; o número de crianças, mulheres, idosos e pessoas portadoras de deficiência; e as medidas mitigadoras ou compensatórias que devem ser adotadas pelo proponente do despejo e/ou pelo poder público competente.</p> <p>6. Intimação dos órgãos públicos competentes para prestar ajuda humanitária e de natureza social às famílias ou comunidades afetadas por ações de despejo, reintegrações de posse, reivindicatórias de propriedade, especialmente para grupos vulneráveis e portadores de necessidades especiais, com base em autocircunstanciado lavrado pelo juiz após a inspeção judicial, garantindo-se o cumprimento do Estatuto do Idoso, Estatuto da Criança e do Adolescente.</p> <p>7. Exigência de que o ente público ou privado promotor da ação de despejo, reintegração de posse ou reivindicatória de propriedade apresente ao juízo estudo de impacto social, ambiental, de vizinhança e/ou econômico, conforme o caso, para determinar os impactos negativos sobre a população afetada no caso do despejo envolver elevado número de famílias, movimentos sociais e/ou grupos vulneráveis vivendo em assentamentos informais, urbanos ou rurais.</p> <p>8. Intimação da Defensoria Pública Estadual para assegurar às famílias, comunidades ou grupos que não tenham condições de contratar advogado ou arcar com as despesas processuais sem prejuízo do sustento próprio, a devida defesa legal.</p> <p>9. Atuação do juiz como conciliador e mediador do conflito fundiário,</p>
---	---

<p>resultem no reassentamento, deslocamento ou despejo forçado de famílias e comunidades pobres e de grupos vulneráveis.</p> <p>15. Atualizar os cadastros de terras e registros públicos relativos à propriedade imóvel visando a retomada de terras que foram griladas ou apropriadas ilegalmente e sua destinação para fins de reforma urbana e agrária, e disponibilizar as informações cadastrais para órgãos e entidades públicas afetos à questão habitacional e fundiária.</p> <p>16. Realizar consultas à população, grupo ou comunidade ameaçada de traslado ou reassentamento, mesmo que em condições excepcionais, para obtenção de seu consentimento, concedido livremente e com conhecimento de causa.</p> <p>17. Implementação, pelo governo federal, de Comissão Permanente de Prevenção de Despejos (Urbanos e Rurais/Urbanos ou Rurais) no Brasil, tendo como objetivo monitorar e buscar soluções para situações de conflitos fundiários e violações dos direitos humanos (a Comissão também pode ser constituída pelos governos estadual e municipal). Criação de Promotorias de Terras, junto aos Ministérios Públicos Estaduais.</p> <p>18. Revisão do modelo energético brasileiro pela União, do ponto de vista da produção, distribuição e consumo, reconhecendo a primazia da função social da propriedade no caso de implantação de barragens ou outros empreendimentos que resultem no deslocamento forçado de populações.</p>	<p>garantindo o devido processo legal e o contraditório para o alcance de solução que assegure às famílias, comunidades, movimentos sociais e/ou grupos vulneráveis, adequado reassentamento, compensação ou indenização.</p> <p>10. A observância das condições previstas pela legislação internacional de direitos humanos, em especial a Convenção 169 da OIT, quando a ação versar sobre território ocupado por comunidades tradicionais, extrativistas ou ribeirinhas, e comunicação à esfera judicial competente para adotar medidas protetivas ao direito à terra e ao acesso e manejo dos recursos naturais.</p> <p>11. Adoção de jurisdição e procedimento judicial especial para as ações que versem sobre despejo, reintegração de posse, reivindicatória de propriedade e direitos reais de população, famílias ou comunidades desassistidas, grupos vulneráveis, comunidades tradicionais, extrativistas e ribeirinhas, de forma a assegurar a ampla defesa, o contraditório e a manifestação dos afetados.</p>
--	--

Fonte: Plataforma Brasileira de Prevenção de Despejos (2006).

Poucas das medidas apresentadas nesta Plataforma estabelecem um diálogo com o planejamento urbano. Dentre as 29 medidas, 7 estabelecem este paralelo, visto que focam na aplicação dos instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade que visam incidir no preço da terra e fazer cumprir a função social da propriedade. As demais medidas são direcionadas ao processo jurídico que envolve os despejos.

Em 2009, o Conselho das Cidades emitiu a Resolução Recomendada n.º 87 que recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos que considera:

Conflito fundiário urbano: disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade (BRASIL, 2009, art. 3º, inciso I).

A resolução do Conselho das Cidades define conflito fundiário e traz em seu

conteúdo duas ações centrais para o enfrentamento dos conflitos: a prevenção e a mediação. Por prevenção entende-se

[...] conjunto de medidas voltadas à garantia do direito à moradia digna e adequada e à cidade, com gestão democrática das políticas urbanas, por meio da provisão de habitação de interesse social, de ações de regularização fundiária e da regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo, que garanta o acesso à terra urbanizada, bem localizada e a segurança da posse para a população de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis (BRASIL, 2009, art. 3º).

Um conjunto de instrumentos do planejamento urbano são apontados como estratégia de prevenção dos conflitos, como a regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo em uma perspectiva que promova o acesso das populações mais vulneráveis à terra urbanizada. Também coloca o atendimento do passivo habitacional, tanto em nível de qualificação urbana e reconhecimento da posse da terra quanto de produção de novas unidades habitacionais, como formas de prevenir os conflitos fundiários. Segundo a Resolução do Conselho das Cidades, mediação é:

Processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito, instituições e órgãos públicos e entidades da sociedade civil vinculado ao tema, que busca a garantia do direito à moradia digna e adequada e impeça a violação dos direitos humanos (BRASIL, 2009, art. 3º).

A Resolução do Conselho das Cidades reconhece a multidisciplinariedade e multisetorialidade implicada nos conflitos fundiários ao colocar a mediação como um processo que envolve os diferentes atores implicados, desde as partes diretamente envolvidas, passando por instituições e órgãos públicos e envolvendo a sociedade civil. Ela também recomenda o monitoramento dos conflitos e define as competências das três esferas de governo (BRASIL, 2009, art. 6º) indicando a estruturação de mediação de conflitos que envolvam os diferentes atores, nos estados e nos municípios.

As ações previstas pela Resolução Recomendada não se estruturam em uma política nos moldes do que foi previsto. Ações pontuais e iniciais buscando divulgar a política foram realizadas pela Secretaria dos Programas Urbanos do Ministério das Cidades<sup>45</sup>. Contudo, a falta de uma estrutura institucional e técnica e sem os aportes financeiros necessários, a estruturação e implementação da política inviabilizaram o seu avanço.

---

<sup>45</sup>Seminário Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, 28 a 30 de Abril, São Paulo.

### 3.4.1 Conflitos territoriais no Rio Grande do Sul: arranjos institucionais para mediação

A partir das premissas trazidas nacionalmente e das tensões exercidas pelos movimentos sociais no Estado (Executivo e Judiciário) diante da conjuntura vivida especialmente na região metropolitana de Porto Alegre com relação às ações de reintegrações de posse, uma estrutura de mediação de conflitos se formou no Estado do Rio Grande do Sul no ano de 2015.

Em dezembro de 2014, o Fórum Estadual de Reforma Urbana organizou uma missão de investigação e denúncia (FOGLIATTO, 2014) que envolveu a visita de nove áreas com ações de reintegração de posse, uma audiência pública e a visita aos atores públicos implicados nas questões relatadas, como o Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), a Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul e o Ministério Público do Rio Grande do Sul (MP-RS). A ação teve por objetivo dar visibilidade à pauta das ocupações e abrir uma mesa de negociação com os atores estatais nos moldes do proposto pela Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos (FERU, 2016). Como resultado desta estratégia foi instituído, em junho de 2015, um grupo de trabalho interinstitucional de mediação e conciliação de conflitos fundiários que, em caráter experimental, buscou mediar o conflito vivido por 14 ocupações de Porto Alegre.

Durante os 90 dias da sua atuação foram atendidas 1835 famílias. Fizeram parte do grupo de mediação a Defensoria, o MP-RS, o Poder Judiciário e o Poder Executivo do estado e do município. Neste período foram realizadas 40 audiências. Em oito casos as mediações obtiveram êxito e o despejo foi evitado<sup>46</sup>. A Defensoria Pública do Estado avaliou a estrutura de mediação como eficiente (DEFENSORIA..., 2015) e anunciou que os trabalhos seriam prorrogados por mais 90 dias para atender casos de conflitos em áreas públicas e para elaborar um protocolo de atuação a para expandir a experiência para outras cidades do estado.

Segundo a Defensoria Pública, os conflitos fundiários<sup>47</sup> são vistos, primeiramente, como uma consequência da falta de moradia, sendo dever do Poder Executivo a sua provisão.

---

<sup>46</sup>Em junho de 2016, na finalização desta pesquisa, em dois dos casos que não houve o acordo, as famílias foram despejadas.

<sup>47</sup>As autoridades e os movimentos sociais utilizam essa terminologia para se referir aos conflitos que tem a posse da terra como mote.

A proposta da estrutura de mediação de conflitos demonstra avanços no sentido da construção de acordos entre “proprietários” e “ocupantes”, mas acordos que partem da perspectiva do “direito de propriedade” e não contam com a ação ou apoio do poder público com aporte de recursos, projetos ou até mesmo construção de moradias para solucionar o caso, deixando o atendimento da demanda por moradia na mão dos proprietários e na sua livre opção em construir ou não um acordo com as famílias. Esta forma de abordagem reduz o conflito de ordem territorial à uma demanda de produção de casas, e não ataca o cerne da questão.

Existe uma questão cultural com relação à terra, como algo que tem que ser individualizado e apropriado por alguém que quer ter ela como sua propriedade [...] É aí que pega toda essa questão de conflito [...] É isso que tentamos romper. Quando a gente faz uma ocupação é para provocar essa reflexão na sociedade, se não ela não enxerga que tem problemas. O Movimento tem o papel de ser o provocador desta reflexão na sociedade. O que é que tem que fazer para que todos tenham as mesmas condições de acessar todos os bens e serviços que a cidade oferece (Ezequiel, Movimento Nacional de Luta pela Moradia).<sup>48</sup>

Na perspectiva do Direito à Cidade, há muito que avançar, e os movimentos sociais tem muito para contribuir nesta caminhada, pois através das suas ações, provocam as reflexões que mostram que, o conflito por terra, transcende o teto e as paredes de uma moradia. Ele envolve as relações e correlações de forças que distintos atores sociais exercem, de forma direta ou indireta, sobre um determinado território, desde a sua ocupação.

---

<sup>48</sup>Entrevista concedida à autora em 20 de julho de 2016.

#### 4 O TERRITÓRIO: A OCUPAÇÃO DA ÁREA DA FASE NO MORRO SANTA TERESA

O Morro Santa Teresa está localizado na zona sul de Porto Alegre, estando delimitado, pelas Ruas Padre Cacique, Miguel Couto, Taquari, Cai, Orfanatrópio, Clemente Pinto, Mariano de Matos, José de Alencar e Corrêa Lima. Possui relação direta com o cartão postal de Porto Alegre, o Rio Guaíba. Atualmente a sua ocupação é diversa, concentrando distintos usos, desde as residências de baixas e altas densidades, e das mais diversas faixas de rendas, passando pelos usos comerciais, de prestação de serviços, institucionais e áreas de preservação ambiental.

**Figura 12:** Localização do Morro Santa Teresa – Porto Alegre



Fonte: Base Cartográfica: Secretaria de Urbanismo de Porto Alegre<sup>49</sup> Elaboração a autora

Ele está inserido entre os bairros Menino Deus, Cristal, Teresópolis e Medianeira e envolve o topo do morro e a sua encosta. Para além dos equipamentos e da ocupação institucional, o morro apresenta uma ocupação predominantemente

<sup>49</sup> Disponível em: [www.portoalegre.rs.gov.br/smurb](http://www.portoalegre.rs.gov.br/smurb)

residencial com uma parcela de residências de alto padrão construtivo. Este tipo de ocupação foi impulsionada com a estruturação urbana promovida pelo poder público para a região das décadas de 1960 e 70 e com a chegada das estações de rádio e TV. As ocupações informais também são marca registrada do Morro Santa Teresa. Além daquelas que estão inseridas na área institucional da FASE – dentro da sua matrícula –, a encosta sul do morro abriga uma parcela significativa da chamada “Grande Cruzeiro”, um conglomerado de assentamentos informais que somam mais de 200.000 habitantes (IBGE, 2011).

#### 4.1 DO COLÉGIO SANTA THEREZA AO TERRITÓRIO MULTIFACETADO

O Morro Santa Teresa é um elemento que passa a marcar a paisagem urbana de Porto Alegre a partir da segunda metade do século XIX. Ele foi um delimitador físico importante na expansão da cidade para a zona sul, sendo o limite do Arraial do Menino Deus que se desenvolveu pelo Caminho de Belas – que remonta de 1818 – e se estendeu até encontrar os pés do Morro (HUYER, 2010, p. 43). Antes deste período, a área do Morro era ocupado por índios Arachane, pertencente à tribo do Guaranis, apontados como os moradores mais antigos das margens do Rio Guaíba, e que foram expulsos com a chegada dos Açorianos em 1714, mais pelas doenças trazidas pelos brancos do que devido a conflitos por disputa de terras.

Porto Alegre tem sua origem em três Sesmarias, uma porção ao norte que foi de Jerônimo de Ornelas e limitava-se com a Sesmaria de Sebastião Francisco Chaves, situada entre a Ponte de Pedra e a Ponta do Dionísio (atual Bairro Assunção), e a Sesmaria de Dionísio Rodrigues Mendes, na porção mais meridional.



**Figura 13:** Mapa das Sesmarias



Fonte: Huyer (2010) com adaptações da autora (2016).

O Morro Santa Teresa situava-se, portanto, na Sesmaria de Sebastião Francisco Chaves. Em 1845, com as iniciativas imperiais de construir uma escola no Morro Santa Teresa, inicia-se o processo de ocupação desta região conhecida como Praia de Belas, uma parcela da Sesmaria que vai desde a Ponte de Pedra até a Ponta do Melo. A área para a construção da escola foi adquirida por Dom Pedro II durante a sua passada pela cidade de Porto Alegre para assinar o acordo de paz Ponche Verde, que pôs fim à Guerra dos Farrapos (IPHAE, 2013).

O Colégio Santa Thereza foi proposto por Dom Pedro II, que iniciou suas

obras em 1846 com projeto elaborado pelo arquiteto francês Grandjean de Montigny. Trata-se de uma das duas únicas obras do período projetada fora da cidade do Rio de Janeiro. A obra foi iniciada e ficou abandonada por 18 anos. Segundo Braga (1998, p. 16),

O entusiasmo momentâneo provocado pela visita do Imperador acabou antes das obras da escola, iniciado em 1846, se ornassem visíveis. E por muito tempo o terreno permaneceu abandonado até que, em 1852, o Governo da Província dispensou o zelador e alugou a área para chácara.

Neste período, o problema do “menor abandonado” era uma realidade da cidade de Porto Alegre. Segundo Macedo (1982, p. 16),

Em 1773, no dia 06 de setembro, já na primeira sessão da Câmara de Vereadores instalada em Porto Alegre, era tema dominante o cuidado com os expostos.

Já os “expostos”<sup>50</sup>, eram responsabilidade da Câmara que, com o passar do tempo e o agravamento da situação, passou a ter dificuldades de manter esses menores, adotando como estratégia a criação de um hospital de caridade em 1803 (Santa Casa):

Assim sendo, a partir de 1837, por ordem de uma Lei Provincial (n.º 9 de 22 de novembro) a Santa Casa ficou responsável pelo cuidado das crianças expostas, que até então se encontravam sob a responsabilidade da câmara Municipal. Como existia em seus estatutos, a previsão do atendimento aos abandonados, a Instituição criou a Casa da Roda, para dar atenção às crianças órfãs, enjeitadas ou expostas, que recebia para exercer a tal função expressivas subvenções do Governo da província (FASE, 2002, p.13).

Esta realidade de abandono traça um paralelo com questões relativas ao “padrão moral” da época, que eram fortes e rígidos com as mulheres, mas também com a miséria de uma parcela significativa da população. Segundo Macedo (1982, p. 18), “[...] muitas das crianças recolhidas à Santa Casa de Misericórdia eram entregues pelos próprios pais, que não tinham condições de criá-las”. Esta situação de pobreza também é descrita por Pesavento (1998, p. 77) ao descrever o cotidiano da república na virada do século:

[...] a miséria das classes subalternas levava ao abandono das crianças recém-nascidas em terrenos baldios, nas ruas escuras ou na velha roda dos expostos da Santa Casa, para que alguma alma caridosa as criasse.

---

<sup>50</sup>Denominação dada para os recém-nascidos que eram abandonados pelos pais.

Em 1864, diante deste quadro de abandono do menor, o Padre Joaquim Cacique de Barros propôs ao Império a utilização da área e da edificação abandonada do Morro Santa Thereza para prestar assistência às orfãs desvalidas. Assim, o Padre recebeu do Imperador o terreno (de 74 hectares) e a edificação inacabada, em troca de sustentar e educar no mínimo 20 meninas indigentes, sob a inspeção do Governo da Província, mas sem aportes financeiros (FASE, 2002, p. 16). Sem recursos e sem amparos do governo e das instituições eclesiásticas, o Padre Cacique passou a apelar ao público “pondo-se a esmolar pela cidade” (BRAGA, 1998). Alguns anos mais tarde, o Governo da Província, contente com o trabalho incansável do Padre, extinguiu o Asilo Santa Leopoldina, que até então administrava, fundindo-o como o de Santa Thereza e transferindo para a administração do Padre as verbas que eram destinadas ao Santa Leopoldina (FRANCO, 2006, p. 89).

Concomitantemente, Porto Alegre ia se expandindo. Com o fim da Guerra dos Farrapos (1845) as muralhas que cercavam a cidade foram derrubadas e com isso foram surgindo os Arraiais Navegantes, São Miguel, São Manuel e Menino Deus – sendo o último localizado ao sul da capital e mais próximo ao Morro Santa Thereza.

Em 1881, foram iniciadas as obras do Asilo de Mendicidade Padre Cacique sob a coordenação do Engenheiro Álvaro Nunes Pereira. O Asilo, localizado próximo à Estrada da Praia (beira do Rio Guaíba, atual Avenida Padre Cacique) teve as suas obras paralisadas por um período por conta de uma campanha que entendia que ele estava muito próximo do Colégio Santa Thereza. Contudo, em junho de 1893 o Asilo foi inaugurado (PINHEIRO, 1944, p. 6). Neste ano, a Sociedade Humanitária passa a ser a mantenedora do Asilo Padre Cacique e da Escola Santa Thereza, que estão inseridas em 74 hectares de área no Morro Santa Teresa.

Após a implantação do Colégio e do Asilo junto à encosta do Morro, a região onde hoje se localiza a Avenida Padre Cacique, seguimento meridional da Praia de Belas, passa a ter uma maior expressão na malha viária de Porto Alegre. A instalação do Matadouro Público, na Chácara do Ourique (Praia de Santa Teresa) exigiu das autoridades municipais a melhoria do caminho que levava ao Matadouro, percurso que ia da atual José de Alencar até o Matadouro (pés do Morro Santa Thereza). Esse acesso acolheu a partir de 1896 os trilhos da estrada de ferro do Riacho que foi implantado para transportar os “cubos do Asseio Público” ao trapiche da Ponta do Melo, onde eram lançados no Rio Guaíba.

Em 1914, Porto Alegre desenvolveu o que seria o seu Primeiro “Plano Diretor”, o Plano Geral de Melhoramentos, elaborado pelo Engenheiro Arquiteto João Moreira Maciel. Foi um Plano basicamente viário, mas que apontou obras para a estruturação da cidade que acabaram sendo incorporados nos planos subsequentes e realizados, como o as Avenidas Júlio de Castilhos, Otávio Rocha e Borges de Medeiros (na altura da Rua Coronel Genuíno). Suas propostas não atingiram o Morro Santa Teresa que, neste período, ainda configurava-se como uma área de chácaras e matos apenas cortada pela antiga Estrada do Laboratório, atual Rua Corrêa Lima (FRANCO, 2006, p. 363).

Em 1932 a Sociedade Humanitária Padre Cacique inaugura o Asilo São Joaquim (atual sede administrativa da FASE-RS), que foi destinado para a criação e educação de menores desamparados (PINHEIRO, 1944, p. 18). O Asilo finaliza o projeto do Padre Cacique que, no ato da sua inauguração, já era falecido.

Em 1940, já eram visíveis os rumores de que o Estado pretendia encampar a Sociedade Humanitária Padre Cacique, alegando que as suas atividades não eram rentáveis (PINHEIRO, 1942, p. 9), fato que sofreu resistência e foi motivo de indignação por parte da administração da Sociedade Humanitária Padre Cacique. As três atividades da Sociedade Humanitária foram desenvolvidas e se sustentaram no tempo em virtude dos grandes esforços do seu patrono, Padre Cacique de Barros, o qual se descrevia como o “maior pedinte de Porto Alegre”<sup>51</sup>. Sobre a resistência da instituição:

É preciso ficar consignado que a Sociedade Humanitária Padre cacique progride e com as suas próprias forças, com a dedicação e a capacidade de trabalho dos seus órgãos, com as suas possibilidades, sem ter tido a – mínima cooperação – da Spaan – Sociedade Portoalegrense de auxílio aos necessitados - para corrigir falhas, defeitos ou ineficiências de sua atividade, enfim, o que pudesse justificar a afirmação de que esta Sociedade Humanitária não dava o rendimento possível, a tal ponto de se solicitar e por varias vezes a intervenção do Poder Público para dirigir ou controlar. (PINHEIRO, 1942, p. 12).

O relatório emitido pelo seu presidente em 1942 ainda traz elementos que mostram a postura estatal com relação aos menos favorecidos, descrevendo todos os investimentos públicos em hospitais e semelhantes dentre os quais nenhum

---

<sup>51</sup>Manifestação transcrita no relatório que o Presidente da Sociedade Humanitária Padre Cacique João Pitta Pinheiro escreveu em 1942 em resposta às manifestações do Estado em sobre encampar a instituição. PINHEIRO, João Pitta. Relatório Apresentado à Sociedade Humanitária Padre Cacique. Sociedade Humanitária Padre cacique, Porto Alegre, 1942.

destinado ao atendimento de menores e idosos abandonados. São deste período Hospital da Brigada Militar do Cristal, o Hospital São Pedro no Partenon, Hospital São Francisco, Pavilhão Daltro Filho da Santa Casa, Beneficência Portuguesa, Hospital Moinhos de Vento (sob a inspiração dos alemães), o Hospital Espírita, o Sanatório para Tuberculosos em Belém Velho e o Hospital de Clínicas.

O que é de admirar, pois, e não devemos silenciar nesta oportunidade e que deve impressionar a todo observador, interessado em bem observar, é que neste período, já bem longo, de quase meio século, não tenha surgido ainda um ou mais asilos para socorrer devidamente a mendicidade, sempre crescente, mormente quando se multiplicam, entre nós, as instituições de previdência social, entre cujos objetivos deveria ter afeição dominante a da proteção da velhice desamparada. (PINHEIRO, 1942, p. 13).

Neste período, as doações públicas para a entidade também passam a ficar mais escassas, o que contribui para o enfraquecimento financeiro da instituição e contribui com os argumentos do Estado que, em 1945, encampou a área de 74 hectares da Sociedade Humanitária Padre Cacique com todas as suas instalações. Neste mesmo ano, no âmbito de uma política nacional, o estado do Rio Grande do Sul, através do Decreto n.º 890, criou o Serviço Social de Menores - SESME, que tinha como finalidade prestar assistência social aos menores abandonados sob todos os aspectos. Segundo a FASE (2002, p. 16):

Constituindo-se numa sucursal do SAM, o SESME, criado em 1945, inicialmente era ligado à Secretaria do Interior e Justiça, porém no ano seguinte passou a funcionar junto ao Departamento Estadual de Saúde, mais tarde integrado à Secretaria da Saúde e Assistência Social. Com a criação do SESME, o Estado encampou todas as Instituições vinculadas a Sociedade Humanitária Padre Cacique, como o Asilo Santa Teresa, o de mendicidade e o São Joaquim. Segundo o decreto de intervenção, assinado pelo então Governador Ernesto Dornelles, estas instituições se integram a um Plano Geral de Assistência a Menores do Estado. (FASE, 2002, p. 16).

A Sociedade Humanitária Padre Cacique recorre à Justiça e, em 1949, através da Lei nº 713 de 4 de novembro de 1949, o Estado devolve para a instituição apenas o prédio do Asilo de Mendicidade.

Na década de 1950, novas construções e ampliações são realizadas na área do SESME: casas de moradia dos diretores, espaços das oficinas profissionalizantes, lavanderia central e Primeiro Módulo do Instituto Central de Menores. Neste período também se instalam na área do SESME as primeiras moradias de funcionários autorizados pelo Estado. A exploração de duas saibreiras na área também é iniciada, uma atrás da escola profissionalizante e outra mais ao

sul, nos limites da Rua Curupaiti. A TV Tupi é inaugurada em 1959, dando início ao processo de ocupação das antenas e emissoras de TV no Morro Santa Teresa.

Na década de 1960, o Brasil sofre importantes transformações políticas com a renúncia de Jânio Quadros e a resistência de alguns setores à posse do vice João Goulart. Nesta conjuntura, o Governo do Estado outorgou mais autonomia ao SESME e direcionou mais recursos para a instituição visando a sua qualificação e ampliação:

Nesse mesmo ano, segundo material do Diário de Notícias, a Assembleia Legislativa, a votar o orçamento do Estado para 1962, consignou uma verba especial para amparar um adequado programa de ação e reforçou as verbas do Juizado de menores e do Serviço Social de Menores. Com essa medida, o governador, na época, Leonel Brizola, autorizou prioridade para os investimentos correspondentes às obras de reformas e melhoramentos dos prédios onde funcionavam o Educandário São Joaquim (antigamente denominado asilo), a Escola Profissional Padre Cacique, o Instituto Infantil Ipanema e a Escola Pré-vocacional Ana Jobim. Através desta medida, também passou a ser prioridade o investimento relativo à construção do novo Instituto de menores, destinado a adolescentes do sexo masculino, a ser localizado na Praia de Belas<sup>52</sup> (FASE, 2002, p. 23).

Em 1962, a TV Gaúcha chega ao Morro Santa Teresa e, no campo das políticas do menor, também ocorrem transformações com reflexos no território. Diante do agravamento do quadro do menor no Estado, o Governador investe na construção de um novo prédio – o Instituto Central de Menores – no ano de 1962.

Nesse ano (1962), o Correio do Povo publicou sobre a problemática do “menor”, um artigo do Comissário E. W. Bergamann, que demonstra sua preocupação com o “sistema”, ao relatar a existência de três setores públicos diretamente ligados ao problema do menor – O Juizado de Menores, o SESME e a polícia. Destacando que estes órgãos funcionando de forma desconstruída converterão as casas de trânsito em “meros depósitos como tem sido desgraçadamente até os dias de hoje, onde menores permanecerão indefinidamente até que o juizado consiga resolver o problema de cada um (FASE, 2002, p. 23)<sup>53</sup>.

Observa-se, a partir das notícias do período, uma forte crítica ao sistema de atendimento do menor, com relação a sua política e a sua estrutura (material pessoal e instalações). É neste contexto que o então governador, Leonel Brizola, deu início as atividades de ampliação e reforma das unidades, e quando também tem início, a ocupação da área da institucional da atual FASE por funcionários da instituição. Era

---

<sup>52</sup>Este texto foi elaborado com base no Caderno da FASE (2002) que contém as notícias do Diário de Notícias dos dias 23 de novembro de 1960 (p. 3), 19 de junho de 1962 (p. 3), Correio do Povo de 14 de janeiro de 1962 (p. 12) e Diário de Notícias de 1º de fevereiro de 1962 (p. 1).

<sup>53</sup>Texto escrito a partir de notícia do Jornal Correio do Povo de 14 de janeiro de 1962 (p. 12) e Diário de Notícias de 01 de fevereiro de 1962 (p.1);

comum neste período o Estado autorizar (e até mesmo convidar) funcionários para utilizar as áreas do entorno das suas instituições para moradia. Isso ocorreu no caso do Hospital São Pedro no bairro Partenon, situação que deu origem às Vilas Salvador França e São Pedro e do Sanatório Partenon, que deu origem à Vila São Judas Tadeu, por exemplo. No caso da área da atual FASE no Morro Santa Teresa, a ocupação iniciada com autorização do Estado deu origem à Vila Padre Cacique, localizada no entorno próximo das instalações institucionais. Segundo a moradora da região Nádia Pacheco,

Meus pais, quando casaram (1958), compraram um terreno com uma casa em Ipanema, que dava para o lado da praia. Na época a minha mãe já trabalhava aqui, no Asilo São Joaquim, que abrigava crianças de seis a doze anos. É onde funciona a administração da FASE hoje. Quando os dois começaram a trabalhar o chefe disse, venham para cá, é mais fácil chegar e sair. Aqui tinha uma nascente de água que secou. Era um tipo de lagoa, a água era límpida e a gente ia nadar. Aqui minha mãe cuidava de quase 200 meninas (Nádia Maria Pacheco, moradora da Vila Padre Cacique apud SEIDL 2010, p. 44.).

Quando meu pai veio pra tudo era administrado por padres. O padre Moroco, que é vivo ainda, cuidava de tudo. Isso aqui era mata nativa, não tinha aterro e a gente pescava ali, naquela sobra. [...] Meu pai, que era funcionário do Estado, e a minha mãe dedicaram a vida inteira à causa do menor. Minha mãe foi cozinheira, monitora e costureira. Meu pai foi monitor e auxiliar de manutenção (Júlio Pacheco, atual Presidente da Associação de Moradores da Vila Padre Cacique apud SEIDL 2010, p. 42).

As obras do novo prédio, o Instituto Central de Menores, foi entregue ao SESME ainda em 1962, mas somente foi ocupado em 1964, durante o regime militar, não como abrigo para menores, e sim como prisão para os presos políticos da época.

Quando Ildo Meneguete assumiu o governo, ele não mexeu muito na questão da criança, pois esperava fazer um atendimento dentro do sistema que estava se criando na época. [...] Em 1964, época do golpe, o prédio do ICM ainda não fora ocupado, estava vazio. Ele foi inaugurado e fechado depois da inauguração. [...] Foi aí então, que colocaram presos políticos lá aproveitando o sistema de carceragem que havia (KRUG, J.G apud FASE, 2002.p. 34).

No golpe de 64 [...] um enorme contingente de presos foi para o prédio do ICM. Foi quantidade de pessoas para lá, deputados, professores universitários, etc. Alguns ficaram presos por muito tempo, até meses [...]. Um dos que esteve preso lá foi o professor Joaquim Felizardo, criador da Secretaria Cultural e Porto Alegre, falecido há 10 anos. Ele era sobrinho do Luiz Carlos Prestes (LEITE, L.O apud FASE, 2002.p. 34).

No final da década, em 1969, o SESME vira FEBEM, Fundação do Bem Estar

do Menor, através da Lei Estadual n.º 5.747/1969, que a institui como uma entidade de direito privado com autonomia administrativa e financeira. Também é deste período as ocupações que deram origem à vila União Santa Teresa, como relata Gabriel Nascimento:

Eu vim para cá em 1966, faz 44 anos. Era bem difícil, tudo campo. Não tinha ônibus, não tinha luz, pegava água lá onde hoje é o Colégio Santa Rita. [...] Quando cheguei por aqui, conheci um velho que era guarda da FEBEM. Ele queria ir embora e vender a casinha de madeira. Comprei e fui na FEBEM para fazer um documento com o Coronel que manda ali, registrado em Cartório me autorizando a morar aqui. Ele disse: Oh, tu vai morar lá, mas tu vai ficar de guarda. No final ele me largou uma brasa quente na mão, o pessoal vinha todo dia aqui e todo mundo queria entrar. Eu não podia deixar. Mas as pessoas tinham razão. Sem ter onde morar, queriam construir aqui. Aí pensei, quer saber de uma coisa? Não vou cuidar mais de nada, eu só me incomodo. Não queria criar inimizades (Gabriel Nascimento, morador da Vila União Santa Teresa apud SEIDL 2010, p. 45).

O Golpe Militar em 1964 pôs fim a um regime democrático e deu início a um período de regime autoritário e nacionalista, passando a ser este o contexto no qual as políticas públicas e o planejamento urbano serão propostos e desenvolvidos. Em termos de planejamento urbano, o período da ditadura consolidou um ideário de planejamento urbano tecnocrático e centralizado. Para Rolnik (1990, p. 6),

O quadro da rede brasileira de cidades reflete claramente o projeto urbano da ditadura militar. O conceito-chave desse projeto é o da integração nacional: completar a ocupação e unificação do país, sob uma territorialidade capitalista. Para isso, grandes projetos de ligação rodoviária (Transamazônica; Santarém - Cuiabá; Transpantaneira; Porto Velho - Manaus) pretenderam penetrar no centro e chegar às fronteiras do país. Ao mesmo tempo, polos econômicos foram criados (como a exploração do minério de Carajás ou o polo petroquímico baiano de Camaçari e o complexo siderúrgico de Vitória) e investiu-se pesado em infraestrutura (hidrelétricas, pontes, portos, que são exatamente os setores de emprego formal que mais cresceram no país no período de 60-80).

Trata-se de um momento em que o planejamento urbano adota uma perspectiva desenvolvimentista, a partir do qual o projeto de constituição da nação desloca-se para o eixo econômico, associado à ideia de “planejamento urbano integrado”. Para viabilizar esse projeto de desenvolvimento adota-se como estratégia a centralidade dos recursos e do poder no nível federal, limitando a intervenção municipal em termos de planejamento urbano.

Em consequência da criação do Sistema Nacional de Habitação em 1964 e dos reveses iniciais das tentativas de realizar conjuntos habitacionais independentes de qualquer planejamento das cidades em que se implantavam, foi acionado o Serviço de Habitação e Urbanismo (SERFHAU)



no Ministério do Interior, com a finalidade de compatibilizar os programas habitacionais com o desenvolvimento das cidades. A doutrina oficial do SERFHAU, inspiradora dos editais, dos financiamentos e da atuação dos fiscais que, viajando a partir do Rio de Janeiro, supervisionavam os trabalhos das equipes técnicas contratadas, consistia na pretensão de planejar conjuntamente quatro processos de desenvolvimento: o espacial, o econômico, o social e o institucional (RIBEIRO, 1992, p. 140).

Segundo Ribeiro (1992, p. 141), o caráter burocrático e centralizado de acompanhamento do trabalho das equipes locais pelo governo central, conspirou contra a qualidade dos planos produzidos e representou um recuo, no Rio Grande do Sul, com relação ao que já vinha sendo produzido em termos de planejamento.

Porto Alegre tinha vigente neste período o Plano Diretor de 1959, o qual sofreu duas alterações, uma em 1961 (Lei nº 2.330) e outra em 1966 (Lei nº 3.004). Esse Plano instituiu um Conselho Municipal do Plano Diretor e tinha como área objeto as zonas mais danificadas da cidade onde, no entendimento da época, seria mais urgente a regulamentação.

Importante destacar que a população de Porto Alegre já havia crescido 60%, quando comparada àquela existente no início dos anos 1950, década que iniciou a ocupação do Morro Santa Teresa através a instalação das estações de rádio e televisão (FRANCO, 2006, p. 363). Este crescimento populacional e, por consequência, territorial impulsionou as ocupações informais que ficaram de fora das estratégias previstas no Plano Diretor de 1959 (Lei nº 2046) e suas alterações. Neste período, o Plano Diretor zoneava a área do Morro Santa Teresa, na sua totalidade, como uma ZR 2 - Zona Residencial Tipo 2, definindo o seu sistema viário estruturador. Em termos regulatórios, era permitido construir até 10 vezes a área dos terrenos e a taxa de ocupação do solo era de 75%. As alturas eram medidas com relação à largura dos passeios e recuos de ajardinamento.

**Figura 14:** Mapa ilustrativo do Plano Diretor de 1959.



Fonte: Secretaria de Urbanismo de Porto Alegre<sup>54</sup>.

Em termos de estruturação urbana, Porto Alegre chega à década de 1970 com 885 mil habitantes e muitos dos projetos para a estruturação da cidade, propostos desde João Moreira Maciel (Plano Geral de Melhoramentos, 1914), executados. Contudo, a cidade também apresentava os problemas típicos dos grandes centros urbanos: o solo urbano precisava ser disciplinado, os transportes e a sua infraestrutura necessitavam de integração, e significativa parcela da população estava às margens da cidade formal.

As alterações propostas no Plano Diretor de 1959 tiveram como mote abraçar o crescimento da cidade, ou seja, foram alterações que alteraram o perímetro da cidade. Souza e Muller (1997, p. 104) esquematizaram o processo no seguinte Quadro 8.

**Quadro 8:** Alterações de perímetro de Porto Alegre

Lei / Decreto	Descrição
Lei de Zoneamento n.º 2.330 / 1961	Avenidas Sertório, Pereira Franco, D. Pedro II, Carlos Gomes, Salvador França, Aparício Borges, Teresópolis, pela Avenida projetada ao longo do Arroio Passo Fundo e pela Avenida Icaraí. Foram feitos projetos específicos como o reloteamento da Ilhota, a definição da Avenida Perimetral (primeira), um novo projeto para a

<sup>54</sup> Disponível em [www.portoalegre.rs.gov.br/smurb](http://www.portoalegre.rs.gov.br/smurb)

	Praia de Belas;
Decreto n.º 2.872/ 964	Rua D. Pedro II, Avenida Plinio Brasil Milano, Avenida Carlos Gomes, Rua Anita Garibaldi e seu prolongamento projetado, estrada do Forte, Avenida projetada, Avenida Assis Brasil, Rua Benjamim Constant até encontrar novamente a Rua D. Pedro II e denominando esse perímetro de Extensão A do Plano Diretor.
Decreto n.º 3.487 / 1967	Avenida Sertório (do início até a Rua Augusto Severo), Rua Augusto Severo, Rua Dona Teodora, Avenida dos Estados, margem do Rio Gravataí e a margem do Rio Guaíba até a Travessia Getúlio Vargas, definido como Extensão B do Plano Diretor;
Decreto n.º 1.559 / 1972	Rua Augusto Severo (da Avenida Sertório até a Rua Dona Teodora), Rua Dona Teodora, Avenida dos Estados, Avenida Assis Brasil, Avenida Benjamim Constant, Rua Pereira Franco, Avenida Sertório até o encontro com a Rua Augusto Severo, definido como Extensão C do Plano Diretor.
Decreto n.º 5.162 / 1975	Avenida Assis Brasil, limites da Extensão C até encontra os limites da Extensão A, até os limites do plano original no encontro a da Rua Anita Garibaldi e Avenida Carlos Gomes e daí até o Guaíba, pelos limites do Plano Original. Na direção sul segue pelas margens do Guaíba até encontrar a Avenida Bento Gonçalves nas proximidades do município de Viamão. Daí segue pelas divisas de Viamão, Alvorada, Cachoeirinha até o ponto inicial, a Avenida Assis Brasil.

Fonte: Souza e Muller (1997, p. 104).

A área do Morro Santa Teresa já estava inserida no perímetro da cidade desde o Plano Diretor de 1959 e essas alterações de perímetro mostram a tentativa do planejamento de acompanhar o crescimento da cidade. Um crescimento, em termos de população, bem importante entre as décadas de 1950 e 80. Por outro lado, essas normas que ampliavam o perímetro para regular as construções não se materializaram em grandes modificações na estrutura urbana, as quais começaram a aparecer a partir de 1972 na gestão do Prefeito Telmo Thompson Flores (SOUZA; MULLER, 1997).

Sobre avanços em termos de urbanização de Porto Alegre, são realizados dois aterros no Rio Guaíba: um em 1973 em frente à FEBEM, que traz consigo a duplicação da Avenida Padre Cacique; e outro em 1978, na mesma altura, que criou um dique, transformando a paisagem da cidade e tirando o visual do rio do olhar do pedestre. Este dique foi a base para a construção da Avenida Beira Rio. O dique é um elemento importante no sistema de contenção de inundações da cidade de Porto Alegre. Com ele também foi construída a Casa de Bombas do DEMAÉ na área da FEBEM, próximo à atual Avenida Padre Cacique.

A área também recebe novas instalações que se localizam próximo ao Arroio Sanga da Morte (sudeste do terreno): Centro da Infância e Juventude da Zona Sul,

Centro de Recepção e Triagem Feminino e Masculino e Bloco de Observação Feminino. O prédio do Asilo São Joaquim vira a sede administrativa da FEBEM e as casas dos diretores passa a assumir funções administrativas, mantendo-se na área as casas dos funcionários com alguns acréscimos na região próxima da Avenida Padre Cacique (PINTO ET AL, 2008).

Em 1974, se instala mais um canal no Morro Santa Teresa, a TV Educativa e, em 1978, a FEBEM realiza o primeiro levantamento topográfico da área (74 hectares) fato que possibilitou o desmembramento da porção pertencente ao Asilo de Mendicidade Padre Cacique, conforme a determinação da Lei nº 713 de 4 de novembro de 1949 (PINTO ET AL., 2008, p. 13). É deste período o registro das primeiras famílias na vila Gaúcha, como relata Dona Cecília:

Tenho família aqui. Netos e filhos. Quando cheguei não tinha muito outros moradores. Fomos construindo tudo, mas não tinha luz, nem água. Eu vim de Ronda Alta para Porto Alegre atrás de trabalho aos 32 anos. Estou com 71. Mudei para experimentar, trouxe o filho, uma panelinha, um cobertor, um liquinho e dois pratos. Adoro morara na vila Gaúcha, mas até parei com a reforma da casa por saber que talvez aconteçam as remoções. Não acho que os 40 mil oferecidos compensariam a minha mudança. Lembro de quando eu tinha que ir buscar água na bica. Agora que tenho água em casa, não trocaria isso por tão pouco [...] o lugar é a gente que faz. (Dona Cecília, moradora da Vila Gaúcha apud SEIDL 2010, p. 47).

Os dados da Prefeitura Municipal de Porto Alegre sobre a irregularidade no período entre 1965 e 1989 colaboram com esta afirmação ao mostrar o aumento gradativo da irregularidade na cidade de Porto Alegre.

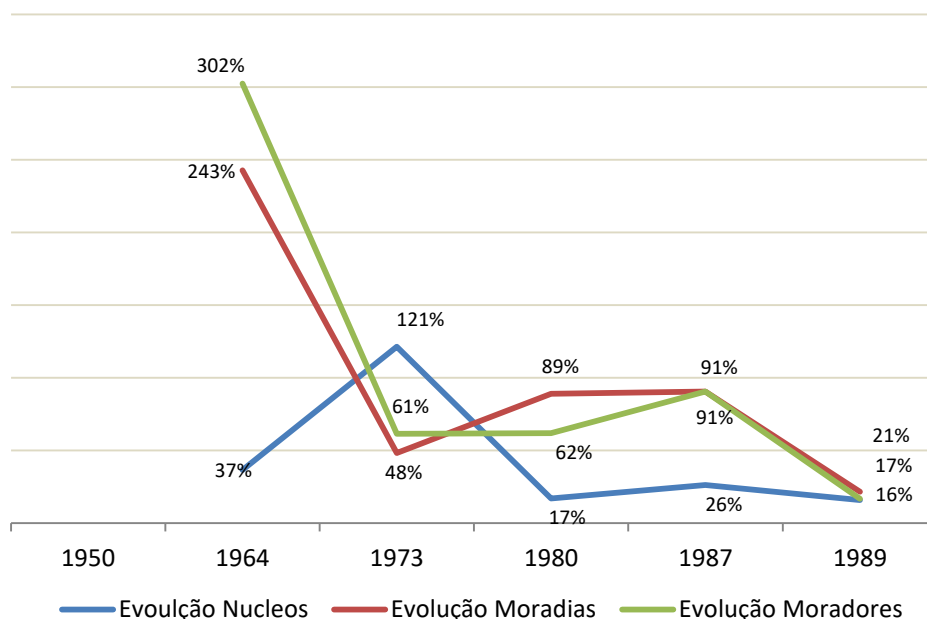
**Tabela 3:** Irregularidade em Porto Alegre – 1950 a 1989

Ano	Núcleos		Moradias		Moradores		Porto Alegre	
	Quant	Crescimento	Quant.	Crescimento	Quant.	Crescimento	Habitantes	Crescimento
1950	41		3.965		16.303		394.151	
1964	56	37%	13.588	243%	65.595	302%	778.878	98%
1973	124	121%	20.152	48%	105.833	61%	950.142	22%
1980	145	17%	38.093	89%	171.419	62%	1.125.951	19%
1987	183	26%	72.580	91%	326.608	91%	1.323.315	18%
1989	212	16%	88.184	21%	380.956	17%	1.360.800	3%

Fonte: Moraes e Anton (1999); Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA<sup>55</sup>

<sup>55</sup> SIDRA/IBGE disponível em [www.sidra.ibge.gov.br](http://www.sidra.ibge.gov.br)

**Gráfico 5:** Evolução dos núcleos, moradias e moradores



Fonte: Moraes e Anton (1999); Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA<sup>56</sup>

Nos dados da Tabela 3 e do Gráfico 5, observa-se um crescimento das áreas irregulares em Porto Alegre. No primeiro período analisado, entre 1950 e 1964, observa-se um crescimento do número de núcleos informais, mas ainda maior da sua população. Uma média anual de 2,6% de núcleos e 17,35% de moradores em núcleos informais. Os números referentes aos moradores em núcleos informais são elevados, assim como o aumento da população de Porto Alegre no mesmo período, que é de 7% ao ano.

No segundo período, entre 1964 e 1973, observa-se um aumento significativo no número de núcleos informais, uma média de crescimento anual de 13,44%, um crescimento anual médio de moradias de 5,33% e de moradores de 6,77%. A taxa de crescimento populacional de Porto Alegre neste período é de 2,44%. Importante destacar que, até a década de 1970, as cidades brasileiras ainda sentiam os reflexos da alteração do processo produtivo brasileiro, dispositivo da migração do campo para a cidade.

No terceiro período, entre 1973 e 1980, diminui o ritmo de crescimento dos núcleos informais em Porto Alegre, que apresenta uma taxa anual média de 2,42%. Por outro lado, aumenta o ritmo de crescimento de moradias e moradores, 12,71%

<sup>56</sup> SIDRA/IBGE disponível em [www.sidra.ibge.gov.br](http://www.sidra.ibge.gov.br)

de crescimento médio anual de moradias e 8,85% de moradores em núcleos informais.

No final dos anos 1970, o Banco Nacional de Habitação (BNH) promoveu programas habitacionais direcionados para as famílias de baixa renda, operacionalizados pela iniciativa privada e que acabaram por se localizar nas regiões mais periféricas, principalmente nos municípios do eixo Leste-Oeste da região metropolitana de Porto Alegre, por serem lugares com a maior oferta de terras e os menores custos. Sobre este cenário Almeida (1993, p. 331) afirma que:

É neste período, portanto, que a lógica do capital privado orienta as suas inversões sobre pontos determinados do território, em detrimento de outras áreas, pontos estes que correspondem à maior oferta de terras a menores custos permitindo que se efetive a produção massiva de unidades habitacionais padrão, maximizando os lucros do capital imobiliário privado.

Ainda segundo Almeida (1993), as ações do Estado também não foram suficientes para atender às demandas das famílias com renda abaixo de 3 salários mínimos, mesmo quando propôs programas alternativos como o PROFILURB e o PROMORAR, deixando essa camada da população sem alternativas de moradia. Segundo a autora,

A este segmento social reservam-se poucas alternativas. Entre estas, as mais frequentes são os processos de invasão ou ocupação irregular de terrenos públicos ou privados, para a construção da sua moradia (ALMEIDA, 1993, p. 331).

Assim, no período subsequente, entre 1980 e 1987, o crescimento de núcleos informais apresenta um ligeiro acréscimo, 3,71% de crescimento médio anual. O crescimento de moradias e moradores mantém as altas taxas, com uma média anual, em torno de 13%.

Observa-se assim um processo de consolidação dos núcleos informais e de seus adensamentos. Comparativamente, se em 1980 a média de moradia por núcleo era de 262 unidades, em 1987 ela passa a ser de 396. No último período analisado, entre 1987 e 1989, as taxas médias anuais dos núcleos, das moradias e dos moradores apresentaram crescimento de 8%, 10% e 8,5% respectivamente. A taxa média de crescimento anual da população de Porto Alegre neste período foi de 1,5%.

Na década de 1980, as consequências das alterações no modo de produção já haviam sido absorvidas pela cidade, e a população, agora urbana, vivia os

conflitos da vida urbana decorrentes do acesso ao trabalho diante de uma instabilidade econômica, do acesso à terra e à moradia diante de um contexto de altos aluguéis, alto custo da terra e ausência de programas habitacionais. Bonin (1993, p. 339) contribui com esta avaliação ao afirmar que:

Já na década de 80 a hipótese da migração campo-cidade parece ser menos provável, uma vez que este deslocamento populacional se restringe às situações de seca acentuada, indicando que o descenso social, provocado por um contínuo período de redução relativa das oportunidades de trabalho, forçou os segmentos da população que antes satisfaziam suas necessidades de moradia através de aluguéis ou que foram marginalizadas da produção econômica a procurarem uma alternativa na ocupação irregular da cidade.

É neste contexto que ocorre o adensamento das Vilas Gaúcha e União Santa Teresa na área da FASE, além de outras novas ocupações no Morro Santa Teresa. Entre essas novas ocupações está a Vila Ecológica, também inserida na área de domínio institucional.

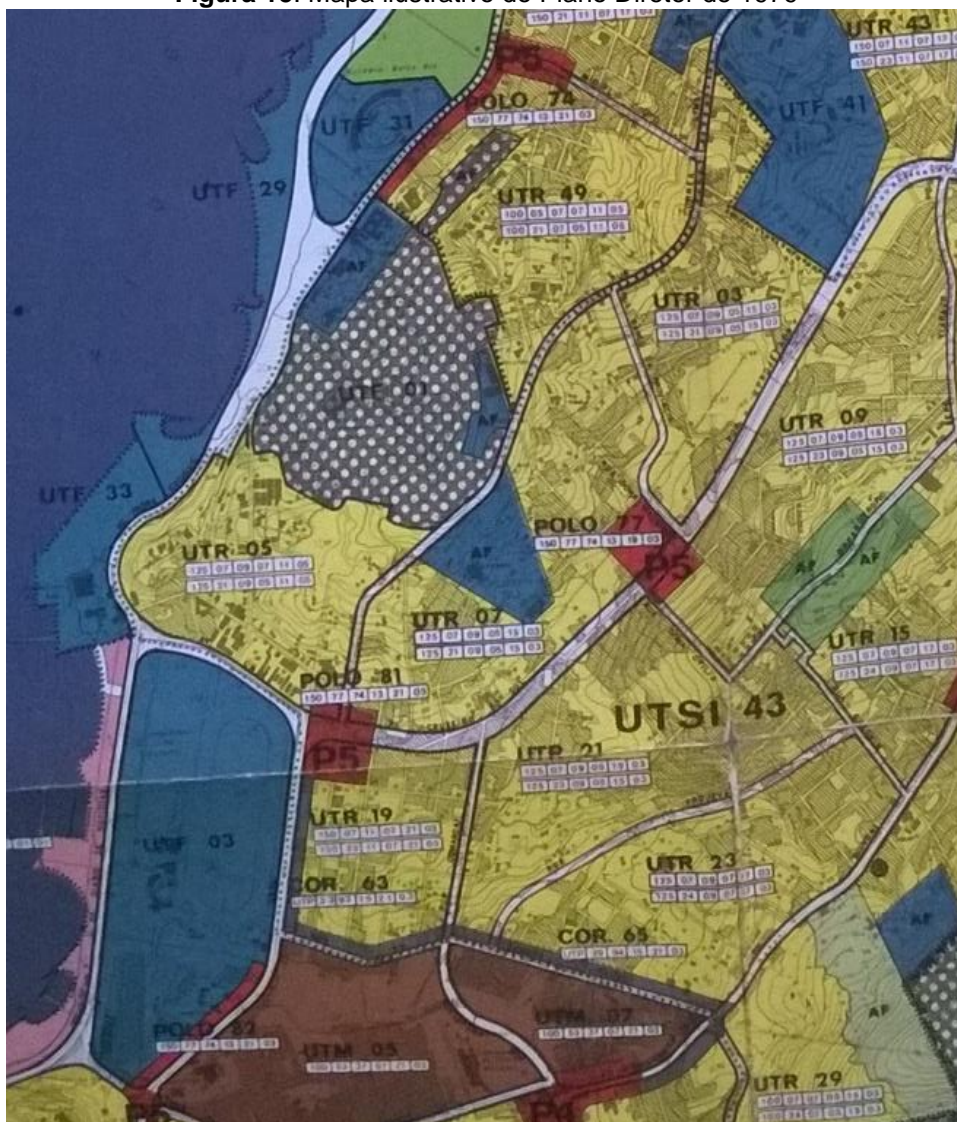
Neste contexto também avança o planejamento territorial da cidade de Porto Alegre, que vai rever a sua legislação, vigente desde 1959, com alterações feitas pela Lei 2.330/61. Apenas em 1979, com a Lei Complementar 43 de 21 de Julho de 1979, se instituiu o Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Porto Alegre.

O PDDU de 1979, além de definir as formas de usos e ocupação do solo, passa a pensar o território urbano como um todo e de forma mais “estratégica”, direcionando o crescimento da zona urbana a partir da definição de Área Urbana de Ocupação Intensiva (AUOI) e Área Urbana de Ocupação Extensiva (AUOE), numa lógica de adensamento e de produção. Trata-se de um planejamento do tipo “sistêmico” cuja ideia central continua sendo, seguindo as doutrinas de planos anteriores, a modernização da cidade. A consequência é a valorização da terra a partir de investimentos públicos que acaba por dificultar o acesso dos mais pobres ao solo urbanizado e expulsando essas populações das áreas mais valorizadas, contribuindo para o cenário de irregularidade da cidade.

Neste Plano Diretor os usos institucionais do território da FASE já são reconhecidos através das três Áreas Funcionais demarcadas no zoneamento, como mostra a Figura 15, além do restante da área que é zoneada como uma Unidade Territorial Funcional. No entanto, observa-se que o plano ainda desconsidera as ocupações informais em um período onde as tensões por moradia ganham destaque

no cenário nacional e local.

**Figura 15:** Mapa ilustrativo do Plano Diretor de 1979



Fonte: Secretaria de Urbanismo de Porto Alegre<sup>57</sup>.

A década de 1990 é marcada pelos avanços trazidos e consolidados pelo processo constituinte. No tema do menor, a Constituição Federal de 1988, associada ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), trouxe a descentralização político-administrativa da Política de Atenção a Crianças e Adolescentes. No Rio Grande do Sul, novas unidades são criadas em Santa Maria, Santo Ângelo, Pelotas, Uruguaiana e Caxias do Sul.

Novos contornos são dados, também, para as políticas urbanas e de habitação. Em Porto Alegre, as discussões acerca do 2º PDDU já incorporam os

<sup>57</sup> Disponível em [www.portoalegre.rs.gov.br/smurb](http://www.portoalegre.rs.gov.br/smurb)

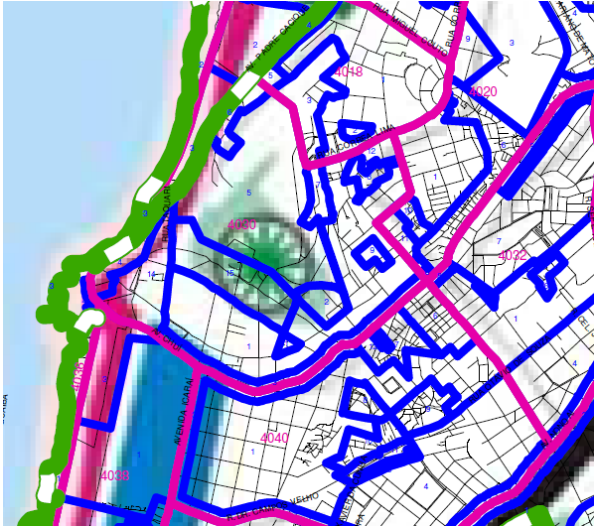
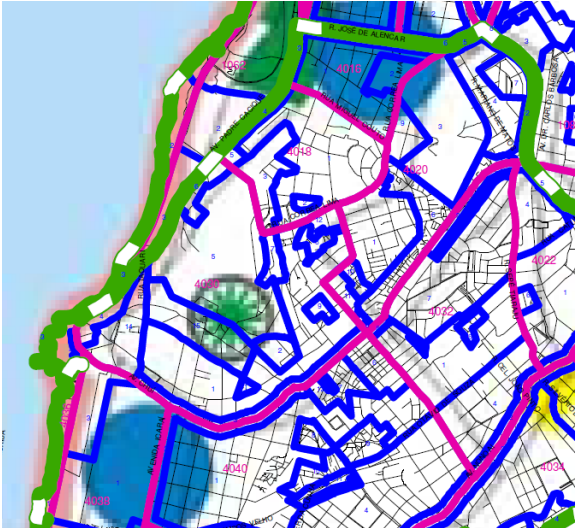


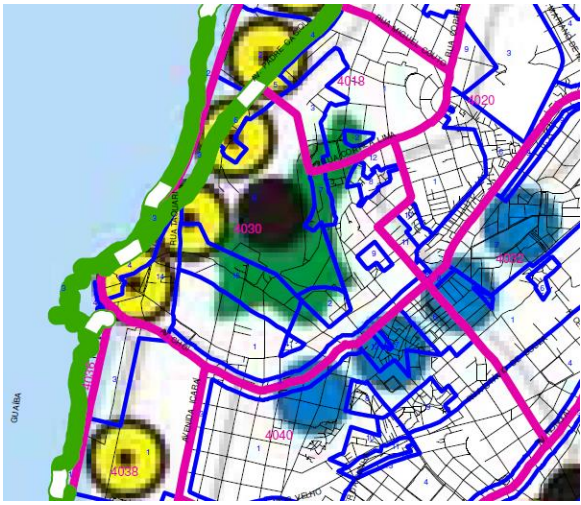



avanços que, calçados nos princípios constitucionais, serão instituídos pela Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade.

Assim, o Plano Diretor de Porto Alegre elaborado em 1999 (Lei Complementar 434/99) – é vanguarda em termos de concepção de cidade. Antes mesmo do advento do Estatuto da Cidade já traz no seu conteúdo instrumentos urbanísticos e de gestão alinhados com os princípios constitucionais da função social da propriedade, da gestão democrática e da justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização, que norteiam a política urbana brasileira. Neste sentido, adota um modelo de planejamento que rompe com o espírito regulatório ainda hegemônico.

Nesta perspectiva, o Plano Diretor (PDDUA) de 1999 e suas alterações posteriores elaboraram seu projeto de desenvolvimento urbano definindo quatro estratégias para a cidade: estruturação urbana, qualificação ambiental, promoção econômica e produção da cidade. O Quadro 9 sintetiza essas estratégias para a região que envolve o Morro Santa Teresa.

**Quadro 9:** Estratégias do PDDUA de Porto Alegre

	
<p><u>Estruturação Urbana:</u></p> <p>Promover a estruturação do espaço na cidade e a integração metropolitana; Na área da FASE é definida como área de proteção do ambiente natural com ponto de emergência visual;</p>	<p><u>Qualificação Ambiental / Patrimônio Cultural:</u></p> <p>Qualificar o território municipal, através da valorização do Patrimônio Ambiental, promovendo suas potencialidades e garantindo sua perpetuação, e da superação dos conflitos referentes à poluição e degradação do meio ambiente, saneamento e desperdício energético; Na área da FASE é circundada por avenidas</p>

	parque, percursos paisagísticos e espaços com praticas sociais significativas.
	
<p><u>Qualificação Ambiental / Recuperação do Ambiente Natural;</u></p> <p>Na região da área da FASE estão gravadas ações para recuperação do solo e recuperação paisagística, em especial no entorno da saibreira;</p>	<p><u>Promoção Econômica:</u></p> <p>Estabelecimento de políticas que busquem a dinamização da economia da cidade, a melhoria da qualidade de vida e a qualificação da cidadania, através de ações diretas com a comunidade e com os setores produtivos assim como a articulação com outras esferas de poder; Na região da área a FASE programas e ações para a revitalização econômica;</p>
	
<p><u>Produção da Cidade:</u></p> <p>Capacitação do Município para a promoção do seu desenvolvimento através de um conjunto de ações políticas e instrumentos de gerenciamento</p>	<p><u>Modelo Espacial:</u></p> <p>Define todo o território de Porto Alegre como cidade, estimulando a ocupação do solo de acordo com a diversidade de suas partes, com</p>

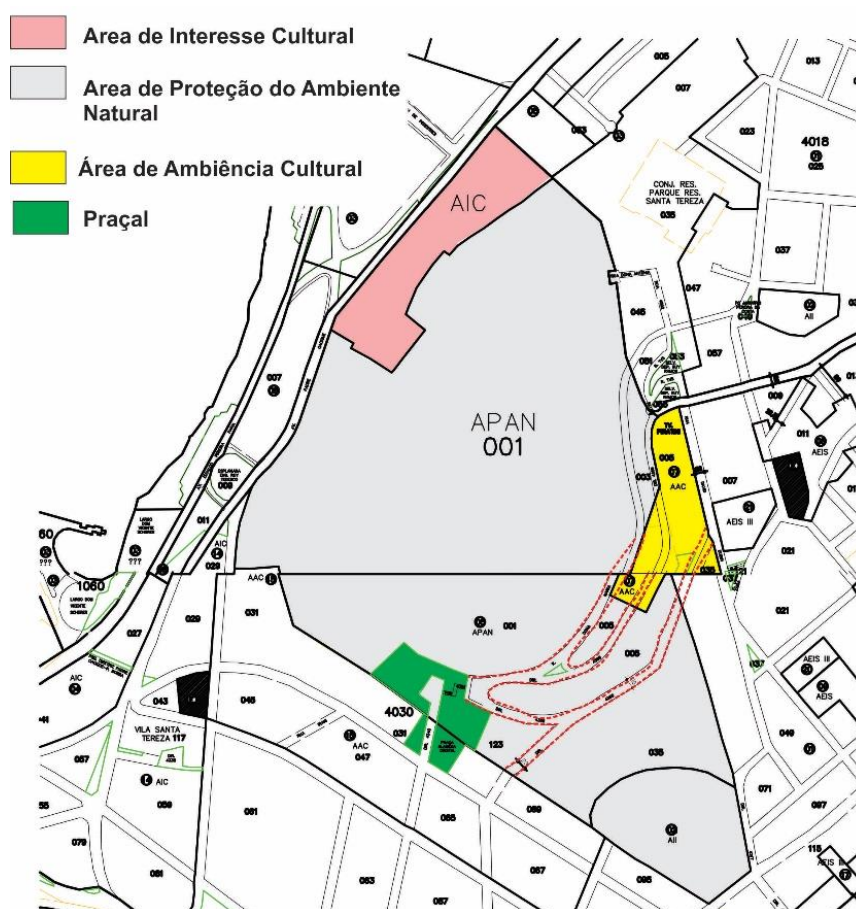
do solo urbano que envolvem a diversidade dos agentes produtores da cidade e incorporam as oportunidades empresariais aos interesses do desenvolvimento urbano como um todo; Na região da área da FASE está previsto turismo, habitação, comércio e serviços;	vistas à consideração das relações de complementaridade entre a cidade consolidada de forma mais intensiva e a cidade de ocupação rarefeita; Na região da área da FASE está definida como Cidade Radiocêntrica - incentivo à miscigenação e proteção ao patrimônio cultural.
---	--

Fonte: Elaborado pela autora (2016), a partir de plantas do PDDA.

O Plano Diretor reconhece quatro usos na área da FASE, a partir do qual define sua regulação: (1) Área de Interesse Cultural (AIC), no setor que faz frente para a Avenida Padre Cacique, onde estão localizadas a sede Administrativa da FASE de importante valor histórico e mais de 40 residências funcionais que se configuram hoje como a Vila Padre Cacique, uma das demandantes de regularização Fundiária; (2) Área de Ambiência Cultural (AAC), que atinge parcela significativa da Vila União Santa Teresa, também demandante de regularização fundiária; (3) Área de Proteção do Ambiente Natural (APAN), que abrange parcela significativa da área da FASE e envolve além das instalações da FASE, com prédios de valor histórico, parcela significativa da Vila Gaúcha, União Santa Teresa e Ecológica; e (4) Área Verde que atinge grande parte da Vila Ecológica.

Como se percebe, a Lei Complementar 434/99 e suas alterações desconsideram dois dos três usos existentes na área da FASE: o habitacional e o institucional. Todas as estratégias propostas reconhecem as questões relativas à paisagem natural e cultural e buscam potencializá-las. Mesmo instituindo quatro tipos de Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) no município de Porto Alegre (artigos 75 e 76 da Lei Complementar 646/2010) e as ocupações da área da FASE serem anteriores ao Plano Diretor, esses assentamentos informais não foram reconhecidas na norma.

Figura 16: Mapa ilustrativo do Plano Diretor



Fonte: Elaboração da autora (2016), adaptado de Prefeitura Municipal de Porto Alegre; L.C. 434/99 atualizada e compilada até a L.C. 667/11, incluindo a L.C.646/10.

Os assentos informais existentes na área da FASE no Morro Santa Teresa são reconhecidos pelo poder público estadual. Eles integram o Programa de Regularização Fundiária do Estado do Rio Grande do Sul<sup>58</sup>, já receberam investimentos públicos visando a sua qualificação urbana e têm direito à Concessão de Uso Especial para fins de Moradia segundo o Estatuto da Cidade. Também são reconhecidas pelo município de Porto Alegre, visto que estão presentes no Mapa da Irregularidade Fundiária do município e integram a Região Cruzeiro, segundo o mapeamento (MORAES; ANTON, 1999).

O PDDUA apresenta, assim, um projeto de território que dialoga com o projeto dos agentes econômicos e seu modo de produção do espaço e desconsidera o espaço produzido pelos pobres, pela instituição pública e os conflitos que destas relações emergem.

<sup>58</sup>Conforme descrito no Art. 3º do Decreto 40.276 de 5 de Setembro de 2000.

## 4.2 O MORRO SANTA TERESA HOJE

Como consequência do seu processo de ocupação, tanto o espontâneo quanto aquele proposto pelo ordenamento territorial, o Morro Santa Teresa hoje abriga uma diversidade de usos: institucional, moradia, patrimônio histórico e preservação ambiental. Integra o Morro Santa Teresa a área da FASE/RS, que abriga, além dos menores em conflito com a lei, a moradia de famílias e um patrimônio ambiental e cultural importante para a cidade de Porto Alegre. Ou seja, a diversidade urbana concentrada em uma propriedade que pertence ao estado do Rio Grande do Sul.

Essa diversidade de usos está organizada, para esta pesquisa, em três temas: menor infrator, moradia e patrimônio ambiental. Estes temas foram definidos a partir das pautas defendidas pelo Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa (MDMST), objeto de estudo desta pesquisa.

Não se pretende abordar, no âmbito desta pesquisa, as políticas públicas implicadas em cada um destes temas (menor infrator, habitação, meio ambiente), mas caracterizar, suas relações e a forma como motivaram o surgimento de um movimento social que, em sua defesa, adotou estratégias e realizou ações que, ora em diálogo, ora em conflito, buscaram incidir no território do Morro Santa Teresa – que é uma porção pequena, mas relevante da cidade de Porto Alegre.

Contudo, adotar essa forma de abordagem não significa ignorar o papel destas políticas públicas na estruturação do território em questão, visto que a sua conformação também é resultado das ações propostas pelo desenho destas políticas públicas e também pela ausência delas.

### 4.2.1 A área da FASE

A área pertencente à FASE, no Morro Santa Teresa, está registrada na matrícula 5.935 da Primeira Zona do Registro de Imóveis de Porto Alegre. Seu vizinho, o Asilo Padre Cacique está inscrito na matrícula 5.933, sendo esta uma das porções desmembradas da área institucional na década de 1960 – assim como a área da TV Guaíba (atual Record).

**Figura 17:** Descrição da área da FASE - Matrícula



Fonte: Elaboração da autora (2016) sobre informações do Cartório de Registro de Imóveis

Observa-se na espacialização das matrículas uma sobreposição, além de uma ocupação informal que transcende os limites postos pelas matrículas. As edificações da FASE, construídas e ampliadas ao longo do tempo, estão localizadas dentro dos limites da sua matrícula. Estas instalações encontram-se distribuídas em dois núcleos dentro da poligonal da FASE. Uma primeira mais a oeste, nas proximidades da Avenida Padre Cacique, e o segundo mais ao sudoeste, nas proximidades da grande Cruzeiro.

**Figura 18:** Área da FASE – Instalações e edificações tombadas pelo IPHAE



Fonte: Elaboração da autora (2016) sobre IPHAE, Portaria nº 35/2013 de 20 de maio de 2013.

Pode afirmar que o lugar da atual FASE foi desde a sua origem destinada a atendimentos de populações mais vulneráveis e em situação de abandono – como meninas órfãs, idosos, meninos em conflito com a lei – sendo possível identificar na sua história dois períodos distintos que marcaram a sua política de atendimento. A primeira, realizada através de uma Organização Não Governamental (ONG) com

práticas de atendimento de caráter disciplinar marcado por uma relação de codependência com valores sociais da época e com a educação religiosa (PINTO ET AL., 2008, p. 3). São deste período as primeiras edificações erguidas na gestão do Padre Cacique, sendo elas a Escola Santa Teresa, o Asilo São Joaquim e a Casa de Mendicidade Padre Cacique.

O segundo momento, a partir da intervenção do Estado na Sociedade Humanitária Padre Cacique, é marcado por políticas de atendimento que variavam constantemente seguindo a transição dos gestores públicos e privados, mas que traziam a disciplina e a profissionalização na matriz de seus programas. (PINTO ET AL., 2008, p. 3). São desta fase as demais instalações de apoio às atividades principais, como a triagem, o instituto central de menores e os espaços de profissionalização, todos, em seu tempo, reflexos das diretrizes da política institucional vigente principalmente a partir de 1945, quando o Estado encampa a Sociedade Humanitária Padre Cacique, uma ação que vem na esteira de uma política nacional de atendimento ao menor.

A partir da década de 1980 ocorreram poucas mudanças de ordem física na área funcional da FASE. Entretanto, houve alterações administrativas que passaram a empregar novas funções em edificações já existentes com o objetivo de ampliar e qualificar o atendimento ao menor infrator de acordo com as orientações da política nacional, principalmente após a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

São exemplos destas alterações, a separação administrativa entre a área de proteção especial (os abrigos) e as áreas destinadas ao ato infracional ocorrida em dezembro de 1999, quando a FASE ainda era conhecida como FEBEM. Neste período, que perdurou até 2002, foram propostas medidas para qualificar as estruturas físicas, a partir das quais foi possível criar espaços mais amplos e construir edificações menores para o atendimento do menor. Uma lógica projetual diferente daquelas propostas até então. No entanto essas ações ocorreram em unidades do interior do estado, nas unidades de Passo Fundo (inaugurada em 2002) e de Novo Hamburgo (inaugurada em 2004), no âmbito de uma diretriz nacional de descentralização e municipalização das ações das políticas públicas (FASE, 2015, p. 10).

É importante destacar que, atualmente a FASE-RS, considerando as suas instalações no Estado, possui capacidade de atendimento para 944 adolescentes, sendo 752 para internação e 192 para semiliberdade. No entanto, mesmo diante da



estrutura existente nas suas 23 unidades, apenas duas – o CASE<sup>59</sup> Novo Hamburgo e o CASE Passo Fundo – se aproximam dos parâmetros arquitetônicos definidos pela Resolução 119/2006, do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

Segundo as informações da FASE-RS a unidade CASE Padre Cacique, tem capacidade para 80 menores e um déficit de 41 vagas.

**Tabela 4:** Unidades de atendimento, capacidade e população atendida pela FASE-RS

	Data de inauguração do prédio	Capacidade Populacional	IP	ISPAE	ICPAE	IS	SEMI	TOTAL	N.º de Vagas Disponíveis
<b>Unidades de Internação</b>									
CIP Carlos Santos	Set./1989	86	49	17	2	6	3	77	9
<b>CASE Padre Cacique</b>	<b>1864</b>	<b>80</b>	<b>62</b>	<b>39</b>	<b>18</b>	<b>2</b>		<b>121</b>	<b>-41</b>
CSE	1974	120		62	4			66	54
CASE POA I	24/03/98	62	3	115	20			138	-76
CASE POA II	16/07/92	72		115	24			139	-67
CASE Feminino	19/04/62	33	9	11	6			26	7
<b>Unidades da Capital</b>		<b>453</b>	<b>123</b>	<b>359</b>	<b>74</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>567</b>	<b>-114</b>
CASE- Caxias do Sul	25/04/98	40	4	60	13	4		81	-41
CASE- Santa Maria	15/04/98	39	11	36	7			54	-15
CASE- Novo Hamburgo	18/08/04	60	39	98	10	8		155	-95
CASE- Passo Fundo	03/05/02	40	22	53	4			79	-39
CASE- Pelotas	05/10/98	40	10	51	3			64	-24
CASE- Santo Ângelo	29/03/98	40	8	13	10	5		36	4
CASE- Uruguaiana	04/12/98	40	11	43	21			75	-35
<b>Unidades do Interior</b>		<b>299</b>	<b>105</b>	<b>354</b>	<b>68</b>	<b>17</b>	<b>0</b>	<b>544</b>	<b>-245</b>
<b>Total da Internação</b>		<b>752</b>	<b>228</b>	<b>713</b>	<b>142</b>	<b>25</b>	<b>3</b>	<b>1111</b>	<b>-359</b>
<b>Unidades de Semiliberdade</b>									
CAS POA Masculino - Lar Esperança	25/06/10	20					15	15	5
CAS POA Feminino	30/08/11	12					7	7	5
CAS Caxias do Sul	25/04/98	15					21	21	-6
CAS Santa Maria	05/08/89	25					12	12	13
CAS São Leopoldo	25/08/02	20					16	16	4
CAS Santa Cruz do Sul	25/06/10	20					10	10	10
CAS Passo Fundo	10/05/10	20					15	15	5
CAS Pelotas	10/05/10	20					9	9	11
CAS Santo Ângelo	11/12/09	20					5	5	15
CAS Uruguaiana	11/12/09	20					14	14	6
<b>Total da Semiliberdade</b>		<b>192</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>124</b>	<b>124</b>	<b>68</b>
<b>Total da FASE-RS</b>		<b>944</b>	<b>228</b>	<b>713</b>	<b>142</b>	<b>25</b>	<b>127</b>	<b>1235</b>	<b>-291</b>

IP: Internação Provisória / ISPAE: Internação Sem Possibilidade de Atividade Externa / ICPAE: Internação Com Possibilidade de Atividade Externa / IS: Internação Sanção / SEMI: Semiliberdade

Fonte: Rio Grande do Sul, Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo, 2016.

<sup>59</sup> Centro de Atendimento Socioeducativo - CASE

O déficit de vagas da instituição – especialmente no CASE Padre Cacique, onde a demanda extrapola quase em 50% a capacidade de atendimento da unidade – aponta a necessidade de uma reestruturação que pode ter implicações no território da sua área funcional, que hoje, mesmo dispondo de áreas livres, é um território complexo, que abriga distintos usos que implicam no exercício de diversos direitos reconhecidos nacionalmente e internacionalmente, e que demandam por espaços para serem realizados na sua plenitude.

#### **4.2.2 Os assentamentos informais na área da FASE**

Os assentamentos informais na área da FASE no Morro Santa Teresa iniciam-se na década de 1960, junto com a instalação das primeiras antenas de TV. Eles estão localizados em cinco núcleos dentro da matrícula da FASE: Vila Gaúcha, Ecológica, União Santa Teresa, Padre Cacique e Prisma. Juntas essas comunidades reúnem aproximadamente 1.300 famílias e 3.500 pessoas<sup>60</sup>, sendo a vila Gaúcha a maior concentradora de domicílios e moradores.

---

<sup>60</sup> Números fornecidos pela Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação do Estado do Rio Grande do Sul (SEHABS, 2016) durante a posse do Grupo de Trabalho do Morro Santa Teresa em 14/03/2016.

**Figura 19:** Área da FASE – Ocupações irregulares



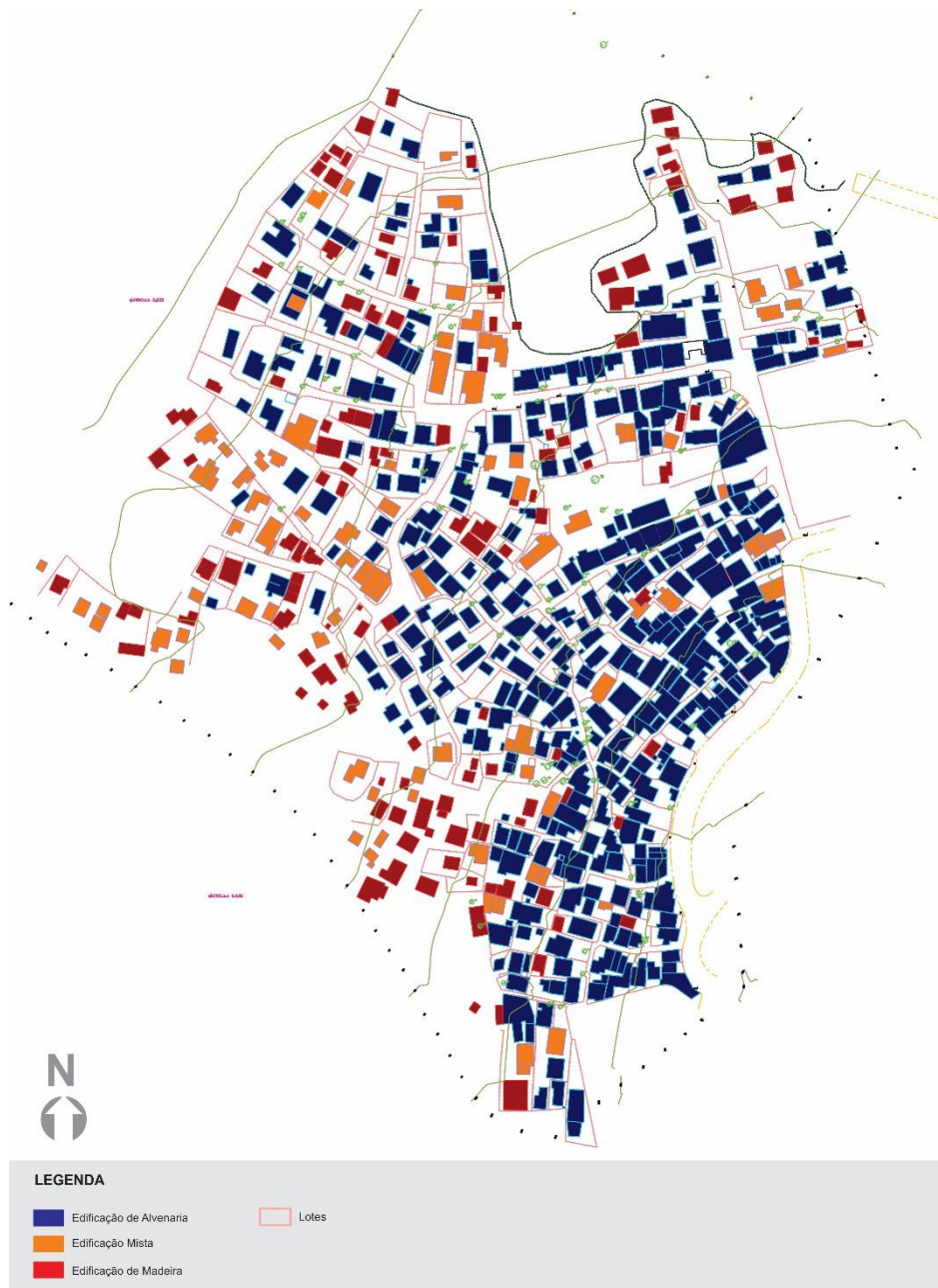
Fonte: Google Earth, 2015.

## Vila Gaúcha

A Vila Gaúcha tem aproximadamente 5,9 hectares, sendo que 1,8 hectares estão dentro da matrícula da FASE, 2,9 hectares estão em área privada e 1,24 hectares estão em área de domínio do Município de Porto Alegre. São

características deste território as declividades, o adensamento e as vias estreitas e as descontinuas comuns em assentamentos informais.

**Figura 20:** Território da Vila Gaúcha



Fonte: Ilustração da autora (2016) sobre Base Cartográfica (Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação - RS, 2013 e Google Earth).

Observa-se um processo de consolidação da Vila Gaúcha, dada pelo conjunto significativo de edificações de alvenaria, a partir da Rua da TV (oeste) na direção leste, onde as edificações são na sua maioria mistas ou de

madeira. É nesta região da Vila, que é menos consolidada e que se configura como a última porção a ser ocupada, que estão as maiores declividades. A Vila Gaúcha é formada por muitos becos e acessos que não se comunicam, consolidando desta forma um sistema viário complexo e que atende, de forma precária, às demandas urbanas da comunidade.

**Figura 21:** Território da Vila Gaúcha – Vista aérea



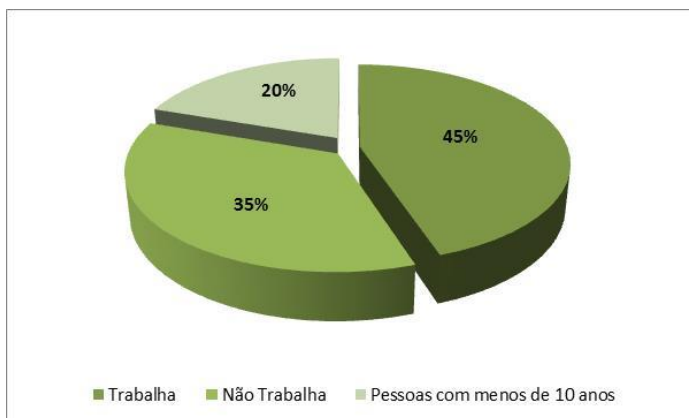
Fonte: Google Earth, 2015.

Em termos de infraestrutura, a Vila Gaúcha conta com rede de abastecimento de água desde a década de 1990 e pavimentação em alguns acessos. As redes de energia elétrica e de iluminação pública foram conquistadas em 2014 e implantadas em 2015. A comunidade tem uma sede social e um campinho de futebol. Não há outros equipamentos públicos na área. Não há, na Vila Gaúcha, áreas sensíveis ambientalmente, mas situações de risco relacionado com as declividades são identificadas pelo Estado.

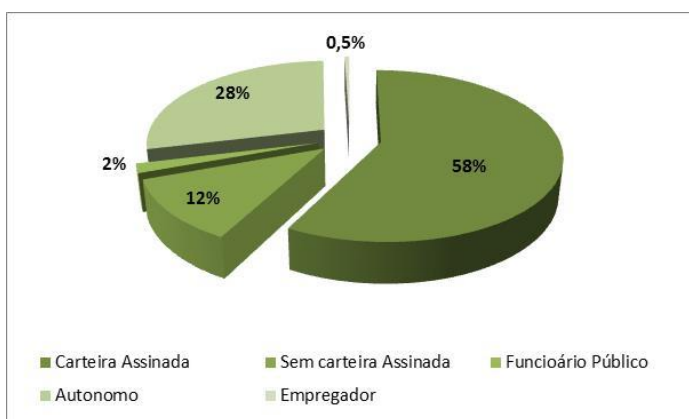
Segundo a Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação do Estado do Rio Grande do Sul (SEHABS), na Vila Gaúcha moram 602 famílias em 466 domicílios, o que aponta uma realidade de coabitação familiar na qual pelo menos 136 famílias coabitam com outras. Com relação à renda, cerca de 70% dos domicílios tem renda mensal de até três salários mínimos, e, dentre as pessoas em idade

economicamente ativa, uma parcela de 45% trabalha com carteira assinada, é funcionário público ou autônomo.

**Gráfico 6:** Situação ocupacional da Vila Gaúcha



Ocupação	Pessoas
Trabalha	625
Não Trabalha	494
Pessoas com menos de 10 anos	275
Total	1394



Situação Ocupacional	Pessoas
Carteira Assinada	361
Sem carteira Assinada	73
Funcionário Público	11
Autonomo	177
Empregador	3

Fonte: Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação do Estado do Rio Grande do Sul, 2013.

A Vila Gaúcha tem a dinâmica mais intensa entre as comunidades analisadas nesta pesquisa, talvez por ser a mais visível delas. Está localizada no topo do Morro Santa Teresa e contorna um dos pontos turísticos da cidade de Porto Alegre o Belvedere do Morro Santa Teresa. O índice de famílias com renda abaixo de três salários mínimos aponta uma comunidade carente em termos econômicos, com um número expressivo de pessoas fora do mercado de trabalho formal.

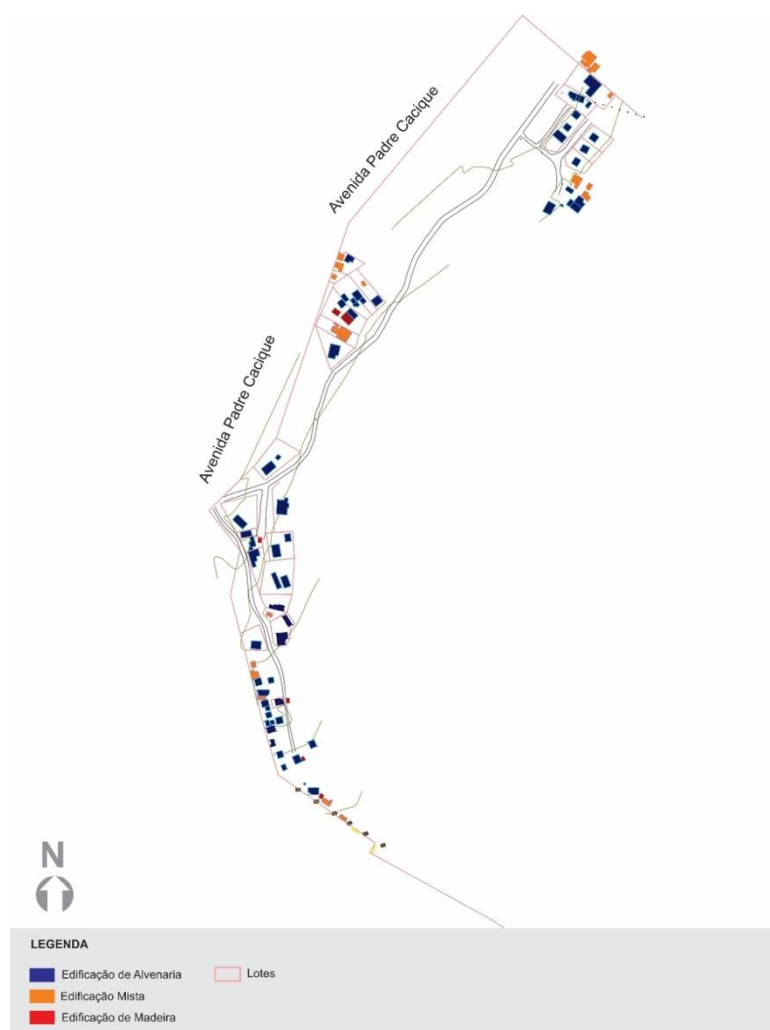
As famílias da Vila Gaúcha estão organizadas em uma Associação de Moradores e, segundo se observou ao longo desta pesquisa, se articulam à outras redes institucionais ou espaços de caráter participativo, como o Orçamento Participativo. Por ser uma das comunidades de maior visibilidade do Morro, também

é alvo de projetos sociais promovidos por empresas e organizações não governamentais.

## Vila Padre Cacique

A Vila Padre Cacique tem aproximadamente 1,6 hectares dentro da matrícula da FASE, mas distribuídos em três núcleos que ficam bem próximos das instalações da FASE, ou seja, das edificações que abrigam as atividades desenvolvidas pela instituição. Isso ocorre devido ao fato desta comunidade ter se formado a partir dos funcionários da instituição, que obtiveram a anuência do Estado para construir as suas moradias naquela região lá no início da década de 1960.

**Figura 22:** Território da Vila Padre Cacique



Fonte: Ilustração da autora (2016) sobre Base Cartográfica: Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação, 2013 e Google Earth.

A Vila Padre Cacique apresenta um alto grau de consolidação medido pelo conjunto significativo de construções de alvenaria. Seus três núcleos distribuem-se próximo à Avenida Padre Cacique, o que agrega para seus moradores um outro padrão de acesso à cidade. Dois destes núcleos, o central e o mais ao sul, possuem acessos independentes do acesso institucional da FASE. O terceiro, mais ao norte, tem acesso compartilhado com a FASE. Esta proximidade com a instituição faz com que os moradores tenham uma maior dependência da FASE para ter acesso aos serviços urbanos – como água e luz, por exemplo –, pois estes são compartilhados com a instituição. Moradores e instituição dividem de forma “condomínial” a área funcional da FASE.

A Vila Padre Cacique se estrutura por uma via interna que conecta os três núcleos, cujas edificações se colocam linearmente e paralelamente à via, que não é pavimentada e não é pública. É um acesso da área funcional da FASE e, por esta razão, não acolhe os serviços públicos urbanos, como rede de água, rede de energia elétrica, de iluminação pública e coleta de lixo. Assim, em termos de infraestrutura, a Vila Padre Cacique não conta com acesso às redes de infraestrutura, sendo essa a sua maior demanda no âmbito da regularização fundiária. A comunidade também não conta com equipamentos públicos.

Ainda com relação ao território desta comunidade, é importante destacar as fragilidades ambientais ali presentes, como a presença de dois corpos hídricos que estão parcialmente canalizados, mais em decorrência das instalações institucionais, do que pela ocupação residencial. Por se tratar de uma área com ocupação bastante antiga, o local também conta com a presença de edificações que são reconhecidas como patrimônio histórico, característica que também é um condicionante importante do território da vila Padre Cacique.



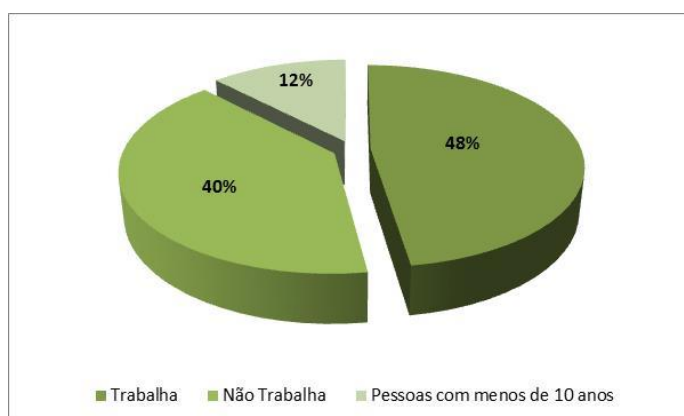
**Figura 23:** Território da Vila Padre Cacique – Vista aérea



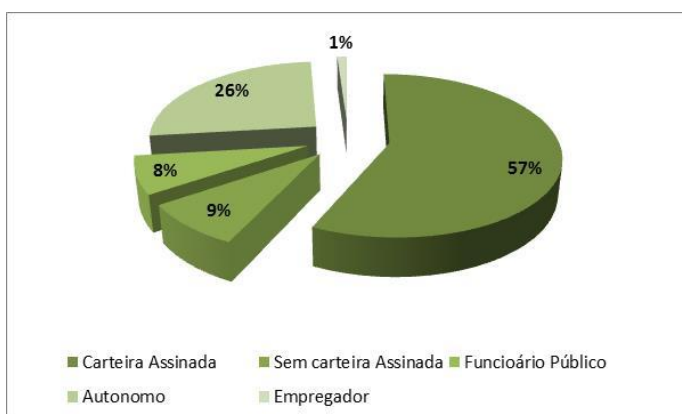
Fonte: Google Earth, 2015

Segundo a SHABS, na Vila Padre Cacique moram 102 famílias em 70 domicílios, um dado que aponta a existência de coabitação, na qual pelo menos 32 famílias coabitam com outras. Cerca de 40% dos domicílios tem renda mensal de até três salários mínimos e, dentre as pessoas em idade economicamente ativa, 43% trabalha com carteira assinada, é funcionário público ou autônomo.

**Gráfico 7:** Situação ocupacional da Vila Padre Cacique



Ocupação	Pessoas
Trabalha	93
Não Trabalha	78
Pessoas com menos de 10 anos	24
Total	195



Situação Ocupacional	Pessoas
Carteira Assinada	53
Sem carteira Assinada	8
Funcionário Público	7
Autônomo	24
Empregador	1
<b>Total</b>	<b>93</b>

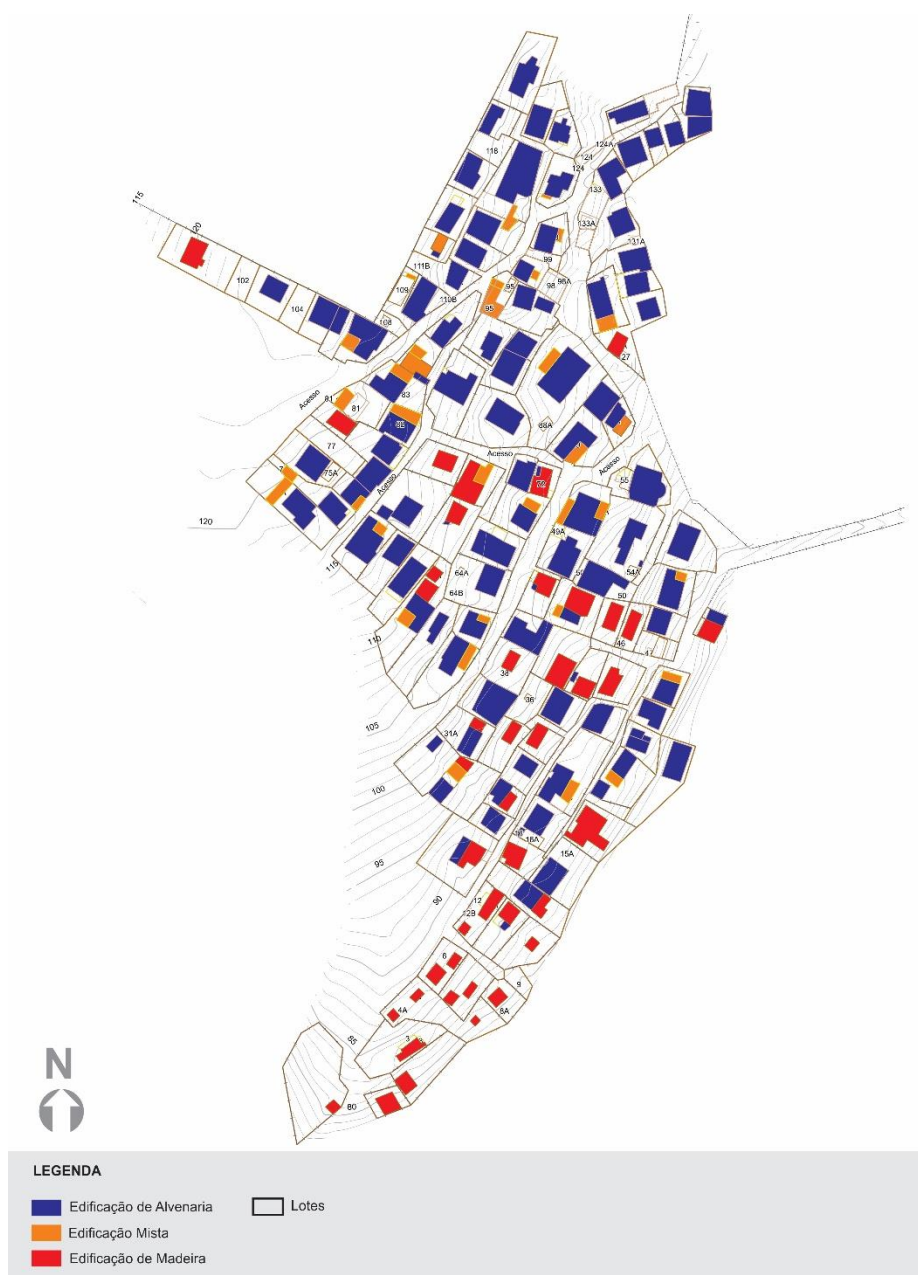
Fonte: Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação do Estado do Rio Grande do Sul, 2013.

A Vila Padre Cacique é a menor das comunidades analisadas e talvez a que apresente dinâmica mais estável, até mesmo por estar dentro da área funcional da FASE. O índice de famílias com renda acima de três salários mínimos aponta uma comunidade com perfil socioeconômico diferenciado. As famílias da Vila Padre Cacique estão organizadas em uma Associação de Moradores e, segundo se observou ao longo desta pesquisa, não se articulam à outras redes institucionais ou espaços de gestão participativos.

### **Vila União Santa Teresa**

A Vila União Santa Teresa tem aproximadamente 2,39 hectares e está toda inserida na matrícula da FASE. São características deste território as declividades, o adensamento e as vias estreitas e descontínuas comuns em assentamentos informais.

**Figura 24:** Vila União Santa Teresa – Território



Fonte: Ilustração da autora (2016) sobre Base Cartográfica: Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação, 2013 e Google Earth.

A Vila União Santa Teresa, dentre as quatro que estão inseridas na matrícula da FASE, é a vila que se consolidou mais tarde. Suas moradias são, na grande maioria, de alvenaria, sendo as construções de madeira mais presentes na face sul da comunidade – local onde as ocupações são mais recentes e estão em locais com maiores fragilidades. Seus acessos também são os mais precários. Seu acesso principal se dá por uma via bastante íngreme e o outro acesso se dá cruzando a vila Ecológica.

A comunidade se caracteriza pelo adensamento das suas construções. A circulação por dentro da comunidade ocorre por meio de vielas e acessos íngremes e estreitos, muitos sem pavimentação. Em termos de infraestrutura, é inexistente a rede de esgotamento sanitário. Segundo os moradores, muitas das melhorias ocorridas na vila são obras realizadas pela própria comunidade, como valas para drenagem, bocas de lobo e algumas escadarias. Existe rede de água e a rede de energia elétrica. Este era uma demanda antiga da comunidade e só foi finalizada em outubro de 2015. A vila não conta com equipamentos públicos no seu território.

Ainda com relação ao território desta comunidade, é importante destacar as fragilidades ambientais ali presentes, como a presença de um corpo hídrico associado à um talude, que representa grande risco à ocupação, e que tem suas margens ocupadas por moradias bem precárias.

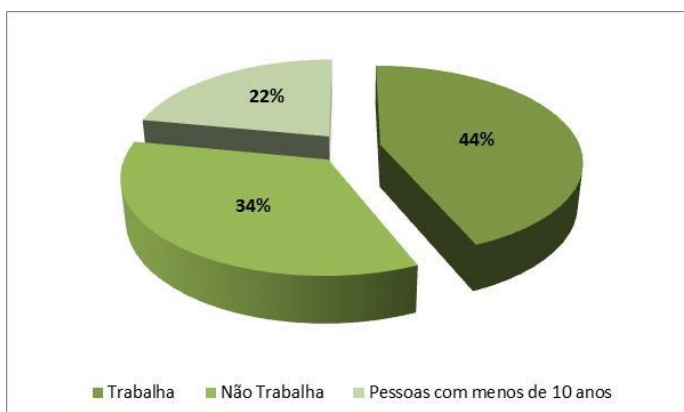
**Figura 25:** Território da Vila União Santa Teresa – Vista aérea



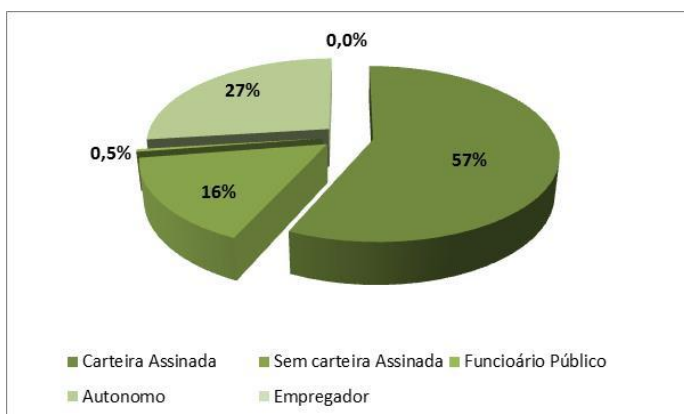
Fonte: Google Earth, 2015

Segundo a SEHABS, na vila União Santa Teresa moram 185 famílias em 149 domicílios, dados que apontam a existência de coabitação na comunidade. Ou seja, pelos menos 36 famílias coabitam com outras. Cerca de 89% dos domicílios tem renda mensal de até três salários mínimos, e, dentre as pessoas em idade economicamente ativa, 55% trabalham com carteira assinada, é funcionário público ou autônomo.

**Gráfico 8:** Situação ocupacional da Vila União Santa Teresa



Ocupação	Pessoas
Trabalha	215
Não Trabalha	169
Pessoas com menos de 10 anos	108
Total	492



Situação Ocupacional	Pessoas
Carteira Assinada	122
Sem carteira Assinada	34
Funcionário Público	1
Autonomo	58
Empregador	0

**Fonte:** Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação do Estado do Rio Grande do Sul, 2013.

A Vila União Santa Teresa, segundo os dados sobre renda, apresenta a maior vulnerabilidade entre as quatro comunidades analisadas, com mais de 80% dos domicílios com renda de até três salários mínimos e pouco mais da metade da população economicamente ativa em situação formal de trabalho. As famílias da comunidade estão organizadas em uma Associação de Moradores e, segundo se observou ao longo desta pesquisa, se articulam a outras redes institucionais e

espaços de gestão participativos como o Conselho do Orçamento Participativo o Conselho de Saúde, além de uma relação próxima a movimentos sociais organizados como o Movimento dos Sem Terra (MST), por exemplo.

## Vila Ecológica

A Vila Ecológica tem aproximadamente 6,35 hectares e está toda inserida na matrícula da FASE. São características deste território as declividades, o adensamento e as vias estreitas e as áreas de preservação por existência de nascentes e cursos de água.

**Figura 26:** Vila Ecológica - Território



Fonte: Ilustração da autora (2016) sobre Base Cartográfica: Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação, 2013 e Google Earth.

A Vila Ecológica teve início pela face com a Rua Jacuí, do Morro Santa Teresa, ao final da Rua Curupaiti. Na década de 1960 foram exploradas duas saibreiras no morro, uma ao final da Rua Curupaiti, na época sem saída ao chegar no topo do Morro Santa Teresa e outra nos fundos da escola profissionalizante. Depois de 10 anos de exploração, a área da saibreira junto à Rua Curupaiti começou a ser ocupada por famílias de baixa renda.

A ocupação se estabilizou no entorno desta rua no sentido norte-oeste, região na qual as edificações são mais consolidadas. Ocupações mais recentes são observadas no sentido leste, na direção da grande Cruzeiro, onde as edificações são mistas ou de madeira e onde ainda há forte presença de mata e de cursos de água importantes.

A Vila Ecológica se apresenta menos densa que as demais comunidades do Morro. Mesmo com a presença de muitos acessos precários e becos estreitos, há na comunidade um sistema viário com grande capacidade de articulação e de circulação. Há presença de lotes grandes cuja ocupação não é de 100% o que agrega uma maior permeabilidade física e visual da vila.

Em termos de infraestrutura, é inexistente a rede de esgotamento sanitário. Segundo os moradores, muitas das melhorias ocorridas na vila são obras realizadas pela própria comunidade, como valas para drenagem e bocas de lobo. Existe rede de água e de energia elétrica, ambas conquistadas na década de 1990 e viabilizadas pelo poder público estadual.

Ainda com relação ao território desta comunidade, é importante destacar as fragilidades ambientais ali presentes, como a presença de dois corpos hídricos associado às suas nascentes. Segundo informações da Secretaria de Urbanismo do Poder Executivo Municipal, há diretrizes viárias que atingem a vila e também há demarcação de área verde sobre uma parcela da área ocupada por moradias.

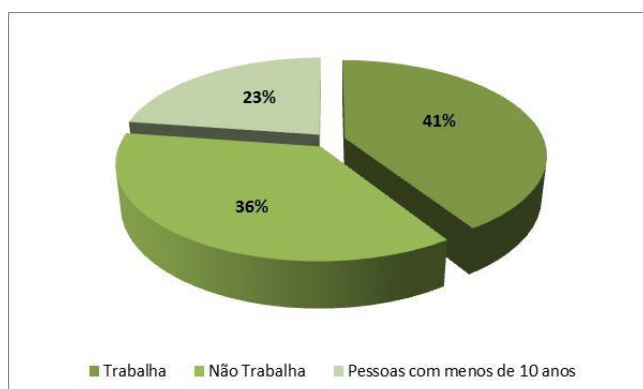
**Figura 27:** Território da Vila Ecológica – Vista aérea



Fonte: Google Earth, 2015

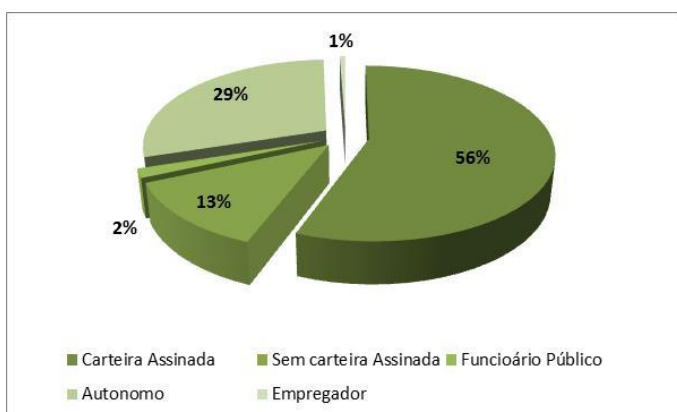
Segundo a SEHABS, na Vila Ecológica moram 500 famílias em 395 domicílios – dados que apontam para existência de coabitação na comunidade. Ou seja, pelos menos 105 famílias coabitam com outras. Cerca de 85% dos domicílios tem renda mensal de até três salários mínimos, e, dentre as pessoas em idade economicamente ativa, 52% trabalham com carteira assinada, é funcionário público ou autônomo.

**Gráfico 9:** Situação ocupacional da Vila Ecológica



Ocupação	Pessoas
Trabalha	534
Não Trabalha	475
Pessoas com menos de 10 anos	296
Total	1305





Situação Ocupacional	Pessoas
Carteira Assinada	298
Sem carteira Assinada	67
Funcioário Público	9
Autonomo	157
Empregador	3

Fonte: Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação do Estado do Rio Grande do Sul, 2013.

A Vila Ecológica, junto com a Vila União, apresenta a maior vulnerabilidade entre as quatro comunidades analisadas, com mais de 80% dos domicílios com renda de até três salários mínimos e pouco mais da metade da população economicamente ativa em situação formal de trabalho. Durante a pesquisa, foi possível observar que a Vila Ecológica é a que tem uma maior dinâmica de ocupação, visto que é nesta comunidade, ou nas regiões que ficam nas suas proximidades, que ocorrem as ocupações mais recentes.

As famílias da comunidade estão organizadas em uma Associação de Moradores e, segundo se observou ao longo desta pesquisa, não se articulam à outras redes institucionais e espaços de gestão participativos.

## Vila Prisma

Além das quatro comunidades aqui descritas, se identificou mais uma, a Sargentos/Prisma, que está localizada na porção sul da área, mas que não integra o Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa, objeto de estudo desta pesquisa. Esta condição fez com que a relação com esta comunidade não se estabelecesse da mesma forma como com as demais. Contudo, segue abaixo alguns dados sobre essa comunidade.

A Vila Prisma tem aproximadamente 1,16 hectare com uma ocupação rarefeita, linear e que extrapola os limites da matrícula da FASE. São características deste território as declividades e as áreas de preservação por existência de nascentes e cursos de água.

**Figura 28:** Vila Prisma - Território



Fonte: Ilustração da autora (2016) sobre Base Cartográfica: Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação, 2013 e Google Earth

A Vila Prisma, também conhecida como Vila dos Sargentos ocupa as franjas da porção sul da área da FASE, nas proximidades da Rua Capivari. Trata-se de uma ocupação mais recente – em torno de 10 anos –, dispersa e próxima às instalações da FASE e de equipamento público de saúde – UBS. Mesmo com uma aparente consolidação das suas construções, sendo a maioria em alvenaria, a comunidade ocupa uma porção do território com muitas fragilidades ambientais como declividades e recursos hídricos.

Em termos de infraestrutura, as moradias são atendidas pelas redes de água e energia elétrica, até porque estão voltadas, na sua maioria, para vias formais da cidade.

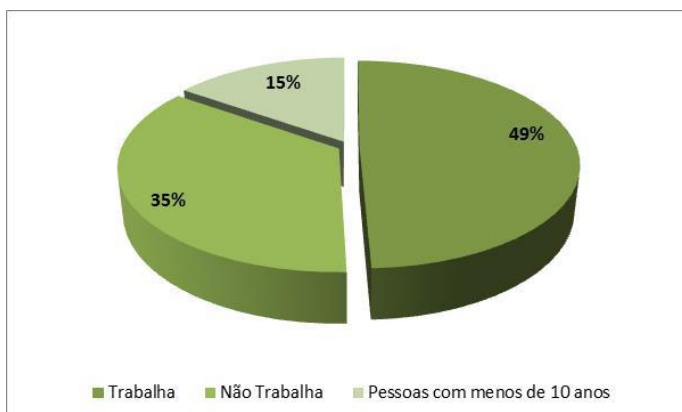
**Figura 29:** Território da Vila Prisma / Sargentos – Vista aérea



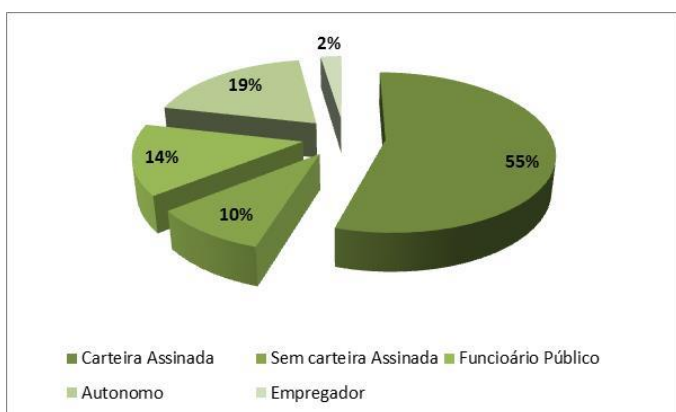
Fonte: Google Earth, 2013

Segundo a SEHABS, na vila Prisma moram 45 famílias em 45 domicílios. Cerca de 42% dos domicílios tem renda mensal de até três salários mínimos e, dentre as pessoas em idade economicamente ativa, 40% trabalham com carteira assinada, é funcionário público ou autônomo.

**Gráfico 10:** Situação ocupacional da Vila Prisma / Sargentos



Ocupação	Pessoas
Trabalha	42
Não Trabalha	30
Pessoas com menos de 10 anos	13
Total	85



Situação Ocupacional	Pessoas
Carteira Assinada	23
Sem carteira Assinada	4
Funcionário Público	6
Autonomo	8
Empregador	1

**Fonte:** Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação do Estado do Rio Grande do Sul – SEHABS, 2013.

A Vila Prisma apresenta baixa vulnerabilidade social, se comparada com as demais áreas. Apresenta 49% da sua população inserida no sistema formal de trabalho e um baixo adensamento domiciliar, visto que não se identifica coabitação familiar – a média é de menos de dois moradores por domicílio. Uma realidade bem distinta das demais áreas. As famílias da comunidade não estão organizadas em uma Associação de Moradores e, segundo se observou ao longo desta pesquisa, não se articulam à outras redes institucionais e espaços de gestão participativos, nem mesmo ao Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa.

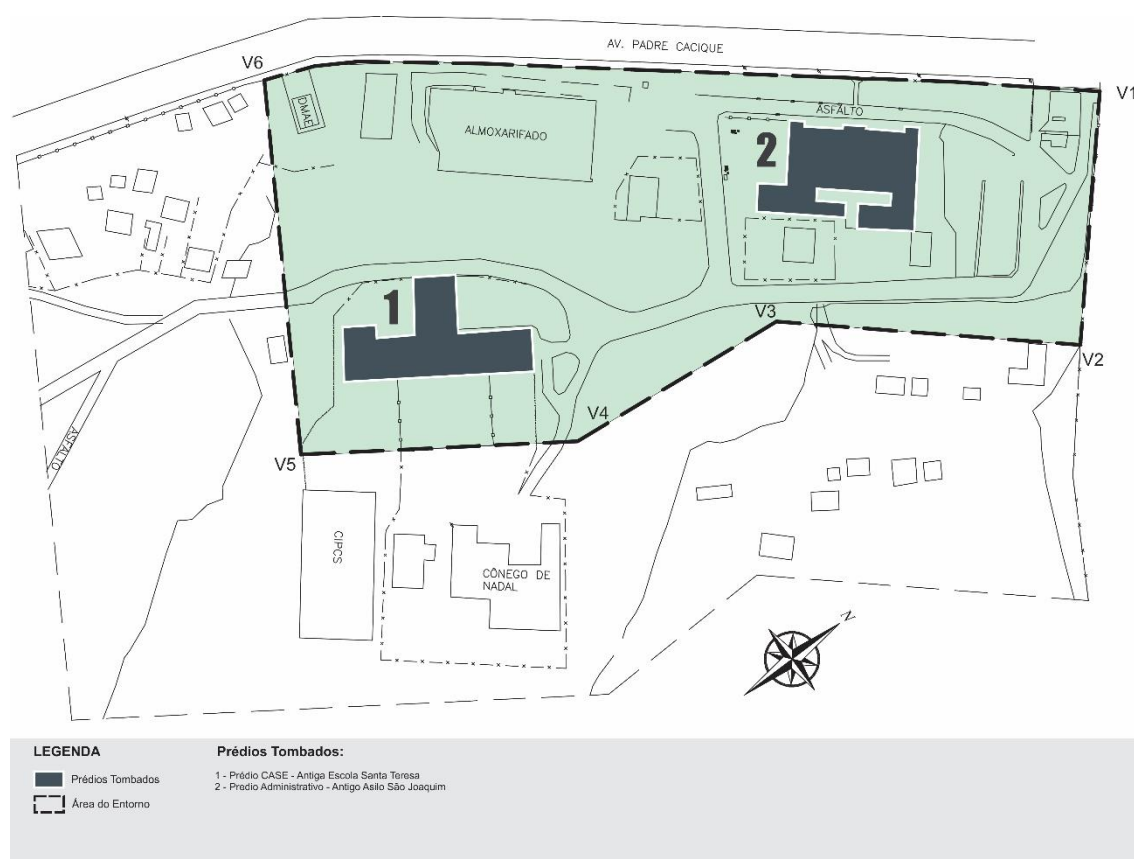
#### 4.2.3 O patrimônio ambiental na área da FASE

O patrimônio ambiental da área da FASE é marcado pela presença de um

conjunto importante de edificações históricas centenárias, por espécies vegetais nativas e outros elementos do ambiente natural que são passíveis de preservação.

Dentre as edificações presentes na área funcional da FASE, duas são tombadas pelo Instituto do Patrimônio Histórico do Estado IPHAE: o prédio do antigo Asilo São Joaquim, onde hoje funciona a sede administrativa da FASE, e o Colégio Santa Teresa.

**Figura 30:** Área da FASE – Poligonal da Área de Entorno dos Bens Tombados



Fonte: Elaboração da autora (2016) sobre IPHAE – Portaria nº 35/2013 de 20 de maio de 2013.

Segundo a Portaria 35/2013 uma área de 100m<sup>2</sup> do entorno da edificação tombada também deve ser preservada. No caso do conjunto arquitetônico da FASE, a Portaria regula a altura das edificações no entorno, limitando as futuras construções em dois pavimentos ou até 5 metros de altura. Orienta também a preservação da vegetação nativa existente dentro da poligonal de preservação.

As questões da preservação do ambiente natural também se fazem presente na área da FASE através de cursos de água, nascentes, matas nativas e

declividades, todos protegidos pelas normas ambientais vigentes.

**Figura 31:** Área da FASE – Patrimônio do ambiente natural



Fonte: FZB, 2009.

A partir das informações da Fundação Zoobotânica (FZB) é possível identificar três elementos do meio ambiente natural com forte presença na área da FASE: nascentes, cursos hídricos e mata nativa. A saibreira, pela sua amplitude,

também se configura como um importante elemento da paisagem da área.

São quatro nascentes demarcadas pelos estudos ambientais, sendo duas entre a Vila Padre Cacique e Vila Ecológica, uma na Vila Ecológica, uma ao sul da Vila União Santa Teresa e outra no centro da área ao norte da Vila Ecológica.

Além dos cursos hídricos que partem destas nascentes, existe outro, que cruza a vila Padre Cacique passando próximo ao prédio administrativo da FASE e que está parcialmente canalizado.

Com relação à mata, os estudos da Fundação Zoobotânica afirmam existir mata de origem nativa e exótica. Dentre esses há espécies que são indicadas para preservação pela legislação estadual e federal, como por exemplo, a araucária, figueira e butiazeiro, entre outras espécies. Há, segundo os estudos, espécies localizadas em taludes do morro que são importantes para evitar possíveis movimentos de massa na área.

Em termos de paisagem natural, outro elemento a ser destacado por ter implicações na utilização do território da fase é o topo do morro, uma região considerada pela legislação ambiental brasileira como de preservação.

#### 4.3 AS COMPLEXIDADES DE UM TERRITÓRIO MULTIFACETADO

A área da FASE no Morro Santa Teresa agrega muitos territórios, os quais foram se estabelecendo e se estruturando ao longo dos anos, ora em diálogo, ora em conflito, a partir das ações dos seus usuários, vividas no plano do cotidiano, e das ações (e não ações) estatais que, direta ou indiretamente, influenciaram seu desenvolvimento.

Hoje, os assentamentos informais dividem o espaço com as funções institucionais da FASE e com o patrimônio ambiental do Morro Santa Teresa, cuja parcela significativa encontra-se dentro da área da FASE. São as multifaces de um mesmo território.

Neste território multifacetado é que os atores exercem o seu direito à moradia, ao meio ambiente, à educação, à reabilitação, à paisagem e à cidade. Esses direitos são reconhecidos pelas normas brasileiras e delas decorreram as políticas públicas de nível nacional, que tem em comum o princípio da descentralização e da municipalização desde a constituição de 1988, sendo este o cenário, a partir do qual,

o Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa irá buscar as suas demandas, distintas, e ao mesmo tempo, complementares.



## **5 O MORRO ESTÁ À VENDA: CONFLITO E ATORES NA DISPUTA PELO TERRITÓRIO**

Neste capítulo será abordado e caracterizado o conflito vivido no Morro Santa Teresa a partir do Projeto de Lei 388/2009 que previa a venda da área. Inicia por uma descrição do contexto político e urbano no qual ocorre a sua propositura e avança na caracterização do PL388/2009 e do embate travado durante a sua tramitação na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. A partir destas descrições, identifica-se atores, políticos e sociais, caracterizando-os de modo a compreender os seus papéis no conflito pelo território. Finaliza-se com o surgimento de um movimento que, a partir da resistência à venda da área da FASE, traçou estratégias para defender um território a partir de diferentes perspectivas.

### **5.1 POR QUE UM CONFLITO?**

O Projeto de Lei 388/2009 despertou reações de diferentes atores da sociedade civil, do Legislativo e do Judiciário Estadual, que tornaram evidentes a existência de divergências com relação à proposta do Governo do Estado, que previa para a área da FASE no Morro Santa Teresa uma destinação diferente daquela entendida como a ideal pelos seus usuários e pelos cidadãos de Porto Alegre. Dentre os efeitos do PL 388/2009 estaria a remoção de famílias de baixa renda, gerando um conflito cujo objeto de disputa foi o território.

Seguindo a matriz teórica proposta para esta pesquisa, no centro de um conflito está a disputa pelo acesso aos recursos. Segundo as teorias marxistas, eles – os conflitos – nascem das contradições que resultam do acesso desigual aos meios de produção. Podemos ir além dos meios de produção e afirmar que também são frutos do acesso desigual aos recursos e aos meios necessários ao desenvolvimento da vida, como o trabalho, a terra, a moradia, o meio ambiente e também a própria cidade.

Antes da industrialização, a cidade era uma obra da sociedade porque se constituía a partir das suas necessidades. Na sociedade capitalista a cidade passa a se constituir em outra perspectiva, a partir da qual, a terra passa a ser valorizada e comercializada, ou seja, transformada em mercadoria. Sobre cidade obra e cidade

produto, Lefebvre (2008, p. 12) argumenta:

A própria cidade é uma *obra*, e esta característica contrasta com a orientação irreversível na direção do dinheiro, na direção do comércio, na direção das trocas, na direção dos *produtos*. Com efeito, a obra é valor de uso e o produto é valor de troca. O uso principal da cidade, isto é, das ruas e das praças, dos edifícios e dos monumentos, é a Festa (que consome improdutivamente, sem nenhuma outra vantagem além do prazer e do prestígio, enormes riquezas em objetos e dinheiro).

A sociedade capitalista produz uma cidade desigual, porque ela – a cidade – passa a ser produzida de acordo com os interesses da produção econômica, antes industrial e agora financeira (ROLNIK, 2015), e não em função das necessidades da vida social. Porto Alegre é um exemplo desta forma de produção desigual do espaço, pois há regiões com a infraestrutura urbana (bairros centrais, condomínios) enquanto outras carecem daquelas estruturas básicas para o desenvolvimento da vida: as favelas, os assentamentos informais e as periferias.

É nesta forma de produção da cidade, o contexto no qual a proposta de venda da área da FASE ocorre. Ela, a forma de produção, coloca em risco a possibilidade de reprodução social de determinados agentes (moradores, trabalhadores da FASE), favorecendo as aspirações de outros agentes econômicos. E embora estes agentes não apareçam de forma explícita, eles estão envolvidos no arranjo proposto pelo PL 388/2009, visto que “alienar” o bem, significa que, por meio de recursos financeiros (ou outro tipo de escambo), a propriedade até então pública, passará para a iniciativa privada. Neste sentido, segundo os ensinamentos de Lefebvre (2008) os valores de uso do território (moradia, meio ambiente, espaço sócio-educacional para menores) estarão sendo postos de lado em detrimento dos valores de troca presentes na nova destinação do território. Uma destinação que sequer foi definida, mas que será cuidadosamente moldada pelos interesses do mercado imobiliário da cidade de Porto Alegre.

É bem verdade que, o conflito na área da FASE não nasce com a proposta do PL 388/2009, como mostrado no capítulo anterior, no entanto, é a partir da proposta de venda da área da FASE, que o conflito ganha visibilidade. Segundo Bobbio (1983), o conflito a curto e médio prazo pode ser sufocado ou desviado. De certa forma é o que ocorre na área da FASE, ou seja, o sufocamento de uma conflituosidade inerente do território. Um território que se constituiu desigual e onde estão presentes a pobreza, a fome, o risco, a insegurança na posse, a

vulnerabilidade e a marginalização dos seus usuários, elementos que compõem um quadro de violência estrutural.

A violência estrutural, presente no cotidiano dos usuários da área da FASE no Morro Santa Teresa, é consequência, entre outros fatores, da ausência de proteção e de garantia dos direitos e das necessidades dos seus usuários, como por exemplo, a moradia adequada<sup>61</sup>, o meio ambiente saudável, o trabalho, entre outros elementos que são indispensáveis à manutenção da vida.

O contexto no qual o PL 388/2009 propõe a venda da área, se apresenta, na perspectiva marxista, como um dispositivo que denuncia uma disfunção da sociedade capitalista, que produz e reproduz desigualdades nos territórios, nos quais a “violência estrutural”, ou seja, aquela produzida pelo sistema é uma realidade. Nesta perspectiva o conflito é um elemento necessário à transformação porque a “conflituosidade sinaliza a diversidade da cidade – o que é algo bom – e denuncia a desigualdade urbana” (VAINER, 2011).

Ao mesmo tempo, o PL 388/2009 coloca o despejo, uma grave violação aos direitos humanos<sup>62</sup>, como uma possibilidade real, visto que, como consequência das disfunções sociais, as famílias moradoras da área da FASE não têm a posse reconhecida nem na prática, nem no papel. A segurança da posse é um componente central do direito à moradia e a sua ausência aumenta a vulnerabilidade dos habitantes dos assentamentos informais com relação às remoções. Para o Conselho

---

<sup>61</sup>A moradia adequada foi reconhecida como direito humano em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, tornando-se um direito humano universal, aceito e aplicável em todas as partes do mundo como um dos direitos fundamentais para a vida das pessoas. O direito à moradia integra o direito a um padrão de vida adequado. Não se resume a apenas um teto e quatro paredes, mas ao direito de toda pessoa ter acesso a um lar e a uma comunidade seguros para viver em paz, dignidade e saúde física e mental. A moradia adequada deve incluir: Segurança da posse, disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, custo acessível, habitabilidade, não discriminação e priorização de grupos vulneráveis, localização adequada, adequação cultural.

<sup>62</sup>O despejo é considerado pela Organização das Nações Unidas, uma grave violação aos direitos humanos. São várias as normas e tratados internacionais, dos quais o Brasil é signatário, que trazem de forma direta e indireta o despejo forçado como uma violação: Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) - Artigo 25; Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) - Artigo 17; Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) - Artigo 11; Comentário Geral Nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Comentário Geral Nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial - Artigo 5; Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher - Artigo 14, 2; Convenção sobre os Direitos das Crianças - Artigo 16 e Artigo 27; Convenção sobre o status dos refugiados - Artigo 21; Convenção 169 da OIT; Convenção de Genebra (quarta) sobre proteção de civis em tempo de Guerra 1949 - Artigo 49, Artigo 53, Artigo 85, Artigo 134; Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias - Artigo 43; Declaração do Direito dos Indígenas.

de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas a segurança da posse é:

A posse da terra ou de uma moradia que permite dispor de um lugar seguro para viver em condições de segurança, paz e dignidade. Embora no relatório não se abordem outros tipos de posse de terra além daquelas necessárias para morar, cabe destacar que todas as questões relativas a terra, seja para moradia ou para a agricultura, estão intimamente interligadas. (ONU, 2013, p. 7)<sup>63</sup>

A ausência de um documento que reconheça os moradores como “proprietários” da terra na qual podem exercer o seu direito de morar e a carência ou precariedade dos serviços e redes de infraestrutura, reforçam o sentimento de transitoriedade vivida pelas famílias de assentamentos informais, agravando o seu quadro de vulnerabilidade.

Além das questões relacionadas à moradia, o PL 388/2009 trouxe incertezas com relação ao futuro da política de atendimento ao menor e ameaçou, aos olhos dos ambientalistas, uma reserva ambiental importante da cidade de Porto Alegre. A proposta de venda da área da FASE, devido ao significado do Morro Santa Teresa para a paisagem de Porto Alegre, traz consigo outros elementos relacionados ao urbano que passam a ser objeto de reflexão, tais como a transferência do patrimônio público para a iniciativa privada e o papel do poder público na produção do espaço urbano e como indutor de um desenvolvimento que provoca e acirra a desigualdade na cidade.

Por que um conflito? Porque a proposta do PL 388/2009 coloca em contraposição os “valores de uso e de troca” da área da FASE. O primeiro, valor de uso, é traduzido na obra materializada na área da FASE através das relações sociais que foram se estabelecendo ao longo de mais de um século e que configuraram o território tal qual ele é hoje, e que se constituiu a partir das necessidades dos seus usuários. E o segundo, valor de troca, é traduzido pela mais-valia financeira, pelo interesse especulativo e econômico que coloca a área da FASE como um produto da cidade, uma mercadoria que se sobrepõe aos elementos indispensáveis à manutenção da vida, tais como meio ambiente, terra e moradia e se constituiu na perspectiva dos ganhos de capital.

Nestes arranjos, onde a terra urbanizada é utilizada como um dispositivo para

---

<sup>63</sup> Do original “[...] la tenencia de tierras y/o una vivienda que permite disponer de un hogar seguro y vivir en condiciones de seguridad, paz y dignidad. Aunque en el informe no se abordan otros tipos de tenencia de tierras aparte de las necesarias para residir, cabe señalar que todas las cuestiones relativas a la tierra, ya sea para la vivienda o para la agricultura, están estrechamente ligadas”.

financiar a cidade, é o quanto (valor de troca) esta terra pode produzir e remunerar o seu investidor que vai determinar a sua destinação. Segundo Rolnik (2015, p. 225):

A literatura sobre o impacto de neoliberalismo nas políticas urbanas identificou a emergência do chamado “empreendedorismo municipal” como resposta local à erosão da base econômica e fiscal das localidades, em função dos processos de estruturação e reestruturação produtiva e fiscal. Os governos das cidades abandonaram a visão administrativa predominante nos anos 1960 em direção a uma ação “empreendedora” nos anos 1970 e 1980. É esta visão de desenvolvimento urbano (de escala global) que vai pautar as intervenções nas cidades, inclusive em Porto Alegre.

Assim, a terra deixa de ter uma destinação social, ou dentro das necessidades de seus usuários ou ainda dentro do estabelecido pelo planejamento urbano, e passa a estar submetida aos interesses de um mercado que segue orientações internacionais de desenvolvimento. Neste contexto, o destino de quem ocupa essa terra, torna-se menor, uma questão local que não deve ser obstáculo ao desenvolvimento.

## 5.2 O PL 388/2009 NO CONTEXTO POLÍTICO E URBANO DE PORTO ALEGRE

O marco da Copa do Mundo de 2014 deu o caráter de emergência para um processo de “empreendedorismo municipal” que já vinha ocorrendo em Porto Alegre. A execução do Barra Shopping Sul em parcela da área do Jóquei Club, por exemplo, acarretou o reassentamento de dezenas de famílias para o Bairro Chapéu do Sol no extremo sul da cidade de Porto Alegre (GOTTARDI; TEIXEIRA, 2010, p. 5), muito antes do anúncio do Mundial. Na sequência, surgiram propostas de utilização das áreas do Jóquei Club e do Pontal do Estaleiro Só. Para viabilizar esse último, foi feita uma alteração no Plano Diretor que alterou o regime urbanístico para uma área de aproximadamente seis hectares, autorizando a construção de edificações em altura em uma área onde antes não era permitido. Ou seja, adequou o uso da terra às necessidades e às escalas de remuneração do seu investidor.

Nesta perspectiva, mudanças normativas relacionadas às áreas dos estádios de futebol também foram realizadas. Para viabilizar as obras do estádio Beira Rio, por exemplo, foram feitas alterações no regime urbanístico do Estádio do Eucalipto, de propriedade do Sport Club Internacional. O estádio para treinamentos foi vendido para a realização da obra no Estádio Beira Rio, a qual agregou maior potencial

construtivo ao terreno. Para a área do Estádio Beira Rio também foram realizadas mudanças no Plano Diretor, nas quais o poder público passou a permitir edificações mais altas, modificando a altura limite de 18 metros para 33 metros, e alterando o potencial construtivo de 1,3 para 1,9.

A relação do empreendimento com a orla também foi flexibilizada. A Lei Complementar 608/2009 – Lei dos Eucaliptos foi a norma que alterou o regime urbanístico do antigo Estádio dos Eucaliptos e, com isso, viabilizou a execução de parte do empreendimento previsto para o estádio Beira Rio (MULLER; AZEVEDO, 2011).

Esses casos ocorridos na região centro-sul de Porto Alegre exemplificam como o desenvolvimento urbano pode ser direcionado para atender determinados interesses. Os casos citados ganharam, com a realização de um megaevento na cidade, a urgência e a oportunidade de se materializarem. Contaram, para isso, com apoio do poder público através de obras de infraestrutura (principalmente viária) e das alterações normativas. E, inserido neste contexto territorial, está o Morro Santa Teresa.

No caso específico da área da FASE no Morro Santa Teresa, o Plano Diretor definia a área, em 2009, como Área Especial de Interesse Institucional, por possuir equipamentos de uso público e institucional (FASE) e uma parcela como Área Especial de Interesse Ambiental. Em ambos os zoneamentos isso implica em restrições quanto à ocupação do terreno, o qual é medido em potencial construtivo, densidades, taxas de ocupação e altura das edificações. A alienação da área para a iniciativa privada passaria necessariamente por uma alteração neste regime urbanístico, como ocorreu com os demais casos exemplificados neste texto, para que na prática a área tivesse valor de mercado. Na cidade urbanizada, a valorização da terra se dá pela localização, infraestrutura e pela quantidade de metros quadrados que ela pode produzir, e isso, coloca o Estado, através agentes públicos municipais, como atores centrais na gestão da terra para promover o seu uso mais justo e equitativo.

No entanto, todas essas intervenções na cidade, associadas à venda da área da FASE representam o desenvolvimento de um projeto de cidade que está sendo amplamente questionado por uma parcela dela. Ou porque outra parcela se viu diretamente ameaçada, como é o caso das comunidades moradoras dos assentamentos informais presentes no morro e dos funcionários da FASE. Ou,

ainda, porque são ambientalistas preocupados com patrimônio e a preservação da paisagem do local. Independentemente, todos os contrariados, através das suas ações, estão questionando essa forma de produzir a cidade ou os novos arranjos público-privados que estão sendo utilizados para financiar a produção da cidade. Esses atores não se viram inseridos no “projeto de cidade” que estava sendo desenhado para a área da FASE no Morro Santa Teresa, pois não eram as suas necessidades que estavam direcionando o conteúdo urbanístico, mas sim a necessidade estatal de prover recursos financeiros para suprir gastos e investimentos públicos, para o qual o caminho adotado foi o da “remuneração do capital financeiro investido no processo de transformação urbanística” (ROLNIK, 2015, p. 242).

Nem tanto o processo de financiamento da cidade, mas sim o resultado deste processo no território da cidade é que foi questionado e utilizado como o modelo do que “não queremos” ou do que “não precisamos” expressos por aqueles que se colocavam contrários à venda da área da FASE. Segundo entrevista do Rualdo Menegat, publicada na revista Carta Capital em abril de 2010,

Espremida entre um conjunto de prédios de luxo passa a avenida-símbolo da Copa do Mundo de 2014 para os gaúchos. O bucólico lago Guaíba, historicamente chamado de rio, a menos de 200 metros de distância, sumirá da vista. Se tudo ocorrer como planeja o governo estadual, esse será o cenário da avenida Padre Cacique, espécie de versão rio-grandense da espalhafatosa Dubai. O projeto de transformação da avenida movimentou lobbies e forças poderosas. Em uma das margens, justamente na área ocupada pelo estádio Beira Rio, a Câmara de Vereadores aprovou a construção de empreendimentos de até 42 metros de altura. Na outra, o governo tenta repassar para a iniciativa privada um terreno no qual caberiam 93 campos do tamanho do estádio vizinho (MENEGAT, 2010, p. 34-35).

As manifestações expressas na revista demonstram a preocupação dos moradores e funcionários da FASE com as consequências da venda da área. Mais do que aquelas relacionadas ao destino das famílias e das políticas realizadas pela FASE, as questões apontadas como preocupantes, pelos atores contrários ao PL 388/2009, (tais como patrimônio ambiental, cultural, regularização fundiária, destinação da área, especulação imobiliária) tem relação direta com o desenvolvimento urbano da cidade, ou seja, com o seu planejamento.

As demandas de descentralização da FASE, a preservação do patrimônio ambiental e a regularização fundiária são anteriores ao PL 388/2009 e anteriores ao anúncio da realização de um megaevento esportivo na cidade. Entretanto, até a

proposta de venda da área estavam invisíveis no cenário urbano e do cenário político, visto que não eram foco das políticas públicas correspondentes, pois: (1) os assentamentos informais, mesmo integrando um Programa Estadual de Regularização Fundiária desde 1998, não eram objeto de uma intervenção pública no sentido de urbanizá-las ou titulá-las; (2) o patrimônio natural do morro até então não estava inventariado; (4) o patrimônio histórico ali presentes também não estava inventariado, normativamente reconhecido e com ações previstas para a sua manutenção e preservação; e (4) mesmo diante da necessidade de descentralização da instituição, o Estado não tinha, na ocasião do PL 388/2009, um projeto efetivo e os lugar de destinação para novas unidades da FASE.

Esses tópicos exemplificam ações que poderiam estar sendo realizadas no âmbito de políticas públicas, que caminhariam na perspectiva da materialização dos direitos reclamados por todos aqueles que se posicionaram contra o PL 388/2009, projeto que de concreto previa a venda daquilo que era para os moradores, usuários da FASE, trabalhadores e cidadãos de Porto Alegre, o que tinham de material para o exercício dos seus direitos: o território.

### 5.3 É LÁ, NA CASA DO POVO, QUE QUEREM TIRAR A NOSSA CASA: A LUTA CONTRA O PL388/2009 NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

A área da FASE no Morro Santa Teresa (Figura 32) foi objeto do Projeto de Lei 388/2009 que tinha por objetivo a alienação da área a partir de uma estratégia de descentralização da instituição, prevendo a desativação do complexo Padre Cacique para menores infratores, redistribuindo-os em 90 unidades descentralizadas a serem construídas em outras cidades do Estado. Segundo o texto do PL 388/2009 (2009):

Art. 1º - Fica a Fundação de Atendimento Sócio-Educativo do Estado do Rio Grande do Sul – FASE autorizada a alienar ou a permutar, por área construída, por meio de procedimento licitatório, o imóvel localizado no Município de Porto Alegre.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup>O PL 388/2009 integra os Anexos desta Dissertação.



**Figura 32:** Vista da área da FASE



Fonte: Imagem do PL 388/2009

A área objeto da alienação, além dos espaços funcionais da FASE, tinha dentro das suas limitações quatro assentamentos informais que juntos somavam aproximadamente 1.500 famílias e uma área verde livre que ocupa dois terços do território.

Segundo a justificativa do PL 388/2009 a alienação da área era necessária para que o Estado pudesse atender as exigências do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Versa o texto da justificativa que acompanhou o Projeto de Lei:

O espaço físico e funcional da Fundação, as edificações, os materiais e os equipamentos utilizados nas unidades de atendimento socioeducativo devem estar conforme as normas do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE -, e a apresentação deste projeto de lei objetiva reordenar a organização espacial da Entidade para que seu projeto pedagógico da Instituição, tanto sob o aspecto do atendimento dos adolescentes, quanto da qualidade técnica e administrativa, melhor corresponda às diretrizes do Sistema SINASE (PL 388/2009, Justificativa, OF.GG/SL – 338 de 10 de dezembro de 2009).

Segundo a visão do Governo do Estado, as orientações do SINASE buscam conceder um espaço físico mais adequado para o atendimento ao menor, adotando, por exemplo, densidades populacionais menores nos abrigos, o que acarreta a reorganização física dos espaços destinados ao atendimento do menor. Segundo o governo, as instalações da FASE não eram adequadas o que, associado ao déficit de vagas da FASE – 287 – na ocasião do PL, apontaria a necessidade de uma realocação da sua unidade central, localizada no Morro Santa Teresa.

Com efeito, a apresentação da proposta de permuta, mediante processo licitatório, por unidades descentralizadas que atendam estritamente ao padrão previamente determinado pelo SINASE se justifica, uma vez que a área onde se localiza a Fundação não apresenta mais condições de instalação das novas unidades e a Instituição não dispõe de recursos financeiros para atender a demanda (PL 388/2009, Justificativa, OF.GG/SL – 338 de 10 de dezembro de 2009).

O PL foi encaminhado para a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul pela primeira vez em 14 de dezembro de 2009 e o seu conteúdo tornou-se de conhecimento público em fevereiro de 2010.

Segundo os representantes dos assentamentos informais que estão na área da FASE, a informação de que a área estaria à venda ocorreu em fevereiro de 2010 e se deu a partir de legisladores de oposição ao governo que, ao terem conhecimento do conteúdo do PL 388/2009 trataram de informar as lideranças do Morro<sup>65</sup>. Segundo o representante do SENGE, no Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa:

O conteúdo do PL chegou ao nosso conhecimento por meio das redes sociais e através de parceiros políticos da assembleia legislativa. Era um projeto muito suspeito, pois queria alienar por licitação uma área sem nem ao mesmo ter uma avaliação dela, além de que não definia com clareza o que ocorreria com tudo que existia em cima dela (GALEAZZI, informação verbal).<sup>66</sup>

Assim que a notícia sobre a venda chegou às comunidades do Morro, houve um processo de mobilização das famílias, conduzido pelas próprias lideranças comunitárias e também por outras entidades apoiadoras como ONGs, sindicatos e movimentos sociais. Assim, no dia 25 de fevereiro de 2010, uma comissão de moradores realizou uma ação na Assembleia Legislativa, na qual visitaram os deputados estaduais, denunciando que seriam removidos do Morro caso o PL 388/2009 fosse aprovado.

Aquele projeto de lei da Yeda queria nos tirar do morro, nos despejar. Mas a gente resistiu. Somos quatro vilas e mais de 3 mil famílias morando no morro. Se tiram a gente de lá, onde a gente ia morar? (DARCI, informação verbal).<sup>67</sup>

Para os moradores dos assentamentos informais o PL 388/2009 vinha na

---

<sup>65</sup>Há relatos de que a informação já era de conhecimento do SEMAPI, sendo o sindicato, o informante das comunidades sobre o PL 388/2209.

<sup>66</sup>Entrevista concedida por Vinicius Galeazzi à autora em 11 de junho de 2016. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice C desta Dissertação.

<sup>67</sup>Entrevista concedida por Darci, presidente da Associação de Moradores da Vila Gaúcha, à autora em junho de 2016. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice D desta Dissertação.

contramão do seu direito de morar. Todos os quatro assentamentos informais presentes no Morro, faziam parte do Programa Estadual de Regularização Fundiária e há mais de uma década aguardavam pelas ações deste programa que teria no seu escopo a urbanização e o reconhecimento das posses das famílias. Também questionaram a pressa na aprovação do PL 388/2009 e a falta de informações sobre o destino das famílias no caso da concretização da venda da área.

Em 7 abril de 2010, o Jornal Zero Hora publicou uma reportagem na qual apresentou o projeto da “Nova FASE” anunciando que o Poder Executivo iria encaminhá-lo para a Assembleia Legislativa. Segundo a edição,

Para tentar acelerar a votação do projeto que prevê a descentralização da Fundação de Atendimento Socioeducativo (FASE), o secretário da Justiça e do Desenvolvimento Social, Fernando Schuller, apresentou na manhã desta quarta-feira a iniciativa ao presidente da Assembleia legislativa, deputado Giovani Cherini. [...] Acompanhado de membros do Judiciário e da FASE defendeu a permuta da área do complexo Padre Cacique, na Capital, para que se viabilizasse a construção das nove unidades espalhadas em áreas menores [...] A ideia do governo do Estado é entregar a área de 73,56 hectares à iniciativa privada em troca da construção dos prédios. O valor que sobraria na negociação seria destinado a um fundo para a instituição. A iniciativa tem apoio irrestrito do Judiciário, mas sofre resistência de entidades que temem a remoção das famílias que vivem irregularmente na área (BOCK, 2010).<sup>68</sup>

A informação transmitida pelos meios de comunicação de maiores abrangências destacava a questão da venda da área como necessária para dar viabilidade e uma política pública de atendimento ao menor, buscando dar legitimidade e força a este fundamento, com o “apoio irrestrito do Judiciário”. Do outro lado desta disputa, havia o ônus da “remoção das famílias que vivem irregularmente na área”.

A insegurança destas famílias, em relação à posse da terra, agravava a situação. Por mais tempo de moradia que tenham e por mais consolidada que fossem, o fato de estarem ocupando uma área do Estado de modo informal os coloca numa condição de “invasores”, de “transgressores da lei”, um sub cidadão em situação de transitoriedade territorial. Sobre esta transitoriedade, ROLNIK (2015, p. 174) afirma:

[...] é na indeterminação entre legal/ilegal, planejado/não planejado, formal/informal, dentro/fora do mercado, presença/ausência do Estado. Tais indeterminações são os mecanismos por meio dos quais se constrói a

---

<sup>68</sup>A reportagem da Zero Hora referida neste texto integra os Anexos desta pesquisa.

situação permanente de transitoriedade, a existência de um vasto território de reserva, capaz de ser capturado “no momento certo”.

A transitoriedade e a insegurança na posse são os elementos que tornam os moradores da área da FASE variáveis irrelevantes para o Estado, segundo o PL 388/2009, visto que o projeto de lei desconsidera a existência das ocupações, tratando o tema apenas como uma consequência da venda.

Nos dias que antecederam a votação, prevista para dia 9 de abril, o Jornal Zero Hora realizou a enquete “Dê sua opinião sobre o Projeto de Lei 388/2009”. Para subsidiar a enquete, publicou um quadro explicativo sobre a proposta:

**Figura 33:** Quadro de apresentação da proposta do PL 388/2009

Entenda a proposta
<b>COMO É HOJE</b>
- Cerca de 550 adolescentes infratores da Capital, da Região Metropolitana, de Osório e de Santa Cruz do Sul são internos do complexo da Fase na Avenida Padre Cacique, em Porto Alegre. O modelo de reabilitação é considerado fracassado e contrário ao Estatuto da Criança e do Adolescente.
- Nas outras regiões do Estado, os adolescentes ficam em unidades menores.
<b>COMO PODE FICAR</b>
- O Estado propõe desativar complexo para infratores em Porto Alegre, espalhando-os por unidades menores. A ideia é construir nove unidades menores, com 90 vagas cada, nos municípios que são atendidos pelo complexo da Padre Cacique.
- Em vez de ficarem em prédios ou pátios confinados, os adolescentes passariam a viver em casas espaçosas e teriam à disposição atividades esportivas e de recreação.

Fonte: Zero Hora, 9/06/2010.

Observa-se que a proposta apresentada tem como mote a necessidade de reestruturação da FASE e não expõe as outras questões implicadas, como a permuta do patrimônio público, seu valor, as possíveis remoções e o patrimônio ambiental da área. O quadro abaixo apresenta algumas das opiniões dos leitores expressas no jornal Zero Hora:

**Quadro 10:** Manifestações na enquete do Jornal Zero Hora sobre o PL 388/2009

*RL:* Que a estrutura da Febem é um lixo , isto já é sabido de longa data, ela de uma forma ou outra sempre foi a pedra no sapato de todas as gestões, tanto no que condiz aos adolescentes quanto os seus servidores, apesar da avaliação do valor do terreno ser muito baixa, trancar a votação com o argumento das famílias que invadiram e se servem do estado até hoje (sem cobrança de água, luz ou aluguel) isto sim é uma falácia. Se observa sempre uma inversão de valores no que diz respeito a posição do governo nestas questões. Porque governos anteriores permitiram a invasão? A maioria da população paga por tudo e só uns poucos se aproveitam da covardia e da irresponsabilidade de gestores políticos. Melhores condições para Fase se sobrepõe ao cacarejo de invasores e não o contrário, querem fazer politicalha, usem o próprio dinheiro.

P.S.:Eu sempre me pergunto, com tanta Bolsa-governo por que nunca fizeram algo para as vitimas

daqueles que estão “tirando um tempo” na Fase tb?
Poa – RS – Brasil09/06/2010   18:08
EN: A matéria esquece de mencionar o “x” da questão, que é a entrega de um pedaço enorme da cidade de Porto Alegre para a iniciativa privada. As pessoas não são contra melhorias na Fase (ainda que hipotéticas). As pessoas são contra negociatas, jogos de interesses. E mais uma vez parece que é isto que estamos vendo. Se o estado quer melhorar a Fase, que o faça; mas sem entregar áreas enormes para as empreiteiras fazerem seus negócios.
Porto Alegre – RS – Brasil09/06/2010   17:55
DS: Concordo, tem que descentralizar a ex febem...Tá na hora de POA acordar e transformar junto com a iniciativa privada a orla(apesar de não estar na orla, esta próxima) em ponto 165dificação, seja ela com 165dificações residenciais ou comerciais... Chega de opositores chiitas!
POA – RS – Brasil09/06/2010   17:41
JSS: Reestruturar a Fase é uma demanda da sociedade gaúcha. Mas essa reestruturação não pode se dar às custas da comercialização de uma das mais importantes áreas verdes de Porto Alegre. Além disso, é preciso que todas as famílias que residem na área lá permaneçam. Por último, a desestruturação da Fase não pode estar casada com a especulação imobiliária, que é o que o projeto deixa transparecer.
Canoas – RS – Brasil09/06/2010   17:26

Fonte: Elaborado pela autora (2016) com base em Zero Hora (2010a).

Além da questão da moradia, manifestada pelos habitantes dos assentamentos informais da área da FASE, o PL 388/2009 também houve questionamentos por parte dos funcionários da FASE e pelo Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul (SEMAPI), no qual os funcionários da FASE são vinculados.

Para os funcionários da FASE, o PL 388/2009 não se traduzia em um Projeto de Reestruturação da FASE, mas, sim, em uma autorização de venda da área. Em entrevista à Revista Carta Capital, Elisabeth Arruda diz:

[...] é preciso discutir a forma com a sociedade. Com esse projeto, não temos garantia da continuidade do trabalho, não se sabe se vai ter infraestrutura, equipamentos, manutenção. Estou temerosa, provavelmente pessoas se beneficiem em nome dos adolescentes, que são uma cortina de fumaça nessa história. Nós não gostaríamos que fosse feita e permuta. (RODRIGUES, 21/04/2010, p. 35).

Os funcionários da FASE se posicionaram a favor da descentralização mas questionavam a ausência de informações sobre o processo de descentralização e a falta das garantias reais para a sua viabilização. Questões como a localização das novas unidades, quadro de pessoal, novos concursos e transferências de funcionários estavam entre os pontos discutidos pelos funcionários.

Para os ambientalistas, o PL 388/2009 também desconsiderava as questões ambientais implicadas na área e a sua importância para a cidade de Porto Alegre. Segundo o Professor Rualdo Menegat em entrevista ao Sul 21, o Morro Santa Teresa é um elemento importante da paisagem urbana de Porto Alegre, necessário para conectar o meio ambiente com a cidade. Segundo as palavras do professor:

Uma das grandes questões ambientais hoje é que cada um ao seu modo se atém a um problema pontual. Nós fazemos uma análise ambiental da mesma maneira que o mercado fragmenta a natureza e a coloca à venda, como se nós fôssemos consumidores de um produto. “Então eu quero a minha orla assim, eu quero os meus pássaros assado.” E não olhamos o conjunto das coisas [...] Para a megacidade de Porto Alegre não faz falta nenhum edifício que a torne mais atrativa, mais bonita, mais interessante. Ela não precisa de novas construções arquitetônicas para conseguir atrair investimentos. Nós já somos milhões de habitantes em uma enorme plataforma de concreto que não precisa mais de edificações. Cada centímetro quadrado de área verde, isso sim, ela precisa. Seus estoques ambientais estão no limiar, reduzidíssimos, porque os processos da megacidade são muito rápidos. Veja Porto Alegre: em cinco anos mudou todo o perfil de edificação. Fermentou, cresceu como um pão sovado. O Morro Santa Teresa é um desses estoques ambientais. E nós precisamos conservar os estoques que nós temos. São esses elementos que quebram essa absurda monotonia urbana, da máquina urbana que nos engole, que nos engolfa (MENEGAT, 2012 [2010])

Na perspectiva ambiental o Morro Santa Teresa representa uma área verde bastante representativa da cidade de Porto Alegre, na qual existem dezenas de espécies vegetais ameaçadas de extinção, além de elementos importantes para a memória da cidade, como os prédios do antigo Colégio Santa Teresa e do Asilo São Joaquim – local onde hoje funciona a sede administrativa da FASE.

O Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio Grande do Sul (SENGE/RS) levantou questionamentos em relação aos valores para a alienação da área da FASE. Segundo Galeazzi (2010, p. 27):

O SENGE fez questionamentos ao PL quando soube do baixo valor avaliado do patrimônio público e a desproporção do valor real do morro com o custo das casas a serem construídas. A avaliação do governo era de R\$ 89 milhões, equivalente a R\$ 1,043 milhão por hectare. Os dois hectares do antigo estádio dos Eucaliptos do clube Internacional estavam sendo oferecidos por R\$ 20 milhões e foram vendidos por R\$ 30 milhões. O SENGE apresentou duas análises de engenheiros, peritos experientes em avaliação, qualificando como ínfimo o valor da avaliação oficial. Isso gerou um contraponto forte na Assembleia Legislativa.

A área do antigo estádio dos Eucaliptos foi adquirida pela Construtora Melnik, que construiu no terreno torres residenciais após a alteração do regime urbanístico da área. A diferença do valor de avaliação entre uma área para outra é muito alto,

visto que são áreas bem próximas e com potenciais construtivos baixos até o momento em que surgiram as proposta de venda. Enquanto a área dos Eucaliptos foi vendida à 15 milhões o hectare, a área da FASE estava sendo oferecida por 1.043 milhões o hectare.

Como se observa, o PL 388/2009 desencadeou uma resistência por parte de diferentes segmentos da sociedade, mobilizando desde as comunidades e os funcionários da FASE, diretamente afetados, até sindicatos, ONGS e movimentos ambientalistas. Um verdadeiro arranjo social em torno do destino de um território da cidade.

Entre todos estes segmentos observa-se um consenso com relação à descentralização da FASE. Também se extrai uma pauta comum, que gerou uma reação articulada em rede e que transcendeu os limites da área da FASE e passou a ser um debate da cidade de Porto Alegre. Pode-se elencar que foram pontos comuns da resistência ao PL 388/2009:

a) A existência de quatro assentamentos informais com mais de 3.000 pessoas que residem na área a mais de 40 anos e que integram o Programa de Regularização Fundiária do estado do Rio Grande do Sul e que nesta perspectiva, aguardam pela efetivação do seu direito à moradia através da urbanização e do reconhecimento das suas posses conforme versam a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e a MP 2.220/2001;

b) A venda da área com reserva de ambiente natural que o próprio Estado tem obrigação pública de defender, conforme os artigos 250 a 259 da Constituição Estadual, o artigo 225 da Constituição Federal de 1988, além dos Códigos de Meio Ambiente e Códigos Florestais da união e do Estado, assim como a Lei Orgânica de Porto Alegre, desconsiderando os elementos do ambiente natural identificados pela Fundação Zoobotânica em julho de 2009 que aponta a existência de nascentes, cursos de água e 13 espécies da flora gaúcha que estão ameaçadas de extinção e do ambiente cultural como os prédios de valor históricos presentes na área<sup>69</sup>;

c) A falta de um projeto de descentralização para a FASE que garanta a continuidade das ações da entidade no âmbito do estabelecido pela política nacional e atendimento ao menor e a falta de clareza com relação a localização das novas unidades e sua forma de funcionamento;

---

<sup>69</sup>O capítulo 4 faz a descrição da área da FASE, inclusive sobre seus aspectos ambientais.

d) O valor de avaliação dos 73 hectares da área da FASE, levado em consideração e de forma comparativa as avaliações de áreas semelhantes do entorno e sem considerar para a composição do valor de venda, a potencialidade que o mesmo oferece para a construção, conforme os índices do Plano Diretor da cidade;

A partir desta construção, moradores e entidades da sociedade civil se organizaram para acompanhar de perto a votação do PL na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. A partir do relato de representantes das comunidades do Morro Santa Teresa e das publicações do Jornal Sul 21, foi possível descrever o processo de tramitação do PL na casa legislativa.

A Assembleia Legislativa se tornou de fato “a casa do povo”, nesta terça-feira (8). Moradores das comunidades do Morro Santa Tereza ocuparam os espaços internos e externos da AL em protesto contra a maneira como está sendo conduzido o projeto de descentralização da Fundação de Atendimento Sócio-Educativo (FASE). Passava das 9 horas quando os primeiros moradores começaram a se organizar na Praça da Matriz. Simultaneamente, dentro do gabinete da presidência, o chefe do Legislativo, Giovani Cherini, conversava com o chefe da Casa Civil; Bercílio Silva; representantes da Procuradoria-Geral do Estado; Defensoria Pública; Fecomércio; Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho; Instituto Vonpar; Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente-Cedica; e deputados da base da governadora Yeda Crusius (PSDB) (DUARTE, 2010, s/p).

Neste jogo de disputa pelo território, a arena inicial é a Assembleia Legislativa. De um lado, o “lado de fora”, moradores, ONGs, sindicatos e ambientalistas em protesto contra o PL 388/2009. De outro lado, o de dentro, atores do poder estatal reunidos com a base de apoio governista e atores da sociedade civil defensores do PL 388/2009, como a Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho, Instituto Vonpar, Fecomércio e o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDICA).

Estes atores demonstram a correlação de forças postas no caso da venda da área da FASE. Com exceção do CEDICA, que reúne representantes de diferentes segmentos da sociedade, incluindo o poder público que tem relação com o tema da criança e adolescente, os demais atores presentes na articulação a favor do PL 388/2009, não tem relação com a pauta em questão.

**Quadro 11:** Identificação dos atores que apoiaram o PL 388/2009

<b>Instituto Vonpar</b>	<b>Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho</b>	<b>Fecomércio</b>
Instituto Vonpar é uma agência de cooperação técnica e	É uma Fundação sem fins lucrativos que atua no apoio e	A Federação do Comércio de Bens e de Serviços do



financeira, que apoia projetos de empreendedorismo popular (como galpões e associações de reciclagem) por meio de recursos não-reembolsáveis e capacitação técnica. Tem por objetivo contribuir para a inclusão de pessoas em situação de risco, por meio do fomento à geração de renda e o empreendedorismo nas periferias urbanas.	execução de projetos e ações de mobilização de alto impacto com foco em Educação e Desenvolvimento Comunitário no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina.	Estado do Rio Grande do Sul (Fecomércio-RS) é uma entidade sindical. Representa mais de 580 mil empresas do comércio de bens, serviços e turismo, que geram cerca de um milhão de empregos formais no Rio Grande do Sul.
Ligada ao Grupo Vonpar uma empresa gaúcha com origem na cidade de Santo Ângelo. Ela atua nos mercados de alimentos e bebidas e, em seu amplo portfólio, apresenta a marca de refrigerantes mais famosa do planeta, a Coca-Cola uma das patrocinadoras do Mundial FIFA 2014;	Ligada ao Grupo RBS identifica-se como sendo o braço social do grupo que é líder na área de comunicação no RS e em SC. Este grupo também tem um braço na construção civil, sendo parte deste conjunto a construtora Maiojama, com inúmeros empreendimentos e incorporações na cidade de Porto Alegre.	Trata-se de uma entidade que atua no âmbito político-institucional para a geração das condições necessárias ao desenvolvimento do setor que representa, com o objetivo de defender um cenário que possibilite o empreendedorismo e a expansão das atividades econômicas.

Fonte: Elaborado pela autora (2016) com base em [www.vonpar.com.br](http://www.vonpar.com.br); [www.fmss.org.br](http://www.fmss.org.br); <http://fecomerccio-rs.org.br>.

Segundo o Jornal Sul 21, um dos poucos veículos de comunicação que pode acompanhar o processo que antecedeu a votação, havia uma unanimidade a favor do PL 388/2009:

Durante a conversa o discurso em defesa do projeto foi unânime e os representantes argumentaram os benefícios da descentralização da Fase, reivindicada há 16 anos pelo Conselho Estadual da Criança e do Adolescente (DUARTE, 2010, s/p).

Em apoio àqueles que estavam do “lado de fora” deputados da oposição teciam seus argumentos e buscavam mecanismos para que o Poder Executivo retirasse o PL 388/2009 da casa legislativa, argumentando a necessidade de maior tempo para trabalhar todos os pontos de divergência da proposta. O Jornal Sul21 do dia 9 de junho traz a manifestação de legisladores prós e contra o PL 388/2009.

Depois de três anos e com estimativa de mais cinco para a construção das novas unidades surge uma pressa? Porque não são utilizados os recursos do governo federal destinados para a mesma finalidade? Nós não entendemos e não concordamos em votar algo goela abaixo. Queremos mais tempo para debater (ELVINO BOHN GASS, Deputado Estadual, apud DUARTE, 2010, s/p).

A fala do deputado da oposição reforça uma das divergências pontuadas

pelas entidades da sociedade civil contrárias ao projeto de lei, relacionada à pressa na venda e à consequente falta de transparência na proposta apresentada pelo Poder Executivo.

As questões ambientais e de moradia, não aparecem nos discursos daqueles que defenderam o PL388/2009, sendo que esses são pontos de divergências importantes e centrais para aqueles que são contrários ao projeto. Na mesma ocasião, o Jornal Sul21 entrevistou representante do Ministério Público destacando esses três pontos: transparência no processo, meio ambiente e moradia. Sobre a licitude do processo o Promotor de Justiça respondeu:

A permuta ou alienação da área será mediante licitação. Não existe uma apenas uma empresa interessada (MURATT, Promotor de Justiça apud DUARTE, 2010, s/p).

Em relação ao Meio Ambiente, arguiu:

Será garantida a preservação das 17 espécies de vegetação da área, que são inclusive asseguradas por lei. “Uma vez alienada a área, o próximo proprietário a ocupá-la deverá respeitar a lei ambiental, isto está previsto na Constituição. Serão alienados 50 hectares, dos 74ha daquele terreno. (MURATT, Promotor de Justiça apud DUARTE, 2010, s/p).

Os argumentos trazidos pelo Ministério Público fundamentam-se na legislação ambiental e na Constituição Federal e Estadual com relação ao uso do solo e traz um elemento novo: a porção da área a ser alienada. No entanto, não deixa claro se a área a ser mantida sob domínio público é a fração com caráter de preservação ambiental, a das instalações da FASE ou a área ocupada pelas famílias dos assentamentos informais. Sobre a questão da moradia, o representante do Ministério Público respondeu:

Há ciência dos anseios da população, mas não ocorreu uma conversa real com os moradores. Não fomos lá, mas a gente ouviu falar e sabe que lá tem as pessoas que ocuparam e o direito à moradia está garantido no PL (MURATT, Promotor de Justiça apud DUARTE, 2010, s/p).

Embora a garantia do direito à moradia esteja presente na fala do Ministério Público, ela não estava expressa no projeto de lei. Ao mesmo tempo, o representante do Ministério Público afirma não ter havido conversa com os moradores da área sobre a questão da venda da terra na qual exercem o referido direito. A necessidade de morar das famílias é desconsiderada quando, em um Estado democrático de Direitos, aqueles que têm o papel constitucional de fiscalizar

da lei negligenciam a participação das famílias e a presença de mecanismos legais, reais e legítimos que de fato garantam o direito à moradia das famílias.

Outro ponto negligenciado é o da participação. Segundo a fala do representante do Ministério Público, as famílias não foram ouvidas, fato que faz a participação neste processo estar abaixo do nível zero, na hierarquia dos processos de tomadas de decisão. A falta de participação relaciona-se com a falta de transparência levantada por aqueles que se colocaram contra a proposta do PL 388/2009. Sobre este ponto, o Deputado Governista, relatou ao Jornal Sul 21:

Já o líder do Governo Estadual na AL, o deputado Adilson Troca (PSDB) diz que a transparência está na representatividade do grupo que discute o projeto. “Se reúnem a OAB, Procuradoria Geral, Defensoria, entre outras entidades de justiça e cidadania. Quer mais transparência que isso?”, rebate. (Adilson Troca, Deputado apud DUARTE, 2010, s/p).

Os órgãos e entidades elencados pelo parlamentar representam estruturas de Estado e não as comunidades. Observa-se também que são estruturas estatais ligadas ao sistema de Justiça e não ao Poder Executivo que estão “representados” no grupo que discute o projeto. Na hipótese de haver uma preocupação com o direito à moradia das famílias afetadas – ou com o patrimônio ambiental, cultural ou mesmo com o processo de descentralização da FASE –, atores estatais ligados ao Poder Executivo, operadores das políticas públicas implicadas deveriam ser parte do grupo que estava discutindo o projeto.

Do lado de fora, as comunidades e seus apoiadores contaram ainda com uma moção de apoio emitida pela Câmara de Vereadores de Porto Alegre.

**Figura 34:** O lado de fora



Fonte: DUARTE, 2010.

Nesta disputa há dois lados. No lado de dentro, há o Poder Executivo e seus aliados buscando a aprovação em caráter de urgência do PL 388/2009. Do lado de fora, centenas de pessoas pedindo maiores esclarecimentos sobre a proposta. Nesta etapa, a arena era a Assembleia Legislativa e, neste sentido, os atores da jogada, os deputados contrários ao projeto. Segundo o relato das lideranças comunitárias, a maneira de tentar “frear o projeto” foi naquele momento pedir a retirada do caráter de urgência para com isso ganhar mais tempo para tentar intervir no texto do projeto, inserindo uma emenda que garantisse a regularização fundiária e a urbanização da área. Assim, o Governo do Estado retirou o projeto de lei da casa, reapresentando-o em 5 de maio de 2010.

Na sua segunda versão, as questões levantadas por aqueles que questionavam o PL foram inseridas, mas o ponto central do PL que era a autorização para vender ou permutar o terreno da FASE permaneceu. Na ocasião a Assessoria Técnica do então Deputado Estadual Raul Pont fez um quadro comparativo das duas versões do projeto de Lei que foi publicado no Jornal Já em 18 de maio de 2010 (BONES, 2010):

**Quadro 12:** Análise comparativa do PL 388/2009

<b>Primeira Versão</b>	<b>Segunda Versão</b>	<b>Comentários da Assessoria Técnica</b>
<b>Art. 1º</b> Fica a Fundação de Atendimento Sócio-Educativo – FASE autorizada a alienar ou a permutar, por área construída, por meio de procedimento licitatório, o imóvel localizado no Município de Porto Alegre (...) composto dos prédios de nº 1600 e 1554 e mais benfeitorias, e do respectivo terreno com a área total de 10.644mq50 e (...);	<b>Art. 1º</b> Fica o Poder Executivo autorizado a permutar ou alienar, por meio de procedimento licitatório, o imóvel localizado no Município de Porto Alegre (...) Existindo no imóvel os prédios de nº 1600, 1554 e mais benfeitorias, excluída a área pertencente à Televisão Guaíba Limitada a seguir descrita: “O terreno com a área total de 10.644mq50 e (...)	Projeto original autorizava a FASE, agora autoriza o Estado. A ementa ficou original, autorizando a Fase. Inverte a ordem das palavras “alienar” e “permutar”, mostrando que só a alienação é por licitação. Retira a possibilidade de permuta por área construída, mas não deixa claro se a permuta seria por outro imóvel;  A redação original incluía área já vendida para a TV Guaíba em 1976. Na segunda versão isso foi corrigido;
Inserção de novo parágrafo.	<b>§ 1º</b> – Deverá ser observada a área de servidão descrita na matrícula no 5.935, no 2o Ofício do Registro de Imóveis da Comarca de Porto Alegre, Livro no 2 Registro Geral.	A servidão de passagem da TV Guaíba pelo terreno da FASE estava registrada na matrícula do imóvel, mas não era ressalvada no projeto de lei;
Inserção de novo parágrafo.	<b>§ 2º</b> – Fica garantido às	Apenas menciona o direito à

	comunidades estabelecidas no local, o direito social à moradia, preservando-se as disposições da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade.	moradia nos termos do Estatuto das Cidades, mas mantém a inclusão da área das Vilas Gaúcha, União Santa Tereza, Figueira e Ecológica no Projeto de Lei.
Inserção de novo artigo.	<b>Art. 2º</b> – Fica resguardado, por ocasião da permuta ou alienação a preservação dos espaços de preservação ambiental e histórica, se houver respeitada a legislação pertinente.	Menciona as áreas de preservação ambiental e histórica, se houver, mas não coloca nenhuma obrigação do Poder Público;
<b>Art. 2º</b> – Os recursos obtidos com a alienação ou permuta do imóvel descrito no artigo anterior se destinam à construção de unidades descentralizadas para a execução das medidas socioeducativas de internação, conforme o disposto na Lei Federal no 8.069, de 13 de julho de 1.990 – Estatuto da Criança e do Adolescente.	<b>Art. 3º</b> (que na anterior era o segundo) – Os recursos obtidos mediante a autorização prevista no artigo 1º desta Lei serão destinados exclusivamente à construção de unidades descentralizadas em Porto Alegre, Região Metropolitana, Osório e Santa Cruz do Sul, para a execução das medidas socioeducativas de internação, num prazo de máximo de cinco anos, respeitadas as disposições da Lei Federal no 8.069, de 13 de julho de 1.990 – Estatuto da Criança e do Adolescente.	Acrescenta genericamente a construção das casas para atendimento do menor, em Porto Alegre, região Metropolitana Osório e Santa Cruz do Sul e o prazo de cinco anos para as construções. Permanece sem especificar o número de casas e sem explicar as condições exigidas para construção. Coloca a aplicação exclusiva, mas não cria um fundo fora do Caixa Único ara que os recursos oriundos da venda fiquem de exclusividade da FASE ou das políticas de atenção ao menor.
Inserção de novo parágrafo.	§ 1º – Os recursos financeiros porventura excedentes resultantes do processo licitatório de que trata esta Lei, deverão ser aplicados na melhoria das condições de trabalho da FASE e no atendimento socioeducativo.	Reconhece que pode haver recursos excedentes, mas coloca em despesas correntes, o que é vedado pela LRF: “Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos”.
Inserção de novo parágrafo.	A aplicação do disposto nesta Lei, inclusive a aplicação dos recursos, será acompanhada por Comitê de Acompanhamento Externo, para o qual serão convidados representantes dos seguintes órgãos:  a) Tribunal de Justiça; b) Ministério Público Estadual; c) Assembleia Legislativa; d) Procuradoria-Geral do Estado; e) Defensoria Pública; f) Ordem dos Advogados do Brasil	Acrescenta esse comitê de acompanhamento que não tem funções definidas. Não há representação dos trabalhadores da FASE;

	Seção Rio Grande do Sul; g) Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente – CEDICA.	
--	--	--

Fonte: Elaboração da autora (2016) com base em Bones (2010).

As justificativas para a alienação do imóvel da FASE não foram alvo das divergências com relação ao PL 388/2009, até porque a proposta de descentralização da FASE vem na esteira da política nacional de atendimento ao menor. As divergências que foram identificadas referem-se à falta de detalhes com relação à destinação da área, seu valor e com relação ao futuro dos usos já existentes nos 74 hectares da área da FASE, dentre os quais estão a moradia daqueles que residem no local e o patrimônio do ambiente natural e histórico, temas que estavam invisibilizados na primeira versão.

As reações adversas ao PL 388/2009 provocaram alterações na proposta que, se por um lado, contemplaram no texto algumas das demandas da sociedade, como o reconhecimento da moradia e do patrimônio histórico e ambiental, por outro lado, não criaram mecanismos seguros para a sua realização. Ou seja, não havia mecanismos preservando a destinação dos recursos financeiros decorrentes da alienação para as políticas públicas afins e nem definindo a destinação das famílias moradoras da área após a concretização da venda.

A venda do imóvel se mantém, na segunda versão, como o objetivo central do Projeto de Lei e, neste contexto, observa-se no texto do PL 388/2009 a ausência de uma definição, nem mesmo em nível de diretrizes, para a destinação da área que é de aproximadamente 74 hectares.

Dentro da Assembleia Legislativa há um impasse. Não houve um acordo, entre deputados, nas mesas das comissões que antecedem a votação no plenário. Contudo, mesmo diante de todas as expectativas, o PL388/2009 não foi votado na data prevista. Segundo a notícia veiculada pelo jornal Correio do Povo do dia 10 de junho de 2010 não houve quórum para a votação:

O governo do Estado não conseguiu aprovar ontem, na Assembleia Legislativa, o projeto de lei 388/2009, que autoriza a permuta ou a alienação do terreno de 74 hectares da Fundação de Atendimento Socioeducativo (Fase), localizado no Morro Santa Tereza, em Porto Alegre. Deputados da oposição retiraram o quórum da sessão plenária e parte da base aliada não estava presente desde o início da ordem do dia da Casa. Às 16h, havia 26 deputados em plenário, sendo que o quórum mínimo para votação de qualquer matéria é 28. A decisão sobre a venda do terreno e o processo de

reestruturação e descentralização da Fase foi adiada para a próxima quarta-feira. Moradores do Morro Santa Teresa, que lotavam as galerias do plenário, comemoraram mais uma semana de negociações (POYASTRO, 2010, s/p).

O PL 388/2009 voltou à pauta do plenário legislativo em 23 de junho de 2010. Com uma plateia lotada por moradores e apoiadores do Morro Santa Teresa, 41 deputados votaram pela retirada do caráter de urgência do projeto de lei. Segundo o Deputado Adilson Troca:

O governo abre mão da venda já que a comunidade entendeu que o projeto não era bom para os moradores da área. A sociedade queria o projeto, mas a comunidade não entendeu assim. Nós retiramos (Deputado Adilson Troca, pronunciamento na Assembleia Legislativa do Estado, Jornal Zero Hora em 22/06/2010).

O jornal Zero Hora do dia 22 de junho de 2010 noticiou que “Desgaste faz Yeda retirar o projeto de reestruturação da FASE: devido à rejeição, governo desiste da proposta que seria votada na Assembleia” (ZERO HORA, 2010b). Segundo os procedimentos do Parlamento Estadual, o primeiro momento foi o da retirada do regime de urgência do projeto de lei. Contudo, o pronunciamento do deputado governista, associado ao que noticiou o Jornal Zero Hora, deixa claro que a intensão foi a retirada do PL da Assembleia Legislativa, pelo representante máximo do Poder Executivo – a então Governadora Yeda Crusius. Este ato configurou a primeira vitória daqueles que estavam do “lado de fora”.

#### 5.4 PARALELAMENTE AO CONFLITO, UMA AÇÃO CIVIL PÚBLICA PELA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EXISTENTES NA ÁREA DA FASE

A proposta de venda da área da FASE ocorreu após o Ministério Público ter entrado com a Ação Civil Pública (ACP) nº 70050554930 contra o Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul. A inicial, protocolada em 21 de março de 2009, responsabiliza o Estado e a FASE por não removerem famílias que, sobre fração do imóvel, se encontram em área de risco e por não realizarem a regularização fundiária e urbanística devida:

Apelações Civis. Pretensão de regularizações fundiária e urbanística com reassentamento de moradores, realização de obras de infraestrutura e reparação de danos ambientais. Imóvel de propriedade da FASE. Decreto Estadual n.º

48.029/2011. Obrigação do Estado (ACP n.º 70050554930, 2009). O texto da inicial da ACP aponta duas questões que são relevantes e destacadas para esta pesquisa. A primeira refere-se ao objeto da ação – regularização fundiária e urbanística com reparação dos danos ambientais –, ou seja, amarra duas das pautas que o MDMST vai defender diante do Estado. A segunda questão refere-se ao Decreto 48.029/2011 que trata sobre o reconhecimento, por parte do Estado do Rio Grande do Sul, do direito à moradia das famílias residentes da área da FASE. O Decreto foi emitido em 2011 como uma das respostas normativas do Governo do Estado do Rio Grande do Sul às demandas do MDMST.

Em quatro anos de tramitação, a ACP já foi julgada em duas instâncias, com defesa do Estado do Rio Grande do Sul e Embargos das quatro associações de moradores presentes na área da FASE. A defesa do Estado levantou duas questões. Uma delas referente à improcedência da ação, visto que os documentos trazidos a fls. 197/231 e 251/261 comprovam que as medidas burocráticas para a consecução dos objetivos subjacentes ao mencionado decreto estão sendo efetivamente tomadas. Tendo, pois, sido reconhecido formal e solenemente “o direito fundamental social à moradia de famílias ocupantes 9 (...)” entre outras, atribuindo à “Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação, em parceria com o Município de Porto Alegre, realizar os atos necessários com vista à regularização dessas ocupações” (Art. 1º, § 2º), é inegável que o objeto da presente ação de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 2009)

A outra questão se refere à multa diária a ser paga pelo Estado no caso de não se executar a regularização fundiária. Segundo o argumento do Estado:

Tendo em vista que o Estado do Rio Grande do Sul dá a nítida impressão de ser séria e intenção de regularizar os terrenos, não vejo motivo para impor desde logo multa diária, até porque tal condenação poderá ser definida no cumprimento da sentença, pela porta do art. 475-I do Código de Processo Civil. O Estado do Rio Grande do Sul avocou a si, em parceria com o Município de Porto Alegre, a obrigação de legalizar a área (ACP 70050554930, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 2009).

Em sua defesa o Estado também chama atenção para a responsabilidade do Município de Porto Alegre com relação ao controle da ocupação e parcelamento do solo, colocando sobre ele também, a responsabilidade de “controlar a ocupação desordenada na área” (ACP, p. 08, 2009). O Estado do Rio Grande do Sul também alega, em sua defesa, que uma intervenção na área da FASE é complexa, pois são



“situações que exigem longo tempo para a conclusão, inclusive pelas dificuldades financeiras” (ACP, p.08, 2009). Destaca a escassez de recursos financeiros para o atendimento de todas as demandas sociais, alegando a necessidade da definição de prioridades, trazendo como exemplo deste tipo de intervenção o caso da vila Juliano Moreira em Porto Alegre<sup>70</sup>, que está na fase final do processo. O Estado argumenta ainda que o pedido objeto da ACP “extrapola o pedido, relativo apenas à área do imóvel nº 5.935 do RI da 5ª zona, de propriedade da FASE”, visto que parcela das ocupações das vilas União e Gaúcha estão fora dos limites físicos da matrícula. (ACP, p.10, 2009)

A responsabilidade do Município de Porto Alegre com relação ao controle do uso e da ocupação do solo é entendida como procedente pelo Judiciário, segundo o Acórdão, contudo, a obrigação de fazer a regularização fundiária é do Estado “proprietário da área”. Consta no documento analisado que o Município de Porto Alegre foi chamado, como convidado, para uma audiência de conciliação, mas que não houve êxito, ou seja, o município de Porto Alegre não “abraçou” a proposta do Estado de juntos intervirem na regularização fundiária das ocupações da área da FASE: “Realizei nesta sede audiência de tentativa de conciliação, com participação do município de Porto Alegre como convidado, em 22/05/2013, restando inexitosa” (ACP 70050554930, 2009, p. 9).

A complexidade da intervenção, segundo o Poder Judiciário, não exime a responsabilidade de fazer, inerente ao poder público, entendendo que os passos dados até então (emissão de Decreto e existência de normas que instituem programa estadual de regularização fundiária) são necessários, mas de ordem burocrática e sem a efetivação de atos que realmente levem à solução dos problemas.

A regularização fundiária e urbanística, de fato é uma intervenção complexa, como argumenta o Estado, complexidade que demanda por ações de Estado e não de governos. São ações que, organizadas em etapas, demandam por investimentos financeiros e também de uma estrutura institucional e normativa que dê conta de uma intervenção que deve ser contínua e que, via de regra, extrapola o tempo dos

---

<sup>70</sup> A vila Juliano Moreira é de propriedade do Estado do Rio Grande do Sul, ocupando uma área da Fundação Zoobotânica. Assim como as vilas Gaúcha, Ecológica, União e Padre Cacique, e outras 18 de áreas em Porto Alegre, a vila Juliano Moreira, integra o Programa Estadual de Regularização Fundiária, segundo o Decreto Nº 40.276, de 05 de setembro de 2000. Nenhuma destas áreas está regularizada segundo informação do Fórum Estadual de Reforma Urbana e da Secretaria de Obras, Habitação e Saneamento do Rio Grande do Sul.

ciclos governamentais. O Desembargador Almir Porto da Rocha Filho, colabora com este argumento do Relator:

A demora na implementação de cada fase é prejudicial às subsequentes, uma vez que com o passar do tempo os dados extraídos podem não mais possuir as mesmas características da época de seu levantamento, em razão das movimentações irregulares de invasões. (ACP 70050554930, 2009, p. 33).

Junto ao argumento da “complexidade”, o Estado se utiliza do princípio da “reserva do possível”<sup>71</sup> para justificar a ausência de ação, ou seja, para o não cumprimento do papel constitucional de prover à sociedade. O fato de ter avançado na regularização fundiária de apenas uma das áreas previstas no seu Programa de Regularização Fundiária – a Vila Juliano Moreira – em 16 anos demonstra que as possibilidades do Estado em realizar intervenções complexas, como as de regularização fundiária, são mínimas, como são mínimas também, a suas capacidades institucionais de viabilizar os recursos necessários junto a outros atores estatais, como a União. No entanto, são destas capacidades estatais que dependem as demandas do MDMST.

Nesta perspectiva, a decisão da Justiça, segundo o Acórdão, foi em favor do pedido do proponente, o Ministério Público, nos seguintes aspectos:

- a. Condenar os demandados, solidariamente, à obrigação de fazer, para cumprimento em prazo a ser fixado por Vossa Excelência quando da sentença (Código de Processo Civil, artigos 632 e 633), consistente em proceder ao levantamento atualizado dos ocupantes da área da matrícula nº 5935, do Cartório de registro de imóveis da 5ª Zona de Porto Alegre;
- b. Condenar os demandados à regularização fundiária da área da matrícula n.º 5935, do Cartório de registro de imóveis da 5ª Zona de Porto Alegre, passíveis de ocupação humana, com a utilização dos instrumentos normativos que melhor se amolde à situação dos posseiros, ou seja, mediante a ampliação da Medida Provisória n.º 2.20/2001, caso aferido que os ocupantes preencham os pressupostos autorizadores, ou então, mediante a aplicação do Decreto-lei n.º 271/67, que prevê a concessão de uso de terreno público para tais fins de interesse social;

---

<sup>71</sup> A Teoria da Reserva do Possível tem origem na Alemanha, e, segundo a sua origem, não se relaciona exclusivamente à existência de recursos materiais/financeiros, suficientes para a efetivação dos direitos sociais, mas, sim, à razoabilidade da pretensão proposta frente à sua concretização. No Brasil há distintas correntes teóricas, no campo do Direito, que discute a sua aplicação em países com alto índice de pobreza visto que a carência financeira e econômica torna latente a impossibilidade de efetivação concomitante de todos os direitos sociais.

- c. Condenar os demandados à regularização urbanística da área da matrícula número 5935, do Cartório de Registro de Imóveis da 5ª Zona de Porto Alegre, passíveis de ocupação humana, propiciando aos ocupantes condições dignas de moradia, com habitações próprias à ocupação humana e todos os elementos de serviços públicos e de infraestrutura básica dos loteamentos, assegurando-lhes, nomeadamente:
- rede completa de água potável;
  - rede completa de esgoto sanitário;
  - rede completa de esgoto pluvial;
  - rede de energia elétrica residencial;
  - iluminação pública em todo o assentamento;
  - rede de telefonia;
  - calçamento e pavimentação das vias públicas do assentamento;
  - construção das guias das calçadas e sarjetas;
  - arborização de todas as vias públicas;
- d. Condenar o demandado à obrigação de fazer para cumprimento em prazo a ser fixado por Vossa Excelência, consistente em efetuar a remoção das famílias que ocupam as áreas de preservação permanente e/ou áreas de risco, topo de morro e de declive superior a 30º, no todo da matrícula número 5935, do Cartório de registro de Imóveis da 5ª Zona de Porto Alegre;
- e. Condenar os obrigados à obrigação de fazer, para cumprimento em prazo a ser fixado por vossa Excelência quando da sentença (Código de Processo Civil, artigos 632 e 633), consistente em providenciar o reassentamento das famílias removidas, em condições dignas de moradia aos ocupantes, com habitações próprias à ocupação humana e todos os elementos de serviços públicos e de infraestrutura básica dos loteamentos, assegurando-lhes, nomeadamente:
- rede completa de água potável;
  - rede completa de esgoto sanitário;
  - rede completa de esgoto pluvial;
  - rede de energia elétrica residencial;
  - iluminação pública em todo o assentamento;
  - rede de telefonia;
  - calçamento e pavimentação das vias públicas do assentamento;
  - construção das guias das calçadas e sarjetas;
  - arborização de todas as vias públicas;”
- f. Condenar os demandados à reparação dos danos ambientais causados na referida área, mediante adoção de todas as medidas que se fizerem necessárias, inclusive fiscalizatórias, para fazer cessar a poluição gerada, como a regeneração natural e/ou recomposição da vegetação das áreas de preservação permanente (topo de morro).

O Estado foi eximido da multa e a participação do Município de Porto Alegre foi avaliada como facultativa, segundo a decisão do Juiz:

[...] conheço de ambas as apelações, DANDO PARCIAL PROVIMENTO aos recursos, ao apelo do Parquet para reconhecer a legitimidade passiva da FASE, na forma retro fundamentada, e à apelação do Estado para a) delimitar a obrigação aqui discutida ao imóvel de matrícula nº 5935 da 5ª Zona de Porto Alegre; e b) excluir da regularização urbanística a instalação de rede de telefonia. Explicito a sentença para determinar a sua liquidação, com apresentação de projeto de regularizações fundiária e urbanística, incluindo remoção dos ocupantes das áreas de risco e de preservação permanente, reparação dos danos ambientais, com cronograma das etapas necessárias ao cumprimento integral do objeto da ação. Na origem será feita análise e estipulação de prazo pelo magistrado para cada uma delas (Despacho Final - Juiz de Direito ACP 70050554930,2009).

O Estado foi condenado a realizar a regularização fundiária em 25 de setembro de 2013, mas recorreu da sentença em 30 de janeiro de 2014. Até a data de finalização desta pesquisa o processo ainda tramitava no Judiciário, seguindo os ritos processuais.

## 5.5 ATORES E ESCALAS DE PODER NA DISPUTA PELO TERRITÓRIO

O conceito de território é tema de um antigo debate entre os geógrafos e vem sendo incorporado ao debate de outras disciplinas, que têm como objeto de estudo a cidade ou o urbano, firmando-se como um elemento importante e presente em políticas públicas nas diferentes escalas de poder. Ele avança nos estudos de Milton Santos que tem o território como uma categoria subjacente ao espaço até a década de 1990 quando define território como uma configuração territorial definida historicamente, a qual:

[...] é dada pelo conjunto formado pelos sistemas naturais existentes em um dado país ou numa dada área e pelos acréscimos que os homens super impuseram a esses sistemas naturais. A configuração territorial não é o espaço, já que sua realidade vem de sua materialidade, enquanto o espaço reúne a materialidade e a vida que a anima (SANTOS, 2002, p. 62).

Ao entendermos o território apenas como uma área delimitada e constituída pelos acréscimos postos pelo homem ao espaço, está se desconsiderando as diferentes formas de utilizá-lo, o que envolve uma análise mais complexa sobre o território, visto que tal perspectiva leva em consideração muitos atores e uma diversidade de relações sociais. Nesse sentido Berta Becker (1983), vem, no início

dos anos 1980, trazer a sua contribuição inserindo o componente do uso ao território, o qual é incorporado por Milton Santos (1988) que passa a empregar a denominação de “território usado”, definindo-o assim:

Por território entende-se geralmente a extensão apropriada e usada. [...] O uso do território pode ser definido pela implantação de infraestruturas, para as quais estamos igualmente utilizando a denominação sistemas de engenharia, mas também pelo dinamismo da economia e da sociedade. São os movimentos da população, a distribuição da agricultura, da indústria e dos serviços, o arcabouço normativo, incluídas a legislação civil, fiscal e financeira, que, juntamente como alcance e a extensão da cidadania, configuram as funções do novo espaço geográfico (SANTOS; SILVEIRA, 2003, p.19,21,247 apud RÜCKERT, 2005, p. 82).

O uso do território está diretamente associado ao poder e às correlações de forças que dele derivam na disputa pelo seu uso. No entanto, as análises clássicas da geografia entendem o território como o espaço de exercício do poder – no caso o poder estatal – através das suas políticas territoriais, dos seus investimentos em infraestrutura, dos grandes sistemas de engenharia, como o guardião do patrimônio natural e gestor dos fundos territoriais (MORAES, 2003, p. 1 apud RÜCKERT, 2005, p. 83).

É verdade que outros poderes estão presentes e incidem na configuração dos territórios. Poderes não estatais que emergem muitas vezes da ausência da ação estatal, como pode ser observado nos assentamentos informais, onde a ausência do Estado enquanto promotor de políticas públicas de toda ordem (desde as territoriais, de infraestrutura até as sociais) dá espaço para outras forças/poderes emergirem como o das milícias e o do crime organizado, por exemplo, em detrimentos da cidade formal que foi estruturada a partir de ações normativas e reguladoras do Estado.

Ilustra-se assim a multidimensionalidade do poder, trazida por Becker (1983) e Raffestin (1993), autores que reconhecem a produção do espaço a partir de diferentes atores estatais e não estatais. Para Becker (1983) o território “é um produto produzido pela prática social, e também um produto “consumido”, vivido e utilizado como meio, sustentando, portanto, a prática social” (BECKER, 1983, p. 7-8 apud RÜCKERT, 2005, p. 83). Reafirma-se assim o Estado, como uma das formas de poder, mas não a única. Segundo Becker (1988, p. 102-105. apud RÜCKERT, 2005, p. 83):

A multidimensionalidade do poder implica na prática espacial estratégica de todos os atores sociais e em todos os níveis. No território, há processos em curso em todas as escalas, inclusive local e regional, com a atuação de diferentes atores, com poderes locais específicos.

Como se observa, no caso do Morro Santa Teresa, coexistem diferentes atores e incidem diferentes forças que disputam, não somente seu território, mas o uso que se fará dele. Em nome disso, o morro foi alvo de dois distintos projetos que visavam o desenvolvimento a partir de ações que incidem em seu território. Um primeiro, que visava colocar a área à disposição do mercado imobiliário e um segundo, que buscava incidir nesta complexidade para gerar um desenvolvimento que atenda às necessidades e às especificidades ali presentes. O primeiro proposto pelo Estado. O segundo defendido pelo MDMST. A decisão, termos normativos, sobre um dos projetos, não é suficiente para garantir direitos e impedir que as forças do mercado continuem presentes, vivas e operantes na disputa pelo território.

Para Brenner (2001) a escala geográfica é uma dimensão dos processos sócio-espaciais. Nesse sentido, a viabilidade e efetividade dos projetos que visam o desenvolvimento de determinado território estão diretamente relacionados ao poder que os atores, a partir de diferentes escalas, exercem sobre esse território. Ainda para Brenner (2001) os estudos sobre a escala geográfica são ainda mais fortes quando relacionados com a rica multidimensionalidade da espacialidade capitalista. Nesse sentido, os interesses do mercado imobiliário são relevantes no caso do Morro Santa Teresa, pois o interesse na área está diretamente ligado à reprodução de um tipo de cidade, voltada aos interesses do capital, reproduzido de forma globalizante em cidades do mundo todo, e onde um megaevento, no caso um evento esportivo, é um dispositivo internacionalmente utilizado (HARVEY, 2010).

Neste momento, de emergência do conflito, com a proposta do PL 388/2009 tramitando na Assembleia Legislativa, muitos atores estiveram presentes, do lado de dentro ou do lado de fora, posicionando-se não somente em relação à venda da área da FASE, mas sim em relação à destinação de um determinado território. Neste sentido, torna-se relevante para esta pesquisa compreender como diferentes atores e interesses se articularam para defender aquilo que entendiam ser o “projeto” mais adequado para a área da FASE no Morro Santa Teresa.

A metodologia das escalas é um recurso que permite observar como os diferentes atores, em diferentes escalas, se articulam para promover ações em um determinado território. As análises que dela decorrem não podem estar descoladas

do seu entorno devendo ser relacionadas às questões que transcendem seus limites territoriais e escalares (RÜCKERT; RAMBO, 2007).

Segundo Rückert e Rambo (2007, p. 3), a metodologia das escalas ganha maior relevância em “razão da multidimensionalidade do poder resultante da descentralização político-administrativas do Estado” que ocorreu no País a partir da década de 1980. Essa descentralização pode ser observada no desenho das políticas públicas propostas, em especial após a Constituição de 1988. A partir dela observa-se o direcionamento das ações das políticas para os Estados e Municípios, colocando-os como executores da mesma – e não formuladores, mesmo que de forma compartilhada –, ao passo em que a União mantém uma centralização dos recursos financeiros, cuja liberação depende da boa condução da política em nível local.

Como exemplos desse processo, podemos citar a política de desenvolvimento urbano e a política de habitação, relevantes para o projeto comum defendido pelo MDMST. Ambas são propostas e definem as suas diretrizes em nível Federal, estando a sua execução a cargo dos Estados e Municípios, que devem fazê-lo com base em planos (planos diretores e planos de habitação) elaborados dentro dos princípios estabelecidos nacionalmente. Os recursos financeiros vêm da União, vinculados ao cumprimento das exigências federais pelos demais entes federados e as suas demandas enquadradas no rol dos programas ofertados pelo governo federal.

Esses novos arranjos institucionais e normativos, também descentralizam o poder ao reconhecer a diversidade de atores no desenho da gestão das suas políticas, cujo alicerce está no princípio constitucional da gestão democrática. Assim, em termos normativos e institucionais, a sociedade civil passa a ter sua atuação reconhecida, legitimada e institucionalizada. Nessa lógica, o desenvolvimento territorial passa a ser produto de ações e estratégias internas e externas que são propostas ou desencadeadas por diferentes atores de diferentes escalas, sempre em relação. Essa multidimensionalidade implica em uma diversidade de possibilidades em resposta às demandas que não são somente de ordem econômica, mas também de ordem social, cultural e ambiental, o que exige uma maior articulação entre os atores para atendê-las.

O caso do Morro Santa Teresa espelha bem a relação multidimensional entre atores e escalas. A sua complexidade territorial exige uma intervenção que

contemple ações de ordem urbana, jurídica, social e ambiental, de forma que as ações de ordem institucional e social promovam a preservação do patrimônio natural do Morro através da criação de um parque urbano e que esse dialogue com as comunidades e com a cidade. Pretende que a FASE possa ser reestruturada de forma a cumprir com excelência seu papel de reintegrar à sociedade aqueles menores que um dia estiveram fora da Lei. Essas intervenções devem ser decorrentes de um planejamento urbano integrado, interdisciplinar e amplamente debatido com a sociedade e com aqueles que ocupam o território do Morro, sendo a sua viabilidade e sustentabilidade econômica, social e ambiental, dependente de uma articulação intersetorial e multiescalar capaz de dar conta do seu financiamento e da sua gestão.

A metodologia das escalas tem dois momentos. O primeiro é a divisão político-administrativa, referente aos níveis municipal, estadual e nacional, que tem por objetivo mapear e identificar a abrangência da atuação dos atores. O segundo refere-se à identificação da intensidade da ação dos atores sobre o território.

Nesta pesquisa, essa ferramenta metodológica será utilizada para auxiliar a compreensão dos atores implicados e suas conexões.

O processo de ocupação da região e do Morro Santa Teresa imprime no território as marcas dos diferentes usos ali instituídos e das desigualdades ali reproduzidas. As lutas decorrentes dos conflitos ali existentes agregaram inúmeros atores não estatais, sendo a sua identificação dada através do acompanhamento das ações e atividades do Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa, que ocorrem desde a sua constituição (após a derrubada do PL 388/2009) e pelo relato daqueles que estiveram diretamente envolvidos na luta contra o projeto de lei.

Os atores que foram identificados neste processo serão, nesta pesquisa, categorizados por segmento, ou seja: entidades profissionais, sindicatos, universidade, ONGS e movimentos populares. A seguir, o Quadro 13 apresenta e organiza os atores identificados no embate provocado pelo PL 388/2009:

**Quadro 13:** Atores – segmentos

<b>ATOR</b>	<b>SEGMENTO</b>
SENGE - Sindicato dos Engenheiros do Rio Grande do Sul	Sindicato
SAERGS - Sindicato dos Arquitetos do Rio Grande do Sul	Sindicato
FETRAFI – Fed. dos Trab. em Instituições Financeiras do RS	Sindicato
SINDBANCÁRIOS - Sindicato dos Bancários de Porto	Sindicato



SINDSEPE - Sindicato dos Servidores Públicos do Estado do RS	Sindicato
SINDIÁGUA/RS - Sindicato dos Trabalhadores nas Ind. Distribuição de Água e em Serviços de Esgotos do Estado do RS	Sindicato
SINPRO - Sindicato dos Professores do Ensino Privado do RS	Sindicato
UGEIRM – Sindicato de Escrivães, Insp. e Investig. de Polícia	Sindicato
SEMAPI - Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas e de Fundações Estaduais do RS	Sindicato
ASAE - Associação dos Servidores da Ascar/Emater-RS	Sindicato
AFUFE - Associação dos Funcionários da FPE e FASE	Sindicato
CUT - Central Única dos Trabalhadores	Sindicato
CPERS – Sindicato dos Professores do Estado do RS	Sindicato
IAB - Institutos dos Arquitetos do Brasil	Entidade profissional
AGB - Associação dos Geógrafos do Brasil	Entidade profissional
AJURIS – Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul	Entidade profissional
ASTEC - Associação dos Técnicos Industriais da Corsan	Entidade profissional
AECO - Associação dos Engenheiros da Companhia Riograndense de Saneamento	Entidade profissional
InGá - Instituto Gaúcho de Estudos Ambientais	Entidade profissional
ACESSO - Cidadania e Direitos Humanos	ONG
ONG União pela Vida	ONG
ONG Solidariedade	ONG
CIDADE - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos	ONG
CDES - Direitos Humanos	ONG
AGAPAN - Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural	Movimentos sociais
Movimento Gaúcho em Defesa do Meio Ambiente - MOGDEMA	Movimentos sociais
CMP - Central dos Movimentos Populares do RS	Movimentos sociais
MTD - Movimento dos Trabalhadores Desempregados	Movimentos sociais
Movimento em Defesa da Orla do Guaíba	Movimentos sociais
Defender - Defesa Civil do Patrimônio Histórico	Movimentos sociais
Associação de Moradores da Vila Gaúcha – ASMOVIG	Movimentos popular
Associação de Moradores da Vila União Santa Teresa	Movimentos popular
Associação de Moradores da Vila Padre Cacique	Movimentos popular
Associação de Moradores da Vila Ecológica	Movimentos popular
Associação de Moradores da Vila Figueira	Movimentos popular
Associação de Moradores da Vila Santa Rita	Movimentos popular
Associação dos Moradores do Centro	Movimentos popular
Associação Comunitária do Morro da Cruz	Movimentos popular
Associação dos Moradores do Bairro de Ipanema	Movimentos popular
Amigos do Bairro Jardim Botânico	Movimentos popular
Amigos da Rua Gonçalo de Carvalho	Movimentos popular
Movimento Abrace o Guaíba	Movimentos popular
Núcleo Piratininga de Comunicação (NPC)	Movimentos popular
Centro de Desenvolvimento dos Bairros Tristeza, Vila Assunção, Conceição e Pedra Redonda	Movimentos popular
Centro Comunitário Educacional	Movimentos popular
Associação Ambiental Amigos da Paisagem Preservada de Quintão/PS/RS	Movimentos popular

Comunidade Autônoma Utopia e Luta (Coopsul)	Movimentos popular
Secretaria de Habitação do Estado do RS	Executivo Estadual
Secretaria de Justiça e Direitos Humanos	Executivo Estadual
Secretaria de Meio Ambiente do Estado	Executivo Estadual
FASE	Executivo Estadual
Procuradoria Geral do Estado	Executivo Estadual
Companhia Estadual de Energia Elétrica	Concessionária
Prefeitura Municipal de Porto Alegre	Executivo Municipal
Câmara de Vereadores	Legislativo Municipal
Ministério Público	Judiciário Estadual
Tribunal de Justiça do RS	Judiciário Estadual
Banco Nacional de Desenvolvimento Social -	Executivo Federal
Ministério das Cidades	Executivo Federal
Fecomercio	Mercado
Grupo VONPAR	Mercado
Fundação VONPAR	ONG
Fundação Mauricio Sirotsky Sobrinho	ONG
Maiojama	Mercado

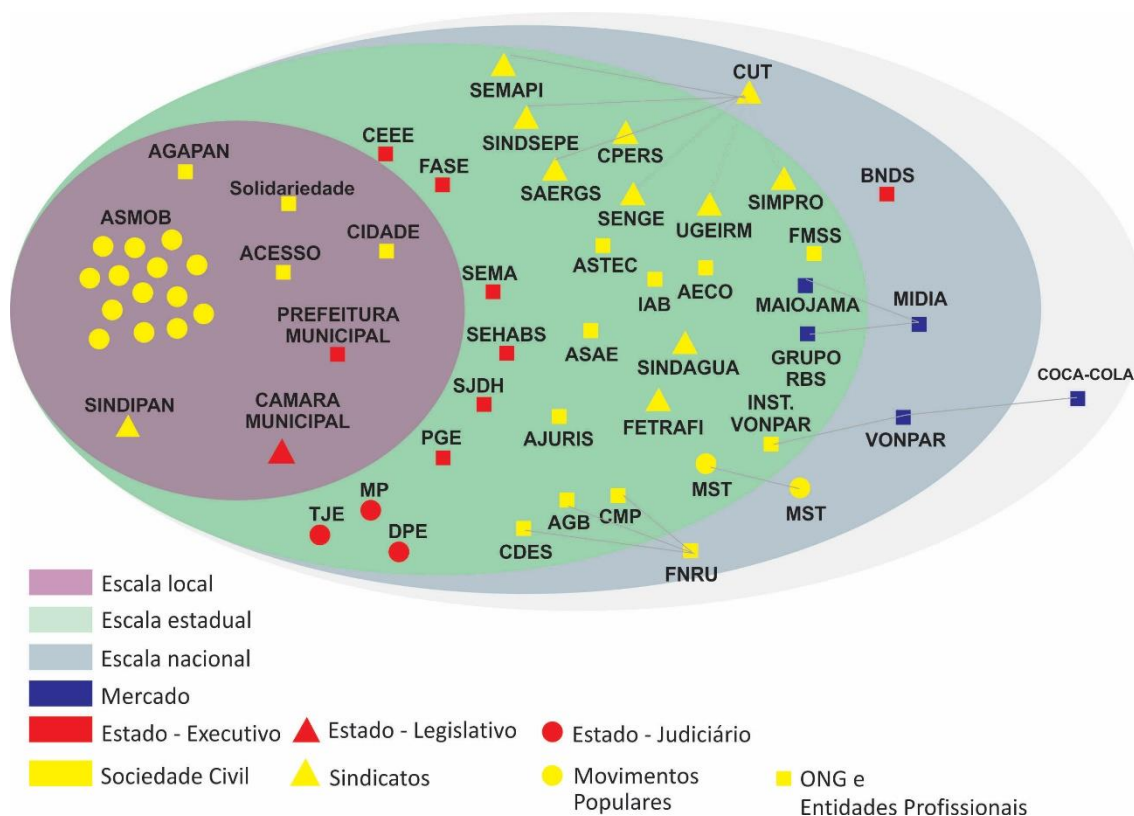
Fonte: MDMST, Disponível em: [www.omorroenosso.com.br](http://www.omorroenosso.com.br).

Seguindo a metodologia delinear-se as seguintes escalas, sendo as duas primeiras institucionalizadas e as demais definidas pela ação dos atores locais, conforme definido no modelo apresentado por Rückert e Rambo (2007, p. 5):

- **Escala nacional:** correspondente aos atores que possuem atuação no âmbito nacional;
- **Escala estadual:** referente aos atores do estado da federação de cada território pesquisado;
- **Escala local:** referente aos atores com atuação na área de abrangência do objeto de estudo;

Os atores foram classificados em Estado, sociedade civil (que foi categorizada por segmento social) e mercado, inserido devido ao seu papel sobre o desenvolvimento do território. Representam o mercado nesta pesquisa as incorporadoras, a construtora e os investidores imobiliários que investem no mercado imobiliário local e os atores que estiveram representados durante o processo de tramitação do PL 388/2009 na Assembleia Legislativa: instituto Vonpar (Coca-Cola), Fundação Sirotsky Sobrinho (Construtora Maiojama), Fecomércio.

**Figura 35:** Mapa escalas e atores



Fonte: Elaborado pela autora (2016) com base nas informações coletadas junto ao MDMST.

A partir do mapa, observa-se a predominância de atores da sociedade civil, 78% dos atores identificados, sendo que a escala estadual concentra 48% desse universo, ou seja, em dados absolutos são 19 entidades, sendo que dessas 12 são sindicatos de escala estadual. A escala municipal é a segunda em concentração de atores, sendo predominante a representação da sociedade civil, tomada nesse caso pelos movimentos populares. São 14 associações de moradores, seguido por quatro ONGs de abrangência local.

É mínima a presença de atores nacionais. Eles aparecem no processo como financiadores das ações em nível estadual e no campo da sociedade civil enquanto entidades de apoio para a mobilização. Esta escala é constituída por atores que congregam e centralizam seus pares, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), que congrega os sindicatos filiados, e o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que congrega organizações não governamentais, acadêmicas, profissionais, sindicais e populares que atuam no Brasil pela reforma urbana, a partir

de uma plataforma comum. O Movimento dos Sem Terra (MST) aparece nesta escala porque é um movimento que se organiza, nos Estados, a partir de uma orientação política que é construída em nível nacional. Ou seja, o MST é um movimento organizado em nível nacional com “células” em diversos Estados do País. Foi um ator de mobilização importante no início do processo, que apoiou na mobilização das famílias e no diálogo com os atores estatais. Segundo o relato<sup>72</sup> das representantes da vila União Santa Teresa, o MST foi o movimento que apoiou a mobilização logo no início, quando as famílias ficaram sabendo do projeto de venda da área. Eles faziam a interlocução entre os moradores e o Estado. Faziam reuniões periódicas com as lideranças para relatar as informações que obtinham junto aos atores estatais, a partir das quais apresentavam alternativas de ação para as lideranças e organizavam as ações de mobilização.

A VONPAR é uma empresa de origem gaúcha que atua em todo o país com a produção e comercialização de alimentos e bebidas, sendo representante de várias marcas de abrangência internacional, como a Coca-Cola – uma das marcas patrocinadoras do Mundial FIFA 2014. Outro ator sinalizado no diagrama é a mídia, visto que a Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho é o braço social do Grupo RBS, um dos principais conglomerados midiático do Estado.

Por fim, está presente nesta escala o Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), uma empresa pública de abrangência nacional, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que tem por objetivo financiar projetos públicos e privados. Dentre os atores desta escala, é o único que não apresenta, no âmbito do caso aqui analisado, uma relação com as outras escalas. O BNDES foi o banco que financiou os levantamentos técnicos que foram contratados em 2012. A relação do nível estadual com o nacional poderia ser maior se o financiamento das ações no nível estadual se desenvolvesse através dos canais instituídos pelas políticas públicas nacionais vigentes como, por exemplo, a Política Nacional de Habitação de Interesse Social, através dos programas “Minha Casa, Minha Vida” ou “Urbanização de Favelas”, ambos vigentes no período analisado. Nesse caso, o recurso seria do Governo Federal via Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o que articularia as ações do Estado no Morro Santa Teresa às políticas públicas nacionais. Outra forma de articulação com

---

<sup>72</sup>Entrevista realizada em julho/2016. Entrevistada: Orley e Michele. Entrevistador: Karla Moroso

o Governo Federal seria via Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), situação que foi projetada pelos atores estatais segundo o que foi observado nas reuniões que ocorreram com representantes do MDMST.

É fato que o Estado do Rio Grande do Sul, que aderiu ao SNHIS, elaborou um Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) que desenha a sua política, assim como planeja as suas ações e seus investimentos de forma articulada ao Governo Federal. No entanto, as ações desenvolvidas para a área da FASE não dialogam com o planejamento expresso neste documento (PEHIS). Os investimentos que foram realizados para a área no período analisado, direcionados à contratação dos estudos técnicos da área, não decorrem dos fundos públicos (tipo fundo estadual de habitação) e não constam em seus planos de investimentos.

A concentração de atores na escala estadual reflete a abrangência do caso do Morro Santa Teresa. A venda de um patrimônio público estadual mobilizou, além dos atores locais diretamente afetados, atores que têm uma atuação em escala estadual, onde se verifica a forte presença dos sindicatos, cuja maior parte é filiada à CUT. Nesta escala também aparecem representantes das entidades profissionais como a Associação dos Geógrafos do Brasil (AGB), o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), e a Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul (AJURIS), sendo que um deles – a AGB, em conjunto com a ONG CDES e com a Central de Movimentos Populares (CMP) – integra a Rede Nacional (FNRU) e Estadual (FERU) de reforma urbana. Essas duas redes são espaços de articulações políticas que operam nas duas escalas.

No nível local, verifica-se a força da sociedade civil medida pelas organizações não governamentais presentes no movimento, além das associações de moradores que apoiaram a luta contra o PL 388/2009. Essas organizações tiveram um papel importante no processo analisado, aportando conteúdo técnico e disponibilizando assessoria técnica para o Movimento. Para as associações de moradores que integram o MDMST, as ONGs

“[...] trazem um conhecimento que é importante para a luta”. [...] Nós éramos uma associação, mas não tinha nada registrado no papel. Era de boca. Ai foi a Acesso [ONG] com seu trabalho que veio ajudar na organização dos papéis (...) Eles pegavam a informação durante o dia, a noite reunião e no outro dia rua. E o outro grupo ia arrumando a papelada, pois quando você

vai entrar com um processo tem que estar com os papéis tudo direitinho (SILVA; GALEAZZI, informação verbal).<sup>73</sup>

Outras ONGs, como o Cidade, o CDES, a AGAPAN, e o DEFENDER tiveram papéis importantes no assessoramento técnico, na área jurídica, urbana e ambiental, dando suporte para as mobilizações em defesa da área da FASE. A força da sociedade civil e sua articulação na escala local e estadual faz um contraponto importante ao desalinhamento das ações do Estado entre os seus três níveis.

Foi no nível estadual que se estabeleceram os maiores tensionamentos, por ser essa esfera a principal arena da disputa pelo território da FASE, proprietária da área. Foi na Assembleia Legislativa que houve o maior embate, que teve de um lado as Secretarias do Poder Executivo Estadual aliadas aos atores do sistema de Justiça Estadual (Ministério Público e Defensoria Pública) e aos representantes do mercado (Fecomércio, VONPAR, Maiojama) – todos com conexões no nível nacional –, e do outro, os sindicatos e entidades de classe, sendo parcela significativa dos sindicatos filiados a CUT – de abrangência nacional – e duas das entidades de classe de abrangência estadual articuladas a uma rede nacional de defensores da reforma urbana.

O conflito que emergiu a partir do PL 388/2009 fez com que todos esses atores se posicionassem, não com relação às questões referentes às políticas de atendimento do menor infrator, como colocado pelo poder público, mas sim, com relação à destinação de um patrimônio público. A maneira de dispor do “bem público”, a maneira de “viabilizar políticas públicas”, a maneira de “pensar a cidade e o desenvolvimento urbano” podem ser exemplos das questões que, de fato, estão na pauta do conflito. Foi a perspectiva pela qual esses atores entendem essas questões que orientou o posicionamento de cada um ou no “lado de dentro” ou no “lado de fora” da arena Assembleia Legislativa. Entendê-los a partir do seu lugar na sociedade<sup>74</sup>, analisado aqui a partir do segmento social e da escala de atuação, auxilia na compreensão do seu papel no conflito e a maneira como estes se articulam entre si.

DERRUBAMOS O PL388! Quem derrubou? Partindo-se do histórico do projeto de lei desde a sua propositura, supõe-se que tenham sido os moradores dos

---

<sup>73</sup>Entrevista concedida à autora por Michele Silva e Vinicius Galeazzi em junho de 2016. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice desta Dissertação.

<sup>74</sup>Não é o foco desta pesquisa analisar de forma aprofundada os atores implicados nos conflitos e suas correlações de forças.

assentamentos informais com o apoio de diversas entidades e indivíduos que se solidarizaram com a pauta durante o processo. Mas, qual pauta? Moradia? Sucateamento da FASE? Patrimônio ambiental? Patrimônio público?

Todas essas “pautas” estão presentes na área da FASE no Morro Santa Teresa. A área da FASE é o lugar do exercício de, no mínimo, dois direitos constitucionalmente reconhecidos: o direito à moradia (Art. 6º Constituição Federal do Brasil) e o direito ao meio ambiente (Art. 225, Constituição Federal do Brasil).

Moradia e Meio Ambiente são direitos inerentes àqueles que utilizam o território. No caso, os utilizadores seriam as crianças e adolescentes usuários da FASE, os trabalhadores da FASE e os moradores dos assentamentos informais. Portanto, estes direitos foram invisibilizados pelo PL 388/2009, sendo que o meio ambiente e a sua preservação são temas que extrapolam os limites políticos da área da FASE, pois dizem respeito à cidade de Porto Alegre e a todos os seus cidadãos.

Outra pauta presente no PL388/2009 é a destinação do patrimônio público. A área da FASE é um bem de propriedade do Estado do Rio Grande do Sul e, portanto, pertence a toda sociedade gaúcha. Neste sentido a sua destinação deve atender às necessidades públicas. O Código Civil Brasileiro define três categorias para os bens públicos (BERNARDI, 2011, p. 72):

A Bens de uso comum do povo: podem ser utilizados por qualquer cidadão, em qualquer tempo, independente da autorização da autoridade competente. Exemplo: rios, mares, estradas, ruas, praças;

B Bens de usos especial: são os que constituem patrimônio administrativo do poder público e destinam-se a execução dos serviços públicos que são colocados à disposição da sociedade. Eles podem ser imóveis, tais como os prédios das repartições públicas, escolas, postos de saúde, ou móveis, como equipamentos e veículos.

C Bens dominicais: são aqueles que compõem o patrimônio público e que podem ser alienados com o objetivo de produzir renda para o ente federado, pois não possuem uma destinação. Entram nesta categoria, as terras devolutas, que não possuem destinação específica.

Os bens públicos, em sua maior parte, são inalienáveis (não podem ser vendidos, permutados ou doados), são imprescritíveis (não podem ser objeto de usucapião) e são impenhoráveis (não podem ser penhorados por conta de dívidas do Estado). Mas há exceções. Os bens podem ser alienados, por exemplo, quando for caracterizado o interesse público e desde que haja pesquisa prévia de preços de modo a não causar danos ao patrimônio público. Os bens de uso comum e de uso

especial precisam ser desafetados antes da alienação, que deve ser autorizada pelo poder legislativo e realizada através de licitação.

A área da FASE é um bem público de uso especial e, neste sentido, a sua venda só poderia estar atrelada ao interesse público, a um processo de desafetação, à uma pesquisa de preço e à autorização legislativa.

Com relação ao interesse público, a pesquisa identificou um consenso com relação às necessidades da FASE diante da precariedade das suas instalações e da superlotação das suas unidades. Questões que violam diretamente o direito das crianças e adolescentes que cumprem medidas socioeducativas nas suas instalações. Segundo o argumento do Poder Executivo, a venda da área seria a maneira de viabilizar novas instalações mais adequadas e com isso atender às orientações da política de atendimento ao menor.

No entanto, atender este direito, que é um dever do Estado, não pode ter como consequência a violação de outros direitos ou dos direitos fundamentais de outro grupo ou indivíduos pelo próprio Estado, como é o que ocorre com relação aos moradores dos quatro assentamentos informais existentes na área da FASE, assim como em relação à questão ambiental.

A desafetação é outro ponto para análise. Ao desafetar a área da FASE, o uso institucional ali existente deveria estar garantido em outro local. O Poder Executivo, proponente da venda, não apresentou proposta que contenha as outras áreas que atenderiam às atividades da FASE, apenas utilizou a necessidade de descentralização como argumento.

Ao se traçar um paralelo com o planejamento urbano, há de se observar que o Plano Diretor de Porto Alegre poderia ser objeto de alterações no que tange ao zoneamento proposto para a área da FASE, visto a necessidade de adequação aos novos usos a partir da sua alienação. Esta possibilidade ganha relevância se considerarmos o contexto social e econômico vivido pela cidade na época da propositura do PL. O zoneamento atualmente definido pelo Plano Diretor de Porto Alegre prevê baixo índice construtivo e baixa taxa de ocupação, que são decorrentes dos usos permitidos de área de preservação ambiental e de ambiência cultural gravadas, de forma que a área não despertaria o interesse do mercado imobiliário.

Esses elementos não estavam definidos ou claros no momento em que o PL 388/2009 passou a tramitar na assembleia. E estas indefinições e inconsistências em relação ao patrimônio público, ao processo de descentralização da FASE, ao



meio ambiente e à moradia, acabaram motivando a constituição de uma ampla frente de defesa da área da FASE, que viu a necessidade de avançar na perspectiva da efetivação dos direitos que estavam sendo negligenciados pelo Estado. Segundo Flores (2009, p. 71):

Não podemos entender os direitos sem vê-los como parte da luta de grupos sociais empenhados em promover a emancipação humana, apesar das correntes que amarram a humanidade na maior parte de nosso planeta. Os direitos humanos não são conquistados apenas por meio das normas jurídicas que propiciam seu reconhecimento, mas também, e de modo muito especial, por meio das práticas sociais de ONGs, de Associações, de Movimentos Sociais, de Sindicatos, de Partidos Políticos, de Iniciativas Cidadãs e de reivindicações de grupos, minoritários (indígenas) ou não (mulheres), que de um modo ou de outro restaram tradicionalmente marginalizados do processo de positivação e de reconhecimento institucional de suas expectativas.

Aqueles que estavam “do lado de fora” (moradores, ONG, sindicatos, etc.), a partir de uma prática concreta – derrubar um projeto de lei –, também passaram a assumir a condução de um processo de luta contra as ações e as omissões do Estado, que manteve invisíveis os moradores e usuários da FASE e que buscou sobrepor seu direito de proprietário ao direito à moradia e ao meio ambiente dos residentes e usuários daquele local (hierarquização), mesmo diante de tantas normas que têm por objetivo garantir estes direitos. É nesta perspectiva, pós-derrubada do PL 388/2009 que avança a luta em defesa do Morro Santa Teresa.

## 5.6 NASCE UM MOVIMENTO EM DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

Os atores que estavam do “lado de fora” assumiram o papel de resistir à força estatal e à apresentar uma alternativa para transformar uma realidade que, até então, estava imersa em uma suposta “normalidade”. Foi o conflito vivido por esses atores, a partir do projeto de lei proposto pelo Poder Executivo do Estado, que fez emergir para a cidade as desigualdades e as injustiças presentes no território da FASE no Morro Santa Teresa.

Assim, na noite do dia 12 de julho de 2010, no Instituto dos Arquitetos do Brasil/RS, cerca de 14 pessoas representando entidades e organizações da sociedade civil se reuniram com o objetivo de debater uma proposta de Parque para o Morro Santa Teresa. Este primeiro encontro foi convocado pelo Movimento em Defesa da Orla do Guaíba e não contou com a participação de representantes das

comunidades do Morro Santa Teresa. Os presentes representavam, na sua maioria, entidades ligadas às questões ambientais<sup>75</sup>, mas a pauta se estendeu para além deste tema como demonstra a fala do representante do SENGE em entrevista para esta pesquisa:

Pois em junho de 2010, depois de derrubada o PL388, reunidos o IAB/RS, um grupo de cidadãos entenderam que deveria ser iniciado algum movimento na defesa do Morro Santa Teresa, sustentando que não fosse mais mercadoria de troca e de entrega fácil ou de cochilos, como foram a área das cocheiras do Jockey e da Arena do Grêmio, que dele se fizesse um parque que preservasse as matas, o que resta do bioma Pampa, e os prédios históricos no centro da Capital, garantido o acesso a todos os gaúchos (GALEAZZI, informação verbal).<sup>76</sup>

Na segunda reunião, em 26 de julho de 2010, que contou com um quórum maior (27 participantes), se reafirmou a necessidade de discutir o Parque de forma integrada às questões de moradia. Nesta reunião ainda não havia representantes das comunidades do Morro Santa Teresa.

Pelas manifestações ocorridas, foi consenso que a defesa de um parque na área remanescente da FASE precisaria ser alicerçada no tripé: 1 - defesa da regularização fundiária das vilas existentes na área, 2 – defesa da reestruturação da FASE e 3 - defesa do uso público da área restante com preservação da mata nativa e dos prédios históricos. A partir do tripé estabelecido neste segundo encontro, reforça-se a necessidade de envolver representantes dos assentamentos informais do Morro no debate e no processo que estava sendo construído. No terceiro encontro, ocorrido em 12 de agosto de 2010, os representantes das quatro comunidades que moram dentro dos limites da área da FASE já estavam presentes. Este encontro contou com a participação de 43 pessoas, representado mais de 20 entidades, movimentos sociais e populares de Porto Alegre.

Destes encontros iniciais resultou a elaboração de uma Carta de Intenções (Anexo A) para o Morro Santa Teresa, que foi divulgada no âmbito de uma campanha que teve por objetivo agregar apoio para as causas ali defendidas. Os apoios institucionais e pessoais a este documento podem ser traduzidos na adesão

---

<sup>75</sup>Informações com base na ATA da primeira reunião que teve como pauta o Morro Santa Teresa. Estiveram presentes nesta primeira reunião representantes do Sindicato dos Engenheiros do Rio Grande do Sul (SENGE), da Acesso Cidadania e Direitos Humanos, da Região 06 de Planejamento de Porto Alegre, da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul – UERGS, do Movimento Abrace o Guaíba, da Casa Amarela para Menores Abandonados, da AGAPAN e profissionais (arquitetos e jornalistas) independentes.

<sup>76</sup>Entrevista concedida à autora por Vinicius Galeazzi em junho de 2016. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice C desta Dissertação.

ao Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa.

Nasceu, assim, um movimento social composto por mais de 44 entidades que, calçado na nova ordem jurídico e urbana brasileira, defendeu a manutenção do patrimônio público a partir da resistência ao PL 388/2009 que previa a venda da área da FASE no Morro Santa Teresa. O Quadro 14 apresenta as entidades que aderiram à Carta de Intenções e que passaram a constituir o Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa, caracterizados segundo segmento social:

**Quadro 14:** Entidades do MDMST – segmentos e atuação

<b>Entidade</b>	<b>Mobilização</b>	<b>Apoio técnico</b>
SENGE - Sindicato dos Engenheiros do Rio Grande do Sul	x	
SAERGS - Sindicato dos Arquitetos do Rio Grande do Sul	x	
FETRAFI – Fed. dos Trab. em Instituições Financeiras do RS	x	
SINDBANCÁRIOS - Sindicato dos Bancários de Porto	x	
SINDSEPE - Sindicato dos Servidores Públicos do Estado do RS	x	
SINDIÁGUA/RS - Sindicato dos Trabalhadores nas Ind. Distribuição de Água e em Serviços de Esgotos do Estado do RS	x	
SINPRO - Sindicato dos Professores do Ensino Privado do RS	x	
UGEIRM – Sindicato de Escrivães, Insp. e Investig. de Polícia	x	
SEMAPI - Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas e de Fundações Estaduais do RS	x	
ASAE - Associação dos Servidores da Ascar/Emater-RS	x	
AFUFE - Associação dos Funcionários da FPE e FASE	x	
CUT - Central Única dos Trabalhadores	x	
CPERS – Sindicato dos Professores do Estado do RS	x	
IAB - Institutos dos Arquitetos do Brasil		x
AGB - Associação dos Geógrafos do Brasil		x
AJURIS – Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul	x	
ASTEC - Associação dos Técnicos Industriais da Corsan	x	
AECO - Associação dos Engenheiros da Companhia Riograndense de Saneamento	x	
InGá - Instituto Gaúcho de Estudos Ambientais	x	
ACESSO - Cidadania e Direitos Humanos		x
ONG União pela Vida	x	
ONG Solidariedade		x
CIDADE - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos		x
CDES - Direitos Humanos		x
AGAPAN - Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural	x	
Movimento Gaúcho em Defesa do Meio Ambiente - MOGDEMA	x	
CMP - Central dos Movimentos Populares do RS	X	
MTD - Movimento dos Trabalhadores Desempregados	X	
Movimento em Defesa da Orla do Guaíba	X	
Defender - Defesa Civil do Patrimônio Histórico	X	

Associação de Moradores da Vila Gaúcha – ASMOVIG	X	
Associação de Moradores da Vila União Santa Teresa	X	
Associação de Moradores da Vila Padre Cacique	X	
Associação de Moradores da Vila Ecológica	X	
Associação de Moradores da Vila Figueira	X	
Associação de Moradores da Vila Santa Rita	X	
Associação dos Moradores do Centro	X	
Associação Comunitária do Morro da Cruz	X	
Associação dos Moradores do Bairro de Ipanema	X	
Amigos do Bairro Jardim Botânico	x	
Amigos da Rua Gonçalo de Carvalho	X	
Movimento Abrace o Guaíba	X	
Núcleo Piratininga de Comunicação (NPC)	X	
Centro de Desenvolvimento dos Bairros Tristeza, Vila Assunção, Conceição e Pedra Redonda	X	
Centro Comunitário Educacional	X	
Associação Ambiental Amigos da Paisagem Preservada de Quintão/PS/RS	X	
Comunidade Autônoma Utopia e Luta (Coopsul)	X	

Fonte: Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa – o Morro é Nosso: [www.omorroenosso.com.br](http://www.omorroenosso.com.br)

Atores estatais também se fizeram presentes nesse processo. A partir do acompanhamento das ações dos Movimentos, desde a sua constituição, observou-se a presença de atores dos três poderes estatais: Executivo, Legislativo e Judiciário. O Quadro 15 apresenta a descrição dos atores identificados:

**Quadro 15:** Atores estatais

<b>Instituição</b>	<b>Escala</b>
Secretaria de Habitação do Estado do RS	Executivo Estadual
Secretaria de Justiça e Direitos Humanos	Executivo Estadual
Secretaria de Meio Ambiente do Estado	Executivo Estadual
FASE	Executivo Estadual
Procuradoria Geral do Estado	Executivo Estadual
CEEE	Concessionária Estadual
Prefeitura Municipal de Porto Alegre	Executivo Municipal
Câmara de Vereadores	Legislativo Municipal
Ministério Público	Judiciário Estadual
Tribunal de Justiça do RS	Judiciário Estadual
BNDS	Empresa Pública Federal
Ministério das Cidades	Executivo Federal

Fonte: Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa – o Morro é Nosso: [www.omorroenosso.com.br](http://www.omorroenosso.com.br)

O MDMST é um movimento social que surge como reação a uma violência institucional causada pelo Estado. Neste sentido, o movimento tem como foco inicial das suas ações o Estado, mas não em uma lógica de “transformação política” ou “a tomada do poder do Estado”, como definiam os sistemas teóricos do século XX (BOBBIO, 1983), mas, sim, ações em defesa dos seus direitos. O objetivo da sua ação foi no nível dos próprios problemas sociais (TOURAINÉ, 1983 apud ALONSO, 2009), e voltados para que o Estado garanta e realize os direitos legalmente instituídos.

Scherer-Warren (1989) elenca quatro aspectos pelos quais os movimentos sociais podem ser analisados: (a) práxis; (b) projeto; (c) ideologia; (d) direção. A práxis (ou as ações e maneiras de agir para viabilizar o projeto) é o objeto da análise desta pesquisa e será apresentado no Capítulo 6.

Com relação à pauta, verifica-se a existência de três temas: moradia, meio ambiente e menor infrator. Aparentemente, essas são pautas específicas e fragmentadas na medida em que não estão incorporadas, enquanto conjunto, em todos os seus agentes, mas que agrega os diferentes grupos de agentes. Ou seja, reúne o grupo da moradia, o grupo do meio ambiente e o grupo da FASE. Essa fragmentação e essa especificidade da pauta é uma das características dos movimentos sociais da pós-modernidade (ALONSO, 2009).

No caso do MDMST esses temas, a partir de uma lógica de cooperação, são trabalhados conjuntamente, tendo o território e a defesa do patrimônio público como o elemento que dá unidade à luta. O MDMST configura-se, portanto, como um movimento que agrega múltiplos atores e organizações – e suas pautas –, os quais se unem para resistir e criar novos espaços de interlocução em defesa do que têm em comum: o território.

Esses atores, que se relacionam de diferentes formas com o território – uns de maneira direta e cotidiana, outros de maneira mais indireta –, também falam de diferentes lugares da sociedade. A partir do Quadro 14, que descreve as entidades que compõe o MDMST, se observa que elas pertencem a distintos segmentos sociais ou grupos sociais: moradores de bairro, sindicatos, entidades profissionais, organizações não governamentais e representantes do poder público.

A maneira como o MDMST se constituiu, a partir de uma adesão voluntária

em prol de uma causa, fez com que distintos atores, tanto da sociedade civil como do estado, se agregassem ao movimento, entendido aqui – a partir da matriz teórica proposta para esta pesquisa – como um movimento social, sem desconsiderar as questões relativas à delimitação entre Estado e sociedade civil presente no MDMST.

A participação de atores do Estado em movimentos sociais ainda é um tema que demanda estudos mais aprofundados. Segundo Abers e Bulow (2011) existem muitas formas de inter-relação entre Estado e sociedade civil, as quais não devem ser menosprezadas por conta de não se encaixarem em determinadas matrizes teóricas que, ora defendem que o Estado não é relevante, ora que o Estado é um inimigo com o qual os movimentos sociais devem medir força:

Existe o desafio metodológico, é claro, de mapear e analisar as redes que conectam atores de movimentos sociais com atores estatais, de tal forma que possamos verificar se indivíduos que ocupam cargos no Estado pode ser incluídos como “membros” de um movimento. A coleta sistemática de dados sobre os tipos de laços entre atores estatais e não estatais de diferentes movimentos sociais, e como esses laços se transformam ao longo do tempo, é um esforço de pesquisa que ainda está por ser realizado. O que temos na prática são literaturas que ora o Estado simplesmente não é – e nem deve ser – relevante, ora é visto como um inimigo, frente ao qual os movimentos sociais ou a sociedade civil têm que medir forças, contrariando uma prática que é de as redes que formam movimentos sociais não são dadas pela estrutura social, mas são criadas a partir de escolhas dos atores. Os vínculos existentes são, assim, carregados de significados que possibilitam que os atores se reconheçam como parte de uma mesma ação (ABERS; BULOW, 2011, p. 78).

O MDMST reúne os elementos destes “novos movimentos sociais”. São associações em rede que surgem a partir da escolha dos atores. Escolha de integrar o movimento, por se sentirem parte de uma mesma ação (no caso defender o território comum). Da mesma forma, a multiplicidade de atores envolvidos pode representar, também, distintas leituras sobre os limites entre sociedade civil e Estado, que poderão ser mais bem analisados através das estratégias que serão adotadas pelo movimento e que são o objeto de análise desta pesquisa, construindo uma pauta comum, enfrentando novos desafios.

Depois da derrubada do PL e das primeiras reuniões que deram início ao Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa, foram realizados mais 16 encontros do MDMST que culminaram com a realização de um Seminário que teve por objetivo: (a) captar dados existentes sobre a área; (b) reunir os diferentes atores relacionados; (c) envolver e motivar a participação das comunidades que hoje ocupam a área; (d) buscar critérios socioambientais de ocupação do território; (e)

construir uma nova forma de intervir no território; (f) iniciar um processo participativo e criar uma metodologia para a elaboração coletiva de um projeto para o Morro Santa Teresa.

O Seminário foi organizado em dois momentos. Um primeiro momento, de painéis expositivos, que abordou as três temáticas implicadas na área (regularização fundiária, descentralização da FASE e meio ambiente) e um segundo momento, no qual trabalhos em grupo se propuseram a discutir diretrizes para um projeto integrado para a área da FASE. A partir das discussões dos grupos chegou-se a um consenso sobre os seguintes pontos (Quadro 16):

**Quadro 16:** Pontos consensuais entre o Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa

- Integração entre as políticas urbano-ambientais, que compreendem o direito à cidade em todas as suas dimensões, e destas com a política habitacional considerada a preservação e manutenção do patrimônio ambiental, a demanda por infraestrutura e o cumprimento da função social da propriedade;
- Democratização dos processos de formulação e de tomada de decisões sobre planos, projetos e ações no território do Morro Santa Teresa de forma a facilitar o acesso à informação, a promoção de consultas públicas e o reconhecimento dos diversos atores sociais que atuam na defesa do Morro Santa Teresa;
- Aplicação concertada e em consenso da legislação urbana e ambiental e dos planos e projetos urbanos, habitacionais e ambientais buscando o desenvolvimento sustentável do Morro;
- Implementação de políticas públicas, instrumentos e financiamentos de forma a subsidiar o acesso da população à terra urbanizada e regularizada, à moradia adequada;
- Promoção de projetos integrados e desenvolvidos com a participação das comunidades moradoras do Morro Santa Teresa;
- Garantia de reassentamento no território do Morro Santa Teresa;
- Não se promova privatização de nenhuma porção da área;
- Estancar toda e qualquer intervenção de ordem urbana, jurídica, cultural e econômica que não esteja vinculada à um planejamento urbano-territorial integrado e global do Morro Santa Teresa e que ponha em risco o direito à moradia e a preservação do patrimônio ambiental;
- Gravar zoneamento do Morro, no Plano Diretor de Porto Alegre de acordo com os usos ali instituídos;
- Garantir a posse das famílias através da outorga da Concessão de usos Especial para fins de Moradia;
- Promover concurso público para concepção de Projeto Integrado a partir das diretrizes

estabelecidas pelo Governo e Movimento.

Fonte: Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa <sup>77</sup>

A partir de uma análise dos resultados dos debates dos grupos, observa-se a presença de alguns princípios importantes relacionados com as demandas reivindicadas nas ruas na ocasião do PL 388/2009 e que foram desconsideradas pelo projeto de lei, como o direito moradia, a participação e democratização do planejamento e do projeto, a manutenção do patrimônio público e a preservação do meio ambiente, todos sempre muito presentes e expressos na luta de rua.

Outro consenso, que aqui será colocado como um princípio, devido à sua importância no caso do Morro Santa Teresa, é a integração entre as políticas urbana e ambiental. Reafirmar este ponto enquanto um princípio (como a causa primeira; como a razão de ser) significa intervir na área da FASE no Morro Santa Teresa compreendendo, por exemplo, que meio ambiente e moradia não são direitos concorrentes e sim complementares.

É comum associar irregularidade e danos ambientais. Como também é visível a relação entre ocupação informal e áreas de preservação ambiental, que muitas vezes configuram-se também como áreas de risco. No entanto, criminalizar ou culpar os moradores dos assentamentos informais, como fazem aqueles que adotam argumentos “ambientais”, é desconsiderar todas as variáveis econômicas, sociais, políticas e culturais que fazem com que a relação entre moradia e meio ambiente se dêem da forma mais perversa para o meio ambiente e para as pessoas – sendo que as pessoas são parte integrante do meio ambiente. O território defendido, que foi construído ao longo do tempo pelas ações (e não ações) dos diversos atores e pelas suas decisões e prioridades, traz entre os seus desafios esta relação moradia-meio ambiente.

O Seminário avançou na elaboração de diretrizes, que foram definidas a partir dos três “pilares” que são defendidos pelo MDMST desde a sua constituição: a) defesa do direito à moradia, b) preservação ambiental e c) fortalecimento da FASE.

O Seminário realizado e as discussões mostraram que não se poderia pensar num parque sem que duas outras demandas fossem sustentadas e defendidas: a

---

<sup>77</sup>Fonte: Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa – Documento Final do Seminário “O Morro é Nosso, ocorrido em 5 e 6 de agosto de 2011 no SENGE e ajustado nas reuniões do Movimento ocorridas em fevereiro de 2013 nas comunidades do Morro.



regularização fundiária e urbanística das vilas e a reorganização da FASE.

Nasceu, então, um pacto político entre as entidades: que não se poderia defender uma proposta sem que as outras duas não fossem igualmente defendidas, criando um tripé de sustentação do movimento. Isso sacramentou nossa Carta de Intenções, hoje assinada por 43 entidades e centenas de pessoas. Nela ficou condensada que a defesa do Morro Santa Teresa precisa necessariamente ser alicerçada em três premissas: regularização fundiária e urbanística das vilas existentes na área, reestruturação e descentralização da FASE e defesa do uso público da área remanescente, com preservação da mata nativa e dos prédios históricos, como um parque (GALEAZZI, informação verbal).<sup>78</sup>

São as diretrizes do MDMST para a área da FASE:

**Quadro 17:** Diretrizes para Intervenção no Morro Santa Teresa

<p><b>Regularização fundiária e moradia</b></p>	<p>1 – aproveitamento, ao máximo das habitações existentes;                  2 – relocação de habitações removidas dentro da própria vila expandida ou noutra vila do Morro;                  3 – arruamento com largura mínima que permita acesso dos serviços municipais e atendimento de saúde, energia e saneamento;                  4 – toda unidade habitacional deve ter acesso (individual ou coletivo) à via pública;                  5 - quando a densidade populacional exigir será admitida tipologia habitacional verticalizada, como sobrado;                  6 – o cadastramento socioeconômico deverá indicar famílias ocupantes, e não unidades construídas;                  7 - o processo de arruamento aproveitará, quanto possível, o alinhamento existente das casas;                  8 – o processo de discussão do projeto urbanístico deverá ser participativo;                  9 - definição da área projetada para expansão das vilas;                  10 – criação de áreas para equipamentos públicos: creches, escolas, centro comunitário;                  11 – criação de espaço para atividades produtivas e geração de empregos: pequenos comércios;                  12 – a unidade habitacional se destina a abrigar a família cadastrada, necessitada de habitação;                  13 – a habitação pode ser particular ou coletiva (mais de uma casa no lote ou verticalizada);                  14 – Tratam-se de regularização fundiárias de habitações consolidadas – Conforme Dec. 48.029, de 17 de maio de 2011;                  15- todas as famílias cadastradas e cuja casa foi gravada no levantamento topográfico têm direito à regularização fundiária (congelamento);                  16 – a densidade habitacional (pessoas/ha) máxima deve ser estabelecida;                  17 – a área mínima da unidade habitacional deve ser definida;</p>
<p><b>Meio ambiente</b></p>	<p>18 – preservação dos matos, campos, vertentes e córregos;                  19 – delimitação das áreas a serem atingidas pela expansão das áreas habitacionais, em função da urbanização;                  20 - definição de área de preservação absoluta, área de preservação com acesso para visitação e área pública de uso para lazer e cultura;</p>

<sup>78</sup>Entrevista concedida à autora por Vinicius Galeazzi em junho de 2016. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice C desta Dissertação.

	<p>21 – ações necessárias e urgentes de saneamento dos córregos e matos;</p> <p>22 – ações necessárias e urgentes para retirar depósitos de lixo e entulhos;</p> <p>23 – ações necessárias e urgentes para cessar a ocupação de áreas de matos e campos;</p> <p>24 – definição dos prédios históricos a serem preservados e destinados para ações culturais e seu entorno necessário para uso;</p> <p>25 - delimitação das áreas a serem atingidas pela expansão das atividades da FASE;</p> <p>26 – providencias necessárias para a preservação absoluta das áreas assim definidas;</p> <p>27 – definição do uso das antigas instalações semidemolidas do antigo ICM;</p> <p>28 – definição da estrutura e fonte de recursos para manutenção;</p> <p>29 – aproveitamento da Saibreira com equipamentos públicos e comunitários;</p> <p>30 - integração do parque do Morro Santa Teresa com espaços públicos da orla do Rio Guaíba, para valorização do morro como um portal da zona sul, integrado à orla;</p> <p>31 - Vinculação do parque com as comunidades vizinhas, seja com relação ao uso dos equipamentos comunitários e vivência no meio ambiente natural, seja como fonte de renda na manutenção, comércio e prestação de serviços;</p>
<b>FASE</b>	<p>32 – definição das atividades da FASE que continuarão funcionando no local;</p> <p>33 – definição dos prédios e áreas do entorno necessárias para o funcionamento;</p> <p>33 – definição de possíveis atividades da instituição que podem conviver, utilizar e interagir com o parque ambiental;</p> <p>34 - preservação, valorização e aproveitamento dos prédios históricos, principalmente o já descaracterizado Colégio Santa Teresa, mandado construir por Dom Pedro II em 1845; que os prédios históricos pertençam ao parque, como equipamentos culturais e de integração moradores/parque/FASE</p>

Fonte: Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa<sup>79</sup>.

Importante registrar que, além das entidades do MDMST e de seus apoiadores, foram convidados para o Seminário atores estatais, como os representantes das Secretarias do Poder Executivo do Estado envolvidas no tema (habitação, justiça e direitos humanos e meio ambiente), autarquias (CORSAN e CEEE), representantes do Poder Executivo Municipal, representantes do Legislativo Municipal e Estadual e do Poder Judiciário (Ministério Público Estadual). Sobre o envolvimento dos atores estatais:

O Movimento se propõe buscar ações concretas do Governo do Estado e da Prefeitura no sentido de fazer cumprir as leis ambientais e sociais, que preservem e garantam a integridade e o desenvolvimento sustentável, urbanisticamente qualificado, daquele ameaçado patrimônio ambiental, histórico e social (GALEAZZI, informação verbal).<sup>80</sup>

Abers e Bulow (2011) destacam dois movimentos analíticos que ocorrem na

<sup>79</sup> Documento Final do Seminário “O Morro é Nosso”, ocorrido em 5 e 6 de agosto de 2011 no SENGE e ajustado nas reuniões do Movimento ocorridas em fevereiro de 2013 nas comunidades do Morro.

<sup>80</sup> Entrevista concedida por Vinicius Galeazzi em junho de 2016. Entrevistador: Karla Moroso. Porto Alegre, 2016. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice C desta Dissertação.

literatura que discutem o conceito de movimento social a partir do que chamam de “rompimento dos grandes marcos teóricos adotados desde os anos 60”, sendo o primeiro um movimento que caminha na perspectiva da “solidariedade” e

[...] aflorou ainda nos anos 90 e teve origem na literatura dos “novos movimentos sociais”, a qual, nas décadas anteriores, havia se dedicado à análise de transformações nas estruturas sociais e ao papel social de novos sujeitos sociais. Sob a influência do pensamento habermasiano, apareceu uma literatura sobre a importância política da vasta arena que se situa fora do Estado e fora do mercado, na qual existiriam (ou deveriam existir) teias interligadas de grupos e associações engajadas em práticas comunicativas caracterizadas pelo respeito mútuo e pela solidariedade (ABERS; BULOW, p. 55, 2011).

E o outro aquele que caminha na perspectiva do “conflito político” e que: procurou enfatizar o conflito, em vez da reciprocidade e da comunicação, [...] também criticaram o olhar empírico limitado dos estudos sobre movimentos sociais das décadas anteriores. [...] Assim, a mudança da lente empírica utilizada não se refere tanto ao tipo de ator envolvido (sindicato, ONG, movimento nacionalista ou associação de moradores, por exemplo), mas sim ao tipo de ação que promovem, ou seja, os meios empregados e o nível de institucionalização dos atores no sistema político. [...] Ao contrário da literatura sobre sociedade civil, o Estado tem um papel central no modelo proposto (ABERS; BULOW, p. 59-62, 2011).

Os movimentos realizados pelo MDST, para este Seminário, seguiram no sentido de uma aproximação com o Estado. O Seminário discutiu princípios e diretrizes para uma intervenção da área da FASE e o fez com a participação estatal. Logo, esse seminário não se configurou como uma atividade de “organização interna” para o enfrentamento contra aqueles que, na batalha anterior, estavam do “lado de fora”. Isso imprime outra lógica de atuação do MDMST que vai guiar as ações que serão analisadas no próximo capítulo.

### **Ações do MDMST em defesa do território da FASE a partir da sua Carta de Intenções**

O MDMST, após a derrubada do PL 388/2009, debruçou-se sobre três objetivos denominados de “tripé” – a saber: a regularização fundiária dos assentamentos informais, a preservação do patrimônio ambiental natural e cultural e a descentralização da FASE. Essas ações ocorreram paralelamente à Ação Civil Pública (ACP) 70050554930 promovida pelo Ministério Público Estadual contra o Estado do Rio Grande do Sul buscando executar ações para a regularização fundiária na área da FASE e atender às demandas de risco daquele território.

Apresenta-se a seguir a descrição do conjunto de ações realizadas pelo MDMST desde a derrubada do PL 388/2009 em 2010 até junho de 2016.

As primeiras ações do MDMST buscaram o compromisso do Estado para com o “tripé” através de ações (ou de normas) e do planejamento de que tipo de projeto responderia às demandas da área da FASE.

Para viabilizar o primeiro o MDMST realizou reuniões com representantes do Poder Executivo e do Legislativo durante mais de um ano a fim de solicitar a instituição de um Grupo de Trabalho que desse conta de propor um projeto para a área da FASE.

Em resposta, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul emitiu o Decreto nº 49.256/2012 para reconhecer o tripé (moradia, meio ambiente e FASE) defendido pelo MDMST. Segundo o Decreto, a finalidade do Grupo de Trabalho era o de “elaborar projetos e ações para o imóvel da Fundação de Atendimento Socioeducativo – FASE, situado no morro Santa Teresa em Porto Alegre”, a partir de uma composição multissetorial, envolvendo diversas secretarias do Estado, sob a coordenação da Secretaria de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano.

Após a edição do decreto, as ações do MDMST com o Executivo tiveram por objetivo garantir a sua participação no Grupo de Trabalho que foi criado através do Decreto nº 49.256/2012. A primeira delas foi o ofício direcionado ao Governador do Estado do Rio Grande do Sul (Protocolo 6952/2012) no dia 07 de agosto de 2012 solicitando a inserção do MDMST no referido grupo de Trabalho. Anteriormente este assunto foi pauta de reunião com o Secretário de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul que alegou que o GT tinha um caráter institucional<sup>81</sup>. Importante destacar que, o art. 3º do Decreto, em seu parágrafo 1º diz que “poderão ser convidadas entidades da sociedade civil e de outros órgãos e esferas de governo para participar das atividades do GT instituído pelo presente Decreto”. O ofício emitido para o Governador não teve uma resposta formal e o MDMST passou a questionar a sua efetividade junto ao Ministério Público – Promotoria de Habitação e da Ordem Urbanística, que promoveu uma Audiência chamando o MDMST e a Secretaria de Habitação do Estado, que se realizou no dia 18 de março de 2014.

Em agosto de 2015, sob uma nova gestão governamental, iniciaram-se os movimentos institucionais no sentido de efetivar o que determinava o Decreto

---

<sup>81</sup>Informação que consta na ATA da reunião ocorrida no dia 13 de agosto de 2012 na Secretaria de Habitação do Estado.

49.256/2012. As demandas do MDMST foram atendidas. Assim, seis representantes do movimento passaram a integrar o GT, sendo destes quatro pertencentes às comunidades e dois às entidades apoiadoras.

O GT, que tomou posse no dia 14 de março de 2016, foi suspenso por ato do Governador 30 dias depois. Em 21 de junho de 2016, o Governador do Estado editou um novo Decreto, nº 53.084 (Anexo B), que alterou a composição do Grupo de Trabalho, passando a coordenação deste da Secretaria de Obras e Habitação para a Secretaria Geral de Governo, além de acrescentar a Secretaria de Administração e a Procuradoria Geral do Estado no GT. O novo Decreto, que não reconhece a participação do MDMST como parte do GT, também altera seu objetivo para:

[...] avaliar os estudos já realizados em relação ao imóvel da Fundação de Atendimento Socioeducativo – FASE, situado no Morro Santa Teresa, em Porto Alegre e de apresentar sugestões acerca da ocupação da área, bem como da preservação ambiental e das necessidades de ampliação e adaptação da estrutura física da FASE.

As alterações propostas pelo novo Decreto causaram novas reações no MDMST. O movimento protocolou um ofício para o Governador do Estado, promoveu uma coletiva de imprensa e buscou o apoio do Ministério Público<sup>82</sup> em prol da retomada dos trabalhos do GT, assim como a revisão da sua finalidade, já que o novo grupo tornaria secundária a regularização fundiária das vilas.

O grupo de trabalho proposto pelo Decreto em 2012 tem por premissa a intervenção integrada na área da FASE. A interdisciplinaridade que envolve o Morro Santa Teresa – dada pelas questões de moradia, urbanas, ambientais, de segurança e relativas à descentralização da FASE – deve ser abordada de forma correlacionada e integrando as diferentes disciplinas e “ciências” que compõe a cidade.

A ciência da cidade tem a cidade por objeto. Esta ciência toma emprestado seu método, démarches e conceitos às ciências parcelares. A síntese lhe escapa duplamente. Inicialmente, enquanto síntese que se pretendia total e que só pode consistir, a partir da analítica, numa sistematização e numa programação estratégica. A seguir, porque o objeto, a cidade, enquanto realidade acabada, se decompõe. (LEFEBVRE, 2008, p. 106).

É do conjunto das diferentes ciências que atuam sobre a cidade que deve

---

<sup>82</sup>Até a finalização desta pesquisa, o MDMST não obteve retorno ou respostas das suas ações relacionadas com a alteração do Decreto. Esta ação do poder público – alteração no Decreto e mudança nos seus objetivos – causou divergências dentro do MDMST.

emergir as diretrizes que orientarão as ações e os projetos na área da FASE no Morro Santa Tereza, bem como a sua gestão. Esta forma de intervir pressupõe também um planejamento construído de forma colaborativa e com a participação daqueles que são os seus usuários mais interessados. Ou seja, aqueles que têm a práxis das relações sociais que ali se estabeleceram e se estabelecem. O projeto para a área da FASE não pode levar em consideração apenas questões relativas à forma, função e estrutura (elementos da ciência da cidade), ele precisa incorporar as necessidades dos seus interessados.

Nem o arquiteto, nem o urbanista, nem o sociólogo, nem o economista, nem o filósofo ou o político podem tirar do nada, por decreto, novas formas e relações. Se é necessário ser exato, o arquiteto, não mais do que o sociólogo, não tem os poderes de um taumaturgo. Nem um, nem outro cria as relações sociais. Em certas condições favoráveis, auxiliam certas tendências a se formular (a tomar forma). Apenas a vida social (a práxis) na sua capacidade global possui tais poderes (LEFEBVRE, 2008, p. 109).

A área da FASE no Morro Santa Tereza resulta de uma complexidade de usos que são históricos e legítimos, assim como também são legítimos seus moradores e usuários para participarem e deliberarem sobre os rumos do território onde moram, trabalham ou cumprem obrigações civis. Da mesma forma, são legítimos aqueles que defendem um parque público com preservação ambiental.

Com o objetivo de buscar alternativas para a área da FASE em nível de projeto, o MDMST vislumbrou como possibilidade a realização de um concurso público. Entretanto, na época o movimento não tinha os elementos necessários para estruturar a realização de um concurso público para elaboração de um projeto da envergadura que a área da FASE necessitava. Por isso, diante de todos os “nós” que ainda precisavam – e precisam – de definições que dependem das estruturas estatais, a opção foi inserir a área da FASE como objeto de estudo e idealizações de propostas. Sempre mantendo o foco na visibilidade que uma ação destas daria para a pauta defendida pelo MDMST. Nesse sentido, o Seminário Internacional de Arquitetura da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) poderia servir com uma boa alternativa.

Assim, o concurso aconteceu através da Federação Internacional de Habitação e Planejamento (IFHP, na sigla em inglês). Nesta sua 54ª edição, realizada pela primeira vez na América Latina, o tema do concurso de projeto foi o Morro Santa Teresa. Seguem as três propostas finalistas nas Figuras 36, 37 e 38.

**Figura 36:** 1º Projeto Vencedor no concurso da PUCRS/IFHP



Fonte: Bublitz, 2009.

**Figura 37:** 2º Projeto Vencedor no concurso da PUCRS/IFHP



**PROPOSTA IRANIANA**

Integrar a área do Morro Santa Teresa à cidade e ao Guaíba, por meio de um projeto que articule espaços com diferentes funções - desde áreas para caminhadas entremadas à mata e ao Guaíba (um dos destaques da proposta, com forma de uma teia), até locais específicos destinados a atividades recreativas, culturais e esportivas (com quadra de futebol com vista para o Guaíba) e comerciais.

Fonte: Bublitz, 2009.



**Figura 38:** 3º Projeto Vencedor no concurso da PUCRS/IFHP



Fonte: Bublitz, 2009.

Outros projetos, mais isolados, foram realizados em trabalhos acadêmicos de pesquisa. Um exemplo é a proposta de urbanização para a vila Gaúcha apresentada em trabalho de diplomação em nível de graduação do curso de Arquitetura e Urbanismo da UFRGS.<sup>83</sup>

O MDMST também realizou várias reuniões com o Poder Executivo do Estado, e do Município para avançar nas demandas da regularização fundiária, um dos tripés. Para avançar no sentido da sua materialidade, algumas ações foram

<sup>83</sup> Arquiteta Clarice Misoczky de Oliveira, graduada em 2013: Urbanização da Vila Gaúcha.

entendidas, pelo movimento, como necessárias para viabilizar a regularização fundiária. A primeira delas foi a contratação dos estudos técnicos necessários para a elaboração de um diagnóstico físico e social da área da FASE. O segundo foi o de garantir a posse das famílias através da Concessão de Usos Especial para Fins de Moradia – CUEM, instrumento jurídico previsto no Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) e Medida Provisória 2.220/2001. O terceiro foi buscar um zoneamento, em nível do plano diretor, que garantisse uma ocupação de interesse social na área da FASE no morro Santa Teresa, visto que os assentamentos informais ali existentes não eram reconhecidos como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) no Plano Diretor.

A contratação dos estudos técnicos necessários ao processo de intervenção no Morro foi uma conquista importante, porém tardia, visto que entre a sua contratação e a finalização dos seus trabalhos, se passaram mais de 3 anos. Eles foram contratados em 2012 (sob uma gestão de governo) e parcialmente finalizados em 2016 (já sob outra gestão de Governo Estadual). Esses estudos contemplaram levantamento topográfico, geotécnico, de cobertura vegetal e dados socioeconômicos das famílias. Até junho de 2016 (marco temporal desta pesquisa) não houve avanços com relação a utilização destes levantamentos técnicos. Esses estudos, principalmente os territoriais (levantamento topográfico e cadastro socioeconômico) retratam relações sociais e, portanto, são mutantes, movimentam-se conforme o cotidiano da vida. Essa característica exige dos operadores da política uma maior destreza e cuidado com relação ao tempo de ação. O aparente descaso do Estado em relação ao tempo coloca em cheque o argumento, utilizado no IC 70050554930, de falta de recursos técnicos e financeiros diante da complexidade da demanda (reserva do possível) e aporta um novo elemento para reflexão: o da responsabilidade pública com aquilo que é público. Tensionado pela sociedade e pelo Ministério Público, o Estado viabilizou recursos técnicos e financeiros para atender à demanda social, mas as suas ações não avançaram para o próximo passo, na perspectiva de materializar o direito à moradia das famílias com a elaboração de um projeto de regularização fundiária.

Há consenso de que o direito à moradia requer mais do que a posse da terra. Ela requer a posse de uma terra que esteja em condição, urbanizada, sem riscos e que contenha uma moradia digna em condições de habitabilidade, salubridade, acessibilidade, etc. Logo, não há dúvidas sobre a titulação e sobre a urbanização.

Contudo as divergências aparecem, entre os diferentes atores, quando se travam debates sobre a maneira de conduzir o processo.

Inicialmente, para o Governo do Estado<sup>84</sup>, garantir a posse e o direito à moradia, seria urbanizar as vilas, reassentar as famílias em áreas de risco, individualizar as posses e transferir a propriedade da mesma para as famílias, através de um processo de doação – considerando que as famílias são de baixa renda. A área do Morro Santa Teresa está inserida em uma das regiões mais valorizadas de Porto Alegre e que tem sido o alvo de um grande processo de transformação, com fortes implicações no preço da terra. Fato que foi impulsionado, mais recentemente, pela realização do Mundial FIFA em Porto Alegre. Uma ação de regularização fundiária deste tipo, pode ter como resultado a qualificação (e consequente valorização) de um território pelo Estado e isso também pode trazer novas possibilidades para o mercado.

Esse é um dos problemas insolúveis das conquistas populares em matéria de terra, seja ela urbana seja rural. Elas acabam por fornecer ao mercado imobiliário uma chance de esse exercer o seu poder implacável de usurpação. A oferta de dinheiro para lotes urbanos regularizados gera em seus possuidores pobres uma forte tendência de trocá-los por dinheiro e isso, quase como regra, termina ali adiante por favelá-los de novo em outro lugar. Mesmo que as cláusulas contratuais de inalienabilidade da maior parte dos contratos de regularizações proibam, dão um jeito de driblá-las (ALFONSIN, 2015, s/p).

A intervenção do Estado, a partir das ações e da luta das comunidades, traz como resultado a qualificação dos espaços, mas também algumas contradições. Em cada ação da regularização, no sentido da materialidade do direito à moradia (do título ou da urbanização), há a valorização de cada lote. Ou seja, cada lote ganha um valor de venda para cada serviço que nele é instalado, como se a regularização provocasse uma transição entre o valor de uso e o valor de troca dos lotes. Neste sentido, há a necessidade de se “prevenir contra os riscos que a própria luta por ele empreendida não se deixe vencer pela sedução do mercado” (ALFONSIN, 2015, s/p).

Para as comunidades, a Concessão de Uso é a estratégia de segurança da posse que mais garante os seus direitos. Contudo, suas demandas emergenciais

---

<sup>84</sup>Leitura feita através da participação da pesquisadora nas reuniões sobre o Morro Santa Teresa com a Secretaria de Habitação, no Conselho Estadual da Cidade e também na Conferência Estadual da Cidade, ocorrida em 2013, na qual a regularização fundiária foi pauta e o Morro Santa Teresa um dos exemplos trabalhados (Observação Participante).

estão diretamente relacionadas às obras de urbanização. A falta de luz, os riscos de incêndio por conta das sobrecargas, a falta de água, os acessos íngremes e as situações de risco têm sido as suas maiores demandas. Algumas delas podem ser atendidas em caráter emergencial, mas não atacam o cerne do problema. Redes temporárias de energia elétrica foram colocadas nas Vilas Gaúcha e União, com o objetivo de amenizar as injustiças. Contudo para a sua implantação, foram necessários inúmeros embates com o poder público (municipal e estadual) e com as concessionárias de energia elétrica. As visões de que o fornecimento de luz é um direito foi debatida em muitos momentos com outras visões que consideravam que as instalações de luz em assentamentos informais fomentam novas ocupações e são injustas para com “os que pagam o fornecimento de energia dentro da regularidade”. Com relação às outras demandas, as complexidades são ainda maiores. Assumir que se está em área de risco, por exemplo, pode ter como consequência a perda da terra. As normas vigentes (MP 2.220/2001<sup>85</sup>, Estatuto da Cidade, Lei Federal 11.977/2009<sup>86</sup> e 12.608/2012<sup>87</sup>) reconhecem o direito à moradia destas famílias e buscam garanti-lo no território onde moram. Contudo, esta garantia depende de ações concretas que intervenham para resolver o risco ou para reassentar as famílias, questões que esbarram nas limitações que o Poder Executivo tem para atender essas demandas.

Diante destas “limitações” que, como vimos, não são somente de ordem financeira, mas de planejamento e gestão, tem sido bastante utilizado, em várias cidades do Brasil, o aluguel social e o bônus moradia<sup>88</sup>. O primeiro deles é o pagamento de aluguel de um imóvel, através do sistema de mercado, por parte do poder público para as famílias que estão em áreas de risco ou que devem ser reassentada em função de alguma obra ou projeto. Trata-se de um pagamento por tempo e valor pré-determinados. O segundo é quando o poder público oferta um valor para as famílias para que elas adquiram um imóvel no mercado formal. Na

---

<sup>85</sup>Medida Provisória que virou Emenda Constitucional, que trata sobre a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia para famílias de baixa renda, que utilizam para fins de moradia imóveis públicos a pelo menos 5 anos até 2001 e que não sejam proprietárias de outro imóvel urbano ou rural.

<sup>86</sup>Lei que trata sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e traz novos procedimentos e regras para a regularização fundiária, tanto de interesse específico como de interesse social e reconhece o direito à moradia das famílias que moram em área de risco, no mesmo local, em caso de ser possível sanar o risco, ou em outro local.

<sup>87</sup>Lei Federal que trata sobre a Política Nacional de Defesa Civil e que traz artigos que tratam sobre as moradias em áreas de risco;

<sup>88</sup>Ver ROMEIRO e FROTA. Megaprojetos de Impacto Urbano e Ambiental: violação de direitos, resistência e possibilidades de defesa das comunidades afetadas. São Paulo: IBDU, 2015.

perspectiva do MDMST, esses mecanismos não garantem a moradia deles, pois não estão amarrados a uma solução definitiva concreta de moradia. Ao aceitar qualquer um desses instrumentos, a família abre mão da terra (que pode estar em condição de risco, mas que também pode ter esse risco sanado por obras estruturais de intervenção pública) sem ter a garantia de que serão atendidas, visto que são soluções temporárias (aluguel social) ou que às direcionam para as periferias da cidade, longe das estruturas urbanas e onde a terra é mais barata (bônus moradia).

Garantir a nossa permanência aqui neste lugar. Eu não quero ir lá para cima, e nem para nenhum outro lugar. Quero Ficar aqui onde eu construí a minha casa. Eu fiz tudo isso aqui com o meu trabalho. Fui morar um ano fora, longe dos meus filhos da minha família, e quando eu voltei eu construí essa casa. Agora ela está assim bonitinha, arrumadinha, mas era um casebre de madeira. Eu trabalhei muito para deixar ela assim. Se me tirarem daqui eu não saio. Nada contra, mas essas coisas aí que eles oferecem para a gente sair, que nem lá na Tronco, não me serve. Hoje a gente precisa de legalização e também de liberdade. Quero ter endereço e poder receber as minhas correspondências na minha casa (PACHECO, informação verbal).<sup>89</sup>

Diante deste quadro, o mecanismo jurídico que mais garante a posse das famílias (mesmo que seja necessário o reassentamento) é a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) que, considerando a situação fática dos territórios, deve ser aplicada em sua modalidade “coletiva”, pois não há possibilidade de individualização dos lotes sem um processo de urbanização.

Se a CUEM é a opção das comunidades, o seu formato “coletivo” já aponta divergências, entre os moradores das comunidades. “Como eu não vou saber onde é meu lote? Como vou ter a mesma coisa que o fulano, se meu terreno é maior?”, podem-se auto indagar os residentes. A CUEM individual depende das obras de urbanização que são realizadas a partir de um plano de urbanização que a orienta. Esse plano de urbanização é o que vai definir a localização final dos limites entre o público (áreas institucionais, de lazer, ruas e acessos) e o privado (lotes), assim como entre os privados. Até aí sem problemas, visto que o desejo das comunidades é a urbanização e a CUEM individual. Porém, aqui novamente insere-se o componente tempo (da ação pública). Diante de um contexto no qual as diretrizes das políticas públicas e, também, as suas ações se movem por ciclos de governos, sendo que intervenções complexas como as de regularização fundiária necessitam

---

<sup>89</sup>Entrevista concedida à autora por Julio Pacheco em junho de 2016. A entrevista na íntegra compõe o Apêndice E desta Dissertação.

de um tempo que transcende os ciclos de governo.

O MDMST nasce da luta pela defesa de um território e da possibilidade de despejo de milhares de famílias. Neste sentido, o medo de se retroceder nas conquistas faz urgente a necessidade de se garantir a terra, visto que sem ela, perde-se todo o resto.

Mesmo com tantas demandas importantes, de ordens física e social, a ameaça de despejos sofrida em 2009, completamente alheia a todas as normas e tratados internacionais – e até mesmo nacionais e locais –, acabou por colocar a garantia da posse, e as suas contradições, como um dos focos da luta do Morro Santa Teresa. Se por um lado o MDMST entendia ser a CUEM o modo de garantir a permanência das famílias na área, por outro, ela deveria se dar de modo coletivo e antes das obras de urbanização. Mas, e as famílias em área de risco? Para o Estado é inconcebível reconhecer o direito à moradia das famílias nesta situação. E foi nesta perspectiva que o Estado, através da Procuradoria Geral do Estado e da Secretaria de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano, emitiu seu parecer negando o pedido de CUEM Coletiva para todas as comunidades – independente de estar no risco ou não. Neste mesmo ensejo, o Estado ofertou uma Cessão de Posse, um título mais precário e que pode ser revogado pelo Estado a qualquer tempo, diferentemente da CUEM que é um direito inerente do morador, reconhecido por lei, e que não pode ser revogado salvo o não cumprimento dos requisitos normativos.

Ao negar a CUEM, o Estado acabou por negar também um direito. Um direito dito subjetivo que está garantido no plano das normas, mas que no plano fático não consegue se materializar plenamente por uma ineficiência do próprio Estado. Se as garantias normativas das quais decorrem as políticas públicas são propostas numa perspectiva de Estado, por que alterações de governo são temidas ao ponto de levar comunidades inteiras lutar por um direito incompleto?

Segundo Flores (2009) é o povo, na sua luta cotidiana, que abre os espaços necessários para garantir o seu direito. Assim, se o direito à moradia, entendido na sua plenitude, não vem com o reconhecimento formal da posse, ele está sendo materializado através da conquista das redes de energia elétrica (instaladas em outubro de 2015), de iluminação pública (instalação em andamento), e da luta cotidiana que seguiu – e que ainda segue. Em entrevista para esta pesquisa, Jacques Alfonsín, assessor jurídico do MDMST e membro da ONG Acesso

Cidadania e Direitos Humanos, alerta que o movimento muitas conquistas, contudo deve permanecer vigilante e:

[...] não baixar a guarda sobre a promoção dos serviços públicos emergenciais de que as famílias do Morro carecem. No horizonte próximo, a regularização fundiária, com o reconhecimento de todos os direitos humanos fundamentais sociais do povo do Morro garantidos, de direito e de fato, prossegue sendo meta inarredável e inquestionável, por mais que qualquer poder contrário se arme contra ela. No elenco das providências futuras de mobilização coletiva não pode faltar a nossa perseverança, igualmente, em defender a lei que estabeleceu AEIS nesse local (ALFONSÍN, informação verbal).

O terceiro ponto, Área Especial de Interesse Social (AEIS) foi precedido de um debate dentro do MDMST sobre o papel do zoneamento, não só para a regularização fundiária, mas também para garantir todos os demais usos propostos pelo “tripé”.

A AEIS é um elemento importante para as ações de regularização fundiária, para o qual ela pode exercer, basicamente, dois papéis. O primeiro é o de reconhecer a cidade informal, ou seja, aquela que foi produzida sem obedecer aos padrões normativos de uso e ocupação do solo, zoneamentos ou leis de parcelamento do solo. A partir deste reconhecimento, a AEIS permite a flexibilização dos padrões urbanísticos previsto nas normas para viabilizar a regularização fundiária e urbanística. O segundo papel é o de reservar áreas vazias, urbanizadas e bem localizadas, preferencialmente, para a produção de moradias de interesse social. O primeiro tem relação com a qualificação urbana e o segundo com a produção de cidade. O município de Porto Alegre tem quatro tipos de AEIS dentro destes dois grupos: AEIS de produção e AEIS de regularização.

O processo para gravar AEIS nos assentamentos informais presentes na área da FASE iniciaram no início de 2013. Os primeiros debates ficaram em torno de duas questões: a abrangência da proposta de zoneamento e a maneira de conduzir o processo. Com relação ao primeiro ponto – da abrangência –, a questão era trabalhar uma Lei que zoneasse o morro como um todo (incluindo moradia, patrimônio ambiental e cultural), ou propor uma lei de zoneamento para cada tema, construindo e incidindo na Câmara de Vereadores, por partes, mas iniciando pela moradia (AEIS). O zoneamento do morro, como um todo, tinha por um lado, a riqueza de traduzir em Lei – e numa lei de zoneamento – o desejo de uma luta sobre a forma de uso do território do morro, mas ao mesmo tempo, um risco muito maior

de não passar no legislativo e no executivo, visto que o projeto de Lei traria temas (moradia e meio ambiente) que tendem a incitar debates divergentes entre setores da sociedade que tratam essas pautas como concorrentes, visto que olham a problemática a partir de uma perspectiva simplista e unilateral.

Com relação à maneira de conduzir o processo, as dúvidas eram se a incidência se daria no Estado – para que ele levasse a cabo esse debate, propondo a Lei de zoneamento da área da FASE para o município de Porto Alegre, tornando esse um debate entre escalas de governo – ou se a incidência se daria direto no ator que detém a responsabilidade legal pela gestão do território, o município. Depois de inúmeras reuniões e de intensos debates, a decisão foi a de garantir o tripé da luta do movimento, buscando um zoneamento que abarcasse os diferentes usos ali existentes e que a incidência se iniciaria pelo Governo do Estado. Provocados pelo MDMST, a Secretaria de Habitação do Estado se mostrou solícita, manifestando apoio à luta do movimento, sem a identificação de ações mais concretas.

Sem respostas efetivas do Estado, o MDMST iniciou uma ação de incidência junto ao legislativo municipal. Definido o conteúdo da Minuta da Lei, que foi construída pelos apoiadores técnicos do MDMST (advogados e arquitetos), teve início uma jornada de visitas – vereador por vereador dentro da casa legislativa – buscando apoio ao projeto e compromisso com a sua aprovação.

Segundo a minuta, a proposta foi a de gravar três tipos de zoneamentos especiais na área da FASE: como AEIS tipo I (assentamentos autoproduzidos por população de baixa renda em áreas públicas ou privadas) os quatro assentamentos informais existentes dentro da área da FASE; como Área Especial de Interesse Cultural (AEIC) e de Ambiência Cultural (AAC) as áreas do entorno e que envolvem os dois prédios históricos presentes na área, e; como Área Especial de Preservação do Ambiente Natural (AEPAN) e o restante da área da FASE, onde estão as instalações funcionais da FASE. Estes três tipos de zoneamento têm padrões construtivos baixos o que inibe construções de porte na área, preservando assim a paisagem e seus elementos naturais e culturais. Foi ponto de discussão no MDMST a possibilidade de gravar AEIS tipo III (imóveis não edificados, subutilizados, localizados na Área de Ocupação Intensiva, que venham a ser destinados à implantação de Habitação de Interesse Social com interveniência do Poder Público) para garantir áreas dentro da matrícula da FASE para os possíveis reassentamentos. Ocorre que esta estratégia esbarraria em questões técnicas além



das normativas. A normativa é a de que os ritos legais e regimentais para a propositura de AEIS tipo III é distinta da AEIS I, o que provocaria a propositura de duas normas, alternativa dispensada pelo MDMST. A questão técnica refere-se à falta de informações técnicas que orientassem a escolha dos locais mais adequados para a produção de moradia a serem gravados, além da quantificação da necessidade de terra para atender aos reassentamentos, visto que este valor (número de reassentamentos) era, e ainda é, desconhecido, já que é uma consequência do projeto de urbanização.

A tramitação do PL na Câmara de Vereadores foi cuidadosamente acompanhada pelo MDMST, que concomitantemente passou a acompanhar os pareceres emitidos por todas as Comissões Legislativas que avaliaram o conteúdo da norma proposta. Paralelamente, foi lançada nas redes sociais uma campanha pela aprovação da Lei.

O projeto de lei foi aprovado por unanimidade pelo Legislativo Municipal em uma votação que contou com a presença massiva dos moradores das comunidades e dos apoiadores do Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa. Vencido esse obstáculo, o foco foi o Executivo Municipal com a campanha: Sanciona Prefeito!

**Figura 39:** Momentos da Aprovação da Lei 717/2013 na Câmara de Vereadores



Fonte: MDMST, 2013.

Em 20 de agosto de 2013 a Lei Complementar 717/2013<sup>90</sup> foi sancionada instituindo Área Especial de Interesse Ambiental sobre o Morro Santa Teresa, com a identificação de Área de Proteção do Ambiente Natural, Área de Interesse Cultural e Área Especial de Interesse Social.

Para conseguir viabilizar esta demanda, o MDMST também realizou uma campanha chamada “Sanciona Prefeito” para que o executivo municipal não vetasse o Projeto de Lei. A campanha já esteve presente em outros momentos da luta do MDMST, como aquela realizada em 2010, que coletou assinaturas de mais de 42 entidades e mais de 2.000 pessoas em apoio às demandas do MDMST. As campanhas do MDMST se utilizam das mídias sociais, de exposições públicas e de caminhadas ecológicas e sociais na área da FASE.

Com relação às caminhadas, é importante registrar que o MDMST realizou, entre 2010 e junho de 2016, quinze caminhadas na área da FASE. Essas caminhadas, que duram aproximadamente 3 horas, percorrem as vilas e as áreas com vistas a preservação, ou sejam, as matas, as nascentes e a saibreira. Elas já envolveram, neste período, centenas de pessoas, dentre as quais estão Secretários de Estado, Secretários Municipais, vereadores, gestores públicos, representantes de órgãos ligados ao Sistema de Justiça, como Ministério Público e Defensoria Pública. Sobre as exposições: foram realizadas duas, uma na Câmara de Vereadores e outra no Brique da Redenção.

O MDMST também realizou reuniões com o Poder Executivo do Estado com o objetivo de avançar na instituição de um parque para a área remanescente da FASE, ou seja, aquela que tem patrimônio ambiental (natural e construído) e que não será utilizada para a regularização fundiária e nem para as atividades funcionais da FASE.

A instituição de um parque no Morro Santa Teresa é uma parte da discussão sobre o patrimônio ambiental presente na área da FASE. É de conhecimento e os estudos técnicos elaborados sobre o patrimônio ambiental de Porto Alegre demonstram que existe um patrimônio natural composto por nascentes e vegetações nativas, a ser preservado. Cuidá-lo é parte de um projeto de desenvolvimento que se entende sustentável. Esse cuidado também requer um diálogo com as ocupações de

---

<sup>90</sup>A LC 717/2013 integra os Anexos desta Dissertação.

ordem residencial e institucional ali presentes.

No final de 2012, iniciaram-se rumores nos meios de comunicação e nas mídias sociais sobre a construção do Centro de Eventos Gaúcho, cujo projeto era do Oscar Niemeyer, sendo o Morro Santa Teresa um dos locais possíveis para a sua instalação. Essa proposta veio na esteira do concurso internacional de estudantes realizado na PUCRS (estratégia de visibilidade) e ficou mais evidente com a possibilidade da instalação do Centro de Eventos. O projeto previa contemplar – em uma área de 60 a 100 mil metros quadrados – auditórios, salas para reuniões, conferências, exposições e estacionamento para mais de 5 mil veículos, propondo a criação de uma estrutura para receber mais de 10 mil pessoas.

Figura 40: Notícias sobre o Centro de Eventos Gaúcho

The figure is a collage of news articles and images related to the Gaúcho Events Center project. It includes:

- A top banner with the text: "INÍCIO > GRANDES PROJETOS > CENTRO DE EVENTOS DO RS > TARSO DEFINE NOS PRÓXIMOS DIAS LOCAL DO CENTRO DE EVENTOS DO RS".
- A main article titled "Tarso define nos próximos dias local do Centro de Eventos do RS" by Gilberto Simon, dated 21/02/2011. It features two aerial photographs of the Morro Santa Teresa area.
- A sub-article titled "Assis Brasil x Santa Terez" with the subtitle "Centro de Eventos do RS. Governador Tarso Genro deve decidir nos próximos dias localização do complexo entre Esteio e Porto Alegre".
- A sidebar titled "Centro de eventos" with the sub-heading "Saiba mais sobre o empreendimento que será erguido em Porto Alegre ou Esteio:". It lists:
  - Área construída: Serão construídos de 60 a 100 mil m²
  - Capacidade de público: O projeto prevê um mínimo de 10 mil pessoas em vários auditórios e salas simultaneamente
  - Pavilhão de exposições: 26 mil m²
  - Estacionamento: 5 mil vagas
- A right-side article titled "Grupo no Facebook pede Centro de Eventos na Zona Sul" with a sub-heading "60%". It includes an aerial photo and text about a Facebook group advocating for the center in the Zona Sul.

Fonte: Jornal Meu Bairro e Jornal Diário Gaúcho.

Diante desta possibilidade, o MDMST procurou a Casa Civil com o objetivo de discutir a viabilidade de um Centro de Eventos (CE) no Morro Santa Teresa.

Estiveram presentes nesta reunião, além dos representantes do MDMST, a Secretária de Turismo e o Chefe da Casa Civil. Segundo relatado na ata<sup>91</sup> da reunião:

Para o Movimento, o motivo da reunião serviu, na realidade, como pano de fundo para calcarmos no que realmente interessa: reclamar e chamar a atenção do governo sobre o tripé que sempre defendemos, principalmente a regularização fundiária que anda lenta, a defesa do meio ambiente que não sai do papel e o desempenho do Grupo de Trabalho, criado por decreto em junho de 2012, do qual não se sabe ainda de qualquer reunião, estudo, encaminhamento ou decisão (MDMST, Acervo, Ata do dia 24/01/2013).

Para o MDMST a proposta do Estado estava completamente descontextualizada dos objetivos do movimento e até mesmo das diretrizes estabelecidas pelo Decreto 49.256/2012, assinado pelo governador naquela gestão. Para o Estado, o Centro de Eventos poderia dialogar tranquilamente com as comunidades, além de “agregar valor”, servindo para o desenvolvimento da região e garantindo que aquele espaço permanecesse público.

O argumento do Estado aponta uma desarticulação política com relação aos seus projetos. Como se a Secretaria de Turismo (proponente do projeto) estivesse falando de um “outro lugar” da gestão, com outro centro de comando que não aquele que reconheceu o direito à moradia das famílias do morro, assumiu a pauta do MDMST através da edição do Decreto 49.256/2012 e estava, através da Secretaria de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano, contratando estudos ambientais, sociais e territoriais para fins de regularização fundiária.

Na escala urbana, a proposta e seus argumentos também apresentaram inconsistências. Uma primeira questão refere-se aos limites da região a ser desenvolvida, segundo a Secretaria de Turismo. Se a região for aquela que está no sentido da Orla, na direção da Zona Sul, é relevante destacar que trata-se de uma região que não precisa de “desenvolvimento”, visto que outros projetos (em outros momentos) já foram utilizados como âncoras de desenvolvimento urbano, como o Barra Shopping e o Iberê Camargo que, associados aos projetos previstos para o entorno do Estádio Beira Rio, no âmbito do Mundial FIFA 2014, já cumprem este papel. Um centro de eventos na região, com o porte previsto, poderia trazer mais danos do que propriamente promover o seu desenvolvimento, visto que o planejamento das redes de infraestrutura – como mobilidade, por exemplo – não

---

<sup>91</sup>Ata da reunião do MDMST com a Casa Civil, no dia 24 de janeiro de 2012. Acervo do MDMST.

acompanharam sequer o crescimento decorrente dos investimentos previstos e realizados até então. Se a região envolver aquela que está do lado oposto à orla, ou seja, o morro Santa Teresa na direção da Grande Cruzeiro, a demanda está equivocada, pois nesta região a necessidade histórica dos moradores é por regularização fundiária. O desenvolvimento para essas pessoas passa por ações de regularização fundiária e urbanização.

Essas possibilidades foram fortemente questionadas pelo MDMST que se posicionou contrário ao projeto ser implantado no morro. O Centro de Eventos não avançou, assim como não avançaram as ações no sentido de conciliar moradias e meio ambiente, moradia e instalações da FASE, ou destas com o patrimônio histórico, e destes todos com um parque.

Em julho de 2013, o MDMST procurou a Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA)<sup>92</sup> para estudar a viabilidade de um parque para a área da FASE. Inicialmente a ideia era de um parque urbano, contudo, as características ambientais presentes na área da FASE, com córregos e resquícios de Bioma Pampa, dão um caráter mais de preservação para a unidade de conservação a ser definida. Segundo as informações da SEMA, nenhuma possibilidade estaria descartada. O MDMST ainda estuda o tipo de unidade de conservação que mais atende aos seus objetivos, até porque o limite da unidade de conservação a ser proposta deve dialogar com as necessidades institucionais da FASE, com a urbanização das vilas – respeitadas as especificidades do seu patrimônio ambiental – e o seu papel para a cidade de Porto Alegre. Assim, mais uma vez, a intervenção integrada na área se faz fundamental.

Importante destacar que, dentre as atividades identificadas, através das mais distintas fontes de pesquisa descritas aqui nesta Dissertação, não foram identificadas ações realizadas pelo MDMST que estivessem voltadas à descentralização da FASE. Talvez, esse seja um reflexo da ausência de atores ligados à esta pauta no MDMST após a derrubada do PL 388/2009, momento no qual funcionários da FASE, bem como seus sindicatos, estiveram bastante presentes e foram bem atuantes.

---

<sup>92</sup>Ata da Reunião do dia 15 de julho de 2013. Acervo do MDMST.

## **6 NA RUA E NO GABINETE: A ANÁLISE DAS AÇÕES UTILIZADAS PELO MOVIMENTO EM DEFESA DO MORRO SANTA TERESA PARA DEFESA DO SEU TERRITÓRIO**

Este capítulo apresentará e analisará as estratégias que foram utilizadas pelo MDMST para a defesa do território da FASE. Partirá de algumas considerações conceituais e metodológicas entendidas como necessárias para a compreensão das análises e das reflexões que têm por objetivo responder às perguntas que orientaram esta pesquisa.

A discussão trazida por Certeau (1998) auxilia na compreensão da luta travada pelo MDMST para defender um território. A partir dos seus ensinamentos foi possível compreender as maneiras, táticas e estratégicas de fazer que o MDMST utilizou desde o PL388/2009 que previa a venda da área da FASE. Deste ponto de vista, conclui-se que a luta do MDMST teve dois momentos, cujo marco temporal foi o PL388/2009. No primeiro momento adotou-se uma “maneira de fazer” do tipo tático, visto que não partiu de um comando central, já que o MDMST se constituiu depois que o PL 388/2009 foi retirado da Assembleia Legislativa. Partiu, portanto, de uma necessidade que pôs diferentes grupos e indivíduos a se agrupar de modo a responder, de forma ágil, a uma ação estatal que pretendia dispor de um bem comum, o território. Foi da necessidade de defendê-lo que surgiu ação. O segundo momento já tem as suas ações delineadas a partir de um “centro de comando” (CERTEAU, 1998), o MDMST, que a partir da derrubada do PL 388/2009 sentiu a necessidade de avançar no sentido de materializar o seu projeto no território da FASE. Ou seja, o projeto que resultará das diretrizes elaboradas e acordadas na sua Carta de Intenções. Como se a vitória conquistada (a partir da ação tática) não se conservasse se outras ações não fossem realizadas para garantir o que de fato eram as necessidades daqueles que se uniram contra o PL 388/2009.

É a partir disto que discursos e ações construídos por meio de um “centro de comando”, o MDMST, passam a articular atores e forças para disputar, não mais, somente o território, mas sim a maneira de utilizá-lo e de desenvolvê-lo, de modo a imprimir uma nova lógica e dinâmica no processo que, até então, vinha sendo conduzido pelo Estado. Processo esse que era o de omissão das necessidades presentes na área da FASE e o do não diálogo com os seus usuários internos (moradores, menores e trabalhadores) e externos. A luta do MDMST, após a

derrubada do PL 388/2009, passa a ser para garantir um projeto para território da FASE e neste sentido o objeto de disputa passa a ser também o planejamento. É nesta perspectiva que serão construídas as estratégias do MDMST que serão aqui identificadas, caracterizadas e analisadas.

As estratégias adotadas pelo MDMST foram precedidas de uma organização interna do movimento, entendida como necessária para pôr em praticas todas as ações e propostas que foram construídas pelo grupo. Essa auto-organização partiu do perfil dos atores que integram o movimento, como também daquilo que esses atores entendiam como “frentes estratégicas para avançar na luta”<sup>93</sup> – frente política, frente técnica e frente de mobilização.

A primeira, a frente política, é responsável pelas ações que visam à incidência nos espaços políticos, institucionais e de gestão. Trata-se de uma frente que é assumida por todas as entidades, de acordo com a estratégia/ação. A segunda, o apoio técnico, é responsável pelos aportes técnicos jurídicos, urbano e ambiental ao movimento, subsidiando a sua luta com documentos e peças técnicas que possam dar suporte para as suas demandas. Nesta frente as ONGs e as entidades profissionais são centrais. A terceira, a mobilização, é a responsável pela articulação do movimento e as mobilizações em prol das suas demandas.

## 6.1 AS ESTRATÉGIAS ADOTADAS PELO MDMST

Como explicado no capítulo anterior, definiu-se como estratégias as ações realizadas em defesa da área da FASE a partir da constituição do MDMST, que segundo Certeau (1998) seria o “centro de comando”. As ações anteriores ao MDMST não serão analisadas, à exceção da mobilização que derrubou o PL 388/2009 que já foi descrita nesta Dissertação no Capítulo 4.

A partir da análise das ações do MDMST, após o PL 388/2009 (estratégias) foi possível identificar que elas estiveram voltadas, nos últimos 6 anos, para quatro metas, entendidas pelo MDMST como “passos necessários para se consolidar o tripé”: (a) instituir o Grupo de Trabalho segundo o Decreto N.º 49.256/2012; (b) garantir a posse das famílias dos assentamentos informais e a urbanização das

---

<sup>93</sup>Esta é uma expressão que apareceu com frequência nas reuniões do MDMS, presentes mais na fala dos representantes das entidades apoiadoras do que das comunidades.

áreas; (c) instituir um parque na parcela da área da FASE que detém patrimônio ambiental natural e cultural.

Para estruturar as análises que buscam responder as perguntas propostas por esta pesquisa, as estratégias identificadas foram organizadas, no Quadro 18, de modo a informar a fonte, a sua descrição, o seu caráter, o seu objetivo e o seu resultado.

Com relação à fonte, as estratégias do MDSMT foram extraídas de diferentes fontes: atas das reuniões do movimento<sup>94</sup>, das atividades na quais a pesquisadora esteve presente (observação participante) e das entrevistas realizadas no âmbito desta pesquisa. Cada ação foi descrita (coluna descrição) a partir da informação constante nos documentos e fontes pesquisados.

O caráter tem por objetivo identificar a característica da ação, na perspectiva da sua dimensão com relação ao direito à cidade<sup>95</sup>:

- a) Econômica: está relacionado aos elementos econômicos que produzem mais valias ao solo urbano, que impedem indivíduos de ter acesso aos serviços e às oportunidades da cidade porque não se inserem no mercado de trabalho ou não conseguem gerar renda;
- b) Material: está relacionada aos serviços urbanos, da infraestrutura, da localização da moradia, dos deslocamentos, de mobilidade e das condições de habitabilidade em geral;
- c) Cultural: engloba múltiplos fatores relacionados à cultura dos povos e sua produção e reprodução, à educação, à informação, ao acesso ao conhecimento e às redes e à sua formação para a alteração das relações sociais e de poder na cidade;
- d) Política: está relacionada ao direito de participação nos espaços decisórios, ou seja, aqueles responsáveis por definir os rumos do desenvolvimento de uma cidade de forma a influenciar decisões, processos e propor maneiras de conduzir ou realizar ações / projetos.

---

<sup>94</sup>As Atas fornecidas pelo MDMST não são referentes a todas as reuniões que foram realizadas. Muitas reuniões ocorreram sem registro, especialmente a partir de 2012. Houve uma mudança no ritmo das reuniões também, a partir de 2011. As atas citadas no Quadro 18 são aquelas que, no seu conteúdo, citavam ou faziam referência a alguma ação / estratégia do MDMST.

<sup>95</sup>Trata-se de uma caracterização simples a partir dos ensinamentos de Lefebvre (2001), presentes no referencial teórico desta Dissertação, o Capítulo 2.



- e) Simbólica: está relacionada aos elementos de identidade e pertencimento do indivíduo a determinado grupo ou lugar, com a manutenção dos laços sociais e com a apropriação dos territórios;
- f) Jurídica<sup>96</sup>: está relacionada ao Sistema de Justiça, ou seja, acontece no âmbito de um processo judicial;

O objetivo da ação busca identificar o seu propósito e o ator para o qual a estratégia está direcionada. Os resultados buscam mostrar se a estratégia atingiu seu objetivo para, posteriormente, verificar o seu efeito sobre as políticas públicas de habitação; meio ambiente; da criança e do adolescente; e sobre o planejamento urbano.

Abaixo o Quadro 18, apresenta as estratégias identificadas, classificadas segundo as categorias descritas:

**Quadro 18:** Estratégias de resistência

Fonte	Estratégia	Objetivo “O quê” e “para quem”	Caráter da Ação	Resultado <sup>(1)</sup>
MDMST	Solicitar Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia Coletiva - CUEM	Garantir a posse coletiva das famílias moradoras da área da FASE com base na MP 2.220/2001. Pedido Administrativo para a FASE;	Jurídico	
ATA 0 – 12/07/2010	Acessar documentos técnicos (ambientais, urbanos, sociais) existentes sobre a área da FASE;	Buscar informações.	Político	Acessaram o Laudo da FEPAM sobre as questões ambientais da área da FASE;
	Reunião com Promotoria de Habitação do Ministério Público	Pedir para avançar na regularização fundiária nos termos apresentados acima	Político	Apoio do Ministério Público que promoveu reunião com a Secretaria de Habitação para construção de um plano de ação para a regularização fundiária.
	Reunião com Promotoria de Meio Ambiente do Ministério Público	garantir a preservação do morro	Político	
ATA 01 – 26/07/2010	Buscar assessoramento técnico	para atuar junto aos órgãos públicos envolvidos, no sentido de cobrar	Político	

<sup>96</sup>A dimensão jurídica foi acrescentada pela autora a partir do quadro das estratégias identificadas.

		atuação concernente às demandas		
	Concurso público, entre estudantes de arquitetura,	Estudar alternativas urbanísticas para o Morro, pretendendo com isso acender o imaginário das pessoas e despertar o interesse da sociedade;	Cultural Simbólico	
	Reunir mapas, fotos e outros documentos gráficos	Permitir uma melhor compreensão do MDMST e da sociedade sobre a área em discussão	Cultural Simbólico	
ATA 02 – 12/08/2010	Reunião com a Secretaria de Habitação do Estado	Avançar no processo de regularização fundiária	Político	
	Visita guiada na área da FASE	Conhecer a área da FASE, suas instalações e as questões do ambiente natural;	Cultural Simbólico	Apoiadores do MDMS, externos, tiveram a oportunidade de conhecer a área da FASE e seu patrimônio ambiental, antes desconhecido;
ATA 03 – 23/08/2010	Reunião com a Secretaria Geral de Governo	Chegar direto ao centro decisório do governo	Político	
	Audiência Pública na Assembleia Legislativa	Abrir a discussão com a sociedade, buscar o compromisso do Governo com as pautas do Movimento.	Política Cultural	
ATA 04 – 13/09/2010	Mobilizar imprensa e envolver novos atores	Ganhar força	Política	Mais apoio para a Carta de Intenções
ATA 6 23/09/2010	Criação de site	Divulgar a pauta e a luta do movimento.	Política	Blog <a href="http://www.omorroenosso.org">www.omorroenosso.org</a>
	Exposição de fotografia no Brique da Redenção	Conseguir mais apoiadores e divulgar as características ambientais do Morro Santa Teresa	Política Cultural	Mais apoio para a Carta de Intenções
ATA 8 18/10/2010	Camiseta do Movimento		Política Cultural Simbólico	Mais apoio para a Carta de Intenções
	Apresentação Pública do Movimento e suas pautas		Política	
ATA 9 08/11/2010	Mobilização na Usina do Gasômetro – coleta de assinaturas		Política	Mais apoio para a Carta de Intenções
	Exposição de Fotos na Câmara de Vereadores		Política Cultural	Visibilidade para a pauta no Legislativo
ATA 10	Reunião nas	Envolver os	Política	Os moradores dos

22/11/2010	comunidades das áreas da FASE	moradores das comunidades, para ganhar força na pauta da regularização fundiária.		assentamentos passaram a participar e a integrar o MDMST
ATA 11 16/12/2010	Grupo de trabalho técnico (arquitetura)	Propor diretrizes para a urbanização das vilas, envolver os moradores e fazer a interação entre a parte urbana e ambiental.	Política Material	Seminário que foi realizado em agosto de 2011
	Convidar gestores públicos (executivo e legislativos) para as caminhadas e atividades abertas do Movimento;	Sensibilizar e ter o comprometimento dos atores políticos;	Política	Visibilidade e apoio legislativo para a causa
ATA 24 30/01/2012	Manifestação na frente do Palácio do Governo do Estado;	Buscar uma posição do governo com relação às demandas de regularização fundiária e entregar o relatório do Seminário do MDMST;	Política	Reunião com a chefe da Casa Civil
	Reunião com Casa Civil - Secretaria de Administração	Solicitar o Grupo de Trabalho do Governo que reúna as três Secretarias implicadas nas demandas da área de FASE no Morro	Política	Compromisso de agenda com o Governador
	Reunião com a Secretaria de Habitação	Respostas para a Regularização Fundiária	Política	Secretaria falou de remoção e de licitação para cercar a área da FASE para evitar novas ocupações;
	Reunião com Secretaria de Meio Ambiente	Respostas para a criação de um parque e sobre a preservação da mata;	Política	Exposição imagens do projeto do parque no Morro Santa Teresa, onde inclui um teleférico, um teatro na saibreira em forma de pirâmide, passarela sobre a mata, um prédio para reciclagem de resíduos sólidos ou outra atividade, a sede da SEMA, aproveitamento de prédios da FASE
	Ocupação urbanística do Morro, incluindo a regularização das vilas, parque e reaproveitamento dos prédios da FASE,	Desenvolver projeto urbanístico para a área cujo financiamento poderia ser sustentado pelas entidades e patrocinadores.	Política	
ATA 25 12/03/2012	Carta ao Governado solicitando a	Buscar do Governo do Estado uma coordenação das	Política	

	criação de um Grupo de Trabalho para a transversalidade necessária das ações das secretarias envolvidas, com a insistência do concurso público para o projeto urbanístico do conjunto;	ações das secretarias que atuam nas questões do Morro Santa Teresa este Movimento		
	Através de interlocutores que integram o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social solicitar as demandas do MDMST;	Solicitação de providências para a criação de GT que garanta uma ação conjunta das secretarias do Estado;	Política	
ATA 29 06/06/2012	Reunião com Presidente da FASE;	Solicitar atendimento às demandas desta comunidade referente aos problemas de energia elétrica e outros	Política	Visita da CEEE na vila União Santa Teresa para ver a viabilidade de posteamento; Instalação de rede de esgoto na vila Gaúcha;
ATA 30 04/07/2012	Realização de cadastro socioeconômico;	Conhecer a realidade socioeconômica das famílias;	Cultural Política	
ATA 31 18/07/2012	Reunião com a Secretaria de Habitação	Consolidação do Grupo de Trabalho; Pedido de AEIS, pedido de Concessão de Usos Especial para fins de Moradia e solicitação de obras emergenciais nas comunidades (água e luz)	Política	Edição do Decreto 49.256/2012; Sem encaminhamento para as outras demandas, ou por desconhecimento ou por alegar falta de competência (AEIS); Licitação para os levantamentos técnicos da para a área da FASE:
ATA 36 04/02/2012	Elaboração de proposta – Mapa e Lei – para gravar AEIS – Área Especial de Interesse Social, AEPAN – Área Especial de Proteção do Ambiente Natural e AEIC – Área Especial de Interesse Cultural;	Garantir no Plano Diretor os zoneamento que interessam ao MDMST	Material Econômica	
ATA 37 25/04/2013	Reunião com Secretários de Estado	Pedir apoio ao PL do Zoneamento proposto pelo MDMST para a área da FASE	Política	
	Visitar todas as	Apresentar o PL de	Política	

	Comissões e os vereadores	zoneamento e pedir o apoio		
	Reunião com a Promotoria de Habitação do Ministério Público	Respostas com relação ao pedido de Concessão de Usos Especial para Fins de Moradia - CUM solicitada administrativamente em maio de 2012;	Política Jurídica	Emissão de Petição do Ministério Público para a Secretaria de habitação com solicitação de providencias;
	Procurar Deputados Estaduais apoiadores do MDMST	Propor e elaborar uma Lei Estadual para demarcar o parque no Morro Santa Teresa	Política Jurídica	
	Elaboração de um Boletim informativo	Divulgar os avanços da luta do movimento para a sociedade;	Cultural	Folhetim do Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa
ATA 39 29/04/2013	Campanha de apoio ao PLC da AEIS, AEIC e AEPAN	Garantir a aprovação do PL na Câmara de Vereadores, do Poder Executivo Municipal e ter o apoio da sociedade;	Política Econômica	Foi Gravada – Lei 707/2013
ATA 48 11/04/2014	Elaborar documento de demandas do MDMST para os candidatos ao Governo do Estado – Eleições 2014;	Garantir as conquistas do MDMST até esta data evitar retrocesso;	Política	
	Elaboração de Carta Reivindicatória ao Governo do Estado	Pedir a posse e o início dos trabalhos do Grupo de Trabalho	Política	
	Reunião na Diretoria da CEEE	Colocação de rede de energia elétrica nas comunidades – Gaúcha e União Padre Cacique	Política Material	Rede de Energia Elétrica nas vilas Gaúcha e Padre Cacique;
Observação Participante	Reunião com a Prefeitura de Porto Alegre	Apresentar as demandas emergências das comunidades e pedir providencias com relação a coleta de lixo; iluminação pública e pavimentação	Política Material	Pavimentação na vila padre Cacique
Entrevistas	Participação em espaços de gestão ; OP	Estar próximo das estruturas participativas para buscar serviços e equipamentos para a comunidade	Política Material	
Observação Participante	Articulação com outras redes e movimentos sociais	Ganhar força para defender as suas pautas	Cultural	
Entrevistas	Formar uma Associação de	Poder entrar com ações na justiça para	Política	

	Moradores regular	defender os direitos;		
MDMST	Buscar a participação na “liquidação de sentença” ao lado do Ministério Público na Ação Civil Pública promovida pelo mesmo contra o Estado	Defender o direito á moradia das famílias diante a ameaça de despejo e buscar a participação das famílias no processo de regularização fundiária.	Jurídica	O Estado do Rio Grande do Sul foi condenado a realizar a regularização fundiária das famílias que moram no Morro santa Teresa;
Observação Participante	Reunião na FASE	Resolver questões de acesso a luz e correios e sobre o Pedido de Concessão de Uso da Área;	Política	

(1) As lacunas dos resultados significam que a estratégia não obteve um resultado ou que esse resultado não foi identificado nas atas, entrevistas e observação participantes.

Fonte: Acervo do MDMST.

Nas maneiras de fazer (táticas ou estratégicas) utilizadas pelo MDMST estão presentes elementos básicos de luta e resistência dos habitantes para permanecer e defender seu território. É o povo abrindo seus espaços de luta para garantir os seus direitos (FLORES, 2009), no caso do Morro Santa Teresa, o direito à moradia, meio ambiente, à reabilitação com qualidade, ao trabalho, à cidade, etc.

Esses direitos têm como pressuposto básico um território para seu exercício, no entanto, parte significativa das estratégias identificadas foram propostas para atender uma ponta do tripé, a moradia, para a qual a proposta de venda da área da FASE tornou evidente a vulnerabilidade da posse decorrente da ilegalidade das ocupações. Para Rolnik (2015), esses territórios ilegais são zonas de indeterminações:

Entre legal / ilegal, planejado / não planejado, formal / informal, dentro / fora do mercado, presença / ausência do Estado. Tais indeterminações são mecanismos por meio dos quais se constrói a situação de permanente transitoriedade, a existência de um vasto território de reserva, capaz de ser capturado “no momento certo” (ROLNIK, 2015, p. 174).

Esta transitoriedade posta por Rolnik (2015) pode ser observada na fala dos moradores dos assentamentos informais da área da FASE, como expressa Júlio Pacheco:

Minha família toda trabalhou na FASE. Meu pai veio morar aqui a mais de cinquenta anos. Vimos muitos presidentes aqui na FASE que antes era FEBEN. Antigamente eles tinham uma relação com o tema do menor. Eram técnicos, cientistas sociais. Depois, acho que a partir do Rigotto foi tudo

indicação política. Toda vez que muda nossa luta aqui recomeça. Estamos muito perto dos prédios funcionais da FASE. Éramos, na maioria aqui funcionários dela. Acho que cada um que chega aqui para na janela do prédio da administração, que fica ali, e fica pensando o que vai fazer com a gente. Só esquecem que nos já temos os nossos direitos (PACHECO, informação verbal).<sup>97</sup>

É por se sentir nesta “transitoriedade” que o MDMST traçou as estratégias descritas ao longo de seis anos, atravessando três gestões estaduais e duas municipais. A fala do morador da Vila Padre Cacique mostra que as demandas da área da FASE estiveram sempre à mercê das gestões públicas que, ao exercerem políticas de governo e não de Estado, fizeram com que o medo e a ansiedade daqueles que usam a área da FASE se renovasse de quatro em quatro anos. No caso dos assentamentos informais o medo do despejo. No caso dos funcionários e usuários da FASE, a ansiedade por melhores condições de trabalho e consequente melhores condições de reabilitação para aqueles que estão internados.

Essa “ação por gestão” pode ser um dos fundamentos presentes nas ações do MDMST e aquele que fez com que o movimento, de forma direta e indireta, procurasse a interlocução e o envolvimento com os distintos atores estatais com o objetivo de consolidar as políticas públicas necessárias na área da FASE.

A seguir, as estratégias apresentadas no Quadro 18 serão analisadas com relação ao caráter da ação, ao seu objetivo e seus resultados.

## 6.2 ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DO MDMST A PARTIR DO CARÁTER DA AÇÃO

Foram propostas seis categorias para classificar as estratégias com relação ao caráter da sua ação: econômico, material, cultural, simbólico, político e jurídico. Apenas uma das estratégias identificadas teve um caráter econômico, ou seja, procurou provocar a transformação a partir da intervenção na estrutura econômica, que no caso dos conflitos territoriais poderia ser traduzido como “uma intervenção para transformar ou facilitar o acesso à terra urbanizada”. Aos olhos da pesquisadora, a estratégia de demarcar um zoneamento adequado aos usos defendidos pelo MDMST, que são usos sociais do território, opera nesta perspectiva de incidir sobre o preço da terra. Propor zoneamento como AEIS, AEIC e AEPAN,

---

<sup>97</sup>Entrevista concedida à autora por Jullo Pacheco em junho de 2016. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice E desta Dissertação.

implica em dispor de um regime urbanístico, traduzido em índices construtivos, taxas de ocupação, alturas e densidades que não viabilizam as construções que atendem às expectativas dos investidores imobiliários.

Com relação à materialidade, foram identificadas três estratégias, todas relacionadas às questões de urbanização e complementação da infraestrutura. Duas delas, envolvendo a colocação de rede de energia elétrica nas vilas União e Gaúcha, e uma terceira buscando a qualificação ou realização dos serviços urbanos (drenagem, esgotamento sanitário e coleta de lixo) nos assentamentos precários.

A cultura é a face do direito à cidade que envolve múltiplos fatores, que vão desde a cultura dos povos, a educação, o acesso à cultura e à formação de redes. Para esta categoria foram identificadas sete estratégias. Duas delas voltadas para o MDMST, no sentido de promover e multiplicar o conhecimento e a informação dentre aqueles que usam a área da FASE e que a defendem: cadastro das famílias e boletim informativo. Três foram voltadas para a sociedade, buscando sensibilizá-la e informá-la sobre a diversidade em termos de usos e patrimônio ambiental do Morro Santa Teresa e assim fortalecê-lo como um patrimônio da cidade de Porto Alegre: concurso público, exposição com mapas, fotos e documentos sobre o Morro e a área da FASE e audiência pública.

As caminhadas guiadas têm um caráter cultural voltado tanto para a sociedade quanto para os usuários da área da FASE. Seu papel é importante, pois propicia conhecimento, informa sobre as especificidades da área, pode estar articulado a ações de educação ambiental, cultural, social, etc., além de ser uma estratégia para fortalecer os vínculos dos moradores e usuários com o território (caráter mais simbólico). Por fim, a estratégia de se articular a outras redes e grupos, que têm papéis importantes para fortalecer a luta na escala urbana que objetivam alterar as relações de poder na cidade.

Dentre as estratégias identificadas, 37 tiveram um caráter político, visto que buscou provocar a participação nos espaços decisórios, participar das decisões ou propor soluções para as questões implicadas na área da FASE. Estão inseridas neste grupo de estratégias as reuniões realizadas com atores do Poder Executivo e Legislativo do Estado e do Município, com seus diferentes propósitos, bem como com outros atores de concessionárias de serviços públicos ou do Poder Judiciário.

De caráter jurídico, ou seja, ações relacionadas ao Sistema de Justiça, foram identificadas duas. A primeira é a Ação Civil Pública que não foi promovida pelo



MDMST, mas foi utilizada por este movimento para buscar a sua participação ao lado do Ministério Público na etapa de liquidação de sentença. Ou seja, como a sentença foi favorável ao Ministério Público, condenando o Estado do Rio Grande do Sul a realizar a regularização fundiária, o MDMST (através das Associações de Moradores legalmente constituídas) solicitou participar das decisões do Poder Executivo que envolvessem a regularização fundiária dos assentamentos. Uma decisão favorável do Judiciário, neste sentido, seria mais um elemento a favor da participação do MDMST nas decisões que envolvem a área da FASE. Outra estratégia desta categoria foi o pedido de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), que teve por objetivo garantir, pela via judicial, a posse das famílias moradoras dos assentamentos presentes na área da FASE.

Importante observar que uma ação pode associar mais de um caráter, ou seja, ser político e cultural ou simbólico e material, por exemplo. Há também uma interdependência entre ações e suas dimensões, como se uma ação fosse preparatória de outra ou, ainda, o conjunto delas fosse consequência de outra e vice-versa.

### 6.3 ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DO MDMST A PARTIR DOS SEUS OBJETIVOS E RESULTADOS

A partir da lista de estratégias adotadas pelo MDMST é possível identificar quatro grupos de objetivos: a) estratégias voltadas a dar visibilidade a causa do Morro; b) as estratégias com o objetivo de denunciar violações e defender direitos; c) as estratégias de incidência nos atores estatais e d) as estratégias de caráter propositivo. Estratégias de Visibilidade/Mobilização

Foram compreendidas como estratégias de visibilidade/mobilização aquelas que tiveram por objetivo sensibilizar a sociedade para a pauta do MDMST ou realizar denúncias sobre violações, não cumprimento de acordos, prazos, etc. Foram enquadradas nesta categoria: concursos públicos, audiências públicas, campanhas de mobilização nas ruas ou através das mídias sociais, imprensa, exposições e caminhadas<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup>Os resultados, com relação a este grupo de estratégias, foram verificados dentro do período de realização desta pesquisa, e, a partir dos fatos acompanhados pela pesquisadora e pelo olhar daqueles que integram o MDMST, coletado através das entrevistas.

Enquanto estratégia de visibilidade o concurso atingiu seus objetivos. Tornou a história e a pauta do MDMST conhecida internacionalmente. Como disse a moradora da Vila União Santa Teresa “a gente ficou conhecido no mundo todo, toda hora tinha australiano, alemão, americano aqui”. Por outro lado, são propostas cuja arquitetura e o urbanismo não interagem com a realidade da área da FASE, mas se sobrepõe a ela, negando-a de certa forma. Os desenhos buscam conectar territórios e propõem espaços para atividades e pessoas. Não nascem das relações cotidianas inerentes àquele território, desconectam os “nós” estabelecidos pelo cotidiano e seguem na lógica que busca “enquadrar” as relações sociais estabelecidas. Ignoram a relação entre “a complexidade da forma espacial e a complexidade do processo social” (SALINGAROS, 2006).

Talvez, o desafio de uma proposta para o Morro Santa Teresa esteja na construção de projetos que numa perspectiva “de baixo para cima” “gerencie a complexidade” do território nos moldes dos ensinamentos de Salingaros (2006, p. 3):

Nós propomos canalizar o talento para o desenho e a energia para construir das pessoas, agindo como agentes locais, dentro de um sistema que nós gerenciamos somente para ajudar a gerar e a guiar a sua complexidade emergente. Neste tipo de abordagem, são permitidos que se desenvolvam os processos do tipo “de-cima-para-baixo” de maneira orgânica, embora com restrições baseadas em experiências anteriores. Por outro lado, intervenções “de-cima-para-baixo” devem ser feitas experimental e cuidadosamente (isso é com feedback), permitindo mais interação com processos “de-cima-para-baixo” de escalas menores.

Este tipo de abordagem vai além de promover a participação dos usuários e moradores da área da FASE. Ela caminha no sentido de empoderá-los para além de enfrentar os desafios inerentes do seu território complexo, disputar o planejamento das ações e intervenções sobre ele.

Foram realizadas duas grandes campanhas. Uma para apoio às demandas do MDMST e a outra para a aprovação da Lei de Zoneamento na Câmara de Vereadores e pelo Chefe do Poder Executivo. As exposições, tanto na Câmara de Vereadores como na Redenção, foram realizadas dentro de uma estratégia de campanha, assim como as mídias. Ambas as campanhas atingiram seus objetivos de acordo com o momento em que foram propostas, a primeira agregando o apoio de dezenas de entidades e milhares de pessoas para a causa do MDMST e a segunda garantindo a aprovação da Lei de Zoneamento – LC707/2013.

### 6.3.1 Estratégias de denúncia e defesa

Esta pesquisa definiu como estratégia de denúncia e defesa as manifestações de rua que, após a derrubada do PL 388/2009, foram praticamente inexistentes e as ações que correram por dentro do Sistema de Justiça, ou seja, a Ação Civil Pública (ACP) nº 70050554930, movida pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, e o pedido de CUEM.

O MDMST não foi o protagonista direto desta ação, visto que foi o Ministério Público o autor que deu início ao processo em março de 2009 – antes mesmo da proposta do PL 388/2009 – tendo por objeto a regularização fundiária das áreas, mais em uma perspectiva de preservação do meio ambiente e do risco de possíveis desastres, do que de manutenção da posse das famílias. Contudo, a partir da leitura do IC 70050554930 observa-se que houve um novo rumo após a edição do Decreto 48.029/2011, que foi consequência da luta do MDMST, visto que ele atende à uma das demandas do movimento: o reconhecimento do direito à moradia através de ações que visam a regularização fundiária dos assentamentos precários existentes na área da FASE. O Decreto 48.029/2011 afirma:

Dispõe sobre o reconhecimento do Direito Fundamental Social à Moradia de famílias ocupantes de próprio estadual, área da Fundação de Atendimento Socioeducativo – FASE –, no Município de Porto Alegre, integra estas ocupações ao Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social em execução pela Secretaria Estadual de Habitação e Saneamento, e dá outras providências.

Este Decreto foi utilizado pelo Estado como forte argumento para tornar o IC 70050554930 sem efeito, visto que o seu objeto inicial estava sendo atendido a partir da edição do Decreto, o qual já foi emitido no âmbito de uma nova gestão de Governo Estadual – argumento que não foi considerado pelo judiciário – que avaliou a norma como mais uma ação burocrática do Executivo, necessária, mas não resolutive.

Avançar na regularização fundiária configura-se como um dos eixos da luta do MDMST. Contudo, se por um lado a sentença avança neste sentido, condenando o Estado a fazer, por outro lado, coloca os elementos “risco” e “preservação ambiental” como fortes condicionantes e determinantes de reassentamento. Avalia-se, a partir da leitura do IC 70050554930, que os magistrados e os gestores nas suas arguições seguem na lógica de que os assentamentos precários estão associados a

transtornos e danos ambientais e não o associam a uma consequência estrutural do sistema capitalista que não oportuniza o acesso dos menos favorecidos à terra urbanizada. A perspectiva pela qual os magistrados condenaram o Estado fez com que o MDMST buscasse uma forma de intervir com o objetivo de participar do processo de liquidação de sentença. Ou seja, ser ouvido pelas partes (Ministério Público e Poder Executivo) e ter a oportunidade de intervir na construção das ações que visam realizar a regularização fundiária e urbanística:

A partir dessa providência conscientizadora e mobilizadora, as associações, por suas lideranças, trataram de se assessorar com parcerias técnico-políticas voltadas a sustentação do seu poder de defesa e atuação. ONGs, entidades dedicadas ao bem-estar das pessoas residentes em cidades, como as de arquitetas/os e engenheiras/os, comissões de direitos humanos, vereadoras/es e urbanistas, passaram a agir, juntamente com as lideranças das associações, num movimento popular. Fizeram-no em duas frentes principais: a de divulgar interna e externamente o que estava acontecendo e a de se fazer presente, junto à administração pública do Estado e até junto ao Poder Judiciário, para serem ouvidas, garantindo de fato o seu direito de, sobre tudo quanto se relacionasse com política pública projetada sobre a área não fosse subtraído a sua avaliação e decisão. O Judiciário não permitiu nossa intervenção na liquidação de sentença de uma ação judicial proposta pelo Ministério Público para responsabilizar o Estado e a Fase por não removerem famílias que, sobre fração do imóvel, se encontram em área de risco (ALFONSIN, informação verbal).<sup>99</sup>

Por mais que esta estratégia não tenha refletido os resultados almejados pelo MDMST, é nela que o movimento se apoia para avançar em outros espaços de luta que construiu na sua trajetória. Ter, além de normas, uma sentença judicial que corrobora com as demandas do movimento, fortalece a luta, pois, de certa maneira, é um indicativo “jurídico” dado através de uma sentença de que não haverá retrocessos.

O MDMST, através das Associações de Moradores dos quatro assentamentos informais (Vila Gaúcha, Vila União, Vila Padre Cacique e Vila Ecológica) foram os protagonistas do pedido de CUEM para o Poder Executivo do Estado. Esta solicitação ficou parada por mais de um ano dentro da gestão pública e depois tramitou por meio administrativo por mais um ano passando pela Secretaria de Habitação e Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul, instância que negou o pedido feito pelo MDMST que garantiu de forma normativa (no papel) a posse das famílias moradoras da área da FASE, alegando que muitas famílias estavam em áreas de risco e que esta situação inviabilizava reconhecer o direito à

---

<sup>99</sup>Entrevista concedida à autora por Jacques Alfonsin em julho de 2016. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta Dissertação.

moradia através da CUEM sem antes promover a devida urbanização.

### **6.3.2 Estratégias de incidência**

Foram classificadas como estratégias de incidência aquelas que tiveram por objetivo provocar ações do poder público para atender às demandas do MDMST. Podem ser entendidas também como estratégias “provocativas”, visto que tiveram por objetivo provocar uma ação, uma resposta do poder público para uma determinada demanda.

Neste sentido, integram esse tipo de estratégia as reuniões com os atores políticos do Executivo e do Legislativo, Estadual e Municipal. O MDMST realizou inúmeras reuniões com os gestores das pastas da Habitação, Meio Ambiente, Justiça e Segurança, Direitos Humanos, com a Companhia Estadual de Energia Elétrica e com a própria FASE. Também realizaram audiências como a Promotoria de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística e com a Defensoria Pública do Estado. Ainda foram classificadas como estratégias de incidência, os ofícios e as cartas enviadas para os distintos atores políticos, bem como as participações, enquanto convidados, dos conselhos estaduais vinculados às políticas públicas implicadas na área da FASE, como o Conselho Estadual das Cidades (CONCIADES) e o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).

Pode-se interpretar esse grupo de ações como sendo “estratégias meio”, visto que elas ocorreram para instituir o Grupo de Trabalho, para avançar na regularização fundiária, para acessar e garantir serviços, para qualificar a infraestrutura ou executá-la e etc. Neste sentido, não podem ser avaliadas quanto aos seus resultados. Contudo, foram ações de grande valia para consolidar algumas conquistas do MDMST, como a realização dos estudos técnicos da área necessários para a elaboração de projetos, a rede de energia elétrica, a lei de zoneamento da área a FASE e a instituição do Grupo de Trabalho (Decreto 49.256/2009).

### **6.3.3 Estratégias propositivas**

Foram consideradas estratégias “propositivas” aquelas que o MDMST adotou para, de certa forma, “suprir” a ausência do Estado ou a sua não ação. Foram

classificadas nesta categoria a constituição de um grupo de trabalho técnico a partir dos integrantes e apoiadores do MDMST para desenvolver um projeto para a área da FASE e a realização de cadastro socioeconômico das famílias moradoras da área. O projeto de zoneamento da área também pode ser classificado como uma estratégia propositiva, visto que a sua proposta foi iniciativa do MDMST e a elaboração do seu conteúdo também.

A ação de cadastro das famílias aparece nas atas, mas segundo informações dos integrantes do MDMST nunca foi finalizado. Representantes do MST coordenaram o processo de cadastramento que teve uma boa aceitação nas comunidades, mas esses dados não foram digitalizados e tabulados. O objetivo com relação ao cadastro também não ficou claro a partir da análise das atas.

Outra ação de caráter mais propositivo foi a constituição de um grupo de trabalho técnico formado por arquitetos do MDMST. Esse grupo, instituído nos primeiros meses do movimento, não avançou em propostas concretas para o morro. Muito embora a elaboração de um projeto do tipo “insurgente” (VAINER, 2015) seja uma vontade do MDMST. Segundo a avaliação de integrantes do movimento, no início (2010) era muito difícil avançar no projeto, pois ainda não havia estudos técnicos suficientes para subsidiar uma proposta.

Em 2014, a partir do acesso aos resultados parciais dos levantamentos técnicos, o MDMST se rearticulou no sentido de buscar alternativas em nível de anteprojeto para o seu território. Essa rearticulação não partiu da necessidade de apresentar um projeto para o Estado, mas sim de buscar um conhecimento coletivo sobre os limites e as possibilidades do território.

As estratégias identificadas na pesquisa tiveram uma forte relação com dois dos temas do tripé: a moradia e o meio ambiente. Foram inexistentes as ações voltadas à descentralização da FASE, muito embora elas estivessem presentes em todas as falas, discursos e documentos do MDMST. Esta desvantagem com relação ao tema pode ser consequência do próprio perfil do MDMST.

Ao longo da sua trajetória, com mais de seis anos, o MDMST viu passar pela sua composição, se agregando e se desagregando, se aproximando e se afastando, várias entidades e pessoas. Dentre aqueles que se mantêm na luta cotidianamente, reunindo-se periodicamente para definir ações, executá-las e avaliá-las, não estão atores ligados à pauta da FASE. Assim, também, são mais fortes as participações dos atores que possuem uma ligação mais densa com o tema da moradia, que é

levado bravamente por aqueles que moram na área, as comunidades.

Esta pesquisa também procurou identificar as estratégias que tiveram mais efeitos para a luta na perspectiva dos seus atores<sup>100</sup>. Nas entrevistas pode-se identificar outro arranjo, ou classificação, para as estratégias adotadas a partir de expressões do tipo “a gente tem que ir para rua” e “o movimento escolheu ir para os gabinetes”. A primeira expressão aponta a necessidade de estar nas ruas com cartazes, palavras de ordem e outras ações para dar visibilidade. A segunda refere-se às ações que são realizadas junto aos governos, nas Secretarias de Estado ou do Município, as chamadas por esta pesquisa como de “incidência”.

Se nos tivéssemos chamado a atenção do governo Tarso, mesmo na situação, como fizemos nos outros, a gente não teria perdido a força. Pedimos reunião e ele nunca nos recebeu. Eles (MST) diziam para nos sair na rua, pegar os cartazes e aproveitar o momento (que o caso do Morro era conhecido até internacionalmente). Eles (MST) diziam que “ia passar o governo e a gente ia ficar nessa aí”. Tu só chama a atenção se vai para a rua para o enfrentamento. Tem coisas que a gente até pode ficar dentro dos gabinetes, mas tem hora que tem que dizer assim ó... vocês não estão nos ouvindo (ORLEY; MICHELE, informação verbal).<sup>101</sup>

Dentre os entrevistados, foi unânime que a mobilização para a derrubada do PL 388/2009 na Assembleia Legislativa, bem como a mobilização para a aprovação da LC 717/2013 (AEIS, AEIC, AEPAN) foram estratégias importantes:

Entre as várias formas de defender o território, a fundamental foi a mobilização das comunidades e conseguir ganhar as ruas e assembleia com um grande contingente da população. Era muita gente e as pessoas estavam engajadas e a vitória significou para eles um forte alento para continuar e estar conscientes de sua força, com o grito “O Morro é Nosso” [...] A terceira grande ação foi conseguir aprovar a Lei das AEIS do Morro, na Câmara e a homologação do Executivo que tornou lei os usos urbanos do Morro (GALEAZZI, informação verbal).<sup>102</sup>

Mesmo tendo a mobilização de rua como uma importante estratégia de luta do MDMST, há também uma avaliação de atores do MDMST de que a força da mobilização varia muito em função de quem está no poder. O MDMST perdeu a sua força de mobilização nas ruas, nos últimos anos, principalmente quando havia um governo que era do “mesmo campo político do MDMST”. Hoje, esse

---

<sup>100</sup>O projeto previa a leitura dos atores do MDMST e dos atores externos (poder executivo, legislativo e judiciário). Contudo, as entrevistas aos atores externos ficaram prejudicadas como explicita o Capítulo 1 desta Dissertação.

<sup>101</sup>Entrevista concedida à autora por Orley e Michele em junho de 2016. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice F desta Dissertação.

<sup>102</sup>Entrevista concedida à autora por Vinicius Galeazzi em junho de 2016. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice C desta Dissertação.

enfraquecimento nas ruas<sup>103</sup> pode também ter uma relação com as conquistas e com os avanços da luta, como a luz e a decisão judicial que condena o Estado a fazer a regularização fundiária. Ambas são conquistas de “gabinete”.

Colocar povo como a gente colocou, com toda aquela estrutura do MST eu não vejo necessidade. Porque a gente não tinha todos os apoiadores que a gente tem agora. A gente não tinha acesso a alguns locais, a gente tem acesso hoje a Defensoria Pública, ao Ministério Público. Temos uma sentença judicial que é favorável para regularizar as vilas. Temos muito mais apoiadores que podem abrir as portas para a gente, isso tudo fortalece a nossa luta. [...] ir para a rua, só se for para fazer propaganda política porque as coisas estão bem encaminhadas [...] com a luz, e as coisas acontecendo o povo não sai de casa. Agora se colocarem o morro venda de novo... aí sim (SILVA, informação verbal).<sup>104</sup>

Muito embora, tanto as conquistas, quanto o papel importante que a mobilização tem no processo como um todo, a articulação permanente para avançar na luta é um dos desafios do MDMST para seguir em uma luta que ainda não está ganha:

O que lamento, é que o movimento não conseguiu manter articulada a população como um todo na continuidade das conquistas. A não ser as lideranças mais imediatas e, nas conquistas dos serviços mais emergenciais de água, luz, etc. (GALEAZZI, informação verbal).<sup>105</sup>

A partir das entrevistas, outras ações de caráter mais “organizativo” apareceram como estratégias importantes da luta do MDMST. A organização comunitária, como uma ação da luta em resposta ao PL 388/2009, foi citada por três das quatro associações de moradores. Mesmo não sendo a única forma de articulação coletiva, é aquela que se traduziu necessária e indispensável às ações que necessitavam de representação, como as de ordem jurídica (pedido de CUEM e os Embargos ao Inquérito Civil).

---

<sup>103</sup>Segundo os relatos nas entrevistas, esse enfraquecimento nas ruas tem relação também com as “trocas de comando” dentro das organizações que apoiavam o Movimento, como os sindicatos, por exemplo, e também com o afastamento natural de organizações como MST por discordância nos métodos de atuação do MDMST.

<sup>104</sup>Entrevista concedida à autora por Michele Silva em junho de 2016. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice F desta Dissertação.

<sup>105</sup>Entrevista concedida à autora por Vinicius Galeazzi em junho de 2016. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice C desta Dissertação.



#### 6.4 ESTRATÉGIAS DE RESISTÊNCIA: RESULTADOS E O DIALOGO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS E COM O PLANEJAMENTO URBANO

A partir do que foi proposto na metodologia desta pesquisa, referente à análise dos dados, se percorrerá para cada conjunto de estratégias os caminhos traçados a partir de Alvin e Castro (2010) – como pôde se ver na Figura 3 – de modo a verificar o resultado (efeito) que as estratégias utilizadas pelo MDMST causaram às políticas públicas de habitação, meio ambiente, da criança e adolescente (medidas de proteção e socioeducativas) e com o planejamento urbano.

É a partir desta sequência que o conjunto das estratégias (visibilidade/mobilização, denúncia, incidência, propositivas) será analisado. Interessa saber se o conjunto de ações teve ou não um resultado e, em caso positivo, identificar se o resultado: a) provocou a estruturação da política ou de alguma de suas etapas; b) alterou uma das suas etapas.

As estratégias de visibilidade/mobilização, embora tivessem como objetivos evitar a venda da área da FASE e chamar atenção para as demandas do MDMST, conseguiram retirar do cenário um Projeto de Lei que, em um primeiro momento, causaria impactos importantes ao território da FASE ao provocar o deslocamento de milhares de famílias – ao mesmo tempo em que colocaria este contingente populacional na conta da política habitacional. As famílias do Morro Santa Teresa já compõem o déficit habitacional do Estado do Rio Grande do Sul como demanda por qualificação urbana e regularização fundiária. No caso de efetivação da venda da área, essas famílias passariam a compor a demanda por produção habitacional, somando-se ao passivo habitacional do Estado de mais de 303.521 domicílios<sup>106</sup>, dos quais 48.466 domicílios são da região de Porto Alegre (15,96 do déficit do Estado), em um contexto que demanda por infraestrutura (como na regularização fundiária), mas principalmente por terra – um ponto central para a efetividade das políticas de habitação. Em um segundo momento, mais hipotético, a venda da área poderia causar impactos na infraestrutura da região onde está localizada, visto que dependendo do comprador e do projeto a ser desenvolvido poderiam ocorrer impactos nas redes de infraestrutura, nas densidades, nos fluxos, na mobilidade e no meio ambiente, pois, as práticas de intervenção na cidade de Porto Alegre mostram que, variáveis como infraestrutura, mobilidade, equipamentos e serviços

---

<sup>106</sup>Dados da Fundação João Pinheiro, a partir dos dados do Censo Demográfico do IBGE (2010).

não caminham na mesma velocidade que os empreendimentos, sejam eles públicos ou privados. Um último ponto sobre essa questão se refere ao fundamento inicial para a venda da área da FASE: a descentralização da instituição visando o atendimento das diretrizes da política da criança e do adolescente com medidas de proteção socioeducativas. Mesmo sem a venda da área, o Estado deu continuidade ao processo de descentralização buscando outras alternativas financeiras.

As estratégias que ocorreram no Sistema de Justiça não têm um impacto direto nas políticas públicas no sentido de estruturá-las ou alterá-las, embora sejam estratégias que tencionam para a sua realização e colocam em evidência as suas fragilidades, como foi observada na ação movida pelo Ministério Público contra o Estado do Rio Grande do Sul no caso da área da FASE no Morro Santa Teresa. Observa-se, a partir das análises realizadas no âmbito desta pesquisa, que essas são “estratégias meio” visto que as demandas que buscam defender não se efetivam dentro do processo judicial e nem pelos atores que integram o Sistema de Justiça. Elas dependem das políticas públicas para conseguirem ser realizadas. Neste sentido, são estratégias que têm o papel de constranger publicamente e politicamente o Poder Executivo questionando-o e obrigando-o a executar as ações que visam garantir os direitos violados ou negligenciados através das suas políticas públicas.

Foi através das estratégias de incidência que o MDMST alcançou a maior parte das suas conquistas nesses seis anos de luta. Através delas o MDMST conquistou o Decreto 49.256/2012, a LC 717/2013 e a instalação das redes de energia elétrica.

O Decreto 49.256/2012, que criou o Grupo de Trabalho, é uma norma, frágil, que não institui ou provoca a formulação de nenhuma política pública. Ela vem no sentido de avançar, provocando a integração e a interlocução entre as diferentes políticas públicas que estão implicadas na área da FASE. A norma busca a coesão em contraponto à fragmentação com que as políticas públicas são tratadas e trabalhadas. Talvez esteja neste ponto a dificuldade de implantar o Grupo de Trabalho proposto pelo Decreto ao longo dos últimos quatro anos, nos quais instituí-lo de fato foi uma das pautas do MDMST.

A LC 717/2013, que gravou o zoneamento na área da FASE, é uma norma complementar ao Plano Diretor de Porto Alegre e vem na esteira daquilo que as diretrizes relacionadas ao planejamento urbano, expressas no Plano, orientam. Ao

longo do tempo foram definidas regras, através do zoneamento, que envolviam a área da FASE (como descrito no Capítulo 4 deste trabalho). As áreas de interesse cultural ou de ambiência cultural existentes na FASE, ou no seu entorno, já estavam previstas no Plano Diretor, assim como as de interesse ambiental. De fato, as áreas dos assentamentos informais não estavam demarcadas na lei do Plano Diretor que reconhece as tipologias das irregularidades existentes na cidade e cria mecanismos para reconhecê-las no tempo. Neste sentido, a LC 717/2013 vem na esteira do planejamento urbano da cidade, “complementando-o” e contribuindo para a consolidação da política de habitação, visto que ser uma AEIS é parte do processo de regularização fundiária. A LC 717/2013 é, portanto, uma norma que complementa uma norma (Plano Diretor) e fortalece uma política, habitação.

A conquista da rede de energia elétrica foi uma necessidade, cuja urgência pela sua “materialidade” não esperou por normas, políticas ou programas. Partiu do projeto para a execução. Qual a implicação? Talvez nenhuma muito grave desde que seu caráter provisório não se torne uma permanência que consolide um “direito à moradia” pela metade, visto que as famílias necessitam de outros elementos indispensáveis à materialização deste direito, como as demais redes de infraestrutura, os serviços, as soluções para os riscos e a posse reconhecida. Todos eles dependem de um plano de urbanização, de projetos e da sua execução.

Este resultado das ações do MDMST, mais do que responder a uma questão desta pesquisa, traz outro questionamento para reflexão: afinal, quantos anos são necessários, em uma vida dura e sofrida, para que as multidões pobres vejam os seus direitos reconhecidos e garantidos para além daquilo que está instituído no papel? Para contribuir nesta reflexão, cita-se as palavras de Jacques Alfonsin:

Já perceberam que as administrações públicas prestam muito mais atenção ao devido processo legal que as disciplinam do que aos direitos humanos fundamentais sociais do povo pobre, garantidos apenas formalmente, mas não substancialmente. Seja por medo, seja por incompetência, ou seja, até por acomodação, um escudo legal como esse, em vez de se colocar a serviço da **constituição** (note-se bem esse nome...) emancipatória e garante de satisfação das necessidades vitais do povo, reduz a soberania do povo a uma letra morta na própria **Constituição** e sem nenhum efeito prático, concreto, do seu significado. Isso contradiz o próprio sentido de constituição, pois não constitui nada. Ao invés de devido processo legal,

então, deveria ser chamado de processo para sempre prorrogado. (ALFONSIN, informação verbal, grifo nosso).<sup>107</sup>

Por fim, as estratégias propositivas, que embora, sem resultados reais no caso do MDMST, não podem ser desconsideradas, muito embora devam ser cuidadosamente utilizadas, são ações que caminham no sentido da contestação, da confrontação. Contudo, elas rumam à uma perspectiva que, lá adiante, enfraquece o papel do Estado porque busca substituí-lo alegando a sua (real) ineficiência, muito embora trabalhe numa perspectiva de empoderamento e autonomia dos povos. Entretanto, a presença da desigualdade e a emergência da necessidade tornam o Estado um ator indispensável para a garantia dos direitos dos mais vulneráveis.

A fala de Tania Bavaresco, “a nossa vida é hoje, quando é que vai chegar esse direito aí que eles falam que a gente tem” (informação verbal<sup>108</sup>), mostra que “no hoje” as famílias mais pobres aguardam o Estado para garantir as suas necessidades. É ele o responsável por garanti-las, ainda mais em uma sociedade desigual na qual são desiguais as oportunidades e o acesso aos bens necessários à manutenção e desenvolvimento da vida.

---

<sup>107</sup>Entrevista concedida à autora por Jacques Alfonsin (Conselheiro da Acesso Cidadania e Direitos Humanos e assessor jurídico do MDMS) em julho de 2016. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta Dissertação

<sup>108</sup>Entrevista concedida à autora por Tania Bavaresco em julho de 2016. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice E desta Dissertação.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão central posta por esta pesquisa foi o de identificar as maneiras, ou mecanismos, utilizados pelos movimentos sociais para defender o seu território diante de uma ameaça de despejo. Ou seja, diante de um “conflito territorial”, fora do campo jurídico, identificar de que forma essas estratégias contribuem para promover o direito à cidade – e se há contribuição de fato.

Verificou-se um conjunto importante de estratégias que foram utilizadas a partir da constituição do MDMST. Averiguou-se também que estas tiveram por objetivo avançar na construção de um projeto que respondesse às necessidades de todos aqueles que se colocaram em defesa do patrimônio público – área da FASE – e dos usos que nele se estabeleceram ao longo dos tempos. Essas estratégias foram analisadas e classificadas de acordo com os seus objetivos em quatro categorias.

Partindo-se do entendimento de que o direito à cidade é o direito de todos aos serviços indispensáveis à realização da vida urbana e necessários ao bem-estar coletivo e que isto implica no direito de decidir sobre um projeto de cidade, essas categorias foram analisadas de modo a identificar de que maneira as estratégias adotadas e seus resultados contribuíram para a promoção deste direito.

Verificou-se que o conjunto de estratégias que tinham por objetivo incidir sobre os atores políticos (Estado), responsáveis por garantir direitos por meio das suas políticas públicas, contribuiu de forma mais efetiva para a promoção do direito à cidade, porque foi a partir dele que se provocou a estruturação ou a modificação de normas, políticas, programas e projetos que foram entendidos – no âmbito desta pesquisa – como os caminhos para a materialidade dos direitos. Contudo, em alguns momentos essas estratégias precisaram da força da mobilização e da visibilidade para sensibilizar os atores implicados para que elas se realizassem.

Ao longo dos mais de seus seis anos de luta, o MDMST direcionou a sua ação para metas bem específicas para consolidar o seu “tripé” (regularização fundiária, parque e descentralização da FASE). Esta opção fez com que o MDMST se afastasse de debates mais amplos que discutiam e refletiam a cidade como um todo, muito embora este foco permitisse que as suas ações caminhassem na perspectiva da realização dos serviços indispensáveis à realização da vida, como preservar o bem público, evitar um despejo, garantir o uso social da terra

(zoneamento), acessar a infraestrutura (energia elétrica) e participar das decisões sobre o seu território (com o Grupo de Trabalho). Sendo que esta última ação se mostrou – e ainda tem se mostrado – um grande desafio. A presença dentro do MDMST, de quatro associações de moradores e de entidades ligadas ao tema da moradia em detrimento de poucas entidades ambientais (que foram se afastando do MDMST durante a sua trajetória) e de atores sociais ligados à pauta da FASE fez com que muito pouco, ou quase nada, em relação a essas duas últimas demandas avançassem.

Confirmando a hipótese levantada para esta pesquisa, as estratégias utilizadas pelo MDMST não só contribuem de forma mais efetiva para a promoção do direito à cidade ao buscar a interdisciplinaridade, as visões não fragmentadas, a participação nos espaços de poder, o diálogo com os múltiplos atores da cidade, o acesso à infraestrutura, como também foram importantes para impulsionar as políticas públicas que de fato darão as respostas necessárias às demandas que foram judicializadas. Ou seja, o MDMST enxerga o processo judicial como um meio. E um meio no qual as lutas importantes também são travadas, como mostrou o indeferimento ao Embargo do MDMST ao solicitar a sua participação no processo judicial. Há desafios importantes no Poder Judiciário. Um deles é, certamente, a resistência em atuar na perspectiva progressista posta pelo Estatuto da Cidade, em especial aquelas relacionadas ao controle social e à função social da propriedade.

A maneira que o MDMST utilizou para defender o território mostrou muito sobre a perspectiva pela qual seus atores enxergam os conflitos. A atuação do MDMST mostrou que os conflitos territoriais são um problema e que seus atores reconhecem os conflitos. Como a “alma de uma cidade” (VAINER, 2011), embora tenha sido a emergência de um conflito (a venda da área) que tenho posto em pauta as demandas históricas daquele território e trazido à tona (para a cidade e para o mundo) as desigualdades e as injustiças que estão presentes nele.

Observou-se, com relação ao conflito, que o MDMST se coloca na perspectiva do consenso, da construção coletiva que envolve os atores políticos (Estado). Ele teve uma ação tática conflitiva para defender o território da venda, mas depois adotou o diálogo como estratégia para viabilizar seu projeto. Ou seja, saiu da rua e foi para os gabinetes (como expressado pelas moradoras da Vila União). Desde as primeiras reuniões do MDMST, as propostas de ações buscam a interlocução com o Poder Público como, por exemplo, acessar laudo da Zoobotânica; reunir-se com o

Ministério Público, reunir-se com o município, reunir-se com a Secretaria de Obras, etc. Essas reuniões foram provocadas e aconteceram com o objetivo de demandar serviços que são “indispensáveis ao desenvolvimento da vida”, provocando esses atores para que as políticas públicas aconteçam.

Eles enxergam a complexidade do tema – conflitos – e também as complexidades do seu território, cuja conformação é reflexo da desigualdade social da qual são vítimas. Neste sentido, entendem o conflito como um fenômeno de ordens social, econômica, cultural e política que não pode ser reduzido à uma interpretação jurídica que analisa os conflitos que envolvem a posse da terra como uma relação entre “proprietários” e “não proprietários”, quando o que se tem, na prática é uma relação entre o “direito de propriedade” e o “direito à cidade”. Ou seja, um direito individual x um direito coletivo. No campo dos direitos humanos é comum as decisões judiciais atuarem numa perspectiva hierárquica desses direitos, a partir da qual “sacrifica-se” um direito pelo outro: o individual pelo coletivo; o direito de propriedade pelo direito à moradia e à cidade; o direito à privacidade pelo direito à imprensa; etc. Por esse caminho, todos os aspectos sociais, urbanos, econômicos, ambientais são reduzidos a um ponto de vista, o jurídico, cujo critério de análise é o legal, da Lei. E a lei tem dificuldade de dialogar com as complexidades da vida urbana.

A luta do MDMST logrou poucas, mas importantes conquistas. Entretanto, há de se ter consciência também que entre esses avanços e uma materialidade do direito à moradia – ou do real acesso à uma cidade mais justa – há um longo caminho a ser percorrido, o qual passa pelo enfrentamento dos problemas estruturais da cidade e da sua gestão.

Em termos estruturais existe um poder público que, em diferentes escalas, promove políticas públicas por ciclos e que, na escala municipal, não enfrenta a questão do acesso à terra, visto que promove e tolera a presença de vazios urbanos em áreas dotadas de infraestrutura ao passo em que constrói habitações populares em áreas periféricas. Também não intervém, de forma regular e efetiva, em assentamentos informais. Suas ações são pontuais, desarticuladas e lentas. Isso tudo diante de um conjunto de normas, que garante o uso social da terra, e de um contingente de recursos financeiros, disponíveis no período, direcionado à estruturação urbana e ao enfrentamento do quadro de necessidades habitacionais do País. No qual se inclui o déficit e a inadequação da moradia – onde entra a

irregularidade fundiária.

Do ponto de vista da gestão, o desafio está em superar as análises e as soluções fragmentadas para os diferentes impactos negativos que resultam das ocupações informais em áreas ambientalmente frágeis, por exemplo. De um lado estão os instrumentos de proteção ambiental que são utilizados para justificar deslocamentos forçados. De outro, as propostas para reconhecer as posses e qualificar essas áreas que, na prática, não apontam a efetiva melhoria ou recuperação ambiental. Soma-se neste quadro a perspectiva pela qual os agentes públicos enfrentam os conflitos urbano-ambientais, que coloca em contraposição o direito à moradia ao direito ao meio ambiente equilibrado como se fossem antagônicos e não interdependentes.

O quadro institucional, no qual as ações de planejamento acontecem, apresenta fragilidades na condução e finalização de processos, que podem ser observadas na atuação histórica da Secretaria de Habitação do Estado ao que se refere à regularização fundiária – tema que nos interessa, visto que é demanda das comunidades há muitas décadas e está no escopo da política de habitação do Estado desde a criação da Secretaria de Habitação em 1999. Desde então, a Secretaria mudou de nome três vezes, mas sempre manteve em sua estrutura um Departamento de Regularização Fundiária, sem, no entanto, efetivar a regularização fundiária das áreas ocupadas que estão sob o seu domínio.

A eficácia de uma política pública está além de ter uma base normativa e recursos (humanos, materiais e financeiros) para a sua realização. Nas defesas feitas pelo Estado (no âmbito do Inquérito Civil – estratégia de defesa) fica clara a dificuldade em articular recursos e projetos, uma deficiência que, junto às outras, é mascarada pela “reserva do possível”, a força que vai na contramão do mínimo existencial – conjunto de bens e utilidades básicas imprescindíveis para uma vida com dignidade.

O MDMST mostrou através da sua história de resistência, luta e esperança que são eles, os atores envolvidos no movimento, que abrem os espaços necessários para garantir os seus direitos. E que esses direitos são exercidos em um território que se constituiu por uma soma de tempos criados por eles próprios. É desta consciência que vem a força para resistir a todas as forças contrárias à sua dignidade e ao exercício da sua cidadania. Para eles, “a resistência é o outro lado da esperança” (MORIN, 1997, p. 62).



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebeca. BÜLLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**. Porto Alegre, ano 13, n. 28, set./dez. 2011, p. 52-84. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/v13n28/04.pdf>. Acesso em: 15 set. 2016.

ALFONSIN, Jacques Távora. **Pronunciamento em Audiência Pública realizada na Câmara de Vereadores de Porto Alegre**. Porto Alegre. 16/09/2014.

\_\_\_\_\_. Da justiça pelas próprias mãos aos riscos da regularização fundiária. **RS Urgente**, 23/10/2015. Disponível em: <https://rsurgente.wordpress.com/2015/10/23/da-justica-pelas-proprias-maos-aos-riscos-da-regularizacao-fundiaria>. Acessado em: 22 set. 2016.

ALMEIDA, Maria Soares. Porto Alegre no Contexto Regional: a questão da habitação e do transporte. In: **Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu Planejamento**. Porto Alegre, UFRGS, 1993.

ALONSO, Angela. **As Teorias dos Movimentos Sociais**: um balanço do debate. In: Lua Nova Revista e Cultura e Política. São Paulo: Lua Nova, 2009, p. 49-86.

ALVIN, A. T. B.; CASTRO, L. G. R. **Avaliação de Políticas Urbanas**: contexto e perspectivas. São Paulo: Universidade Mackenzie. Guerra Editora, 2010.

ANCOP. **Megaeventos e violações aos direitos humanos**: dossiê do comitê popular da copa e olimpíadas do rio de janeiro. Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa. Rio de Janeiro, 2014.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 3ª ed. São Paulo: Editora Vozes, 2000.

AZEVEDO, Karla Moroso. BORGES, Viviane Florindo. MULLER, Cristiano. A luta pelo direito à moradia da Vila São Pedro: a regularização fundiária enquanto política de acesso a terra urbanizada. **Anais do 2º Congresso Internacional de Habitação de Interesse Social**. PUC/RS, Porto Alegre, 2012, p. 61-82.

BALDEZ, Coryntho. Conflito: a alma de uma cidade. **Comitê Popular da Copa de Curitiba**, 28/01/2011. Disponível em: <https://copa2014curitiba.wordpress.com/2011/01/28/conflito-a-alma-de-uma-cidade/>. Acesso em: 2 mar. 2015.

BECKER, B. O Uso Político do Território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, B. K. ; COSTA, R.; SILVEIRA, C. B. (Orgs.). **Abordagens políticas da espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983.

BERNARDI, Jorge. **A organização municipal e a política urbana**. 3ª ed. Curitiba: Ibpex, 2011.

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Universidade de Brasília. 1983.

BOCK, Maicon. Projeto da nova Fase é apresentado à presidência da Assembleia. **Zero Hora**, 7/04/2010. Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticia/2010/04/projeto-da-nova-fase-e-apre>. Acessado em: 22 set. 2016.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: FAPESP, 1998.

BONES, Elmar. Terreno da Fase, duas semanas para decidir. **Jornal Já**, 18/05/2010. Disponível em: <http://www.jornalja.com.br/terreno-da-fase-assembleia-tem-duas-semanas-para-decidir>. Acessado em: 22 mar. 2016.

BONIN, Luis Carlos. A regularização fundiária e a democratização do solo urbano. In: **Estudos urbanos**: Porto Alegre e seu planejamento. Porto Alegre: UFRGS, 1993.

BRAGA, Kenny. **Padre Cacique, o pedinte sublime**. Porto Alegre: Já Editores, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF; Senado Federal, 1988.

BRASIL. Conselho Nacional das Cidades. Resolução Recomendada nº 87, de 8 de dezembro de 2009. **Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 dez. 2009, p.88.

BRASIL. **Relatório de Auditoria Participativa**. Secretaria Geral da Presidência da República. Brasília, 2013. Disponível em: [http://www.secretariadegoverno.gov.br/noticias/2014/julho/gilberto-carvalho-faz-coletiva-sobre-democracia-e-grandes-eventos/copa\\_2014\\_desapropriacoes-final-1.pdf](http://www.secretariadegoverno.gov.br/noticias/2014/julho/gilberto-carvalho-faz-coletiva-sobre-democracia-e-grandes-eventos/copa_2014_desapropriacoes-final-1.pdf)

BRENNER, N., “**The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration**”, In *Progress in Human Geography*, v.25, n.4, 2001, p. 591–614.

BRENNEISEN, E. C. **Relações de Poder, Dominação e Resistência**: o MST e os assentamentos rurais. Coleção Thésis. Cascavel: Edunioeste, 2002.

BUBLITZ, Juliana. Projetos de estudantes internacionais querem repaginar o Morro Santa Tereza. **Zero Hora**, 13/11/2010. Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2010/11/projetos-de-estudantes-internacionais-querem-repaginar-o-morro-santa-tereza-3108483.html>. Acessado em: 22 set. 2016.

BUENO, Laura Machado de Mello. **Projeto e Favela**: metodologia para projetos de urbanização. 2000. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2000. 360 f. Disponível em: [http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/teses/bueno\\_doutorado\\_projeto\\_favela.pdf](http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/teses/bueno_doutorado_projeto_favela.pdf) Acessado em: 15 set. 2016.

CARLOS, A. F. **O Lugar no/do mundo**. São Paulo: FFLCH, 2007.

CERNEA, M. M. The urban environment and population relocation. **World Bank Discussion Papers**: 152. World Bank. Washington, 1993. 60 f.

CERTEAU, M. **Artes de Fazer**: A Invenção do Cotidiano. 3º ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

COMITÊ POPULAR RIO DA COPA E DAS OLIMPÍADAS. **Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro**. Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro. 2012. Disponível em: <http://www.apublica.org/wp-content/uploads/2012/09/dossic3aa-megaeventos-e-violac3a7c3b5es-dos-direitos-humanos-no-rio-de-janeiro.pdf>. Acessado em: 22 set. 2016.

CONNOLLY, James; STEIL, Justin. Planning and the Just City. In: MARCUSE, Peter; CONNOLLY, James; NOVY, Johannes; OLIVO, Ingrid; POTTER, Cuz; STEIL, Justin. **Searching for the Just City**: Debates in Urban Theory and Practice. New York: Routledge, 2009. p. 19 – 40.

DEFENDER. Defesa Civil do Patrimônio Histórico. **Defender revela Sítio Histórico na cidade de Porto Alegre**, 27/04/2009. Disponível em: <http://defender.org.br/noticias/rio-grande-do-sul/porto-alegre-rs>. Acessado em: 18 jan. 2015.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Boletim Informativo – Edição 19. 5min29s. Disponível em: [http://www.defensoria.rs.def.br/conteudo/25398/boletim-informativo---defensoria-publica-realiza-mediacao-entre-movimento-dos-trabalhadores-sem-teto-\(mtst\)-e-vice-prefeitura-de-porto-alegre-em-busca-de-solucao-para-conflito-fundiario](http://www.defensoria.rs.def.br/conteudo/25398/boletim-informativo---defensoria-publica-realiza-mediacao-entre-movimento-dos-trabalhadores-sem-teto-(mtst)-e-vice-prefeitura-de-porto-alegre-em-busca-de-solucao-para-conflito-fundiario). Acessado em: 17 mar. 2015.

DIANI, M., BISON, I. Organizações, Coalisões e Movimentos. In: **Revista Brasileira de Ciências Políticas**, Brasília, n. 3, jan./jul. 2010, p. 219-250. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/viewFile/6564/5291>. Acesso em: 15 set. 2016.

DUARTE, Rachel. Entre a Assembleia e a Praça da Matriz. **Sul 21**, 9/06/2010. Disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/entre-a-assembleia-e-a-praca-da-matriz/>. Acessado em: 17 fev. 2015

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. Projeto de Lei 388/2009. Autoriza a Fundação de Atendimento Sócio-Educativo do Estado do Rio Grande do Sul - FASE a alienar ou permutar imóvel situado no Município de Porto Alegre. **Diário Oficial da Assembleia Legislativa**, Porto Alegre. Disponível em: <http://proweb.procergs.com.br/Diario/DA20091218-01-100234/EX20091218-01-100234-PL-388-2009.pdf> . Acessado em 22/09/2016

FAINSTEIN, Susan S. Planning and the Just City. In: MARCUSE, P. et al. (Orgs.). **Searching for the Just City**: Debates in Urban Theory and Practice. New York: Routledge, 2009, p. 19-40.

FASE, Fundação Estadual do Bem Estar do Menor. **FEBEM aspectos históricos e perspectivas**, 1995. Disponível em: <http://www.fase.rs.gov.br/wp/resolucao-112007->

[normas-para-pesquisas-e-atividades-academicas-na-fase/](#). Acessado em: 17 set. 2015.

FASE, Fundação Estadual do Bem Estar do Menor. **Centro do Jovem Adulto: Resgate Histórico**, 2002. Disponível em: <http://www.fase.rs.gov.br/wp/resolucao-112007-normas-para-pesquisas-e-atividades-academicas-na-fase/>. Acessado em: 17 set. 2015.

FASE, Fundação Estadual do Bem Estar do Menor. **Plano Estadual de Atendimentos Socioeducativo**: Diretrizes e eixos Operativos para o SINASE. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2015. Disponível em: <http://www.sjdh.rs.gov.br>. Acessado em: 21 abr. 2016.

FECOMERCIO, Federação do Comércio de Bens e de Serviços do Estado do RS. Quem Somos. 2016, web. Disponível em: <http://fecomercio-rs.org.br/institucional.php?page=1>. Acessado em 22/09/2016.

FLORES, J. H. **A (re) Invenção dos Direitos Humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

FOGLIATTO, Débora. Fórum de Reforma Urbana realiza missão para investigar situação de ocupações e despejos. **Jornal Sul 21**, 20/11/2014. Disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/forum-de-reforma-urbana-realiza-missao-para-investigar-situacao-de-ocupacoes-e-despejos/>. Acessado em: 15 set. 2016.

FÓRUM ESTADUAL DE REFORMA URBANA. Relatório da Missão de Investigação sobre Despejos na Região Metropolitana de Porto Alegre. Porto Alegre, 2016. 60 p.

FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

FRANCO, Sergio da Costa. **Porto Alegre - Guia Histórico**. 4ª ed. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2006.

FUNDAÇÃO ZOOBOTÂNICA DO RIO GRANDE DO SUL. **Laudo de Cobertura Vegetal e Mapeamento das Principais Manchas de Vegetação do Centro de Atendimento Socio-educativo Padre Cacique – CASE / FASE**. Porto Alegre, 2009.

GALLACH, Helena Cruz. SOLÉ-FIGUERAS, Liliana. **Spatial Conflicts in Catalonia: Na Overview of Social Struggles during the Last Decade**. In: **Conflict in the City: Contested Urban, Spaces and Local Democracy**. DAAD, Lisboa, 2013.

GALEAZZI, Vinicius. O SENGE e Parque do o Morro Santa Teresa. Artigo Técnico. **Conselho em Revista**. Porto Alegre, CREA/RS. 2010, p. 26-27.

GERMANI, Guimar Inez. **Expropriados Terra e Água**: conflito de Itaipu. Salvador: EDUFBA/UIbra, 2003.

GOMES, F. G. Conflito social e *welfare state*: Estado e desenvolvimento social no Brasil. In: **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, mar./abr. 2006, p. 201-236. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a03.pdf>. Acesso em: 15 set. 2016.

GONZÁLES, Sebastian Ibarra. **The Institutional Framework of Urban Struggles**.

In: **Conflict in the City: Contested Urban, Spaces and Local Democracy**. DAAD, Lisboa, 2013.

GOTTARDI, Amanda C. B. TEIXEIRA, Cristiano C. O território da ocupação: estudo sobre a territorialidade em núcleos ou vilas irregulares na cidade de Porto Alegre-RS. Anais do VXI Encontro nacional de Geógrafos, 2010. Porto Alegre, Realizado de 25 a 31 de julho de 2010. Porto Alegre - RS, 2010. ISBN 978-85-99907-02-3. Disponível em: [www.agb.org.br/evento/download.php?idTrabalho=1783](http://www.agb.org.br/evento/download.php?idTrabalho=1783)

GRUPO RBS. Fundação Mauricio Sirostsky Sobrinho. Quem Somos: conhecimento transforma, 2016. Web. Disponível em: <http://www.fmss.org.br/institucional/sobre/>. Acessado em 22/09/2016

GUALINI, Eurico; MOURATO, João Morais; ALLEGRA, Marco. **Conflict in the City: Contested Urban, Spaces and Local Democracy**. Lisboa: DAAD, 2013.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980

HARVEY, D. From Space to Place and Back Again. In: **Justice, Nature and the Geography of Difference**. Oxford. Blackwell, 1996, p. 291-326.

\_\_\_\_\_. **Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution**. London: Verso, 2012.

\_\_\_\_\_. Entrevista concedida ao Fórum Social Urbano. **Investimento do grande capital traz problemas para cidades**. Fórum Social Urbano, 24/03/2010. Disponível em: <https://forumsocialurbano.wordpress.com/2010/03/24/o-investimento-em-melhorias-que-traz-problemas-para-as-cidades>. Acesso em: 15 set. 2016.

HAESBAERT, R. **O Mito da Desterritorialização: Do fim dos territórios à Multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

HUYER, André. **A Ferrovia do Riacho: um caminho para a urbanização da zona sul de Porto Alegre**. Dissertação de Mestrado. PROPUR, UFRGS. Porto Alegre 2010.

IPHAE – Instituto do Patrimônio Histórico do Estado do Rio Grande do Sul. Complexo da FASE – Inscrição n.º 124 no Livro Tombo. Portaria Nº 35/2013, de 20.05.2013

IBGE. **Censo 2010**. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br>. Acessado em: 15 set. 2016.

IBGE. **Aglomerados Subnormais, Informações Territoriais**. Ministério do Planejamento. Brasília, 2011, 23 f. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000015164811202013480105748802.pdf>. Acessado em: 15 set. 2016.

IPHAE – Instituto do Patrimônio Histórico do Estado do Rio Grande do Sul. Complexo da FASE – Inscrição n.º 124 no Livro Tombo. Portaria Nº 35/2013, de 20.05.2013 LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2008.

MACEDO. Francisco Riopardense de. **Os menores Abandonados e o Padre Cacique de Barros**. FEBEM. Porto Alegre, 1982

\_\_\_\_\_. Habitação Social em áreas centrais. Oculum: Gestão da terra urbana e habitação de interesse social. In: **Revista de Arquitetura e Urbanismo**. N.º 01, Campinas: PUCCAMP, 2000, p. 14-24.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MENEGAT, Rualdo. Entrevista concedida a Cristiane Rodrigues. **Sul 21**, 2010. Disponível em: <http://www.sul21.com.br/index.php/permalink/geral/379>. Acesso em: 24 jun. 2010. Também disponível em: “A paisagem urbana está ficando monótona”. **Somos andando**, 22/08/2012. Disponível em: <https://somosandando.wordpress.com/2012/08/22/a-paisagem-urbana-esta-ficando-monotona/> Acesso em: 22 set. 2016.

MORAES, Aldovan de Oliveira; ANTON, Flávio José. **Mapa da Irregularidade Fundiária de Porto Alegre**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1999.

MOREIRA MACIEL, João. **Relatório do projecto de melhoramentos e orçamentos apresentados ao Intendente Dr. José Montaury de Aguiar Leitão**. Porto Alegre: Oficinas Graphics d'A Federação, 1927, 16 p. [1914].

MORIN, Edgar. **Meus Demônios**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

MOVIMENTO em Defesa do Morro Santa Teresa. **Carta de Intenções**. 2010. Disponível em: <https://morrosantateresa.wordpress.com/carta-de-intencoes/>. Acesso em 15 set. 2016.

MOVIMENTO EM DEFESA DO MORRO SANTA TERESA. Porto Alegre. SL. Relato da Reunião na Casa Civil. 24/01/2013. Acervo do MDMST.

MUÑOZ, F; RUEDA, B. **Manual de Paz y Conflictos**. Instituto de La Paz y los conflictos. Granada: Universidad de Granada, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Qué son los conflictos**. Instituto de La Paz y los conflictos. Granada: Universidad de Granada, 2013b.

\_\_\_\_\_. **Regulacion, Prevencion de los conflictos**. Instituto de La Paz y los conflictos. Granada: Universidad de Granada, 2013c.

MOVIMENTO em Defesa do Morro Santa Teresa. **Documento Final do Seminário O Morro é Nosso!** 2011. Porto Alegre

MULLER, Cristiano. AZEVEDO, Karla F.M.S. **Violações ao Direito à Cidade e à Moradia Decorrentes de Megaprojetos de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul: diagnóstico e perspectivas – o caso de Porto Alegre**. Porto Alegre. CDES, 2013.

MULLER, Cristiano. **Experiências de Medição de Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil**. Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES, Porto Alegre, 2013.

MÜLLER, Iuri. Ocupação Sete de Setembro permanece sob ameaça de reintegração de posse em Porto Alegre. **Jornal Sul 21**, 19/12/2013. Disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/ocupacao-sete-de-setembro-permanece-sob-ameaca-de-reintegracao-de-posse/>. Acessado em: 19 set. 2016.

OBSERVATÓRIO DAS REMOÇÕES. **Mapa de Remoções**, 2012. Disponível em: <http://observatorioderemoco.es.blogspot.com.br/p/mapa-de-remoco.es.html>. Acessado em: 22 mar. 2016.

OLIVI, Alessandra. **Resisting Urban Heritage Redevelopment in Valparaíso, Chile**. In: **Conflict in the City: Contested Urban, Spaces and Local Democracy**. DAAD, Lisboa, 2013.

ONU. **Princípios Básicos e Diretrizes sobre os Despejos e Deslocamentos Gerados pelo Desenvolvimento**, 2007. Disponível em: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Housing/Pages/ForcedEvictions.aspx>. Acessado em: 20 set. 2016.

ONU. **Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto**. Consejo de Derechos Humanos. ONU. 2013

PACCHI, Carolina. SARTORI, Eleonora. **Fading Voices: The Increasing Weakness of Housing Mobilizations in Milan**. In: **Conflict in the City: Contested Urban, Spaces and Local Democracy**. DAAD, Lisboa, 2013.

PANIZZI, Wrana. ROVATTI, João Farias. **Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu Planejamento**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1993.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **O Cotidiano da República: elite e povo na virada do século**. 4ª ed. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1998.

PINHEIRO, João Pitta. **Relatório Apresentado à Sociedade Humanitária Padre Cacique**. Porto Alegre: Sociedade Humanitária Padre Cacique, 1942.

PINTO, Adriano Fraga; PIZZATO, Charles; LONGHI, José Carlos; ARESI, Olinda. **Resgate Histórico da FASE-RS**. Porto Alegre: FASE, 2008.

PLATAFORMA BRASILEIRA PARA PREVENÇÃO DE DESPEJOS. **Instituto Pólis**. Recife, 19/07/2006. Disponível em: [http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/Proposta\\_de\\_plataforma\\_pos\\_seminario\\_versao11.pdf](http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/Proposta_de_plataforma_pos_seminario_versao11.pdf) Acessado em: 23 set. 2016.

PORTO ALEGRE. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**. Departamento Municipal de Habitação, 2008. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu\\_doc/diagnostico\\_porto\\_alegre.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/diagnostico_porto_alegre.pdf). Acessado em: 23/09/2016

PORTO ALEGRE. **Matriz de Responsabilidade**. Secretaria Especial da Copa – SECOPA. 2013a. Disponível em: <http://www.secopapoa.com.br>. Acessado em: 22/09/2016

PORTO ALEGRE. **Análise Preliminar – Reassentamento das famílias das ocupações irregulares atingidas pelo projeto da Avenida Tronco – Copa 2014.** Departamento Municipal de Habitação. Porto Alegre, 2013.

POYASTRO, Mirella. Falta de quorum adia votação do projeto de reestruturação da Fase. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 10/06/2010. Disponível em: <http://praiadexangrila.com.br/falta-de-quorum-adia-votacao-do-projeto-de-restruturacao-da-fase-2>. Acessado em: 22 set. 2016.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RENAU, Luis del Romero. MARTIN, Laura Lara. **The Dark Side of a Trendy Neighborhood: Gentrification and Dispossession in Russafa, the “Valencian Soho.** In: **Conflict in the City: Contested Urban, Spaces and Local Democracy.** DAAD, Lisboa, 2013.

RIBEIRO, Demétrio. O Planejamento Urbano no Rio Grande do Sul. Um depoimento sobre as vicissitudes da ideia do Plano Diretor, de 1945 até hoje. In: WEINER, Gunter (Org.). **Urbanismo no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1992, p. 135-143.

RIO GRANDE DO SUL, Secretaria Estadual de Educação. **Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo: Diretrizes e Eixos Operativos para o SINASE.** Aprovado pela Resolução CEDICA/RS n° 154/2016. Porto Alegre. 2016. Disponível em: [http://www.sjdh.rs.gov.br/upload/2016071111472620160701115205plano\\_estadual\\_d\\_e\\_atendimento\\_socioeducativo\\_2.pdf](http://www.sjdh.rs.gov.br/upload/2016071111472620160701115205plano_estadual_d_e_atendimento_socioeducativo_2.pdf)

RIO GRANDE DO SUL, Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação. **Morro Santa Teresa: Desafios, Diretrizes e Perspectivas.** Apresentação da Posse do Grupo de Trabalho Institucional do Morro Santa Teresa. 14/03/2016. Porto Alegre. 54 slides.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. ACP n.º 70050554930. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul e Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação. 21/03/2009

RODRIGUES, Cristiane P. Os craques da especulação: Estudo aponta risco socioambiental na desapropriação da área do entorno do Beira Rio. **Carta Capital**, edição de 21 de abril de 2010, p. 34-35.

ROLNIK, Raquel. Cidade: Planejamento Urbano-Morar, atuar e viver. **Revista Teoria e Debate**, 1990, 6p. Disponível em: <http://www.teoriaedebate.org.br/index.php?q=edicoes/527>. Acessado em: 23 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Cidade - **Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza.** In: SAULE Jr., Nelson; ROLNIK, Raquel (Orgs.). **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana.** Cadernos Pólis, 4. São Paulo: Pólis, 2001. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/estatuto-da-cidade-instrumento-para-as-cidades-que-sonham-crescer-com-justica-e-beleza/>



\_\_\_\_\_. **Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças.** São Paulo: Boitempo, 2015.

RÜCKERT, A. **Reforma do Estado, Reestruturas Territoriais.** In: I Seminário Nacional sobre Múltiplas Territorialidades, 2004, Canoas 20p. Disponível em: <http://empreende.org.br/pdf/Estado/Reforma%20do%20Estado,%20reestrutura%C3%A7%C3%B5es%20territoriais,%20desenvolvim.pdf>

RÜCKERT, A; RAMBO, A. **A Metodologia das Escalas Geográficas de Rurais Poder e Gestão aplicadas aos Estudos de Desenvolvimento em Quatro Territórios.** In: Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Porto Alegre: [sn] 2007, p. 1-21.

SALINGAROS, Nikos, A. **A Teoria da Teia Urbana.** Versão em Português traduzido por Livia Piccinini do texto on line originalmente publicado no Journal of Urban Design, Volume 3 (1998), p. 53-71. Disponível em: <http://zeta.math.utsa.edu/~yxk833/urbanweb-port.pdf>. Acessado em 23/09/2016

SALINGAROS, Nikos A., David Brain, Andrés M. Duany, Michael W. Mehaffy & Ernesto Philibert Petit (membros do ESRG —Environmental Structure Research Group). **Habitação Social na América Latina.** Tradução no Português por Livia Salomão Piccinini. Congresso Ibero-Americano de Habitação Social, Florianópolis, Brasil, 2006.

SANTOS, M. **Espaço e Método.** São Paulo: Nobel, 1985.

\_\_\_\_\_. **Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia.** São Paulo: Hucitec, 1988.

\_\_\_\_\_. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo. Razão e Emoção.** São Paulo. USP. 2002

SCHERER-WARREN, I. **Movimentos Sociais: um ensaio de interpretação sociológica.** 3ª ed. Florianópolis. Ed. da UFSC, 1989.

SCOTT, Parry. Remoção Populacional e Projetos de Desenvolvimento Urbano. In: **Anais do X Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, vol. 2. Associação Brasileira de Estudos Populacionais Caxambu/MG, 1996, p. 813-834. Disponível em: <http://www.abep.org.br/?q=publicacoes/anais/anais-do-x-encontro-nacional-de-estudos-populacionais-1996-volume-2>. Acessado em: 7 abr. 2015.

SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Relatório de Auditoria Participativa: Comitê Popular da Copa 2014 / Porto Alegre. Brasília, 2013. Disponível em: [www.secretariadegoverno.gov.br/.../2014/.../copa\\_2014\\_desapropriacoes-final-1.pdf](http://www.secretariadegoverno.gov.br/.../2014/.../copa_2014_desapropriacoes-final-1.pdf)

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS. Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. **Relatório Final: Grupo de Trabalho Direito Humano à Moradia Adequada Resoluções nº 09/2011 e nº 6/2012.** 2013

SOARES, Paulo Roberto. **Porto Alegre: os impactos da Copa do Mundo 2014.** Porto Alegre. Deriva, 2015.

SEIDL, Eduardo. **Imagens Faladas**. Porto Alegre. Guayi. 2010.

SOTO, W.H. Os Conflitos Ambientais e as contradições do espaço social: uma introdução à perspectiva Lefebvriana. In: MACHADO, C. et al (Orgs.). **Conflitos Ambientais e Urbanos**: Debates, Lutas e Desafios. Porto Alegre: Evangraf, 2013.

SOUZA, M.L. **Mudar a Cidade**: Uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos. 9ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2013.

SOUZA, Celia Ferraz; MULLER, Doris Maria. **Porto Alegre e sua Evolução Urbana**. 2ª ed. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1997.

SUERTEGARAY, D. M. Espaço geográfico uno e múltiplo. In: SUERTEGARAY, D. M; BASSO. L; VERDUM. R. **Ambiente e Lugar no urbano**: A grande Porto Alegre. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2000.

THEOPHILO, G. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.

TUAN, Yi-Fu. **Espaço e Lugar**: A perspectiva da experiência. São Paulo: Difel, 1983.

UNESCO Brasil. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Brasília, DF, 1998. 6 f. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acessado em: 20 jul. 2016.

VAINER, Carlos. **Conflito: a alma de uma cidade**. 2011. Entrevista para o Comitê Popular da Copa de Curitiba. Disponível em: <https://copa2014curitiba.wordpress.com/2011/01/28/conflito-a-alma-de-uma-cidade/>

VONPAR S/A. Quem Somos. 2016, Web. Disponível em <http://www.vonpar.com.br/2016/a-vonpar/quem-somos>. Acessado em 22/09/2016

YIN, R. **Estudo de Caso**: Planejamento e Método. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZERO HORA. Enquete. O Estado propõe desativar complexo para infratores em Porto Alegre, espalhando-os por unidades menores. A ideia é construir nove unidades menores, com 90 vagas cada, nos municípios que são atendidos pelo complexo da Padre Cacique. Porto Alegre, 09/06/2010. 2010a. Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/mural/qual-a-sua-opiniao-sobre-o-projeto-de-lei-388-que-preve-a-permuta-do-terreno-da-fase-na-avenida-padre-cacique-a-iniciativa-privada-em-troca-da-construcao-de-nove-unidades-menores--119888.html?pagina=2>. Acessado em: 22 set. 2016.

ZERO HORA. Desgaste faz Yeda retirar o projeto de reestruturação da Fase. Porto Alegre, 22/06/2010. 2010b. Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2010/06/desgaste-faz-yeda-retirar-o-projeto-de-reestruturacao-da-fase-2946057.html>. Acessado em: 22 set. 2016.

## APÊNDICE A – ENTREVISTA JACQUES ALFONSIN

**Entrevistado: Jacques Alfonsin – ACESSO Cidadania e Direitos Humanos**

**Data: 12/08/2016**

### **1. Na sua perspectiva, como o PL 388/2009 impactou as comunidades do Morro Santa Teresa?**

Tratava-se de um projeto de lei, encaminhado à Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, pela ex-governadora Yeda Crusius, pedindo autorização para a administração pública do Estado alienar ou permutar uma grande área imóvel pertencente a Fase (Fundação de assistência socioeducativa), sobre a qual residem milhares de pessoas pobres, muitas delas possuindo seus espaços há décadas, ali exercendo o seu direito humano fundamental de moradia. Mais do que ameaça, a simples proposta do Poder Executivo de então, já era suficiente para criar um clima de profundo desassossego e insegurança em todo o povo morador do imóvel. À perspectiva do dano patrimonial e moral se somava a do existencial, pela gravidade da mudança de vida que o tal projeto, se transformado em lei, iria provocar em toda a multidão residente no Morro Santa Teresa. Como o direito humano fundamental à alimentação, o da moradia se inscreve como elementar meio de respeito ao direito à própria vida, jamais podendo ser afetado por qualquer ameaça ou violação sem a mais rigorosa e pronta defesa do Estado. No caso, como se tentará mostrar a seguir, as famílias titulares desse direito já podem contabilizar o mérito de terem sido, elas próprias, as principais protagonistas dessa defesa.

### **2. As comunidades e seus apoiadores adotaram inúmeras formas para defender o território do Morro Santa Teresa. Na sua perspectiva, quais foram as mais estratégicas e porque?**

O sucesso das famílias residentes no Morro em defesa do seu direito de moradia, da preservação do que resta ali de fauna e flora e do que pode e deve ser feito para melhorar a prestação de serviço da Fase a crianças e adolescentes, se deve, a meu ver, a vários fatores. Embora o êxito ainda não esteja totalmente assegurado tantos são os interesses e pressões externas convergindo sobre uma área urbana de extraordinária localização paisagística e, por isso mesmo, enorme

valor econômico, já existe muito o que se comemorar. O primeiro fator para isso, quem sabe o mais importante, reside no fato de o povo pobre ali residente ter-se organizado em coletivos do tipo associações de moradoras/es para, antes do mais, conhecer e defender os seus direitos sem reduzir a sua mobilização ao chamado protesto sem proposta, ou seja, como se essa defesa se limitasse a pura e simples reclamação ou até a um pedido de piedade ou socorro pela sua condição de pobreza. De posse dos dados relacionados com o registro do imóvel em causa, das suas condições de solo e ambiente, e da histórica ausência de serviços públicos os mais indispensáveis a uma vida minimamente digna, as associações saíram da defensiva e partiram para a denúncia do que existe no lugar de violação de direitos humanos, de isolamento em relação às funções sociais tanto do próprio imóvel como da cidade. As famílias ali residentes eram tratadas como se não carecessem de satisfação das necessidades humana vitais, conteúdo próprio daqueles direitos, uma responsabilidade que não é só delas mas de todo o Poder Público, seja o da União, seja do Estado, seja o do Município.

A partir dessa providência conscientizadora e mobilizadora, as associações, por suas lideranças, trataram de se assessorar com parcerias técnico-políticas voltadas a sustentação do seu poder de defesa e atuação. ONGs, entidades dedicadas ao bem-estar das pessoas residentes em cidades, como as de arquitetas/os e engenheiras/os, comissões de direitos humanos, vereadoras/es e urbanistas, passaram a agir, juntamente com as lideranças das associações, num movimento popular denominado “O morro é nosso”. Fizeram-no em duas frentes principais: a de divulgar interna e externamente o que estava acontecendo e a de se fazer presente, junto à administração pública do Estado e até junto ao Poder Judiciário, para serem ouvidas, garantindo de fato o seu direito de, sobre tudo quanto se relacionasse com política pública projetada sobre a área não fosse subtraído a sua avaliação e decisão. O Judiciário não permitiu nossa intervenção na liquidação de sentença de uma ação judicial proposta pelo Ministério Público para responsabilizar o Estado e a Fase por não removerem famílias que, sobre fração do imóvel, se encontram em área de risco. Isso vai fatalmente prejudicar sobremaneira as famílias ali residentes, mas elas já se armam da alternativa de, quando menos administrativamente, participarem de uma futura e hipotética regularização fundiária.

Entre a estratégia mais geral, portanto, de o “Morro é nosso” permanecer vigilante sobre a proteção do que já foi conquistado, continua o cuidado tático de sua organização não se descolar das lideranças e famílias do Morro, não se deixar levar por conveniências político-partidárias de ocasião, como pode acontecer agora em época de eleição, nem baixar a guarda sobre a promoção dos serviços públicos emergenciais de que as famílias do Morro carecem. No horizonte próximo, a regularização fundiária, com o reconhecimento de todos os direitos humanos fundamentais sociais do povo do Morro garantidos, de direito e de fato, prossegue sendo meta inarredável e inquestionável, por mais que qualquer poder contrário se arme contra ela. No elenco das providências futuras de mobilização coletiva não pode faltar a nossa perseverança, igualmente, em defender a lei que estabeleceu AEIS nesse local.

### **3. Na sua perspectiva, qual a relação da luta do Morro Santa Teresa com a cidade de Porto Alegre?**

Cidadania tem a mesma raiz, a mesma etimologia de cidade. As/os moradoras/es do Morro, em grande parte, já se conscientizaram de que o espaço urbano onde vivem ali foi estabelecido por uma soma de tempos criados por elas/es próprias/as, o que prova terem vencido até aqui todas as resistências contrárias à sua dignidade humana e à sua cidadania. Já perceberam que as administrações públicas prestam muito mais atenção ao devido processo legal que as disciplinam do que aos direitos humanos fundamentais sociais do povo pobre, garantidos apenas formalmente mas não substancialmente. Seja por medo, seja por incompetência, ou seja até por acomodação, um escudo legal como esse, em vez de se colocar a serviço da **constituição** (note-se bem esse nome...) emancipatória e garante de satisfação das necessidades vitais do povo, reduz a soberania do povo a uma letra morta na própria **Constituição** e sem nenhum efeito prático, concreto, do seu significado. Isso contradiz o próprio sentido de constituição, pois não constitui nada. Em vez de devido processo legal, então, deveria ser chamado de processo para sempre prorrogado. É por essa razão que não se pode tratar qualquer espaço urbano, seja de propriedade privada ou pública, rua, praça, recurso natural, equipamento de serviço público, fora de sua função. Se essa é reconhecidamente social, isso significa que não pode separar-se da função social da própria cidade, um

conjunto espacial de outras/os que ali também vivem, também cidadãos/os, também pessoas, também gente, uma verdadeira posse de titulares múltiplos. Essa função é caracterizada por um interesse difuso, de todas/os, portanto, um território não dominial que coincide e se sobrepõe a qualquer território dominial. O uso que o último tem feito predominar no espaço urbano, é o principal responsável pelo clima de estranhamento, indiferença e até pelo tratamento hostil que se faz às/aos outras/os, não como próximas/os, mas como adversárias/os ou até inimigas/os.

Le Corbusier resumia em quatro as funções a serem cumpridas pelo espaço urbano, para enfrentar problemas dessa dimensão: as de garantir moradia, trabalho, circulação e lazer. Talvez convenha tomá-las como parâmetro para medir-se quando e se um espaço urbano está cumprindo sua função social, bem como quando essa está perfeitamente harmonizada com a função social da própria cidade, questionando-se-as de que modo os direitos a igualdade e a liberdade estão sendo respeitados nessas funções. Se a liberdade de opção, por exemplo, não pode ser gozada por gente pobre, por essa não ter recursos para isso (não tem poder de opção para comprar uma casa, por exemplo) isso demonstra que o nível de desigualdade social aí predominante está a exigir o respeito devido prioritariamente à liberdade de superação e não a de opção, não se podendo reconhecer função efetivamente social de qualquer direito se o que já é está impedindo de ser o que ainda não é, mas tem o direito de ser. É um desafio dessa relevância que o nosso sistema econômico-político e jurídico capitalista até hoje demonstrou não conseguir ou nem querer enfrentar. O povo pobre, entretanto, o do Morro pode servir de exemplo, está provando sua coragem e determinação para fazer isso, impondo ao seu espaço uma função social conveniente e compatível com a da cidade. Está vencendo essa batalha pela vida, pela verdade, pela justiça, pelo amor e pela paz.

## APÊNDICE B – ENTREVISTA EZEQUIEL MORAIS

**Entrevistado: Ezequiel Moraes – Movimento Nacional de Luta pela Moradia /  
Membro do Conselho Estadual das Cidades / Membro do GT Conflitos do  
CONCIDADES**

### **1. Na perspectiva do Movimento, qual a relação dos conflitos com o acesso à terra?**

Existe uma questão cultural com relação a terra, como algo que tem que ser individualizado e apropriado. Que tem ela como uma propriedade. É aí que pega toda essa questão de conflito, por causa da disputa entre as classes e os seus diferentes interesses e possibilidades. e é isso que temos que romper e o Movimento tem o papel ser o provocador desta reflexão na sociedade sobre o que é de direito e de fato que precisa para se conviver em uma sociedade onde todos tenham as mesmas condições de acessar todos os bens e serviços que a cidade oferece.

### **2. Como os movimentos se colocam diante dos conflitos (provocadores, mediadores, pacificadores..)**

Estamos em uma conjuntura que alguns acham que tem que radicalizar e ir para confronto direto. Outros acham que temos que buscar o dialogo sem que esses diálogos façam a gente perder conquistas e deixar de lutar e fazer o enfrentamento. A provocação e a mediação são reais. Eles têm um papel importante. Os movimentos têm apostado nessas mediações. Ela é fundamental para que haja o dialogo. O caminho ainda é buscar as demandas através do dialogo. Para construir uma sociedade é preciso ter dialogo e construir consensos.

### **3. Quais ferramentas utilizam e para atores direcionam?**

Quando vamos para uma ocupação a gente pensa varias formas de avançar. Para dialogar hoje, e criar uma reflexão as ocupações são uma ferramenta. É o que faz a sociedade olhar e fazer a discussão.

Intervenções lúdica nos espaços públicos para fazer o poder publico cumprir o seu papel e que a sociedade veja. Avançar com uma ação ofensiva é a ocupação, e uma

ação menos ofensiva são as intervenções mais lúdicas nos espaços públicos, por exemplo.

Articular com outros atores, que mesmo de classes distintas se colocam para construir uma outra sociedade, também é uma ferramenta importante para dialogar com a sociedade e com o poder público. Estratégias coletivas em espaços coletivos com grupos que busquem fortalecer a coletividade da vida urbana.

Citação utilizada que reúne um pouco de cada questão:

Existe uma questão cultural com relação a terra, como algo que tem que ser individualizado e apropriado por alguém que quer ter ela como sua propriedade (...) É aí que pega toda essa questão de conflito (...) É isso que tentamos romper. Quando a gente faz uma ocupação é para provocar essa reflexão na sociedade, se não ela não enxerga, que tem problemas. O Movimento tem o papel ser o provocador desta reflexão na sociedade. O que é que tem que fazer para que todos tenham as mesmas condições de acessar todos os bens e serviços que a cidade oferece.



## APÊNDICE C – ENTREVISTA VINICIUS GALEAZZI

**Entrevistado: Vinicius Galeazzi – SENGE**

**Data: 09/08/2016**

### **1. Na sua perspectiva, como o PL 388/2009 impactou as comunidades do Morro Santa Teresa?**

O conteúdo do PL chegou ao nosso conhecimento por meio das redes sociais e através de parceiros políticos da assembleia legislativa. Era um projeto muito suspeito, pois queria alienar por licitação uma área sem nem ao mesmo ter uma avaliação dela, além de que não definia com clareza o que ocorreria com tudo que existia em cima dela.

Quando ingressei pelo SENGE, no movimento, já estava em análise o PL 388, na ALERS e as comunidades estavam organizadas e lotavam as galerias. Não acompanhei o despertar das pessoas para o problema. Me impressionou a manifestação de Jacques Alfonsin, numa audiência e então escrevi o texto anexo que repercutiu. As discussões com os deputados giravam em torno da possibilidade de os moradores permanecerem nas comunidades e o governo venderiam o restante da área. Me impressionou muito o fato de as lideranças não aceitarem essa proposta. Continuaram batalhando para que todo o morro fosse preservado e a FASE permanecesse no local. É verdade que entidades civis que acompanhavam e apoiavam as comunidades tiveram interferência positiva nesse sentido, principalmente o SEMAPI.

### **2. As comunidades e seus apoiadores adotaram inúmeras formas para defender o território do Morro Santa Teresa. Na sua perspectiva, quais foram as mais estratégicas e porque?**

Entre as várias formas de defender o território, a fundamental foi a mobilização das comunidades e conseguir ganhar as ruas e assembleia de grande contingente da população. Era muita gente e as pessoas estavam engajadas e a vitória significou para eles um forte alento para continuar e estar conscientes de sua força, com o grito “O Morro é Nosso.” A continuação do movimento, incluindo entidades

apoiadoras que, com as associações das comunidades, se deram por conta que seriam fortes e coerentes defendendo três coisas ao mesmo tempo e que estavam interligadas.

A defesa do morro incluía a regularização fundiária e urbanística das vilas, a defesa da área restante como um parque ambiental e a manutenção e reestruturação da FASE, no local. Esse movimento, fez uma Carta de Intenções que selava esse pacto e teve a assinatura de 46 entidade e foi colhida assinatura em parques, ruas e on line de 2.500 assinaturas. O movimento fez muitas reuniões e algumas caminhadas e conseguiu que o governo Tarso Genro incluísse as três proposta em seu Plano de Governo e a publicação ode dois decretos fundamentais, um que reconhecia o direito de moradia dos moradores no morro e outro que criou um GT par estudar a implantação das três causas. A terceira grande ação foi conseguir aprovar a Lei das AEIS do Morro, na Câmara e a homologação do Executivo que tornou lei os usos urbanos do Morro. O que lamento, é que o movimento não conseguiu manter articulada a população como um todo na continuidade das conquista. A não ser as lideranças mais imediatas e nas conquistas dos serviços mais emergenciais de água, luz, etc., parece que até a própria regularização fundiária não tem significado maior para eles.

### **3. Na sua perspectiva, qual a relação da luta do Morro Santa Teresa com a cidade de Porto Alegre?**

A defesa do Morro Santa Teresa tem todo o sentido, no meu entendimento como parte importante e fundamental para a cidade, histórica e urbanisticamente. É um marco importante entre a zona sul e o centro da cidade. Pela vista e lugar estratégico. Por isso, a defesa do parque ambiental, pelas riquezas de flora e fauna, no coração da cidade, é importante pela raridade e pelo ponto estratégico. Por essas particularidades é que o movimento teve apoio de muitas pessoas e entidades, não só porque estimam o morro, fato que se fosse um fenômeno mais distante e desconhecido não teria dado tanto impacto emocional tão grande. Querer vender o morro impactou muito e isso se via na coleta de assinaturas de apoio.

### **4. Conte um pouco do inicio do Movimento.**

Pois em junho do ano passado, derrubada a PL388, reunidos o IAB, um grupo de

cidadãos entenderam que deveria ser iniciado algum movimento na defesa do Morro Santa Teresa, sustentando que não fosse mais mercadoria de troca e de entrega fácil ou de cochilos, como foram a área das cocheiras do Jockey e da Arena do Grêmio, que dele se fizesse um parque que preservasse as matas, o que resta do bioma Pampa, e os prédios históricos no centro da Capital, garantido o acesso a todos os gaúchos.

Fizemos um Seminário e as discussões mostraram que não se poderia pensar num parque sem que duas outras demandas fossem sustentadas e defendidas: A regularização fundiária e urbanística das vilas, mas também a reorganização da FASE. Nasceu, então, um pacto político entre as entidades: que não se poderia defender uma proposta sem que as outras duas não fossem igualmente defendidas, criando um tripé de sustentação do movimento. Isso sacramentou nossa Carta de Intenções, hoje assinada por 43 entidades e centenas de pessoas. Nela ficou consensado que a defesa do Morro Santa Teresa precisa necessariamente ser alicerçada em três premissas: regularização fundiária e urbanística das vilas existentes na área, reestruturação e descentralização da FASE e defesa do uso público da área remanescente, com preservação da mata nativa e dos prédios históricos, como um parque.

O Movimento se propõe buscar ações concretas do Governo do Estado e da Prefeitura no sentido de fazer cumprir as leis ambientais e sociais, que preservem e garantam a integridade e o desenvolvimento sustentável, urbanisticamente qualificado, daquele ameaçado patrimônio ambiental, histórico e social.

## APÊNDICE D – ENTREVISTA VILA GAÚCHA

**Entrevista Vila Gaúcha:**

**Entrevistados: Darci**

**1. Quando começou a luta:**

A luta da Gaúcha começou muito antes de toda essa história de vender a área. A gente sempre lutou pela regularização, pela água, pela luz. Conseguimos muitas coisas. Mas também fizemos do nosso jeito muita coisa.

**2. Como ficaram sabendo do PL 388.**

Ficamos sabendo pela Claudete e o pessoal da universidade.

**3. O que representou?**

Aquele projeto de lei da Yeda queria nos tirar do morro, nos despejar. Mas a gente resistiu. Somos 4 vilas e mais de 3 mil famílias morando no morro. Se tiram a gente de lá, onde a gente ia morar?

**4. O que ele desencadeou na comunidade?**

Muito medo de perder as nossas casas.

**5. Como resolveram enfrentar essa questão?**

Nos unimos com as outras vilas e fomos para a rua.

**6. Qual era o objetivo de vocês em 2009?**

Nosso objetivo era não deixar eles venderem a FASE com a gente morando aqui. Tinha povo aqui. O que eles iam fazer com a gente.

**7. E hoje?**

Continuamos na luta de sempre. Queremos a regularização, a luz a água e os serviços. Tem lixo por toda a vila porque eles não querem entrar lá para buscar.

**8. O que o Morro representa para a comunidade?**

A gente mora nele.

**9. E para o movimento?**

**10. Direito à cidade é?**

Ter água, esgoto, lugar para as crianças brincarem.

**11. Contribuição da luta para a cidade?**

Tem que ter muita luta para se conseguir as coisas. Nos somos tudo pobre, e eles acham que podem nos tirar a hora que quiserem, mas se agente luta temos força.

**12. Como você vê o papel do MP, judiciários, executivo?**

## APÊNDICE E - ENTREVISTA VILA PADRE CACIQUE

### **Entrevista Padre Cacique:**

**Entrevistados: Julio Pacheco e Tania Bavaresco´**

#### **1. Quando começou a luta:**

A luta com o morro começou quando a gente fez a associação de moradores. A gente não tinha os papéis certos. Aí a Claudete veio aqui, explicou o que estava acontecendo e disse que nós tínhamos que nos juntar na luta com as outras comunidades. Aí a gente conheceu a Michele Seu Darci, a Orlei o povo lá de cima.

#### **2. Como ficaram sabendo do PL 388. O que representou?**

Ficamos sabendo pela Claudete.

#### **3. O que ele desencadeou na comunidade?**

Ficamos apavorados. Já tinham tentado nos tirar daqui antes. Mas nunca falaram em vender o morro. Minha família toda trabalhou na FASE. Meu pai veio morar aqui a mais de cinquenta anos. Vimos muitos presidentes aqui na FASE que antes era FEBEN. Antigamente eles tinham uma relação com o tema do menor. Eram técnicos, cientistas sociais. Depois, acho que a partir do Rigotto foi tudo indicação política. Toda vez que muda nossa luta aqui recomeça. Estamos muito perto dos prédios funcionais da FASE. Éramos, na maioria aqui funcionários dela. Acho que cada um que chega aqui olha pela janela do prédio da administração, que fica ali, e fica pensando o que vai fazer com a gente. Só esquecem que nos já temos os nossos direitos.

#### **4. Como resolveram enfrentar essa questão?**

A gente foi organizar os moradores. Montamos uma associação de moradores e nos unimos com as outras comunidades aqui do morro.

#### **5. Qual era o objetivo de vocês em 2009?**

Lá foi impedir que a FASE vendesse a nossa casa. Era impedir a venda da área.

#### **6. E hoje?**

Garantir a nossa permanência aqui neste lugar. Eu não quero ir lá para cima, e nem para nenhum outro lugar. Quero Ficar aqui onde eu construí a minha casa. Eu fiz tudo isso aqui com o meu trabalho. Fui morar um ano fora, longe dos meus filhos da minha família, e quando eu voltei eu construí essa casa. Agora ela está assim bonitinha, arrumadinha, mas era um casebre de madeira. Eu trabalhei muito para deixar ela assim. Se me tirarem daqui eu

não saio. Nada contra, mas essas coisas aí que eles oferecem para a gente sair, que nem lá na Tronco, não me serve. Hoje a gente precisa de legalização e também de liberdade. Quero ter endereço e poder receber as minhas correspondências na minha casa.

**7. O que o Morro representa para a comunidade?**

É a nossa casa

**8. E para o movimento?**

É o parque, a FASE e a moradia de todos aqui.

**9. Direito à cidade é?**

Dignidade para as pessoas.

**10. Contribuição da luta para a cidade?**

A nossa luta mostra para a cidade que o Morro pode muita coisa. ( que nem colocamos na nossa camiseta)

**11. Como você vê o papel do MP, judiciários, executivo.**

Eles demoram muito. Tudo é muito lento. Olha só quanto tempo brigando e a gente dá um passo para frente e dez para traz. a nossa vida é hoje, quando é que vai chegar esse direito aí que eles falam que a gente tem.

## APÊNDICE F - ENTREVISTA UNIÃO SANTA TERESA

### **Entrevista União Santa Teresa: Entrevistados: Orley e Michele**

#### **1. Quando começou a luta:**

Começou muito antes. No OP, em 2008. Pelo OP fomos buscar as nossas demandas de esgoto, luz água e para a abertura das ruas que na época era só estradinha e becos.

#### **2. Como ficaram sabendo do PL 388. O que representou?**

Eu (Orley) fiquei sabendo lá no OP. Logo em seguida subiu o pessoal do MST (Pincel) e entrou políticos e o pessoal da Cruzeiro para avisar os moradores e mobilizar o povo do morro. Depois começou a luta, que foi ali na vila santa Rita. A primeira reunião para falar disso foi na vila Santa Rita.

Na hora que recebemos a notícia pesamos que iam vender o morro e a gente ia sair da lá de caminhão. Michele (eu achei que não ia acontecer nada. Achei que seria impossível. Como é que do nada um grupo vai no morro e diz que ó, no final do ano tá para ser aprovado um projeto de lei que põe para vender a casa e vocês. E vocês não vão ter onde morar porque não tem projeto nenhum lá para vocês. Assim do nada, vão querer vender a terra onde moram as pessoas. Eu achei que isso era impossível. Que não poderia acontecer. Só a partir da segunda ou terceira reunião quando começamos a planejar como sair para a rua , como reivindicar os direitos, aí sim, que eu comecei a acreditar.

#### **3. O que ele desencadeou na comunidade?**

Ir para a Rua ( orley) Michele: No inicio teve acesso junto com o pessoal do MST para organizar os papeis das associação. Nós eramos uma associação, mas não tinha nada registrado no papel. Era de boca. Ai foi a Acesso ( ONG) com seu trabalho que veio ajudar na organização dos papeis. E o MST de nos ensinar e ir para a rua para lutar pela moradia, para permanecer na área e para não venderem o morro. A gente teve que aprender tudo ao mesmo tempo, não tinha associação, tinha que ter uma chapa, tinha que apender sobre direito à moradia. Tinha que



aprender leis. Eles (MST) iam até o governo pegavam a informação e faziam reunião com a gente. Eles diziam “ó esta acontecendo isso, isso, isso no governo”. Ai eles nos davam três opções. “O certo seria fazer isso, mas vocês tem mais duas coisas. O que o grupo decide?” Além de passar o problema eles davam ideias de como poderia encaminhar. Eles pegavam a informação durante o dia, a noite reunião e no outro dia rua. E o outro grupo ia arrumando a papelada, pois quando você vai entrar com um processo tem que estar com os papeis tudo direitinho. E tinha que ter grana para isso também. Tinha que fazer tudo isso junto. Para quem saia da casa para o serviço, do serviço para casa, nunca pensou, né? A gente ia no OP demandava, se vinha vinha, se não vinha ficava por isso mesmo. Depois era totalmente diferente. Era muita informação ao mesmo tempo.

#### **4. Como resolveram enfrentar essa questão? Qual era o objetivo de vocês em 2009? E hoje?**

Orlei: Ir para a rua era uma estratégia de enfrentamento. Lá em 2010 foi para impedir a venda da FASE

Michele: eu acho que agora não tem o mesmo peso.

Orlei: tem

Michele: colocar povo como a gente colocou eu não vejo necessidade. Porque a gente não tinha todos os apoiadores que a gente tem agora. A gente não tinha acesso a alguns locais, a gente tem acesso hoje a Defensoria Pública, ao Ministério Público. Temos uma sentença judicial que é favorável para regularizar as vilas. Temos muito mais apoiadores que podem abrir as portas para a gente, isso tudo fortalece a nossa luta. No caso do morro não teria, hoje em dia, necessidade de ir para a rua. Só se for para fazer propaganda politica porque as coisas estão bem encaminhadas. Claro, temos vários problemas, mas temos uma estrutura boa.

O movimento é um grupo grande, os apoiadores tem um conhecimento grande. Diferente. Temos que andar junto. Hoje esta tão desvalorizada a luta de rua. Qualquer coisinha vão para a rua. Não resolve nada. No tempo do morro foi. Foi uma luta linda. Além da luta de rua, a gente fazia trabalho social. O MST veio para dentro das comunidades para fazer trabalho com a gente, ensinar o direito à luta, fazer o trabalho junto com o interior. Não era só a luta, tinha mais envolvimento.

Orlei: nós chamamos a atenção do mundo inteiro. Tinha gente da França, da Alemanha e de outros países.

Junto com ir para a rua o MST fazia reunião com agente (davam sempre três opções) a partir da reunião que faziam com o governo. Eles eram interlocutores. Eles davam as alternativas de como poderia fazer.

Orley: Se nos tivéssemos chamado a atenção do governo Tarso, mesmo na situação, como fizemos nos outros, a gente não teria perdido a força. Pedimos reunião e ele nunca nos recebeu. Eles (MST) diziam para nos sair na rua, pegar os cartazes e aproveitar o momento (que o caso do Morro era conhecido até internacionalmente). Eles (MST) diziam que “ia passar o governo e a gente ia ficar nessa aí”. Tu só chama a atenção se vai para a rua para o enfrentamento. Tem coisas que a gente até pode ficar dentro dos gabinetes, mas tem hora que tem que dizer assim ó... vocês não estão nos ouvindo.

Michele: Acho que a gente conquistou muita coisa nos “gabinetes”. A AEIS é de gabinete, a luz é de gabinete, a liquidação de sentença do Dr. Jacques é de gabinete.

#### **5. O que o Morro representa para a comunidade?**

#### **6. E para o movimento?**

O morro é a casa da gente.

#### **7. Direito à cidade é?**

É participar, é ser respeitado, é ter uma casa descente.

#### **8. Contribuição da luta para a cidade?**

A nossa luta mostra a força que o povo tem.

#### **9. Como você vê o papel do MP, judiciários, executivo.**

Michele: Eles são muito lentos.

Orley: Passa ano e sai ano e nada definitivo fica resolvido. É como se a gente tivesse que começar tudo de novo. Convencer eles de tudo de novo. Do judiciário eu nem entendo muita coisa. Ainda bem que vocês que nos assessoram para nos explicar.

## APENDICE G – LINHA DO TEMPO

**1714** Chegada do Açorianos

**1722** Concessão de Sesmarias no Rio Grande do Sul.

**1816** Chegada Missão Artística Francesa na qual estava o arquiteto francês Grandjean de Montigny, principal arquiteto do Império e responsável pela difusão da arquitetura neoclássica no Brasil e abandono da arquitetura colônia (IPHAE)

**1835** Guerra dos Farrapos  
Com o fim da Guerra dos Farrapos as muralhas que cercavam Porto Alegre foram derrubadas e a cidade passou a se expandir, dando início aos Arraiais: Navegantes, São Miguel, São Manoel e Menino Deus

**1845** Em novembro, Dom Pedro II vem ao Rio Grande do Sul para consolidar o final da Revolução Farroupilha, quando então adquiriu (com recursos próprios e não estatais) a área do Morro Santa Teresa, localizada no então Arraial do Menino Deus para construir uma escola para meninas.

**1846** Início da Obra (Dom Pedro II) da Escola Santa Teresa pelo Padre Cacique - projetada por Grandjean de Montigny uma das duas únicas obras do período projetada fora da cidade do Rio de Janeiro;

**1864** Conclusão da Obra da Escola Santa Teresa pelo Padre Cacique - destinado para educação de meninas.

**1869** Matadouro Municipal

**1871** Estrada da Praia  
Em ATA a Câmara Municipal manda «comprar a estrada da praia entre a rua que vai da Praça Menino Deus até o edifício do Matadouro.

**1896** A Estrada da Praia (atual Avenida Padre Cacique) acolhe os trilhos da Estrada de Ferro do Riacho destinada a transportar os dejetos públicos até o trapiche da Ponta do Melo onde eram lançados no Guaíba.

**1898** Abertura do Asilo para atender mendigos e criação da Sociedade Humanitária Padre Cacique

**1914** Plano Geral de Melhoramentos - Porto Alegre

**1932** Inauguração do Asilo São Joaquim, destinado para a educação de meninos;

**1933** Criado o Juizado de Menores

**1940** O Governo do Estado encampa a área de 74 hectares que incluía os prédios, sob protestos da fundação e da sociedade gaúcha

**1945** O Governo do Estado devolve para a Sociedade Humanitária Padre Cacique apenas o prédio do Asilo de Mendicidade. Lei 713 de 04 de novembro de 1949

**1949** Extinção do SESME - suas funções passam a ser realizadas pelo Departamento de Assistência Social, se utilizando da mesma estrutura física para abrigar os menores;

**1959** Inicia-se a exploração das saibreiras; uma nos fundos da escola profissionalizante e outra no trecho sem saída da Rua Curupaiti. Neste período também aparecem as primeiras moradias de funcionários

**1962** Novas construções e ampliações na área do SESME: casas de moradia dos diretores, espaços das oficinas profissionalizantes, lavanderia central e Primeiro Módulo do Instituto Central de Menores.

**1964** Criação da Fundação do Bem Estar do Menor - FEBEM - Lei 5747/69 - Entidade de Direito Privado com autonomia administrativa e financeira;

**1969** Início da ocupação na Vila União Santa Teresa

**1970** Fev. É realizado o 1.º levantamento topográfico da área onde parte do terreno original é transferido para a Sociedade Humanitária Padre Cacique; Início da ocupação na Vila Gaúcha;

**1973** Aterro do Guaíba  
A Prefeitura de Porto Alegre realiza o aterro do Guaíba na área em frente a FEBEM e com ele a duplicação da Avenida Padre Cacique.

**1974** Inauguração da TV Educativa;

**1978** Dique  
É criado um Dique que tira a visual do Rio na visão do pedestre. Trata-se de uma intervenção que ocorre em toda a cidade.

**1979** Ocupações Irregulares  
Intensificação do processo de ocupações irregulares em Porto Alegre; Aumento das ocupações na área da FASE em porções mais afastadas das Unidades

**1980** Cedência de uma porção de terreno para a Sociedade Humanitária Padre Cacique - porção nos fundos do Asilo; Construção da unidade de Contenção Máxima e do Abrigo Cônego de Nadal; Início da ocupação na Vila Ecológica;

**1985** Descentralização da FASE - novas unidades em Santa Maria, Santo Angelo, Pelotas, Uruguaiana e Caxias do Sul; Finalização das escavações nas Saibreiras; A ocupação da Vila Ecológica se estende na direção da Saibreira da rua Curupaiti;

**1990** Dec. nº37.368 de 18 de abril de 1997 institui o Programa de Regularização Fundiária de Áreas Públicas do Estado do Rio Grande do Sul;

**1997** O Dec. Nº 40.276 de 2000 institui a Comissão Regional de Regularização Fundiária de Porto Alegre, para implementação de ações do Programa Estadual de Regularização Fundiária que inclui 18 áreas públicas estaduais ocupadas e dentre elas as vilas Gaúcha e Ecológica.

**2000** Estatuto da Cidade

**2001** O Governo do Estado do Rio Grande do Sul encaminha para a Assembleia Legislativa do Estado Projeto de Lei que propõe a venda da área da FASE no Morro Santa Teresa - PL 388/2009

**2010** Governo do Estado retira o PL 388/2009 do legislativo - Vitória das comunidades do Morro e das entidades parceiras;

**2011** Decreto 48.029 Reconhece o Direito à Moradia das famílias dos Assentamentos informais da área da FASE no Morro Santa Teresa

**2012** Decreto 49.256 Institui o Grupo de Trabalho intersecretorial para propor projeto para a área da FASE no Morro Santa Teresa;

**2013** LC 717 Grava Zoneamento na Área da FASE no Morro Santa Teresa (AEIS / AEIS e AEAPAN)

**2014** LC 717 Grava Zoneamento na Área da FASE no Morro Santa Teresa (AEIS / AEIS e AEAPAN)

**2014** Mudança no Governo do Estado - troca de Gestão

**2015** Iniciam-se os movimentos do Governo do Estado para dar posse os grupo de trabalho (Decreto 48.256/2012)

**2016** MARÇO: Grupo de Trabalho toma posse; ABRIL: Decreto do Governador extingue o Grupo de Trabalho;

**2009**

O Governo do Estado do Rio Grande do Sul encaminha para a Assembleia Legislativa do Estado Projeto de Lei que propõe a venda da área da FASE no Morro Santa Teresa - PL 388/2009

O CONCIDADES recomenda ao Ministério das Cidades atreves da Resolução 87 a instituição da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Urbanos;

**2010** Governo do Estado retira o PL 388/2009 do legislativo - Vitória das comunidades do Morro e das entidades parceiras;

**JULHO:** Primeira reunião do Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa

**2011** Decreto 48.029 Reconhece o Direito à Moradia das famílias dos Assentamentos informais da área da FASE no Morro Santa Teresa

**A G O S T O :** Seminário «O Morro é Nosso» / Carta de Intenções do Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa

**2012** Decreto 49.256 Institui o Grupo de Trabalho intersecretorial para propor projeto para a área da FASE no Morro Santa Teresa;

**2013** LC 717 Grava Zoneamento na Área da FASE no Morro Santa Teresa (AEIS / AEIS e AEAPAN)

**Governo do Estado** contrata estudos técnicos necessários para subsidiar projetos para a área da FASE;

**2014** LC 717 Grava Zoneamento na Área da FASE no Morro Santa Teresa (AEIS / AEIS e AEAPAN)

**Governo do Estado** contrata estudos técnicos necessários para subsidiar projetos para a área da FASE;

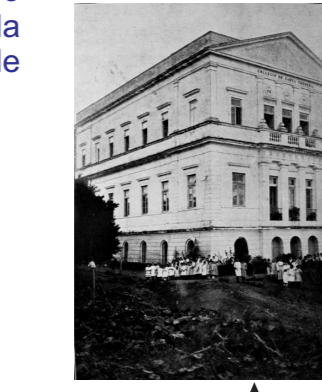
**2015** Iniciam-se os movimentos do Governo do Estado para dar posse os grupo de trabalho (Decreto 48.256/2012)

**2016** MARÇO: Grupo de Trabalho toma posse; ABRIL: Decreto do Governador extingue o Grupo de Trabalho;

Principais marcos na historia de luta do movimento em defesa do morro santa teresa

No período da intervenção militar as unidades do SESME também foram utilizadas para deter presos políticos;

Período da Pesquisa;



A Sociedade Humanitária passa a ser a mantenedora do Asilo e da Escola e estas edificação ocupam 74 hectares de área no Morro Santa Teresa



A Sociedade Humanitária passa por dificuldades financeira, o Estado reduz as doações para a instituição;

## ANEXO A – CARTA DE INTENÇÕES



### Carta de Intenções

#### Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa

#### Pró Parque Morro Santa Teresa

Os cidadãos do Rio Grande do Sul e suas entidades representativas, abaixo-assinados, vêm a público afirmar seu compromisso com a Cidadania, a Justiça, a preservação ambiental e cultural, na defesa do Morro Santa Teresa como Patrimônio Público, visando buscar em todas as iniciativas governamentais e comunitárias a regularização fundiária e urbanística das comunidades locais, a reestruturação da Fundação de Assistência Sócio Educativa (FASE) e a preservação do patrimônio ambiental e histórico-cultural da área remanescente como um parque público.

Esse movimento se atribui ação junto às instâncias públicas e junto à sociedade no sentido de realizar os objetivos acima propostos em forma dos princípios:

1. É fundamental o envolvimento dos moradores da área e de seus movimentos sociais nas ações necessárias à regularização fundiária e urbanística, de acordo com a legislação vigente, para benefício da cidade como um todo, impedindo ações de especulação imobiliária e depredações físicas do ambiente. É necessário buscar que o Ministério Público e a SEHADUR - Secretaria de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano - promovam as atividades necessárias para tal regularização e urbanização, com o devido cadastramento dos moradores e o congelamento da atual situação, como de direito.
2. É fundamental a descentralização das atividades da FASE, com o conjunto de políticas sócio-educativas necessárias ao processo, aproximando os menores de suas comunidades de origem, buscando a permanência de uma no local pois muitos deles são originários da região.
3. O morro Santa Tereza é área com significado especial para o contexto da cidade, como portal da zona Sul, o que lhe confere uma situação de importância urbanística e paisagística que justifica plenamente que seja preservado em forma de parque público, fundamental para o futuro da cidade, que contemple a mata, suas nascentes e cursos d'água, a fauna e a flora. E que propicie atividades de educação ambiental sob as diretrizes de conservação, administração e manejo, num projeto sustentável e

urbanisticamente qualificado, ensejando oportunidade de trabalho para os moradores locais.

Porto Alegre, 13 de setembro de 2010.

Nesses termos, as entidades representativas apóiam e aderem ao Movimento de defesa do Morro Santa Tereza:

SENGE - Sindicato dos Engenheiros do Rio Grande do Sul  
IAB - Instituto dos Arquitetos do Brasil  
AJURIS – Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul  
ACESSO - Cidadania e Direitos Humanos

SAERGS – Sindicato dos Arquitetos do Rio Grande do Sul  
AFUFE – Associação dos Funcionários da FASE  
CPERS – Centro dos Professores do Rio Grande do Sul  
SINPRO-RS – Sindicato dos Professores do Rio Grande do Sul  
CUT - Central Única dos Trabalhadores  
FETRAFI/RS - Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras em Instituições Financeiras do RS  
SINDBANCÁRIOS - Sindicato dos Bancários de Porto Alegre e Região  
SINSEPE/RS - Sindicato dos Servidores Públicos do Estado do RS  
SINDIÁGUA/RS - Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgotos do Estado do RS  
UGEIRM – Sindicato de Escrivães, Inspetores e Investigadores de Polícia do RS  
SEMAPI - Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas e de Fundações Estaduais do RS  
ASAE - Associação dos Servidores da Ascar/Emater-RS  
AGAPAN - Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural  
InGá - Instituto Gaúcho de Estudos Ambientais  
ASTECC - Associação dos Técnicos Industriais da Corsan  
AECO - Associação dos Engenheiros da Companhia Riograndense de Saneamento  
CMP - Central dos Movimentos Populares do RS  
MTD - Movimento dos Trabalhadores Desempregados Grande Oriente do Rio Grande do Sul  
Associação de Moradores da Vila Gaúcha – ASMOVIG  
Associação de Moradores da Vila União Santa Teresa  
Associação de Moradores da Vila Padre Cacique  
Associação de Moradores da Vila Ecológica  
Associação de Moradores da Vila Figueira  
Associação de Moradores da Vila Santa Rita  
Associação Comunitária do Morro da Cruz  
Associação dos Moradores do Bairro de Ipanema  
Amigos do Bairro Jardim Botânico  
Amigos da Rua Gonçalo de Carvalho  
Movimento em Defesa da Orla do Guaíba  
Movimento Abraça o Guaíba  
ONG União pela Vida  
ONG Solidariedade  
Núcleo Piratininga de Comunicação (NPC)  
Defender - Defesa Civil do Patrimônio Histórico  
Centro de Desenvolvimento dos Bairros Tristeza, Vila Assunção, Conceição e Pedra

Redonda  
Centro Comunitário Educacional  
CIDADE - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos  
Associação Ambiental Amigos da Paisagem Preservada de Quintão/PS/RS  
Comunidade Autônoma Utopia e Luta (Coopsul)

# ANEXO B – DECRETO 49256

4 DIÁRIO OFICIAL

Porto Alegre, sexta-feira, 22 de junho de 2012

DECRETO Nº 49.256, DE 21 DE JUNHO DE 2012.

Institui Comissão Estadual do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Rio Grande do Sul – CEZEE-RS, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 82, incisos V e VII, da Constituição do Estado,

considerando a relevância das repercussões territoriais e ambientais do desenvolvimento socioeconômico para o Estado do Rio Grande do Sul;

considerando as políticas da Administração Pública Federal, promovidas pelo Ministério do Meio Ambiente por intermédio do Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - PZEE, conforme Lei Federal nº 6.938, de 31 agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto Federal nº 4.297, de 10 de julho de 2002;

considerando as atribuições da Secretaria do Meio Ambiente no que tange à coordenação e planejamento da execução, do acompanhamento e das atualizações da Política Ambiental do Estado do Rio Grande do Sul; e

considerando as competências dos demais órgãos no que se refere aos aspectos relevantes na condução das questões territoriais e ambientais no Estado do Rio Grande do Sul,

## DECRETA:

Art. 1º Fica instituída Comissão Estadual do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado Rio Grande do Sul – CEZEE-RS, com caráter deliberativo e participativo.

Art. 2º O Zoneamento Ecológico-Econômico será considerado nas ações da Administração Pública Estadual como instrumento do desenvolvimento econômico, social e ambiental do Estado do Rio Grande do Sul.

Art. 3º São atribuições da CEZEE-RS:

I - avaliar e aprovar a proposta de Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Rio Grande do Sul;

II - promover a articulação institucional das entidades públicas e privadas, bem como das organizações não governamentais que a compõem, de modo a garantir a divulgação e o debate acerca dos trabalhos realizados no âmbito do zoneamento;

III - buscar junto à Comissão do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional apoio técnico-financeiro na execução dos trabalhos de Zoneamento Ecológico-Econômico, com vista à compatibilização desses trabalhos com aqueles executados pelo Governo Federal; e

IV - apoiar a articulação com organismos internacionais, com a finalidade de buscar apoio técnico-financeiro para execução dos trabalhos do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Rio Grande do Sul.

Art. 4º A CEZEE-RS será composta por representantes, titular e suplente, dos seguintes órgãos:

- I - Secretaria do Meio Ambiente;
- II - Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã;
- III - Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento;
- IV - Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio;
- V - Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Röessler - FEPAM/RS;
- VI - Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul – FZB/RS.

§ 1º Será convidada a participar da CEZEE-RS a Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER/RS.

§ 2º A Coordenação da Comissão competirá ao Secretário de Estado do Meio Ambiente ou por servidor da Secretaria do Meio Ambiente – SEMA, por ele designado.

§ 3º A Coordenação convocará os membros da Comissão para participarem das reuniões e poderá convidar representantes de entidades governamentais ou outras instituições para participarem das reuniões ou dos trabalhos da CEZEE-RS, sem direito a voto.

§ 4º A Coordenação Geral da Comissão fica autorizada, respeitada a legislação em vigor, a contratar peritos em assuntos especiais, bem como propor convênios com entidades estatais ou privadas, necessários à viabilização dos trabalhos de Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Rio Grande do Sul.

§ 5º O quadro de pessoal necessário ao desempenho das atividades do Zoneamento Ecológico-Econômico será provido pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual dentro de suas respectivas competências, cabendo à Secretaria do Meio Ambiente a função de órgão técnico executivo.

§ 6º A Coordenação Geral deverá instituir, por meio de Portaria, uma Equipe Técnica Executiva que ficará responsável pela condução das atividades vinculadas à elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Rio Grande do Sul, bem como deverá propor o arranjo institucional que melhor dinamize o processo de produção do Zoneamento Ecológico-Econômico.

Art. 5º A CEZEE-RS terá uma Secretaria Executiva/Administrativa que prestará o apoio administrativo ao seu funcionamento e terá as seguintes atribuições:

- I - assessorar a Coordenação da Comissão Estadual do Zoneamento Ecológico-Econômico do Rio Grande do Sul - CEZEE-RS;
- II - propor e acompanhar o calendário e a agenda das reuniões;
- III - acompanhar, para apreciação da CEZEE-RS, os produtos do zoneamento ecológico-econômico do Estado do Rio Grande do Sul;
- IV - tornar disponíveis as informações básicas necessárias ao conhecimento e acompanhamento da realidade física, territorial, ambiental, econômica, demográfica e social do Estado do Rio Grande do Sul;
- V - sistematizar os produtos gerados, objetivando a consolidação do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Rio Grande do Sul; e
- VI - elaborar a documentação final para apreciação da CEZEE-RS.

Parágrafo único. A Secretaria Executiva/Administrativa da CEZEE-RS, de que trata este artigo, será exercida por servidores indicados pelo Coordenador da CEZEE-RS.

Art. 6º Os recursos orçamentários necessários às atividades e aos projetos referentes ao Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Rio Grande do Sul serão consignados na dotação orçamentária da Secretaria do Meio Ambiente, gerenciados pela Equipe Técnica Executiva em consonância com as diretrizes emanadas pela Comissão Estadual do Zoneamento Ecológico-Econômico – CEZEE-RS.

Art. 7º A função de membro da Comissão instituída por este Decreto será considerada prestação de serviço relevante, não remunerada.

Art. 8º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se o Decreto nº 38.535, de 26 de maio de 1998.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 21 de junho de 2012.

TARSO GENO,  
Governador do Estado.

Registre e publique-se  
CARLOS PESTANA NETO,  
Secretário Chefe da Casa Civil.

DECRETO Nº 49.256, DE 21 DE JUNHO DE 2012.

Institui Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar projetos e ações para o imóvel da Fundação de Atendimento Sócio-Educativo – FASE -, situado no Morro Santa Teresa em Porto Alegre.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 82, incisos V e VII, da Constituição do Estado,

considerando que a área da Fundação de Atendimento Socioeducativo - FASE localizada no Morro Santa Teresa, em Porto Alegre, necessita de abordagem transversal da Administração Pública Estadual;

considerando que o trabalho pode ser desenvolvido por Grupo de Trabalho com o objetivo de encaminhar e implementar ações e projetos vinculados que contemplem Regularização Fundiária, qualificação e ampliação da estrutura física da FASE e Parque ambiental Morro Santa Teresa; e

considerando que o trabalho a ser desenvolvido pode ocorrer em etapas, desde que mantenha condução uniforme sem perda de continuidade,

## DECRETA:

Art. 1º Fica instituído Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar projetos e ações para o imóvel da Fundação de Atendimento Sócio-Educativo – FASE -, situado no Morro Santa Teresa, em Porto Alegre, com a finalidade de consolidar a ocupação da área de forma que seja respeitado o direito à moradia das ocupações consolidadas, de que trata o Decreto nº 48.029, de 17 de maio de 2011, a preservação ambiental e as necessidades de ampliação e adaptação da estrutura física da FASE.

Art. 2º Compete ao Grupo de Trabalho:

- I – propor diretrizes para elaboração de projeto de regularização fundiária das áreas ocupadas no imóvel, notadamente as vilas Gaúcha, Ecológica, União Santa Teresa, Prisma e Área Funcional da FASE – Vila Padre Cacicque -, e demais ocupações consolidadas, utilizadas para fins de moradia, evitando novas ocupações, em observância ao princípio fundamental social à moradia, sob a coordenação da Secretaria de Habitação e Saneamento;
- II – propor medidas e ações para qualificação e ampliação da estrutura física da FASE;
- III – elaborar estudos e propor projeto para a constituição de Parque ambiental no Morro Santa Teresa.

Art. 3º O Grupo de Trabalho instituído pelo presente Decreto será composto por representantes, titulares e suplentes, dos seguintes órgãos:

- I - Casa Civil;
- II - Secretaria de Habitação e Saneamento;
- III - Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos;
- IV - Secretaria de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano;
- V - Secretaria do Meio Ambiente;
- VI - Fundação de Atendimento Sócio-Educativo – FASE; e
- VII - Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Röessler - FEPAM.

§ 1º Poderão ser convidadas entidades da sociedade civil e de outros órgãos e esferas de governo para participar das atividades do GT instituído pelo presente Decreto.

§ 2º Os integrantes do Grupo de Trabalho serão indicados pelos titulares dos respectivos órgãos e entidades e designados mediante ato do Governador do Estado.

Art. 4º O Grupo de Trabalho instituído pelo presente Decreto, desenvolverá suas atividades em três etapas, cada uma sob a coordenação da Secretaria competente para o tema, nos termos a seguir:

- I – 1ª Etapa Regularização Fundiária: Secretaria de Habitação e Saneamento;
- II – 2ª Etapa Estrutura física da FASE: Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos; e
- III - 3ª Etapa Parque ambiental: Secretaria do Meio Ambiente.




**Parágrafo único.** Em cada etapa do trabalho, à Secretaria a quem competir a Coordenação caberá a provisão dos recursos humanos e materiais necessários, e para que não haja solução de continuidade ao desenvolvimento das atividades do GT, deverá ser designada uma secretaria executiva que acompanhará todo trabalho.


**Art. 5º** O Grupo de Trabalho deverá apresentar ao Governador do Estado relatório de estudos, projetos e as sugestões compiladas descrevendo critérios, objetivos, sínteses e propostas específicas, tendo prazo de 90 dias para conclusão do relatório parcial de cada etapa referida no art. 3º deste Decreto, acrescidos de mais 30 dias para a consolidação do relatório final.

**Art. 6º** A função de membro do Grupo de Trabalho será considerada prestação de serviço relevante, não remunerada.

**Art. 7º** Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 21 de junho de 2012.

  
TARSO GENRO,  
Governador do Estado.

Registre-se e publique-se.  
  
CARLOS PESTANA NETO,  
Secretário Chefe da Casa Civil.

DECRETO Nº 49.257, DE 21 DE JUNHO DE 2012.

Dispõe sobre o valor da diária de alimentação devida aos policiais civis e militares estaduais.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 82, incisos V e VII, da Constituição do Estado,

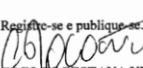
**DECRETA:**

**Art. 1º** O valor da diária de alimentação devida aos policiais civis e militares do Estado do Rio Grande do Sul de que tratam os arts. 1º e 2º da Lei nº 12.316, de 15 de julho de 2005, em conformidade com o índice aplicado no art. 1º da Lei nº 13.997, de 29 de maio de 2012, fica fixado em R\$ 29,54 (vinte e nove reais e cinquenta e quatro centavos), a partir de 1º de abril de 2012.

**Art. 2º** Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 21 de junho de 2012.

  
TARSO GENRO,  
Governador do Estado.

Registre-se e publique-se.  
  
CARLOS PESTANA NETO,  
Secretário Chefe da Casa Civil.

DECRETO Nº 49.258, DE 21 DE JUNHO DE 2012.

Introduz alterações no Decreto nº 47.933, de 5 de abril de 2011, que regulamenta a Lei nº 13.599, de 30 de dezembro de 2010, que cria o Fundo Estadual de Defesa Civil do Estado do Rio Grande do Sul - FUNDEC/RS, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 82, incisos V e VII, da Constituição do Estado,

**DECRETA:**

**Art. 1º** Fica inserido parágrafo único e alterado o caput do art. 7º do Decreto nº 47.933, de 5 de abril de 2011, que regulamenta a Lei nº 13.599, de 30 de dezembro de 2010, que cria o Fundo Estadual de Defesa Civil do Estado do Rio Grande do Sul - FUNDEC/RS, que passa a vigorar com a seguinte redação:

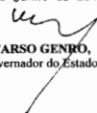
**Art. 7º** Para a liberação de recursos para desenvolvimento de ações de socorro e assistência emergencial das populações afetadas por desastres, com a finalidade de reconstruir, reabilitar e recuperar as áreas atingidas a serem custeadas pelo FUNDEC/RS será indispensável a notificação do desastre pelo Município afetado, parecer favorável da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil da situação de emergência ou de estado de calamidade pública, relatório de vistoria do Coordenador Regional de Defesa Civil no Município atingido, bem como pedido formal de ajuda humanitária.

**Parágrafo único.** A homologação pelo Governador do Estado da situação de emergência ou de estado de calamidade pública, decretada pelo Município, será exigida no momento da prestação de contas.

**Art. 2º** Consideram-se válidos os atos praticados nos termos do Decreto nº 47.933, de 5 de abril de 2011, até a data da publicação deste Decreto, os quais foram homologados por Decreto do Governador do Estado.

**Art. 3º** Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 21 de junho de 2012.

  
TARSO GENRO,  
Governador do Estado.

Registre-se e publique-se.  
  
CARLOS PESTANA NETO,  
Secretário Chefe da Casa Civil.

DECRETO Nº 49.259, DE 21 DE JUNHO DE 2012.

Revoga o Decreto nº 43.178, de 18 de junho de 2004, que concede benefícios financeiros previstos no Regulamento do Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul - FUNDOPEM/RS, e no Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul - INTEGRAR/RS, e no Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul - INTEGRAR/RS.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 82, inciso V, da Constituição do Estado, combinado com o art. 13, § 3º, da Lei nº 11.916, de 2 de junho de 2003, e alterações,


considerando os termos exarados na Resolução nº 017/2012 - FUNDOPEM/RS e INTEGRAR/RS em 21 de maio de 2012, publicada no Diário Oficial do Estado de 24 de maio de 2012,

**DECRETA:**

**Art. 1º** Fica revogado, a pedido, o Decreto nº 43.178, de 18 de junho de 2004, que concede benefícios financeiros previstos no Regulamento do Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul - FUNDOPEM/RS, e no Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul - INTEGRAR/RS, à empresa CONSERVAS ODERICH S.A., com sede industrial na Rua Oderich nº 807, Bairro Centro, no Município de São Sebastião do Cai - RS, com CNPJ nº 97.191.902/0001-94 e CGC/TE nº 128/0009222.

**Art. 2º** Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 21 de junho de 2012.

  
TARSO GENRO,  
Governador do Estado.

Registre-se e publique-se.  
  
CARLOS PESTANA NETO,  
Secretário Chefe da Casa Civil.

DECRETO Nº 49.260, DE 21 DE JUNHO DE 2012.

Ratifica os termos da Resolução nº 014, de 21 de maio de 2012 do Conselho Diretor do Regulamento do Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul - FUNDOPEM/RS, e do Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul - INTEGRAR/RS.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 82, inciso V, da Constituição do Estado, combinado com o art. 13, § 3º da Lei nº 11.916, de 2 de junho de 2003, e alterações,

considerando os termos previstos na Resolução nº 014/2012 - FUNDOPEM/RS e INTEGRAR/RS, exarados pelo Conselho Diretor do FUNDOPEM/RS em 21 de maio de 2012, e publicada no Diário Oficial do Estado em 24 de maio de 2012,

**DECRETA:**

**Art. 1º** Ficam ratificadas na íntegra as deliberações do Conselho Diretor do Regulamento do Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul - FUNDOPEM/RS, e do Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul - INTEGRAR/RS, exaradas por meio da Resolução FUNDOPEM/RS e INTEGRAR/RS nº 014, de 21 de maio de 2012 e publicada no Diário Oficial do Estado de 24 de maio de 2012, relacionadas à alteração nas garantias do financiamento previstas no art. 2º, letra "m" da Resolução nº 008/2006, de 3 de maio de 2006, publicada no Diário Oficial do Estado de 4 de maio de 2006, da empresa BRINOX METALÚRGICA LTDA., para substituir os atuais fiadores, garantidores no financiamento FUNDOPEM/RS e INTEGRAR/RS, por garantias reais de máquinas pertencentes à empresa beneficiária do FUNDOPEM/RS, avaliada por meio de Laudo de Avaliação de Bens.

## ANEXO C – RESOLUÇÃO RECOMENDADA NO 87

DOU de 25/05/10 seção 01 nº 98 pág. 88



**MINISTÉRIO DAS CIDADES  
CONSELHO DAS CIDADES**

### **RESOLUÇÃO RECOMENDADA Nº 87, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2009**

Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.

O Conselho das Cidades, no uso de suas atribuições estabelecidas pelo Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006, e

considerando que a moradia é um direito fundamental garantido pela Constituição Federal em seu art. 6º;

considerando que a casa é um asilo inviolável do indivíduo, na forma do inciso XI do art. 5º da Constituição Federal;

considerando a garantia do devido processo legal, expressa no inciso LV do art. 5º da Constituição Federal;

considerando a garantia da função social da propriedade urbana, expressa no inciso XXIII do art. 5º e arts. 182 e 183 da Constituição Federal;

considerando a garantia da função social da cidade, conforme art. 182 da Constituição Federal;

considerando a ratificação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que reconhece o direito de todos a um adequado nível de vida para si e sua família, incluindo alimentação adequada, vestuário e moradia, e a contínua melhora das condições de vida;

considerando o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas sobre o direito a moradia adequada, que aponta os elementos de uma moradia adequada e, dentre eles, especifica a segurança na posse;

considerando o Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas sobre o direito a moradia adequada e despejos forçados, que esclarece o conceito de despejos forçados e enuncia procedimentos para proteção das pessoas afetadas por despejos;

considerando a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969;

considerando que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas, na forma do §1º do art. 1228 do Código Civil;

considerando os objetivos e diretrizes da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade;

considerando que o crescimento acelerado das cidades brasileiras nas últimas décadas causou um aumento ainda maior no número de assentamentos precários não só nas grandes cidades, mas também nas cidades de médio e pequeno porte;

considerando que o Estado, em todas as suas instâncias, deve garantir à população por meio de políticas públicas específicas, os seus direitos fundamentais;

considerando que a função social da propriedade urbana deve ser implementada por intermédio de instrumentos de reforma urbana, previstos no Estatuto da Cidade, que possibilitem o melhor ordenamento e maior controle do uso do solo da cidade de forma a combater a especulação imobiliária e garantir à população de baixa renda acesso à terra urbanizada;

considerando que no Brasil o déficit habitacional é de 6,3 milhões de domicílios e que existem 13 milhões de domicílios inadequados, enquanto cerca de 5 milhões de imóveis urbanos permanecem vazios ou subutilizados, havendo ainda imensos vazios urbanos, que não cumprem sua função social;

considerando que sucedem-se situações de violência e violação dos direitos humanos geradas pelas ações de reintegração de posse e despejos coletivos, que se agravam com a negligência do poder público em instituir políticas com adequado tratamento do direito à moradia e cumprimento da função social da propriedade;

considerando a necessidade de se estabelecer uma nova cultura e uma prática diferenciada no tratamento dos conflitos desta natureza, evitando os despejos forçados e o uso da violência;

considerando a Resolução nº 31 do Conselho das Cidades – ConCidades, de 18 de março de 2005, que propôs a criação de grupo de trabalho no âmbito do Comitê Técnico de Habitação, com a participação de representantes do Comitê Técnico de Planejamento e Gestão do Solo Urbano;

considerando a Resolução nº 50 do Conselho das Cidades – ConCidades, de 02 de abril de 2008, que recomendou ações para a efetiva implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos;

considerando a Portaria nº 587 do Ministério das Cidades, de 1 dezembro de 2008, que estabelece a tramitação dos processos envolvendo conflitos fundiários urbanos;

considerando que na 3ª Conferência das Cidades e no Seminário Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, realizados em 2007, foi apresentada para discussão uma proposta de política nacional de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos, e

considerando que esta proposta foi apresentada e discutida nos Seminários Regionais de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, realizados em todas as cinco regiões do

Brasil, nas cidades de Curitiba/PR, Goiânia/GO, Recife/PE, Rio de Janeiro/RJ, Belém/PA, no decorrer do ano de 2009, **adota, mediante votação, e seu presidente torna pública, a seguinte resolução de Plenário:**

Art. 1º. Recomendar a instituição da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, que estabelece princípios, diretrizes e ações de monitoramento, prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos.

Parágrafo único. Para efeitos da Política Nacional, a garantia do direito humano à moradia adequada é componente fundamental para o cumprimento da função social da propriedade urbana e da cidade.

Art. 2º. Recomendar o estabelecimento de uma interlocução ampla entre o Poder Executivo Federal, os demais poderes e entes federados, visando à implementação desta política.

Art. 3º. Para fins da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, considera-se:

I. conflito fundiário urbano: disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade.

II. prevenção de conflitos fundiários urbanos: conjunto de medidas voltadas à garantia do direito à moradia digna e adequada e à cidade, com gestão democrática das políticas urbanas, por meio da provisão de habitação de interesse social, de ações de regularização fundiária e da regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo, que garanta o acesso à terra urbanizada, bem localizada e a segurança da posse para a população de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis.

III. mediação de conflitos fundiários urbanos: processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito, instituições e órgãos públicos e entidades da sociedade civil vinculados ao tema, que busca a garantia do direito à moradia digna e adequada e impeça a violação dos direitos humanos.

Art. 4º. Na criação e implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos devem ser observados os seguintes princípios:

I – a garantia do direito à moradia digna e adequada e à cidade;

II – o cumprimento da função social da propriedade e da cidade;

III – a garantia do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa;

IV – a garantia do acesso à terra urbanizada e bem localizada para a população de baixa renda e grupos sociais vulneráveis;

V - a garantia da segurança da posse para as famílias de baixa renda e grupos sociais vulneráveis;

VI – a responsabilidade do Estado na estruturação e implementação da política de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos nas esferas federal, estadual e municipal;

VII – a prevalência da paz e soluções pacíficas para situações de conflitos fundiários urbanos;

VIII – a participação popular e gestão democrática das cidades;

IX – a garantia do acesso às informações acerca dos conflitos fundiários urbanos;

Art. 5º. A Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos deve considerar as seguintes diretrizes:

I – garantia dos direitos humanos fundamentais, previstos na Constituição Federal e em tratados e protocolos internacionais dos quais o Estado brasileiro é signatário;

II – promoção da gestão democrática da cidade, garantindo a participação da sociedade civil organizada na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III – fomentar a implementação de uma política de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos nos âmbitos federal, estadual e municipal, articulada com as demais esferas de poder e com a sociedade civil organizada;

IV – assegurar o acesso às informações sobre a política, os programas e as ações de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos;

V – reconhecimento do caráter coletivo dos conflitos fundiários urbanos nos litígios pela posse e a propriedade de imóvel urbano que envolvam famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis garantindo o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa para todas as pessoas envolvidas;

VI – garantir que as especificidades regionais sejam consideradas no desenvolvimento de ações ligadas à prevenção e à mediação dos conflitos fundiários urbanos;

§1º. São diretrizes específicas para a Prevenção de Conflitos Fundiários Urbanos:

I. articulação entre os entes federados e poderes executivo, legislativo e judiciário e sociedade civil na implementação da política urbana;

II. inclusão dos princípios e diretrizes desta política na definição dos critérios dos programas habitacionais e de regularização fundiária de todos os entes federados;

III. cumprimento da função social da propriedade e da cidade, por meio da implementação dos Planos Diretores e demais instrumentos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade;

IV. ampliação do acesso à terra urbanizada e bem localizada para a população de baixa renda e grupos sociais vulneráveis;

V. implementação de ações de regularização fundiária por meio dos instrumentos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, da MP 2220, de 04 de setembro de 2001 e da Lei 11.977, de 07 de julho de 2009, devendo a regularização contemplar as dimensões jurídicas, urbanísticas, ambientais, sócio-culturais e registrárias;

VI. garantia da participação da sociedade civil organizada no processo de formulação e implementação das políticas urbanas;

VII. incorporação das questões relacionadas à garantia do direito à moradia digna e adequada e à cidade na elaboração dos Estudos de Impacto Ambiental e de Impacto de Vizinhança;

§2º. São diretrizes específicas para a Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos:

- I. adoção de soluções pacíficas com a participação dos envolvidos, visando à garantia da dignidade da pessoa humana, o direito à moradia adequada e à cidade para a população de baixa renda e grupos sociais vulneráveis impedindo a violação dos direitos humanos;
- II. fomento à articulação entre as partes envolvidas no conflito, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, entidades da sociedade civil vinculadas ao tema e membros do Ministério Público e Defensoria Pública, visando a solução dos conflitos conforme os princípios e diretrizes desta política;
- III. criação e adoção de normas, procedimentos e instâncias de mediação de conflitos fundiários urbanos com base nos tratados internacionais de direitos humanos em que o Estado brasileiro é signatário.

Art. 6º. Recomendar, na implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, os seguintes papéis, ações, competências, voltados para o monitoramento dos conflitos fundiários urbanos:

I - comuns a todos os entes federados e envolvendo todos os poderes, conforme competências constitucionais:

- a) elaborar e difundir um sistema integrado de monitoramento das situações de conflitos fundiários urbanos no território nacional, envolvendo todos os entes federados nas suas competências, com a participação dos conselhos das cidades e similares, coordenado pelo Governo Federal;
- b) elaborar cadastro das áreas públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta, para verificação da viabilidade de sua utilização para fins de habitação de interesse social e regularização fundiária;
- c) incentivar a pesquisa e extensão universitária em prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos;
- d) fomentar e realizar atividades, como cursos, seminários e conferências, sobre a temática dos conflitos fundiários urbanos;
- e) estruturar cadastros de agentes capacitadores para a promoção de oficinas, seminários e cursos de capacitação sobre o acesso à justiça e direitos humanos para a sociedade.

II – dos Poderes da União, conforme suas competências constitucionais:

- a) propugnar o aperfeiçoamento da legislação brasileira relativo à prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos;
- b) criar banco de dados e disseminar informações sobre jurisprudências e experiências exitosas de garantia do direito à moradia;
- c) coordenar o sistema integrado de monitoramento das situações de conflitos fundiários urbanos;
- d) apoiar os Estados e Municípios na identificação e mapeamento dos casos de conflitos fundiários urbanos;
- e) fomentar a criação de fóruns de monitoramento das situações de conflitos fundiários urbanos nos Estados, Distrito Federal e municípios;

- f) unificar cadastro nacional das famílias beneficiadas por programas de habitação de interesse social e regularização fundiária.

III – dos Poderes dos Estados e do Distrito Federal, conforme suas competências constitucionais:

- a) fomentar a criação de fóruns de monitoramento das situações de conflitos fundiários urbanos nos municípios;
- b) criar fóruns estaduais ou regionais de monitoramento das situações de conflitos fundiários urbanos;
- c) elaborar cadastro das famílias beneficiadas por programas estaduais de habitação de interesse social e regularização fundiária;
- d) elaborar procedimentos em matéria de processos de mediação de conflitos fundiários urbanos com base no artigo 24 inciso XI da Constituição Federal;
- e) identificar e mapear os casos de conflitos fundiários urbanos, bem como cadastrar as famílias envolvidas, com a participação dos municípios.

IV – dos Poderes dos Municípios e do Distrito Federal, conforme suas competências constitucionais:

- a) criar fórum municipal de apoio ao monitoramento das situações de conflitos fundiários urbanos;
- b) identificar e mapear os casos de conflitos fundiários urbanos, bem como cadastrar as famílias envolvidas;
- c) elaborar cadastro das famílias beneficiadas por programas municipais de habitação de interesse social e regularização fundiária;

Art. 7º. Recomendar, na implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, os seguintes papéis, ações, competências, voltados para a prevenção dos conflitos fundiários urbanos:

I - comuns a todos os entes federados e envolvendo todos os poderes, conforme competências constitucionais:

- a) elaborar e implementar políticas públicas integradas que visem garantir o direito à moradia adequada e o direito à cidade;
- b) promover a regularização fundiária de interesse social, aplicando instrumentos como a concessão de uso especial para fins de moradia, o usucapião urbano, a concessão de direito real de uso, a demarcação urbanística, legitimação de posse e a demarcação de zonas especiais de interesse social, garantindo a permanência da população moradora;
- c) no procedimento de regularização fundiária de interesse social, assegurar a efetivação das dimensões jurídicas, urbanísticas, ambientais, sócio-culturais e registrárias;
- d) promover ações que viabilizem a ampliação do acesso à terra urbanizada e bem localizada e a provisão de habitação de interesse social para a população de baixa renda e grupos sociais vulneráveis;
- e) aderir e implementar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, conforme estabelecido na Lei 11.124, de 16 de junho de 2005;

- f) promover campanhas públicas de conscientização do direito à moradia e à cidade;
- g) identificar, mapear e elaborar cadastro dos imóveis públicos urbanos vazios e subutilizados de seu domínio para fins de cumprimento de sua função social;
- h) promover atividades de capacitação voltadas à prevenção de conflitos fundiários urbanos;
- i) assegurar o direito à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, na forma da Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008 e para ações de regularização fundiária de interesse social, conforme a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

II – dos Poderes da União, conforme suas competências constitucionais:

- a) promover a regularização fundiária de interesse social dos imóveis de seu domínio;
- b) garantir que sejam reconhecidos os direitos à moradia, para fins de financiamento pelas agências de crédito na forma do artigo 13 da Lei nº 11481, de 30 de maio de 2007;
- c) apoiar Estados e Municípios na implementação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social com base na Lei nº. 11.124, de 16 de junho de 2005;
- d) compatibilizar a legislação federal relativa às questões ambientais e urbanas aos princípios e diretrizes desta política, no que couber;
- e) garantir o fortalecimento institucional do Conselho Nacional das Cidades;
- f) caberá ao Conselho Nacional das Cidades monitorar a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos;
- g) constituir uma equipe especializada dentro do Ministério das Cidades, para atuar no apoio à prevenção de conflitos fundiários urbanos e na implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.

III – dos Poderes dos Estados e do Distrito Federal, conforme suas competências constitucionais:

- a) promover a regularização fundiária de interesse social dos imóveis de seu domínio;
- b) apoiar os Municípios na implementação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social com base na Lei nº. 11.124, de 16 de junho de 2005;
- c) instituir e implementar conselhos estaduais das cidades e similares;
- d) apoiar os Municípios na elaboração, revisão e implementação do Plano Diretor e dos instrumentos da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, voltados a ampliação do acesso à terra urbanizada e bem localizada para a população de baixa renda e grupos sociais vulneráveis;
- e) compatibilizar a legislação estadual relativa às questões ambientais e urbanas aos princípios e diretrizes desta política no que couber.
- f) caberá aos Conselhos Estaduais das Cidades ou similares monitorar a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.



IV – dos Poderes dos Municípios e do Distrito Federal, conforme suas competências constitucionais:

- a) elaborar e implementar o Plano Diretor, conforme a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade;
- b) promover a regularização fundiária de interesse social dos imóveis de seu domínio;
- c) identificar, mapear e elaborar cadastro dos imóveis urbanos vazios e subutilizados para fins de cumprimento de sua função social;
- d) instituir e aplicar instrumentos voltados para a indução da ocupação de vazios urbanos, priorizando a destinação dos terrenos para habitação de interesse social;
- e) instituir e aplicar instrumentos que combatam a retenção especulativa de imóveis vazios ou sub-utilizados, que não estejam cumprindo sua função social;
- f) regulamentar e implementar instrumentos voltados à recuperação da valorização imobiliária à coletividade, garantindo a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização;
- g) instituir zonas especiais de interesse social, para reservar áreas para provisão de habitação de interesse social e para garantir a permanência da população moradora;
- h) garantir que a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e edificação viabilize a provisão de habitação de interesse social e a regularização fundiária de interesse social;
- i) garantir a gestão democrática na formulação e implementação da política urbana;
- j) instituir e implementar Conselhos das Cidades e similares;
- k) verificar a dominialidade e a regularidade jurídica e tributária dos imóveis situados em seu território, de forma a identificar imóveis públicos ou privados abandonados, e estimular sua utilização para fins de interesse social, garantindo o cumprimento da sua função social;
- l) compatibilizar a legislação municipal relativa às questões ambientais e urbanas aos princípios e diretrizes desta política no que couber;
- m) caberá aos Conselhos Municipais das Cidades ou similares monitorar a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos;

Art. 8º. Recomendar, na implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, são papéis, ações, competências, voltados para a mediação dos conflitos:

I - comuns a todos os entes federados e envolvendo todos os poderes, conforme competências constitucionais:

- a) promover o diálogo e a negociação entre as partes afetadas pelo conflito, instituições e órgãos públicos das três esferas da federação e entidades da sociedade civil vinculados ao tema, com o objetivo de alcançar soluções pacíficas nos conflitos fundiários urbanos, garantindo o direito à moradia digna e adequada e impedindo a violação dos direitos humanos;

- b) promover ações articuladas e coordenadas no âmbito dos três entes federativos, na recepção e resolução de situações de conflitos fundiários urbanos;
- c) fomentar a criação e estruturação de fóruns formais e permanentes de mediação de conflitos fundiários urbanos;
- d) garantir que nos processos judiciais e administrativos relacionados a litígios pela posse e a propriedade de imóvel urbano que envolvam famílias de baixa renda e grupos sociais vulneráveis sempre observem, antes de qualquer decisão, o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa;
- e) assegurar que no cumprimento das decisões judiciais e administrativas, inclusive quando for necessária a atuação das forças policiais, sejam respeitados os direitos humanos dos envolvidos, em especial de crianças, adolescentes, idosos, mulheres e pessoas com deficiência, com base nos tratados internacionais de que o Estado brasileiro é signatário, garantindo o direito à moradia;
- f) assegurar a participação de membros de conselhos tutelares, dos movimentos sociais e demais entidades protetoras de direitos humanos, em especial de crianças, adolescentes, idosos, mulheres e pessoas com deficiência, no cumprimento das decisões judiciais e administrativas, inclusive quando for necessária a atuação de forças policiais.
- g) fortalecer e apoiar as Defensorias Públicas na sua atuação em situações de conflitos fundiários urbanos, estimulando a criação dos núcleos fundiários;
- h) receber denúncias de casos de violência contra comunidades envolvidas em conflitos fundiários urbanos, especialmente no que concerne à proteção dos direitos de crianças e adolescentes, mulheres, idosos e pessoas com deficiência, dando o respectivo encaminhamento;
- i) promover capacitações de agentes públicos e de mediadores de conflitos fundiários urbanos, nos temas relacionados aos direitos humanos, ao direito urbanístico, à política urbana e habitacional, cooperação federativa e técnicas de mediação de conflitos;
- j) fomentar e fortalecer a capacitação das associações de moradores e dos movimentos sociais para colaborar na mediação dos conflitos fundiários urbanos;
- k) disponibilizar recursos orçamentários para intervir na propriedade urbana de modo a garantir sua função social.

II – dos Poderes da União, conforme suas competências constitucionais:

- a) inserir o tema da mediação de conflitos fundiários urbanos e direitos humanos no currículo dos cursos de capacitação e na avaliação de profissionais da segurança pública e na formação e avaliação de juizes federais, procuradores da república, membros da Advocacia Geral da União e defensores públicos da União no que couber;
- b) constituir uma equipe especializada dentro do Ministério das Cidades, para atuar no apoio à mediação de conflitos fundiários urbanos e na implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos;

III – dos Poderes dos Estados e do Distrito Federal, conforme suas competências constitucionais:

- a) buscar atender as situações de litígios através dos programas habitacionais e de regularização fundiária;
- b) acolher e encaminhar denúncias e atender pedidos de interlocução em situações de conflito fundiário urbano, com a prioridade de garantir o direito à moradia da população de baixa renda;
- c) garantir a participação das comunidades envolvidas e dos movimentos sociais de luta pela moradia nas negociações de conflitos fundiários urbanos;
- d) nas ações de reintegração de posse ou correlatas, recomenda-se a citação pessoal dos réus, a realização de audiência prévia de conciliação, precedida de inspeção judicial no local do litígio e o exame do cumprimento da função social da propriedade e da posse;
- e) inserir o tema da mediação de conflitos fundiários urbanos e direitos humanos no currículo dos cursos de capacitação e na avaliação dos profissionais de segurança pública e na formação e avaliação de juízes estaduais, promotores e procuradores de justiça, procuradores do Estado e defensores públicos estaduais no que couber;

IV – dos Poderes dos Municípios e do Distrito Federal, conforme suas competências constitucionais:

- a) buscar atender as situações de litígios através dos programas habitacionais e de regularização fundiária;
- b) garantir a participação das comunidades envolvidas e dos movimentos sociais de luta pela moradia nas negociações de conflitos fundiários urbanos;
- c) acolher e encaminhar denúncias e atender pedidos de interlocução em situações de conflito fundiário urbano, com a prioridade de garantir o direito à moradia da população de baixa renda;
- d) inserir o tema da mediação de conflitos fundiários urbanos e direitos humanos nos cursos de capacitação e na avaliação de profissionais de segurança pública municipais e na formação e avaliação dos procuradores do município no que couber.

Art. 9º. Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

MARCIO FORTES DE ALMEIDA  
PRESIDENTE

## ANEXO D – PROJETO DE LEI 388/2009

### PROJETO DE LEI Nº 388/2009

Poder Executivo

Autoriza a Fundação de Atendimento Sócio-Educativo do Estado do Rio Grande do Sul - FASE a alienar ou permutar imóvel situado no Município de Porto Alegre.

Art. 1º - Fica a Fundação de Atendimento Sócio-Educativo do Estado do Rio Grande do Sul - FASE autorizada a alienar ou a permutar, por área construída, por meio de procedimento licitatório, o imóvel localizado no Município de Porto Alegre, na linha de testada da avenida Padre Cacique que divide com o prédio nº 1250 e que fica distante 352,00m<sup>2</sup> da rua Monroe; deste ponto, segue na direção sudoeste, sempre pela avenida Padre Cacique, num comprimento de 668,00m, até encontrar a sanga sem nome ali existente; daí, segue pela sanga águas acima, na direção sudeste, por 57,00m, até encontrar o canto da cerca divisória; deste canto, segue ainda na direção sudeste, sempre pela cerca existente, num comprimento de 51,00m, até encontrar novo canto; daí segue também por cerca, na direção sul, por 208,00m, até fazer canto na divisa com o conjunto residencial ali existente; deste canto, segue novamente na direção sudeste, por 1.131,00m até encontrar seu extremo; deste ponto, inflete para a direção nordeste, num comprimento de 8,50m, onde faz um novo canto; deste canto, inflete para a direção norte, num comprimento de 1.231,50m; deste último canto, segue na direção nordeste, ainda dividindo com a propriedade do Asilo Padre Cacique, em linha reta, traçada de conformidade com a escritura de Transação e Acordo realizada entre a Sociedade Humanitária Padre Cacique e o Estado do Rio Grande do Sul, em 20 de março de 1950, num comprimento de 468,00m, até encontrar o ponto de partida inicial na avenida Padre Cacique; este imóvel é composto dos prédios nº 1600 e nº 1554 e demais benfeitorias, e do respectivo terreno com a área total de 10.644,50m<sup>2</sup>, com a seguinte descrição: tem como ponto de partida, o ponto situado sobre a cerca que divide a FEBEM da TV - Piratini e dista 235,00m do ponto de tangencia da rua Dona Alda e 245,00m do ponto de cruzamento da divisa da FEBEM com o prolongamento do eixo da rua Dona Alda; deste ponto de partida segue na direção oeste, tendo como lindeiro a própria FEBEM, numa distância de 43,87m; daí muda para direção sudoeste, ainda dividindo com a FEBEM, numa distância de 133,40m, neste ponto faz ângulo de 90º com a direção anterior, seguindo então a direção sudeste ainda lindeira à FEBEM, num comprimento de 75,00m; neste ponto, torna a fazer ângulo de 90º com a direção anterior, seguindo na direção nordeste, seguindo na direção nordeste, num comprimento de 112,40m até encontrar a divisa; daí toma a direção norte, num comprimento de 21,00m até encontrar o canto sul de propriedade da TV - Piratini, que divide com a FEBEM e mais 45,00m sobre a mesma cerca da TV - Piratini que divide com a FEBEM, até encontrar o ponto de partida inicial; a perpendicular à tangente do prolongamento da rua Dona Alda, supra descrita tem a extensão de 235,00m e o sentido norte-sul. O referido imóvel está matriculado no Registro de Imóveis da 2ª Zona da Comarca de Porto Alegre, Livro nº 2-RG, sob o nº 5.935.

Art. 2º - Os recursos obtidos com a alienação ou permuta do imóvel descrito no artigo anterior se destinam à construção de unidades descentralizadas para a execução das medidas sócio-educativas de internação, conforme o disposto na Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1.990, Estatuto da Criança e do Adolescente.

Art. 3º - As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias.

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

### JUSTIFICATIVA

O projeto de lei que ora envio à apreciação dessa Egrégia Casa tem por finalidade buscar autorização legislativa para que a Fundação de Atendimento Sócio-Educativo do Estado do Rio Grande do Sul - FASE possa alienar ou permutar o imóvel localizado no Município de Porto Alegre.

Trata-se de proposta de negociação do complexo pertencente ao patrimônio Instituição localizado na avenida Padre Cacique, em Porto Alegre, constituído das unidades CSE, CASEF, CASE POA I, CASE POA II, CIP Carlos Santos, que foram inauguradas nas décadas de 70 e 80.

Como é do conhecimento geral, a Fundação de Atendimento Sócio-Educativo do Estado do Rio Grande do Sul - FASE é pessoa jurídica de direito privado que possui autonomia administrativa e financeira, portanto com patrimônio próprio, que foi criada pela Lei Estadual nº 11.800 de 29 de maio de 2002, a partir do desmembramento da Fundação Estadual do Bem Estar do Menor - FEBEM.

O espaço físico e funcional da Fundação, as edificações, os materiais e os equipamentos utilizados nas unidades de atendimento sócio-educativo devem estar conforme as normas do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE -, e a apresentação deste projeto de lei objetiva reordenar a organização espacial da Entidade para que seu projeto pedagógico da Instituição, tanto sob o aspecto do atendimento dos adolescentes, quanto da qualidade técnica e administrativa, melhor corresponda às diretrizes do Sistema SINASE.

Com a implantação do SINASE, o modelo a ser adotado para o atendimento das medidas sócio-educativas deve conceber um espaço que permita a visão de um processo indicativo de liberdade, configurando aspecto relevante na definição do número de adolescentes por unidade de internação, visando à garantia de um nível de atenção mais complexo dentro de um sistema de garantia e defesa de direitos.

Neste contexto, a proposta encontra guarida, pois na busca de amenizar os efeitos danosos provocados pela privação de liberdade, tais como ansiedade pela separação, carência afetiva, baixa auto-estima, afastamento da vivência familiar e comunitária, dentre outros, pretende garantir um melhor acompanhamento na reinserção social dos adolescentes.

Aqui, é importante mencionar o déficit de 287 vagas na Instituição, decorrente do excedente por unidade de atendimento, fato que aumentou consideravelmente o número de adolescentes em cumprimento de medida sócio-educativa de internação em desconformidade com a legislação vigente.

Com efeito, a apresentação da proposta de permuta, mediante processo licitatório, por unidades descentralizadas que atendam estritamente ao padrão previamente determinado pelo SINASE se justifica, uma vez que a área onde se localiza a Fundação não apresenta mais condições de instalação das novas unidades e a Instituição não dispõe de recursos financeiros para atender a demanda.

Ademais, no pertinente à viabilidade jurídica, a Procuradoria-Geral do Estado já analisou a hipótese de realização de permuta de terreno por área a ser construída e, do estudo, foi emitido o Parecer PGE nº 14.801 favoravelmente a este tipo de escambo, troca esta que poderá ser perfectibilizada por meio de acordo prévio de promessa de permuta a ser efetivado entre as partes, precedido da necessária autorização legislativa e, após a construção da edificação, deverá ser implementada a permuta propriamente dita de imóvel por natureza (solo) por imóvel por acessão (edificação).

Destarte, a proposta constante do projeto de lei está conforme os comandos do artigo 17, inciso I, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de julho de 1993, além de estar subordinada à existência do atendimento do interesse público, pois configura um marco de uma nova visão de gestão pública voltada ao atendimento e bem estar dos adolescentes em situação de vulnerabilidade.

OF.GG/SL - 338

Porto Alegre, 10 de dezembro de 2009.

Senhor Presidente:

Dirijo-me a Vossa Excelência para encaminhar-lhe, no uso da prerrogativa que me é conferida pelo artigo 82, inciso III, da Constituição do Estado, o anexo Projeto de Lei que autoriza a Fundação de Atendimento Sócio-Educativo do Estado do Rio Grande do Sul - FASE a alienar ou a permutar imóvel situado no Município de Porto Alegre, a fim de ser submetido à apreciação dessa Egrégia Assembléia Legislativa.

A justificativa que acompanha o Expediente evidencia as razões e a finalidade da presente proposta.

Atenciosamente,

Yeda Rorato Crusius,  
Governadora do Estado.

Excelentíssimo Senhor Deputado Ivar Pavan,  
Digníssimo Presidente da Assembleia Legislativa,  
Palácio Farroupilha,  
Nesta Capital.

## ANEXO E – REGISTRO FOTOGRÁFICOS DO MDMST



MDMST – Reunião de articulação / organização na vila Padre Cacique – 17/06/2011



MDMST – Coletiva de Imprensa



MDMST - Reunião com SOPS – 17/09/2015



MDMST – Reunião com CEEE





MDMST - Reunião no CDES em 27/10/2015 –



MDMST - Reunião na SOPS 07/01/2016



MDMST – Festa dia das Crianças na Vila União outubro/2015 e inauguração da rede de energia elétrica com a presença de representantes do Poder Público Municipal e da CEEE



MDMST - Oficina de Reconhecimento do Território



MDMST – Reunião no IAB – 27/04/2015



MDMST – Reunião com Secretária de Meio Ambiente – 15/05/2015



MDMST – Caminhadas no Morro Santa Teresa



MDMST – Caminhadas no Morro Santa Teresa



MDMST – 50º Reunião



MDMST – Reunião com Procuradoria Geral do Estado



MDMST - Posse do Grupo de Trabalho - Março/2016



MDMST – Reunião com Gestores Públicos Municipais – 14/06/2016



MDMST – Reunião de articulação / organização na ONG CDES – JUL/2015



MDMST – 06/04/2016 – Defensoria Pública do Estado – Seminário Práticas Exitosas de Movimentos Populares

## ANEXO F – PLANILHA CONFLITO

COD	Nome	Bairro	Endereço	Numero de Famílias Moradoras (1)	Ano de Início	Área	Propriedade
1	Vila Icarai I	Cristal	Av. Icarai ( 30° 5'34.85"S - 51°14'32.63"O)	254	> 30 anos		Pública / APP / Afetada
2	Vila Icarai II	Cristal	Ave. Icarai ( 30° 5'33.40"S - 51°14'34.10"O)	315	> 30 anos		Pública / APP / Afetada
3	Cruzeiro	Santa Teresa	Av. Divisa / Rua Cruzeiro do Sul ( 30° 5'1.77"S - 51°13'55.31"O)		> 30 anos		Mista
4	Tronco	Santa Teresa	Rua Moab Caldas ( 30° 4'8.80"S - 51°13'1.01"O)		> 30 anos		Mista
5	Vila dos Comerciantes	Santa Teresa	Rua Moab Caldas ( 30° 4'22.49"S - 51°13'13.60"O)	3620	> 30 anos		Mista
6	Ocupação Gastão Mazzeron	Santa Teresa	Rua Carlos Barbosa ( 30° 4'3.34"S - 51°12'49.36"O)		> 30 anos		Mista
7	Vila Maria	Santa Teresa	Rua Bispo Uraqueira ( 30° 4'9.75"S - 51°12'44.69"O)	770	> 30 anos		Mista
8	Cristal / Divisa	Cristal	Av. Icarai ( 30° 5'6.06"S - 51°14'13.34"O) ( 30° 5'4.33"S - 51°14'17.75"O)	250	> 30 anos		Mista
9	Vila Areia / Tio Zeca	Humaitá	Av. Voluntários ( 29°59'16.75"S - 51°12'6.33"O)	175	> 30 anos		Mista
10	Silva Paes	Santa Teresa	Rua Silva Paes ( 30° 4'18.75"S - 51°12'33.48"O)	40	2012		Privada
11	Ocupação Sarai	Centro	Caldas Junior ( 30° 142.80"S - 51°13'58.81"O)	98	2015		Publica Estadual
12	Ocupação Lanceiros Negros	Centro	Andraede Neves - General Camara ( 30° 1'50.12"S - 51°13'47.65"O)		> 30 anos		Publica Federal
13	Dique I e Dique II	Anchieta	Av. das Indústrias com Av. Dique ( 29°59'8.95"S - 51° 9'18.21"O)		> 30 anos		Mista
14	Nazaré	Anchieta	Av. Dique Sarandi / Pedro dos Santos Sa ( 29°59'10.99"S - 51° 8'11.41"O)		> 30 anos		Publica Federal
15	Floreza	Sarandi	Rua Realengo ( 29°59'48.47"S - 51° 9'35.37"O)		> 30 anos		Publica Estadual
16	União Santa Teresa	Santa Teresa	Morro Santa Teresa ( 30° 4'36.52"S - 51°13'58.13"O)	300	> 30 anos		Publica Estadual
17	Ecológica	Santa Teresa	Morro Santa Teresa ( 30° 4'41.97"S - 51°14'11.26"O)	337	> 30 anos		Publica Estadual
18	Gaúcha	Santa Teresa	Morro Santa Teresa ( 30° 4'18.70"S - 51°14'33.58"O)	582	> 30 anos		Publica Estadual
19	Padre Cacique	Santa Teresa	Morro Santa Teresa ( 30° 4'13.50"S - 51°14'17.76"O)	70	> 30 anos		Publica Estadual
20	Ocupação Dois Irmãos	Rubem Berta	Rua Gamal Abdel Nasser ( 30° 0'9.58"S - 51° 5'21.90"O)	250	2014		Privada
21	Morada dos Ventos	Hípica	Rua Deirus José Bernardes, nº 10 ( 30° 9'50.80"S - 51°12'5.74"O)	250	2014	1,3 Há	Privada
22	Bela Vista (Fazendinha)	Rubem Berta	Av. Baltazar / Antonio Severino ( 30° 0'49.73"S - 51° 5'59.19"O)	341	2014		Privada
23	Império	Anchieta	A. Francisco Silveira Bitencourt, ( 29°59'33.52"S - 51° 7'9.18"O)	120	2014	3,0 Há	Privada
24	Ocupação 20 de Setembro	Rubem Berta	Rua Gamal Abdel Nasser ( 29°59'55.05"S - 51° 5'22.08"O)	170	2014		Privada
25	Ocupação São Luiz	Rubem Berta	Rua Nossa Senhora de Fatima, ( 30° 0'53.28"S - 51° 5'43.03"O)	400	2014		Privada
26	Ocupação Rincão + Perdígão	Restinga	Estrada do Rincão 3500 ( 30° 8'22.12"S - 51° 7'46.09"O)	320	2014		Publica Federal
27	Ocupação 21 de Abril	Anchieta	Rua Elias J. Firmino - (29°58'41.23"S - 51° 7'47.62"O)	110	2014	1,3ha	Privada
28	Ocupação Progresso	Sarandi	Avenida Francisco Silveira Bitencourt ( 29°59'34.86"S - 51° 6'33.56"O)	250	2014		Privada
29	Ocupação Sete de Setembro	Sarandi	Av. Sertório - ao lado do BIG ( 29°59'32.34"S - 51° 8'21.38"O)	176	2012		Privada
30	Marcos Klassman	Rubem Berta	Estrada Antonio Severino, nº 651 ( 30° 1'9.82"S - 51° 5'58.38"O)	400	2014		Privada
31	Ocupação Avipal	Cavallhada	Av. Cavallhada esquina João Vedana ( 30° 6'39.12"S - 51°13'35.25"O)	500	2014		Privada
32	Ocupação da Faustino (ver nome)	Mario Quintana	Av. Irmão Faustino João, 906 e 912 ( 30° 1'32.26"S - 51° 5'19.59"O)	650	2014		Privada
33	Ocupação B	Alto Petropolis	Av. Protásio Alves, nº 8330 e 08340 ( 30° 2'24.03"S - 51° 7'44.46"O)	70			Privada
34	Ocupação C	Rubem Berta	Rua Paulo Smania, 5252 ( 30° 0'59.22"S - 51° 5'46.42"O)	280			Privada
35	Vinte de Novembro	Menino Deus	Av. Padre Cacique - ao lado do Beira Rio ( 30° 4'5.92"S - 51°14'15.67"O)	80	2006		Publica Municipal
36	Ocupação Costa e Silva			54	2008		Publica Municipal
37	Ocupação Caminho Novo	Floresta	Av. Voluntários da Patria ( 30° 1'28.59"S - 51°13'1.11"O)	10	2014		Privada
38	Ocupação D	Passo das Pedra	Av. Manoel Elias, 1201 até 1623 ( 30° 1'25.48"S - 51° 7'12.92"O)	13			Privada
39	Ocupação xxx	Rubem Berta	Elvio Antônio Felipetto, s/n.	30			Publica Municipal
40	OcupaçãoE	Morro Santana	Av. Germano Schimarczek nº 1000 (30° 2'46.38"S - 51° 7'59.94"O)	70			Privada
41	Ocupação F	Morro Santana	Av. Germano Schimarczek nº 1002 ( 30° 2'46.41"S - 51° 8'1.47"O)	180			Privada
42	Ocupação Cruzeirinho			300		2,2 há	Privada



Situação	Previsão de Remoção	Famílias Removidas	Justificativa	Projeto - Obra Vinculado	Fonte
Comunidade Removida	254	254	Projeto Urbano - Ambiental	PISA	Observatório das Metrópoles
Comunidade com Obra prevista ou em andamento	240		Projeto Urbano - Ambiental	PISA	Observatório das Metrópoles
Comunidade com Obra prevista ou em andamento	80		Projeto Urbano	Duplicação da Avenida Tronco	Observatório das Metrópoles
Comunidade com Obra prevista ou em andamento	386		Projeto Urbano	Duplicação da Avenida Tronco	Observatório das Metrópoles
Comunidade com Obra prevista ou em andamento	10		Projeto Urbano	Duplicação da Avenida Tronco	Observatório das Metrópoles
Comunidade com Obra prevista ou em andamento	143		Projeto Urbano	Duplicação da Avenida Tronco	Observatório das Metrópoles
Comunidade com Obra prevista ou em andamento	74		Projeto Urbano	Duplicação da Avenida Tronco	Observatório das Metrópoles
Comunidade inserida em Projeto	410		Projeto Urbano	Duplicação da Avenida Tronco	Observatório das Metrópoles
Comunidade com Obra prevista ou em andamento	150	70	Projeto Urbano	Ponte do Gualba	FERU
Comunidade com Obra prevista ou em andamento	175		Projeto Urbano	Duplicação da Avenida Tronco	Observatório das Metrópoles
Comunidade com Reintegração de Posse	40		Reintegração de Posse	x	FERU
Comunidade com Reintegração de Posse	98		Reintegração de Posse	x	FERU
Comunidade inserida em Projeto	1479	798	Projeto Urbano	Ampliação do Aeroporto	Observatório das Metrópoles
Comunidade inserida em Projeto	1291		Projeto Urbano	Ampliação do Aeroporto	Observatório das Metrópoles
Comunidade inserida em Projeto	200	160	Projeto Urbano	Terminal de Cargas - Aeroporto	Observatório das Metrópoles
Comunidade inserida em Projeto	90		Urbanização de Favela + Risco /APP	Regularização Fundiária	FERU
Comunidade inserida em Projeto	90		Urbanização de Favela + Risco /APP	Regularização Fundiária	FERU
Comunidade inserida em Projeto	175		Urbanização de Favela + Risco /APP	Regularização Fundiária	FERU
Comunidade inserida em Projeto	30		Urbanização de Favela + Risco /APP	Regularização Fundiária	FERU
Comunidade Removida	200	200	Reintegração de Posse	x	FERU_MISSAO
Comunidade Removida	100	100	Reintegração de Posse	x	FERU_MISSAO
Comunidade Removida	341	341	Reintegração de Posse	x	FERU_MISSAO
Comunidade com Reintegração de Posse	120		Reintegração de Posse	x	FERU_MISSAO
Comunidade com Reintegração de Posse	170		Reintegração de Posse	x	FERU_MISSAO
Comunidade com Reintegração de Posse	300		Reintegração de Posse	x	FERU_MISSAO
Comunidade com Reintegração de Posse	20		Reintegração de Posse	x	FERU_MISSAO
Comunidade com Reintegração de Posse	110		Reintegração de Posse	x	FERU_MISSAO
Comunidade com Reintegração de Posse	250		Reintegração de Posse	x	Forum das Ocupações
Comunidade com Reintegração de Posse	176		Reintegração de Posse	x	Forum das Ocupações
Comunidade com Reintegração de Posse	400		Reintegração de Posse	x	CEDH
Comunidade Removida	500	500	Reintegração de Posse	x	CEDH
Comunidade com Reintegração de Posse	650		Reintegração de Posse	x	CEDH
Comunidade Removida	70	70	Reintegração de Posse	x	CEDH
Comunidade com Reintegração de Posse	280		Reintegração de Posse	x	CEDH
Comunidade Removida	80	80	Projeto Urbano	Ampliação do Estádio Beira Rio	FERU
Comunidade com Reintegração de Posse	54		Reintegração de Posse	x	FERU_MISSAO
Comunidade com Reintegração de Posse	10		Reintegração de Posse		FERU
Comunidade com Reintegração de Posse	13		Reintegração de Posse	x	CEDH
Comunidade com Reintegração de Posse	30		Reintegração de Posse	x	CEDH
Comunidade com Reintegração de Posse	70		Reintegração de Posse	x	CEDH
Comunidade com Reintegração de Posse	180		Reintegração de Posse	x	CEDH
Comunidade com Reintegração de Posse	300		Reintegração de Posse		Forum das Ocupações

## ANEXO G – NOTÍCIA ZERO HORA 1

Projeto da nova Fase é apresentado à presidência da Assembleia - ZH

<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticia/2010/04/projeto-da-nova-fase-e-apre...>

[Menu](#)

[Capa ZH](#)



# Projeto da nova Fase é apresentado à presidência da Assembleia

Giovani Cherini tentará levar o projeto de lei à votação em Plenário em 15 dias

Por: **Maicon Bock**

07/04/2010 - 12h38min | Atualizada em 07/04/2010 - 13h26min

[Compartilhar](#) - - - -

Para tentar acelerar a votação do projeto que prevê a descentralização da Fundação de Atendimento Socioeducativo (Fase), o secretário da Justiça e do Desenvolvimento Social, Fernando Schüller, apresentou na manhã desta quarta-feira a iniciativa ao presidente da Assembleia Legislativa, deputado Giovani Cherini (PDT).

O parlamentar informou que somente um acordo de líderes poderá fazer com que a proposta seja votada em Plenário sem o parecer da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). A constitucionalidade da matéria seria avaliada ontem pela CCJ, mas acabou adiada. Segundo Cherini, se houver acordo, a intenção é levar o projeto de lei à votação em Plenário em cerca de 15 dias.

### Modelo Arquitetônico



Cada nova unidade terá capacidade para 90 internos  
Foto: Divulgação / ZH

Acompanhado de membros do Judiciário e da Fase, o secretário defendeu a permuta da área do complexo da Padre Cacique, na Capital, para que se viabilize a construção de nove novas unidades espalhadas em áreas menores. Atualmente, cerca de 550 adolescentes são internos no complexo.

A ideia do governo do Estado é entregar a área de 73,56 hectares à iniciativa privada em troca da construção dos prédios. O valor que sobraria na negociação seria destinado a um fundo para a instituição. A iniciativa tem apoio irrestrito do Judiciário, mas sofre resistência de entidades que temem a remoção das famílias que vivem irregularmente na área. O governo nega que isso ocorrerá.

[ENVIAR CORREÇÃO](#)

## VEJA TAMBÉM



**Preso no Paraguai um dos principais líderes da facção dos Bala na Cara**



**Melhor Compra 2016: SUVs até R\$ 75.000 (Peugeot - Quatro Rodas)**



**O meu café ideal é o balanceado. Descubra qual é o café perfeito para você! (KitchenAid)**



**Vanderlei Cordeiro: Correndo pelo Mundo (Microsoft)**



**O discurso de Carvalho no vestiário do Inter após derrota em Chapecó**



**Pathy Dejesus é a musa da edição de 41 anos da Playboy**

Recomendado por

0 Comments Zero Hora

Login

Recommend Share

Ordenar por Melhor avaliado

Start the discussion...

Be the first to comment.

ALSO ON ZERO HORA

**Em vídeo, Michael Phelps responde narração de Galvão Bueno**

8 comments • 12 horas atrás

Jota One — Traduzindo certo: cala a boca Galvão!

**"Foi muita crueldade", desabafa pai de mulher encontrada morta em ...**

6 comments • 4 horas atrás

AFS DRC — Cara, tu é um mago! Leu meia página de uma notícia e já desvendou toda a vida do cara! Tu é ...

**Isaquias Queiroz conquista a medalha de bronze no C-1 200m**

1 comment • 40 minutos atrás

Diego Bento — herói!!!

**Inter cria estratégia para ter reforços olímpicos no jogo com o São Paulo**

32 comments • 4 horas atrás

Carlos Alberto — O greBBio, para não ficar para trás, também fará um jogo comemorativo: Rebaixados de 1991 X ...

Subscribe Adicione o Disqus no seu site Add Disqus Add Privacidade

## ANEXO H – NOTÍCIA ZERO HORA 2

Desgaste faz Yeda retirar o projeto de reestruturação da Fase - Zero Hora <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2010/06/desgaste-faz-yeda-re...>

[Menu](#)

[Capa ZH](#)



[Notícias](#)

# Desgaste faz Yeda retirar o projeto de reestruturação da Fase

Devido à rejeição, governo desiste da proposta que seria votada na Assembleia

22/06/2010 - 03h30min | Atualizada em 22/06/2010 - 03h30min

[Compartilhar](#) - - - -

O presidente da Assembleia Legislativa, Giovanni Cherini (PDT), afirmou ontem que o governo do Estado vai retirar da Casa o polêmico projeto que prevê a transferência de uma área de 73 hectares da Fundação de Atendimento Socioeducativo (Fase) à iniciativa privada. Cherini relatou ter recebido ontem um telefonema da governadora Yeda Crusius, no qual ela anunciou que a retirada do projeto ocorrerá hoje. O chefe da Casa Civil, Bercílio Silva, confirmou a ZH a intenção.

Depois de vários adiamentos, a proposta finalmente deveria ser votada entre hoje ou amanhã, por estar trancando a pauta.

— A governadora disse que vai retirar o projeto porque ele já gerou muito desgaste e porque a pressão está muito grande — afirmou Cherini.

Conforme o presidente da Assembleia, Yeda afirmou que já tem outra solução para reestruturar a Fase – mas não teria adiantado em que consiste o modelo alternativo. O plano em que o Piratini vinha apostando como forma de qualificar a instituição era abrir uma concorrência pública por meio da qual o terreno da Fase na Avenida Padre Cacique, em Porto Alegre, seria permutado com uma empresa responsável por construir nove unidades descentralizadas.

Os infratores que estão no complexo da fundação seriam então transferidos para essas novas unidades, mais qualificadas para o atendimento. Para levar essa proposta adiante, o Piratini dependia de autorização da Assembleia para se desfazer do imóvel.

Desde abril, o projeto tornou-se o centro de uma polêmica e motivou protestos. A votação foi adiada sucessivas vezes na Comissão de Constituição e Justiça e no plenário da Assembleia, em decorrência de pedidos de vistas e de faltas de quórum – algumas delas ocorridas com a colaboração de parlamentares aliados ao governo.

Na quarta-feira da semana passada, a apreciação do projeto chegou a ser iniciada, mas a sessão foi suspensa em decorrência da morte do ex-deputado Bernardo de Souza.

A desconfiança que o projeto gerou não era em relação à ideia de reestruturar a Fase, uma iniciativa considerada necessária mesmo pela adversários do governo. As críticas envolviam questões referentes à alienação do terreno, incluindo a falta de informações sobre seu valor, o destino de famílias hoje residentes no local e a situação de áreas de preservação ambiental abrangidas pelo imóvel.

Entenda o caso

### A SITUAÇÃO ATUAL

- Cerca de 550 adolescentes infratores da Capital, da Região Metropolitana, de Osório e de Santa Cruz do Sul são internos do complexo da Fase na Avenida Padre Cacique, em Porto Alegre. O modelo de reabilitação é considerado fracassado e contrário ao Estatuto da Criança e do Adolescente.

- Nas outras regiões do Estado, os adolescentes ficam em unidades menores.
<b>A PROPOSTA DO GOVERNO</b>
- O Estado propôs desativar o complexo para infratores em Porto Alegre, espalhando-os por unidades menores. A ideia seria construir nove unidades, com 90 vagas cada, nos municípios que são atendidos pelo complexo da Padre Cacique.
- Em vez de ficarem em prédios ou pátios confinados, os adolescentes passariam a viver em casas espaçosas e teriam à disposição atividades esportivas e de recreação.
- Para viabilizar esse plano, o governo queria autorização para transferir o complexo de 73 hectares da Fase à iniciativa privada, recebendo em troca as unidades descentralizadas.
<b>AS CONSEQUÊNCIAS</b>
- A proposta provocou protestos. A desconfiança não era em relação à reestruturação da Fase, mas à venda do terreno.
- Por causa da polêmica envolvendo o projeto, a votação foi adiada sucessivas vezes desde abril. Temerosa de tomar uma atitude impopular em ano eleitoral, a própria base do governo relutava diante do plano.
- Com a retirada do projeto da Assembleia, que deve ocorrer hoje, a tramitação é encerrada no parlamento.

[ENVIAR CORREÇÃO](#)

#### NOTÍCIAS RELACIONADAS

---

16/06/2010 | 15h20

##### **Manifestantes formam "corredor" para receber deputados na Capital**

Pessoas protestam contra projeto de reestruturação da Fase

16/06/2010 | 10h56

##### **Segurança é reforçada para votação de projeto de reestruturação da Fase**

Proposta deve ser votada na Assembleia Legislativa nesta quarta-feira

16/06/2010 | 03h48

##### **Projeto de reestruturação da Fase volta à pauta da Assembleia**

A proposta tramita desde dezembro de 2009

09/06/2010 | 16h11

##### **Projeto de reestruturação da Fase será votado na próxima quarta-feira**

Motivo é a falta de quórum na Assembleia Legislativa

09/06/2010 | 16h06

##### **Nos bastidores, parlamentares tentam acordo sobre projeto de reestruturação da Fase**

Moradores querem garantia de que não serão retirados de terreno permutado

09/06/2010 | 15h02

##### **Protestos em frente à Assembleia tentam adiar a votação do projeto de reestruturação da Fase**

Segurança no prédio foi reforçada

## VEJA TAMBÉM



**Polícia encontra documentos de médica morta em assalto na Capital**



**Já preparou um Frango a napolitano? Veja essa e mais receitas gourmet.** (Seara)



**Com R\$5.000 reais em poupança, milionário ensina como duplicar sua renda.** (Trovo Academy)



**Melhor Compra 2016: SUVs até R\$ 75.000** (Peugeot - Quatro Rodas)



**Uruguaí diz que 'mal-entendido' levou a pensar que Brasil o pressionava**



**Aposta do RS leva sozinha prêmio de R\$ 27,8 milhões na Mega-Sena**

0 Comments Zero Hora

Recomendado por

Login

Recommend Share

Ordenar por Melhor avaliado



Start the discussion...

Be the first to comment.

ALSO ON ZERO HORA

**Grêmio usa Luan como modelo para formação de seus novos atacantes**

5 comments • 4 horas atrás

Hannibal Lecter — Quem dera tivéssemos mais 6 "luans" no time

**Ricardo Gomes fecha treino no São Paulo antes de jogo contra o Inter**

20 comments • 13 horas atrás

Gremistabnu — Kkkkkk moranguete é assim mesmo kkkk

**Nadadores impedidos de voltar aos EUA se calam em depoimento**

6 comments • 5 horas atrás

André — A arrogância das grandes potencias ocidentais é incrível quando eventos como esse saem da Europa e ...

**Em vídeo, Michael Phelps responde narração de Galvão Bueno**

8 comments • 12 horas atrás

Jota One — Traduzindo certo: cala a boca Galvão!

Subscribe Adicione o Disqus no seu site Add Disqus Add Privacidade

## ANEXO I – LEI COMPLEMENTAR Nº 717

### LEI COMPLEMENTAR Nº 717, DE 20 DE AGOSTO DE 2013.

**Institui Área Especial de Interesse Ambiental sobre área do Morro Santa Teresa, com identificação de Área de Proteção do Ambiente Natural, de Área de Interesse Cultural, bem como institui Área Especial de Interesse Social, e dá outras providências.**

#### O PREFEITO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu, no uso das atribuições que me confere o inciso II do artigo 94 da Lei Orgânica do Município, sanciono a seguinte Lei Complementar:

**Art. 1º** Fica instituída no Morro Santa Teresa a Área Especial de Interesse Ambiental, com a identificação de Área Especial de Interesse Social, de Área de Proteção do Ambiente Natural, de Área de Interesse Cultural, nos termos dos arts. 76 a 78 e dos arts. 88 a 92 da Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre – PDDUA –, e alterações posteriores, conforme delimitado no mapa constante do Anexo I desta Lei Complementar.

**Art. 2º** A Área Especial de Interesse Ambiental do Morro Santa Teresa instituída por esta Lei Complementar tem a finalidade de consolidar a ocupação da área, respeitado o direito à moradia das ocupações consolidadas, a preservação ambiental, a preservação do patrimônio cultural e as necessidades de ampliação e adaptação da estrutura física da Fundação de Atendimento Socioeducativo do Rio Grande do Sul – FASE.

**Art. 3º** O uso e a ocupação do solo da área instituída por esta Lei Complementar tem como diretriz geral a compatibilização dos usos referidos no seu art. 2º com o interesse ambiental e cultural reconhecidos, observando-se em qualquer projeto e intervenção necessários à consecução desta Lei Complementar, garantindo a manutenção do Morro Santa Teresa como bem de domínio público.

**Art. 4º** São Diretrizes específicas para uso e ocupação do solo do Morro Santa Teresa:

I – nas Áreas de Interesse Ambiental, de Proteção do Ambiente Natural e de Interesse cultural:

a) a definição de parâmetros urbanísticos compatíveis com a preservação natural e cultural;

b) a preservação dos recursos hídricos, das matas nativas bem como do bioma pampa do Morro Santa Teresa, em conformidade com a Resolução nº 302, de 20 de março de 2002, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama –, para os conflitos de ordem urbano-habitacional;

c) a promoção de atividades de educação ambiental e desenvolvimento sociocultural;

d) a preservação do patrimônio cultural e paisagístico existente; e

e) a elaboração de plano de manejo da área especial do Morro Santa Teresa, por meio de seleção pública, que vise a recuperação, a qualificação e a utilização das edificações existentes, dos prédios de valor histórico cultural, da saibreira e das áreas de proteção do ambiente natural.

#### II – na Área Especial de Interesse Social:

a) o reconhecimento e a garantia do direito à moradia das famílias ocupantes, por meio de concessão de uso especial para fins de moradia, individual e coletiva, nos termos da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001;

b) o reconhecimento do direito ao exercício de atividades produtivas nas áreas objeto de concessão, desde que vinculadas à moradia ou a estabelecimentos identificados no levantamento topográfico realizado pelo Estado do Rio Grande do Sul;

c) a promoção da regularização fundiária, urbanística, jurídica e social, com a manutenção das moradias existentes, respeitados os princípios de habitabilidade, com respeito aos usos e formas de ocupação territorial, com a ampla participação das comunidades em todas as etapas do processo;

d) a garantia de reassentamento na própria área, se houver a necessidade de deslocamento de famílias decorrente do processo de qualificação urbana das áreas objeto de regularização fundiária do Morro Santa Teresa; e

e) o estabelecimento de políticas sociais que promovam a qualidade de vida e a manutenção da população nas áreas regularizadas.

**Art. 5º** Com a finalidade de cumprir as diretrizes estabelecidas nesta Lei Complementar deverão ser realizadas, dentre outras, as seguintes ações:

2



a) a implantação de equipamentos comunitários e públicos de saúde, de assistência social, de educação, de esporte e lazer e de cultura;

b) a promoção da qualificação urbana por meio da implantação das redes de infraestrutura básica e da qualificação dos espaços públicos; e

c) a fiscalização efetiva e permanente das áreas de proteção ambiental e do patrimônio cultural.

**Art. 6º** Fica instituída a Área Especial de Interesse Social na categoria AEIS I, nos termos do inc. I do art. 78 da Lei Complementar nº 434, de 1999, composta pelos núcleos habitacionais Vila Gaúcha, Vila Ecológica, Vila União Santa Teresa, Vila Prisma e Vila Padre Cacique, integrantes do Programa de Regularização Fundiária desenvolvido pela Secretaria de Habitação e Saneamento do Estado do Rio Grande do Sul, conforme delimitação constante do Anexo I desta Lei Complementar.

**§ 1º** A delimitação de que trata o Anexo I desta Lei Complementar será objeto de detalhamento decorrente do levantamento topográfico e cadastral de que trata o processo nº 1756-3200/00 da Secretaria de Habitação e Saneamento do Estado do Rio Grande do Sul, no qual, também, serão identificadas áreas para reassentamento das famílias que necessariamente deverão ser realocadas, na própria área do Morro Santa Teresa.

**§ 2º** O regime urbanístico instituído no *caput* deste artigo será estabelecido com base no uso e na ocupação definidos no projeto urbanístico, a partir do levantamento de que trata o § 1º deste artigo, observando-se a densidade, o índice de aproveitamento, o regime de atividades e a volumetria descritos, garantindo a ampla participação das comunidades envolvidas.

**§ 3º** O projeto urbanístico deverá ser desenvolvido com a participação ampla das comunidades afetadas, restringindo a ocupação às unidades habitacionais e às famílias existentes, priorizando a permanência dos moradores nas áreas objeto de regularização fundiária, bem como compatibilizando a ocupação com a preservação ambiental e cultural.

**§ 4º** Na eventual necessidade de desocupação em face de situação de risco ou de excedente populacional, deverá ser garantido o reassentamento em áreas situadas no Morro Santa Teresa.

**Art. 7º** O regime urbanístico incidente sobre as Áreas Especial de Interesse Ambiental, de Proteção do Ambiente Natural e de Interesse Cultural será estabelecido por lei após a realização de estudos que tenham como base os

resultados do levantamento topográfico e demais estudos contratados pelo Estado do Rio Grande do Sul.

**Art. 8º** Em face do disposto nesta Lei Complementar, fica suprimido o regime urbanístico instituído para a UEU 4030, subunidades 2, 5, 6 e 7.

**Art. 9º** Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 20 de agosto de 2013.

José Fortunati,  
Prefeito.

Urbano Schmitt,  
Secretário Municipal de Gestão.

Anexo 1



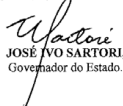
# ANEXO J – DECRETO Nº 47.715

Porto Alegre, quarta-feira, 22 de junho de 2016

DIÁRIO OFICIAL 3

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. Ficam revogados o inciso V do art. 6º e os arts. 211, 212 e 213, 304, 305, 306 e 307 do Regimento Interno da Polícia Civil, e a Portaria NOR/SJS nº 229, de 30 de novembro de 1998.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 21 de junho de 2016.

  
**JOSÉ IVO SARTORI**,  
 Governador do Estado.

Registre-se e publique-se.

  
**MÁRCIO BIOLCHI**,  
 Secretário Chefe da Casa Civil.

DECRETO Nº 53.083, DE 21 DE JUNHO DE 2016.

Altera o Decreto nº 47.715, de 28 de dezembro de 2010, que dispõe sobre delegação de competência e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 82, incisos V e VII, da Constituição do Estado,

**DECRETA:**

Art. 1º Fica incluído o § 8º no art. 6º do Decreto nº 47.715, de 28 de dezembro de 2010, que dispõe sobre delegação de competência e dá outras providências, que passa a vigor com a seguinte redação:

Art. 6º ...

§ 8º Ao exercício da competência fixada no inciso XVII deste artigo precederá a chancela da Secretaria da Casa Civil e da Secretaria-Geral de Governo, nas hipóteses de ser outro Poder ou Instituição dotada de autonomia ou permissionário.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 21 de junho de 2016.

Registre-se e publique-se.

  
**MÁRCIO BIOLCHI**,  
 Secretário Chefe da Casa Civil.

  
**JOSÉ IVO SARTORI**,  
 Governador do Estado.

DECRETO Nº 53.084, DE 21 DE JUNHO DE 2016.

Altera o Decreto nº 49.256, de 21 de junho de 2012, que institui Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar projetos e ações para o imóvel da Fundação de Atendimento Sócio-Educativo – FASE -, situado no Morro Santa Teresa em Porto Alegre.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 82, incisos V e VII, da Constituição do Estado,

considerando a titularidade da área objeto do Grupo de Trabalho pertencer à Fundação de Atendimento Socioeducativo – FASE;

considerando o interesse em otimizar os trabalhos e apresentar os estudos do Grupo de Trabalho em prazo razoável, bem como a necessidade de nele incluir órgãos da Administração Pública Estadual diretamente vinculados ao tema;

considerando, ainda, que cabe à Secretaria-Geral de Governo coordenar e gerenciar as atividades e os atos de gestão do Governo, bem como atuar de forma intersetorial nas diversas áreas da Administração Pública Estadual,

**DECRETA:**

Art. 1º Fica alterado o Decreto nº 49.256, de 21 de junho de 2012, que institui Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar projetos e ações para o imóvel da Fundação de Atendimento Sócio-Educativo – FASE -, situado no Morro Santa Teresa, em Porto Alegre, conforme segue:

I – o art. 1º passa a ter a seguinte redação:

Art. 1º Fica instituído Grupo de Trabalho com a finalidade de avaliar os estudos já realizados em relação ao imóvel da Fundação de Atendimento Sócio-Educativo – FASE -, situado no Morro Santa Teresa, em Porto Alegre, e de apresentar sugestões acerca da ocupação da área, bem como da preservação ambiental e das necessidades de ampliação e adaptação da estrutura física da FASE.

II – altera o “caput” e o § 1º e inclui os §§ 3º e 4º no art. 3º, que passam a ter a seguinte redação:

Art. 3º O Grupo de Trabalho instituído pelo presente Decreto será coordenado pela Secretaria-Geral de Governo e composto por representantes, titulares e suplentes, dos seguintes órgãos e entidades:

- I – Secretaria-Geral de Governo;
- II – Secretaria da Casa Civil;
- III – Procuradoria-Geral do Estado;
- IV – Secretaria da Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos;
- V – Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; e
- VI – Fundação de Atendimento Sócio-Educativo – FASE.

§ 1º A Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação dará o suporte técnico necessário ao desenvolvimento dos trabalhos.

...

§ 3º A Coordenação do Grupo de Trabalho poderá convidar entidades da sociedade civil e de representantes de outros órgãos e esferas da Administração Pública para colaborar com o Grupo de Trabalho.

§ 4º O Município de Porto Alegre será convidado a participar do Grupo de Trabalho instituído por este Decreto.

III – o art. 5º passa a ter a seguinte redação:

Art. 5º O Grupo de Trabalho deverá apresentar ao Governador do Estado relatório de estudos e de sugestões no prazo de cento e vinte dias, a contar da publicação do ato de designação dos seus integrantes.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogados os arts. 2º e 4º do Decreto nº 49.256/2012.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 21 de junho de 2016.

Registre-se e publique-se.

  
**MÁRCIO BIOLCHI**,  
 Secretário Chefe da Casa Civil.

  
**JOSÉ IVO SARTORI**,  
 Governador do Estado.

## SUMÁRIO

Atos do Governador .....	1	Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social .....	55
Procuradoria-Geral do Estado .....	8	Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social – FGTAS .....	55
Defensoria Pública do Estado .....	8	Fundação de Proteção Especial do RS .....	55
Secretaria da Fazenda .....	9	Secretaria da Cultura .....	55
Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A. ....	13	Secretaria de Minas e Energia .....	56
Secretaria da Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos .....	13	Companhia Estadual de Geração e Transm. de Energia Elétrica - CEEE GT .....	57
Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos .....	19	Companhia Estadual de Distribuição de Energia Elétrica - CEEE-D .....	57
Subsecretaria da Administração Central de Licitações - CELIC .....	19	Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul .....	57
Departamento Estadual de Trânsito do RS .....	20	Secretaria dos Transportes .....	58
Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul .....	23	Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem .....	58
Secretaria da Educação .....	24	Empresa Gaúcha de Rodovias - EGR .....	58
Secretaria da Segurança Pública .....	50	Secretaria da Agricultura, Pecuária e Irrigação .....	58
Brigada Militar .....	51	Instituto Rio Grandense do Arroz - IRGA .....	64
Polícia Civil .....	51	Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos .....	64
Instituto Geral de Perícias .....	52	Secretaria do Turismo, Esporte e Lazer .....	64
Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo .....	52	Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia .....	64
Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados - AGERGS .....	52	Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento .....	64
Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável .....	53	Junta Comercial do Estado do Rio Grande do Sul .....	65
Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler .....	53	Repartições Municipais .....	71
Secretaria da Saúde .....	54	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE .....	75
Fundação Estadual de Produção e Pesquisa em Saúde .....	54	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - TCE .....	76
Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação .....	55	Diversos .....	76
Companhia Riograndense de Saneamento - CORSAN .....	55		