

# PARTICIPAÇÃO SOCIAL E HABITAÇÃO POPULAR

## PARADOXOS E DILEMAS DA PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA

PRISCILA GUALBERTO DE LIMA

*Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2014).*

LUCIANO JOEL FEDOZZI

*Professor Associado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*

GILSON CÉSAR PIANTÁ CORRÊA

*Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2014).*

## INTRODUÇÃO

A participação da sociedade civil na elaboração da Constituição Federal de 1988 e o estabelecimento do processo de descentralização administrativa na gestão pública fizeram emergir, principalmente, em nível local, os conselhos gestores de políticas públicas e os orçamentos participativos. A presença dessas modalidades de participação no Estado brasileiro representa uma experiência inovadora com potenciais democráticos. O número de conselhos municipais de políticas públicas no Brasil vem apresentando um crescimento intenso desde os anos 1990 (DAGNINO, 2004; PONTUAL, 2008; TATAGIBA, 2005; IBGE, 2000, 2010). O rápido aumento destas instituições participativas foi e é objeto de variadas pesquisas acadêmicas sobre o tema. Como resultado disso, pode-se observar um conjunto de variáveis que explicam o seu êxito ou não, dentre as quais se destacam o desenho institucional, a densidade associativa, a cultura política dos atores e seus recursos, quer individuais quer coletivos, e a vontade política das elites governantes e/ou elites políticas (CÔRTEZ, 2011; ALMEIDA, 2010; CUNHA, 2011).

Este artigo tem como tema as instituições participativas (IP) vinculadas à política de habitação popular<sup>1</sup> em Porto Alegre. De um modo geral, as instituições participativas têm se mostrado como inovações democráticas relevantes na discussão das políticas públicas, em especial nas instâncias municipais. Não obstante os inúmeros estudos sobre os Conselhos e sobre os Orçamentos Participativos (OPs), chama atenção o fato de que são poucas as pesquisas que tem como objeto de estudo *a relação entre essas instâncias*, quer seja instâncias com proximidade temática, a exemplo dos conselhos, quer seja o conjunto dos canais existentes em dado contexto.

Julga-se pertinente adotar essa abordagem relacional para tentar compreender o que parece constituir um paradoxo no caso de Porto Alegre, isto é: apesar do processo de democracia participativa, consagrado a partir da Administração Popular<sup>2</sup>, ter sua gênese histórica ligada aos movimentos populares da periferia que lutavam pelo direito à moradia e pelo acesso ao bem-estar urbano (GUARESCHI, 1980; FERRETI, 1984; FEDOZZI, 1997, 2000), as políticas de acesso à moradia, em que pese os avanços verificados, são consideradas ainda marginais na gestão da administração pública municipal, e isso após quase trinta anos de existência (PÓLIS, 2004; BAIERLE, 2007; ALFONSIN, 2000).

(1) *A habitação popular, habitação de caráter social ou habitação de interesse social* é dirigida aos setores da estrutura social que não possuem renda que permita acesso à moradia própria por meio dos mecanismos usuais do mercado imobiliário e financeiro. Neste artigo os três termos são utilizados para se referir a esse mesmo sentido e condição material.

(2) A Administração Popular foi constituída por uma aliança eleitoral entre o PT e o então PCB, que governou durante 16 anos consecutivos a cidade de Porto Alegre (1989-2004). Sobre a gênese e a formação histórica do OP ver Fedozzi (2000).

É a partir desse problema da participação institucionalizada de longo curso que decorre a importância de discutir o tema. O estudo, que parte de uma abordagem sócio-histórica e relacional, está estruturado em três partes: um breve momento que discorre sobre o conceito teórico de instituições participativas e sobre o método da sociologia relacional; a trajetória histórica da formação das três instituições participativas vinculadas à habitação popular em Porto Alegre (CMDUA, COP COMATHAB,); e a análise das relações entre essas três instituições participativas.

## DEMOCRACIA E O CONCEITO DE INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

No contexto do debate sobre as teorias democráticas contemporâneas, em especial sobre a crítica aos modelos hegemônicos que propugnam pelo estreitamento da participação, como é o caso das teorias elitistas/realistas ou mesmo pluralistas (representadas respectivamente por Weber (1994)/Schumpeter (1975) e por Dahl (1997), surgiram pelo menos duas tendências críticas a essas teorias tradicionais: as teorias deliberativas da democracia<sup>3</sup>, de matizes político-ideológicas distintas, e o retorno da noção de democracia participativa, que teve seu auge nas décadas de 1960/70. Essa corrente, representada classicamente por Pateman (1992 [1970]), McPherson (1978) e Barber (2003 [1984]), a rigor não se caracterizou como teoria da democracia, uma vez que se trata mais de uma crítica aos pressupostos elitistas/realistas hegemônicos do que uma alternativa à democracia liberal.

O fato é que a retomada do tema da participação ou de formas de democracia participativa na gestão pública, em geral, ganhou fôlego a partir do final dos anos 1980, tendo-se no continente sul-americano um dos principais protagonistas desse processo, quiçá pela sua fase de redemocratização. Não se pretende aqui realizar qualquer balanço ou mesmo análise de todas essas correntes, cuja literatura é imensa e global. Cabe apenas ressaltar que no Brasil, em especial no período pós-Constituição de 1988, ocorreu um processo de proliferação de formas participativas na gestão pública e de inovações democráticas que o colocaram na vanguarda internacional da participação institucionalizada. Sem dúvida o OP é o maior responsável por esse efeito-demonstração que ganhou projeção internacional (SINTOMER; HERZBERG; ALLEGRETTI, 2012).

As inovações institucionais mais significativas – os orçamentos participativos, os conselhos gestores de políticas públicas e/ou conselhos de direitos, as

---

(3) Para uma análise crítica das teorias elitistas/realistas da democracia e a defesa dos supostos da democracia deliberativa baseados em Habermas, ver Avritzer (1996).

conferências e os planos diretores municipais – experimentadas pela democracia brasileira nas últimas décadas tiveram distintas origens. Os OP surgiram e se expandiram a partir da ascensão eleitoral do Partido dos Trabalhadores (PT). Já os conselhos de políticas públicas, as conferências e os planos diretores surgiram ou como produto de legislação, garantidos pela Constituição Federal de 1988 e outros dispositivos legais, ou como produto da ação de movimentos sociais na esfera da sociedade civil (BORBA, 2011).

Inicialmente, a literatura dedicada ao estudo dessas inovações institucionais se concentrava em investigar essas experiências no escopo de uma singularidade institucional, isto é, os focos eram os estudos de caso ou estudos comparados, no campo de ação de uma mesma instituição. Mais recentemente, um segundo movimento está direcionado a comparar instituições diferentes, seja sem definir um conceito unificador para elas (LÜCHMANN; BORBA, 2007), seja fazendo uso do conceito de instituições participativas (IP), como é o caso de Avritzer (2008), Pires e Vaz (2010) e Lavalle e Isunza Vera (2011).

No caso das IP, um dos primeiros esforços em delimitar o conceito encontra-se em Avritzer (2008), para quem a teoria democrática da segunda metade do século XX operou com uma definição bastante limitada de instituições políticas. Segundo o autor, o elemento central da institucionalidade esteve concentrado na existência de uma legislação formal sobre o funcionamento das instituições.

Convencionalmente, as instituições se referem a entidades estatais (tribunais, assembleias legislativas, burocracias), assim como a regras (constituições, leis, regulamentos) que estruturam a ação social e política (HELMKE; LEVITSKI, 2006). Avritzer (2008) lembra que, embora se admita a presença de regras informais no interior das instituições políticas, a literatura sobre o tema se concentrou, de modo predominante, em regras informais no interior de instituições políticas *formal ou legalmente constituídas*. O autor tece, então, duas críticas:

[...] a primeira crítica diz respeito ao fato de um conjunto de instituições participativas no Brasil não estão nem formal nem legalmente constituídas e, no entanto, pautam um conjunto de comportamentos e expectativas importantes dos atores sociais. A segunda crítica está relacionada à própria abrangência do conceito de instituição política que, via de regra, não trata das práticas participativas, mas apenas das instituições resultantes do processo de autorização da representação (PITKIN, 1967). Implicitamente, ao excluir as formas de participação do *hall* das instituições, esta literatura continua operando com uma oposição entre participação e institucionalização (HUNTINGTON, 1969) que há muito tempo não é capaz de gerar um entendimento adequado do fenômeno da participação (AVRITZER, 2008, p. 45).

O conceito de instituições participativas surge, então, como contraposição ao reducionismo identificado pelo autor na noção formal de instituição. Assim, as instituições participativas podem ser conceituadas como espaços em que é possí-

vel que cidadãos e/ou associações da sociedade civil deliberem acerca dos resultados do processo de tomada de decisões políticas (AVRITZER, 2008).]

Tratando do mesmo tema das IP nos marcos da noção de pluralidade da representação, Lavalle e Isunza Vera (2010, p. 19), entendem que

“trata-se de um processo de inovação democrática, entendido como a “criação institucional que vai além da promulgação de formas de participação cidadã direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, onde se articulam modalidades contínuas – não extraordinárias – de incidência social sobre o poder público e seu aparato administrativo, incluindo o próprio sistema político”<sup>4</sup>

Instituições participativas, como conselhos gestores de políticas públicas, conferências, participação cidadã na definição do orçamento público, entre outros, nos três níveis de governo (municipal, estadual e federal), permitem a incorporação de uma dimensão até então ausente da democracia representativa: processos deliberativos que transcendem os momentos eleitorais e propiciam alternativas de inclusão dos interesses dos grupos organizados no cotidiano da esfera política, fomentando, paralelamente, a organização política destes grupos e criando novas formas de mediação representativa entre Estado e sociedade.

Conforme ainda Pires e Lopez (2010), as IP são formas de participação política e são consideradas como instituições por envolverem um conjunto de regras que regem a atividade social e política, tal qual instituições políticas mais tradicionais (eleições, casas legislativas, legislatura, sistema legal, etc.). Além disso, instituições participativas, por meio de suas instâncias representativas ou combinadas com forma diretas – formalmente organizadas e ligadas a estruturas estatais –, proporcionam a vocalização de demandas, discussão pública e formação de acordos a partir de cidadãos e grupos organizados da sociedade (PIRES; LOPEZ, 2010).

## A ABORDAGEM RELACIONAL: DO ASSOCIATIVISMO ÀS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

A introdução da abordagem relacional no Brasil iniciou na década de 2000 em torno dos temas da ação coletiva, do associativismo e do estatuto da “sociedade civil”, que havia ganhado grande destaque explicativo tanto para o processo de democratização, nos anos 1990, como para o papel do associativismo nos processos participativos e nas relações com o Estado.

---

(4) Todas as traduções de citações aqui constantes foram feitas pelos autores, especialmente para uso neste capítulo.

Embora contanto com a contribuição decisiva de estudiosos dos EUA sobre a questão da ação coletiva, como ver-se-á adiante, não se pode dizer que essa abordagem seja inédita nas ciências sociais. De forma simplificada, a noção de que a realidade social é ontologicamente interdependente dos indivíduos constitui-se no princípio básico das ciências sociais. Não obstante, não foi e não é incomum concepções teóricas e epistemológicas que reproduzem interpretações de caráter substancialista ou essencialista na análise social. Contrariamente, é possível afirmar que uma perspectiva relacional tem nos nomes dos sociólogos Norbert Elias (2004, 2008) e Pierre Bourdieu (1990) as maiores contribuições contemporâneas. Não há espaço aqui discorrer sobre suas elaborações teóricas.

No caso brasileiro, as abordagens relacionais passaram a se destacar no cenário acadêmico a partir do debate sobre a ação coletiva, o associativismo e a participação social, em especial envolvendo relações entre Estado e sociedade civil. Em geral, essas abordagens não se filiavam a uma perspectiva teórica em particular, embora apresentassem certos elementos em comum, tanto nas suas críticas em relação à literatura produzida nos anos 1980 e 1990, acerca dos movimentos sociais e da sociedade civil, como na sua busca por novas perspectivas teóricas e metodológicas voltadas à compreensão dos atores associativos e da sua participação na esfera pública (TIRELLI, 2014). Não obstante, as obras de alguns autores dos EUA tiveram algum nível de influência, embora não de forma homogênea. Cientistas sociais como Tarrow (2007), Tilly (2006), McAdam, McCarthy e Zald (1999), apresentaram inovações analíticas sobre os processos associativos justamente a partir do registro relacional. Para essa vertente, a chave explicativa principal da agência coletiva consiste em analisar as relações de interdependência entre as ações coletivas e as instituições políticas.

Por meio da teoria *Contentious Politics* (McADAM; TARROW; TILLY, 2009)<sup>5</sup> – cuja chave conceitual é a noção de *oportunidades e restrições políticas* para a ação coletiva – a análise assenta-se nas interrelações dos agentes e nas múltiplas determinações do processo político, incluindo os processos não institucionalizados.

Na década de 2000, como citado, a abordagem relacional foi incorporada em vários estudos sobre ação coletiva e associativismo no Brasil (LAVALLE, 2011; HOUTZAGER, LAVALLE; ACHARYA, 2004; SILVA, 2006, 2010; ABERS; BÜLLOW, 2011; MARQUES, 1999). Destaca-se, também, a sua presença na crítica que se inicia sobre o possível estatuto *per se* democratizante atribuído à sociedade civil nos processos de democratização que se realizaram na América Latina e no Leste Europeu nos anos 1990 (LAVALLE, 1999, 2003). A crítica problematizou as suposições essencialistas e homogeneizantes que haviam prevalecido na década ante-

---

(5) A teoria do *Contentious Politics* representa certa evolução da análise da Teoria do Processo Político. Sobre uma síntese das abordagens desta última ver Alonso (2009).

rior, influenciados principalmente pela teoria habermasiana. Suposições estas que presumiam uma relação dicotômica entre Estado e Sociedade Civil, sendo esta última a dimensão societária portadora de virtudes cívicas capazes de gerar os *inputs* democratizantes. (LAVALLE, 2003).

Embora a abordagem relacional esteja voltada, nos estudos acima citados, para a ação coletiva ou para a participação social (institucionalizada ou não), entende-se a pertinência de sua adaptação para a investigação sobre um conjunto de instituições participativas pertencentes a um mesmo campo de políticas públicas, como é o caso dos conselhos envolvidos na política de habitação popular em Porto Alegre. Entende-se que a abordagem relacional oferece vantagens metodológicas justamente por contemplar as inter-relações, as mútuas influências, e as múltiplas dimensões, na configuração e moldagem dos canais de participação citados e seus atores sociais, assim como dessas instâncias com os atores do Estado.

Presume-se que a compreensão dos dilemas da política de habitação popular, na longa trajetória participativa de Porto Alegre, precisa ser estudada não de forma isolada – a exemplo dos estudos de caso sobre cada um dos Conselhos ou do papel do Estado, em que pesem as contribuições que trazem – mas sim mediante uma abordagem histórica sobre a configuração relacional dessa complexa arena participativa em torno do campo da política para a habitação popular. A abordagem relacional, entretanto, será utilizada aqui no sentido metafórico como um método a iluminar o processo investigativo, e não a partir de técnicas específicas já consagradas nessa perspectiva, como é o caso da técnica de redes sociais.

## TRAJETÓRIA DE FORMAÇÃO DOS TRÊS CONSELHOS

A fim de delimitar o objeto desse artigo, torna-se importante caracterizar, sinteticamente, a trajetória da formação das principais instituições participativas (CMDUA, COP e COMATHAB) relacionadas à política de habitação popular em Porto Alegre e a configuração das relações de poder entre elas. Opta-se por uma apresentação que respeita a ordem cronológica da criação dos Conselhos.

### O CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E AMBIENTAL (CMDUA)

Para abordar a origem do CMDUA em Porto Alegre, importa, inicialmente, tratar do desenvolvimento deste conselho, tendo como base a criação do primeiro Plano Diretor da cidade, instituído em 1959. Conforme destaca Cruz (2012), esse plano foi somente aprovado depois de um longo período (1914 a 1959) de estudos

e projetos acerca da cidade, bem como após o estabelecimento de um corpo técnico especializado no governo municipal. Apesar de estruturar o espaço urbano de Porto Alegre, o plano seguiu as práticas anteriores de regulação e controle das edificações e das atividades na cidade, tornando obrigatório o cumprimento de algumas regras, sobretudo aos setores privados, relacionados à construção civil.

Com o intuito de revisar o já defasado Plano Diretor de 1959, foi aprovado, no ano de 1979, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), cuja ratificação incluiu, pela primeira vez, os núcleos de moradia de população de baixa renda, passando estes a fazer parte da “ordem urbanística” do Plano Diretor através das Áreas Funcionais de Recuperação Urbana (ARFU). Contudo, o processo de elaboração e aprovação do PDDU revelou uma concepção tecnocrática que orientou os dirigentes políticos e o corpo técnico da Prefeitura, beneficiando os interesses dos grandes grupos imobiliários, financeiros e da construção civil (ALFONSIN, 2000). Essa questão fica evidente no trecho abaixo:

Independentemente das críticas teóricas que possam ser feitas ao instrumento, é preciso dizer que sua eficácia foi praticamente nula. Apenas umas poucas AFRUS foram instituídas ao longo de mais de 20 anos de vigência do 1º PDDU. Vê-se então, que o preconceito com as “favelas” era, de fato, bastante arraigado dentre os técnicos que conduziam o Planejamento Urbano do município nas décadas de 70 e 80. Além de secundarizar, no corpo da legislação, um problema que saltava aos olhos na cidade, os técnicos deixaram de aplicar o único instrumento existente para lidar com os assentamentos auto-produzidos (ALFONSIN, 2000, p. 149).

No PDDU, a escolha da metodologia que envolvia reformular o Plano Diretor não teve a participação da sociedade civil. Cruz (2012) ressalta a pouca abertura ao debate sobre questões fundamentais acerca do processo de construção da cidade. Por exemplo, inexistência do conhecimento de qual a metodologia mais adequada para abranger os atores no processo, quais seriam os temas a serem discutidos, quem deveria realizar o diagnóstico e a formulação das propostas e de que maneira as propostas seriam escolhidas. A elaboração desse plano, frisa o autor, não foi apresentada à sociedade, participando apenas das propostas aqueles designados pelo governo, nesse caso, um coordenador e um grupo técnico encarregados dos temas a serem discutidos e, posteriormente, aprovados.

A partir dos anos 1990 passou a ocorrer, em Porto Alegre, os chamados Congressos da Cidade<sup>6</sup>. No ano de 1993, através do Programa Cidade Constituinte, espaço em que representantes da sociedade civil discutiram diretrizes ligadas ao planejamento urbano, foi promovido o 1º Congresso da Cidade. O Congresso

(6) O 1º, 2º, 3º e 4º Congressos da Cidade ocorreram, respectivamente, nos anos de 1993, 1995, 2000 e 2003, nas quatro gestões da Administração Popular. O 5º Congresso ocorreu em 2011, na gestão do Prefeito José Fortunati, do PDT, representando a nova coalização política que passou a governar Porto Alegre desde 2005 até os dias de hoje.



possibilitou abertura à participação da sociedade e se destinou a estabelecer os princípios norteadores do desenvolvimento da cidade (BANCO MUNDIAL, 2008).

Em 1995, ocorreu o 2º Congresso da Cidade, centrado no debate acerca de um novo plano diretor para Porto Alegre. Entre os anos de 1999 e 2000, foi realizado o 3º Congresso da Cidade. O resultado foi a aprovação, em 1999, do novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) e a reformulação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA). Em 2003, realizou-se o IV Congresso da Cidade, no qual destacou-se um diagnóstico sobre as instâncias da democracia participativa em Porto Alegre (ALFONSIN, 2003).

Para além dos Congressos da Cidade ocorridos na década de 1990, foi realizada, por iniciativa do COMATHAB e do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), no ano de 1997, a 1ª Conferência Municipal de Habitação (COMHAB), cuja finalidade era a de analisar e discutir a situação habitacional de Porto Alegre e propor alternativas aos programas habitacionais para a promoção do direito à moradia e à cidade. Esse processo participativo veio a consolidar, aprovar e instruir um conjunto de propostas que dariam suporte à discussão e posterior aprovação da reforma do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA), em 1999 (PÓLIS, 2004)<sup>7</sup>.

Também por iniciativa do COMATHAB e do DEMHAB, foi realizada, no ano de 1997, a 1ª Conferência Municipal de Habitação (COMHAB), cuja finalidade era analisar e discutir a situação habitacional de Porto Alegre e propor alternativas aos programas habitacionais para a promoção do direito à moradia. Esse processo participativo veio a consolidar, aprovar e instruir um conjunto de propostas que dariam suporte à discussão e posterior aprovação da reforma do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA), em 1999 (PÓLIS, 2004).

A partir do PDDUA ocorreu a adoção da noção de “planejamento estratégico” para a cidade. Foi concebida uma ideia de zoneamento flexível com previsão de zonas mistas e corredores de desenvolvimento, com a incorporação dos diversos instrumentos de reforma urbana regulamentados na Lei Orgânica do Município (LOM) de 1990. Em 2000, o PDDUA reformulou o então Conselho do Plano Diretor, passando este a ser denominado de Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA), o qual foi sancionado pela Lei Complementar nº 434/1999 (BAIERLE, 2007). Destaca-se a ampliação da participação social com a criação dos Fóruns Regionais de Planejamento (FRP), conforme oito regiões na

---

(7) Vale ressaltar que o processo de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental ocorreu com resistências e dificuldades em sua condução. Além do largo tempo entre a aprovação na 1ª Conferência Municipal de Habitação e sua execução, setores técnicos propuseram, nas primeiras propostas metodológicas do plano, a exigência de que os futuros participantes do conselho do PDDUA tivessem escolaridade superior (FEDOZZI; MARTINS, 2002).

cidade (aproveitando-se a regionalização existente do OP), cuja atribuição é a de discutir as questões urbanas regionais e encaminhá-las ao CMDUA pelos conselheiros eleitos<sup>8</sup>. Essa mudança na composição e no funcionamento do CMDUA permitiu a incorporação ao conselho de 1/3 de representantes eleitos pelos FRP (PMPA, 2012a).

Em termos legais, Porto Alegre incluiu no PDDUA instrumentos normativos e jurídicos relacionados ao desenvolvimento urbano, à regularização fundiária e aos programas habitacionais de interesse social previstos no Estatuto da Cidade, a partir da Lei nº 19.257/2001<sup>9</sup>. Todavia, alguns instrumentos anteriormente regulamentados por legislação municipal – LOM de 1990 e outras leis – passaram a apresentar discordâncias em relação ao conceito e as finalidades do desenvolvimento urbano propostos no Estatuto da Cidade, os quais ainda não foram adaptados à nova legislação (PÓLIS, 2004).

Na reforma do ano de 2000, o CMDUA, um espaço privilegiado para os projetos de interesse dos setores empresariais vinculados à construção civil e ao capital imobiliário e fundiário, principalmente pela atuação do Sindicato das Indústrias da Construção Civil (SINDUSCON), assumiu novas competências, passando a decidir sobre uma série de questões. Dentre elas está a fiscalização da aplicação do chamado Solo Criado<sup>10</sup>, cujos recursos obtidos deve destinar-se ao FMD, hoje ao FMHIS, para a construção de moradias populares.

O CMDUA é constituído por 28 (vinte e oito) membros titulares e seus suplentes, designados pelo Prefeito Municipal, com renovação bienal. Dentre eles, nove são representantes do governo (dos níveis federal, estadual e municipal); nove das entidades profissionais (entidades empresariais, em especial da área da construção civil, e entidades ambientais e instituições científicas); nove

(8) As oito regiões foram constituídas pelo agrupamento de cada duas regiões do OP próximas fisicamente a partir das dezesseis regiões que formam a sua regionalização na cidade.

(9) O Estatuto da Cidade atribui à União a competência para legislar sobre normas gerais de direito urbanístico, para legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, e para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte urbano (PÓLIS, 2004). Todavia, cabe aos municípios a incorporação desses instrumentos em seus Planos Diretores e a execução dos mesmos na política urbana. Sobre um balanço crítico da aplicação do Estatuto da Cidade e da agenda da reforma urbana no Brasil ver Maricato (2011) e Rolnik (2009)

(10) O recebimento do Solo Criado se dá quando o empreendedor constrói acima do índice de aproveitamento do solo estabelecido na legislação para a área. O valor a ser recebido pelo município está relacionado apenas ao que ultrapassa esse índice. Essa lei permite que o município receba, na forma de venda do aumento do índice de aproveitamento do solo e do estoque construtivo da área, indenização pelos investimentos feitos na área. Os recursos oriundos do pagamento por Solo Criado eram destinados ao FMD (ROCHA, 2007). Atualmente, os recursos auferidos com a aplicação do Solo Criado são reservados ao FMHIS.

da comunidade (oito das Regiões de Gestão do Planejamento e um da temática do Orçamento Participativo *Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano Ambiental* – OCDUA); acrescido do secretário(a) de Planejamento Municipal (SPM) que preside o CMDUA<sup>11</sup>. Uma característica relevante diz respeito a quem pode presidir o conselho, o qual deve ser necessariamente um representante do Estado, mais precisamente um titular da SPM. No CMDUA, segundo o regimento interno, é de responsabilidade do presidente propor para discussão, revisão e deliberação as pautas das reuniões.

Quanto aos FRPs, estes são autônomos e possuem regimento interno que estabelece seu funcionamento. São órgãos consultivos sobre projetos urbanos de cada região e cujas deliberações devem ser encaminhadas por meio do representante do Fórum que participa do CMDUA. Reunindo-se quinzenalmente, os fóruns são formados por um conselheiro (representante do CMDUA), dois suplentes e os delegados que representam as entidades participantes do Fórum. As eleições para os FRPs ocorrem de dois em dois anos, quando se escolhe o conselheiro para o CMDUA, suplentes e delegados (OLIVEIRA FILHO, 2009).

A criação dos FRPs tornou importante a questão do planejamento urbano na agenda dos fóruns regionais do OP, antes praticamente inexistente, com exceção do Bairro Lomba do Pinheiro, quando foi desenvolvido um planejamento participativo antes mesmo da aprovação do PDDUA (BAIERLE, 2007). Para o autor, a ideia dos FRPs era a de equilibrar a correlação de forças dentro do CMDUA, já que os representantes da sociedade, advindos das Regiões da OP, teriam representação garantida no Conselho.

Na prática, contudo, as entidades empresariais e profissionais, juntamente com vereadores ligados à construção civil, ao perceberem essa ampliação da participação como ameaça à sua hegemonia, passaram a se mobilizar e a participar das eleições nas regiões para a escolha dos representantes dos Fóruns. A forma de mobilização desses setores vem adquirindo um caráter nada democrático. O ápice ocorreu nas últimas eleições, em 2016, conforme relata Paulo Guarnieri<sup>12</sup>:

Os Conselheiros das comunidades foram eleitos de forma muito truculenta, com manipulações grosseiras realizadas por agentes públicos lotados nas estruturas administrativas regionais da Prefeitura (CAR), articulados aos agentes políticos que atuam nas regiões do Orçamento Participativo e a vereadores financiados pela Construção Civil. Tomamos um vareio.

---

(11) Reunindo-se na sede da Secretaria de Planejamento Municipal (SPM), o conselho conta com uma adequada estrutura de apoio (sala própria), tendo ainda à sua disposição uma secretária executiva, um assistente administrativo e três estagiários para o auxílio das funções administrativas.

(12) Ex-Presidente da UAMPA e hoje presidente da Associação de Moradores do Centro Histórico. Membro do coletivo A Cidade que Queremos. A passagem refere-se a uma entrevista concedida aos autores no coletivo. A Cidade que Queremos, em 03/06/2016.

Dentre as manipulações referidas acima foi público o uso de veículos para o deslocamento de eleitores a fim de votar em Fóruns (FRP) que não correspondiam aos seus locais de moradia. O episódio revelou o baixo controle social do processo.

Oliveira Filho (2009) avalia que a mobilização das entidades empresariais nos FRPs e o posicionamento favorável às suas demandas resultam na aprovação de projetos que beneficiam esses setores no CMDUA. Além disso, a forma como os projetos são avaliados pelo CMDUA tem evidenciado práticas de cooptação e controle das decisões. Conforme avalia o ex-conselheiro que representava a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN) no CMDUA:

**Todas as decisões são favoráveis ao Sinduscon. Durante a eleição eles trabalharam pra colocar os caras deles nessas regiões, que são solidários aos que eles fazem [...] na hora que tu faz a ata, desse lado aqui, os votos são a favor, agora desse lado aqui, os votos são contra, então só vai lá e assina, como se todos tivessem assinado, e eu sou obrigado a colocar “contra” do lado [...] Quando termina a ata já tem o parecer do processo, a ata deveria ditar a votação do processo tal foi tanto a tanto, mas não se faz isso.** Então, nos pareceres de cada processo que já tem o parecer é submetido a votação [...] e só aparece o nome dos favoráveis. [...] tem pedido de vistas, mas se eu peço vistas, nem uma sequer aceitaram [...]. **É fato, não discutem os problemas. Se algum empreendimento vai apresentar um novo projeto, sempre vai ser aprovado** (OLIVEIRA FILHO, 2009, p. 223-4; grifos nossos).

54

Por outro lado, as possibilidades de discussão do planejamento urbano para a cidade também são limitadas pelas concepções e práticas dos campos com “interesses” antagônicos no CMDUA. Como frisa Baierle (2007, p. 77), para a maioria dos “[...] setores comunitários tanto faz o que os empresários pretendem para as áreas nobres da cidade [...] Da mesma forma, para os setores empresariais, não interessa muito em saber o que o governo e as comunidades pretendem nas periferias”. Esse particularismo se reflete no planejamento, que acaba por reproduzir a fragmentação das intervenções urbanas na cidade. De uma parte, são previstos projetos urbanísticos de interesse social nos bairros mais pobres de Porto Alegre, reproduzindo a segregação social e, de outra parte, são mudados os índices relativos às construções nas áreas “nobres”, ou é utilizada a figura dos “Projetos Especiais” para os interesses do capital imobiliário na cidade.

Conforme avalia Paulo Guarnieri<sup>13</sup>

É na liberação dos Projetos Especiais de Impacto Urbano que são realizados os acordos econômicos entre os empreendedores e os gestores públicos. Aí é que se estabelecem as concessões a serem realizadas pelo Poder Público ao empresariado, visando a promoção do Desenvolvimento Urbano. O curioso é que aqui não ocorrem contrapartidas ou medidas mitigatórias de impacto

---

(13) Entrevista concedida aos autores.

urbano, como preconiza a Lei Federal. Muito além disto, estes instrumentos urbanísticos deletérios à cidade, ao serem aprovados, constituem-se em mecanismos utilizados para tergiversar a Lei Federal que institui Outorgas Onerosas de Alteração de Uso e do Direito de Construir, como fonte de recursos para a promoção da Habitação de Interesse Social e da Proteção e Preservação Ambiental. Esta, com certeza, é a maior fonte de geração de mais valia urbana existente na cidade e, conseqüentemente, a maior provedora dos Fundos de Campanha.

Originalmente proposto como um mecanismo de regulação da utilização intensiva de infra-estrutura urbana, o PDDUA, através do CMDUA, se converteu em um instrumento que propicia a efetivação de demandas dos setores empresariais, ao passo que projetos de interesse público mais geral, como as Áreas Especiais de Interesse Cultural (AEICs)<sup>14</sup>, são deixados de lado. No ano de 2006, salienta Baierle (2007), 45 áreas foram identificadas e mais 35 haviam sido propostas para tornarem-se AEICs. Como boa parte delas encontrava-se em bairros de alto valor imobiliário, os setores empresariais questionaram os estudos encomendados.

Além da composição do Conselho, seu funcionamento excessivamente burocrático é também apontado como um obstáculo à discussão da política urbana de forma mais global. Da mesma forma são apontadas limitações quanto à informação e à comunicação dos processos no CMDUA, não havendo comunicação institucional das decisões do Conselho (BAIERLE, 2007; OLIVEIRA FILHO, 2009).

Para concluir essa breve análise a respeito do CMDUA, Oliveira Filho (2009) aponta que, apesar do discurso favorável à participação da sociedade, as decisões dentro do conselho são pouco democráticas, além de favorecerem a manutenção das estruturas e posições que já existem na instância. A forte atuação do Executivo municipal no CMDUA tem permitido controlar administrativamente os processos decisórios, restringindo a participação da sociedade civil no conselho. De acordo com o autor, o que se observa é a existência de um sistema de decisão burocratizado e centralizado, orientado ao atendimento de demandas empresariais e governamentais, excluindo a sociedade nas deliberações e decisões.

## ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE E O SEU CONSELHO - COP

A partir da chegada da Frente Popular (PT e PCB) ao Executivo municipal, em 1989, criou-se um contexto propício para a participação civil nos assuntos da gestão pública em Porto Alegre. Esse novo contexto político foi favorecido pela existência, desde a década de 1970, de movimentos sociais de caráter territorial,

---

(14) As AEICs são áreas que apresentam ocorrência de Patrimônio Cultural, cuja preservação deve evitar a perda ou o desaparecimento das características que lhes conferem peculiaridade (BAIERLE, 2007).

em bairros e vilas de baixa renda e da periferia, e que vinham se mobilizando pelo acesso à infra-estrutura e serviços urbanos (GUARESCHI, 1980; FERRETI, 1984).

Assim, a Administração Popular, como ficou conhecida, passou a fomentar, juntamente com a União de Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), as associações de bairros, os Conselhos Populares e as Articulações Regionais, e outros movimentos sociais, além da discussão sobre o orçamento municipal. O processo participativo iniciou em 1989, sob condução da Secretaria Municipal de Planejamento, que na época era o órgão responsável pela gestão urbana, por meio do Plano Diretor e seu Conselho, e também pela gestão orçamentária do município. No decorrer desse primeiro ano, as lideranças das entidades comunitárias e o governo municipal iniciaram o debate acerca dos pontos centrais a comporem um orçamento que fosse participativo, delineando um primeiro plano conjunto de investimentos – o Plano de Obras. Entretanto, o início da experiência fracassou e causou desestímulo à participação. Em primeiro lugar, porque a situação financeira da PMPA era adversa, tornando o Plano de Obras inadequado à realidade. Em segundo lugar, porque a SPM e seu corpo técnico demonstraram despreparo para lidar com a nova realidade participativa. A prevalência de concepções tecnocráticas mostrou-se um obstáculo para a mudança de paradigma (FEDOZZI, 2000). Por essa razão, e não sem rupturas no próprio interior do PT, o governo realizou uma reforma no setor: criou-se o GA-PLAN e a CRC, ambos ligados diretamente ao Gabinete do Prefeito. O primeiro, com funções de elaboração, coordenação e controle do orçamento a partir do princípio participativo. O segundo, com funções de coordenação da política de participação e das relações externas do governo com os representantes das comunidades. Ambos, conjuntamente, passaram a coordenar o processo participativo orçamentário, agora com a autoridade do centro político do governo.

Foi nesse contexto – permeado pela inexperiência de todos os atores envolvidos e por tensões e disputas políticas – que, gradativamente, foi sendo construído o que veio a ser denominado de Orçamento Participativo. Através de assembleias abertas em cada região, os cidadãos passaram a expressar suas demandas por investimentos. Em 1989, apenas 400 pessoas participaram das assembleias, mas viriam a eleger os primeiros representantes das regiões. Com o amadurecimento institucional do processo, essa primeira comissão deu origem ao Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento, o atual Conselho do Orçamento Participativo (COP), principal instância do OP (FEDOZZI, 1997, 2000; ABERS, 1997). Ao mesmo tempo, gradativamente, foi construída a estrutura da participação e seu método de funcionamento, assim como a metodologia para a escolha das prioridades orçamentárias, em especial no item de investimentos.

Três princípios orientaram o processo do desenho institucional do OP que se constituiu como uma forma de co-gestão: 1) estabelecimento de regras universais de participação em espaços institucionais e regulares de funcionamento; 2)

definição dos recursos para investimentos que se referem a um ciclo anual de orçamentação municipal e; 3) processo descentralizado de decisão, dividido em 16 regiões orçamentárias na cidade e, a partir de 1994, também em seis Plenárias Temáticas<sup>15</sup> (ABERS, 1997; FEDOZZI, 1997, 2000).

Com alterações em seu formato, o ciclo anual do OP – modificado em 2012 – está, agora, vinculado à preparação e à votação das leis orçamentárias municipais, consistindo em três etapas e duas modalidades de participação: i) *regional*, que se relaciona às demandas territorializadas; ii) *temática*, que debate temas específicos. Com base nestas duas modalidades, são realizadas as Assembleias Regionais e Plenárias Temáticas, constituindo-se essas na 1ª etapa. Depois, são formadas as instâncias de participação, tais como o Conselho do Orçamento Participativo (COP) e os Fóruns de Delegados, os quais fazem parte da 2ª etapa. Por fim, é discutido o orçamento e aprovado o Plano de Investimentos pelo COP, finalizando a 3ª etapa do OP de Porto Alegre (FEDOZZI, 2000).

Dentre essas instâncias o COP apresenta maior grau de institucionalização, já que está submetido a um conjunto de normas e regras (Regimento Interno) (LÜCHMANN, 2002). O COP tem em sua composição atual 46 membros, com 44 destes eleitos pelas Assembleias Regionais e Plenárias Temáticas (dois titulares e dois suplentes), um representante da UAMPA e um representante do Sindicato dos Municipários de Porto Alegre (SIMPA). Além disso, dois representantes do governo fazem parte do COP, embora formalmente não tenham direito a voto, o que não quer dizer que o governo municipal não tenha alto poder de influência no processo.

Mesmo que os demais conselhos, o CMDUA e o COMATHAB, tenham se constituído em importantes instâncias de participação, um dos fóruns mais atuantes na área da habitação popular foi e ainda é o OP. A regularização fundiária, o apoio à autoconstrução (cooperativas) e a produção de moradias para camadas de baixa renda foram as reivindicações priorizadas no OP desde seu surgimento. Dentre os anos de 1990 e 2000, a regularização fundiária foi escolhida como uma das três prioridades do OP, superando o saneamento básico e a pavimentação (LAY; OLIVEIRA, 2007; FEDOZZI, 2002; BAIERLE, 2007; PMPA, 2011a).

Sem intenção de realizar um balanço da ação do COP, entende-se importante ressaltar alguns dos principais limites que têm sido apontados por estudos<sup>16</sup>.

---

(15) Após negociações realizadas entre o Executivo e representantes das comunidades, a cidade foi regionalizada para efeitos metodológicos do OP. Primeiro, em cinco regiões e, após, em dez regiões, e, por fim, em 16 regiões (FEDOZZI, 1997). A partir de 2007, houve o acréscimo da região Ilhas. Antes, as Ilhas pertenciam à Região 1 do OP (Humaitá-Navegantes/Ilhas). Com a criação da nova região, o OP passou de 16 para 17 regiões. Sobre a metodologia para distribuição dos recursos adotada pelo OP, ver Abers (1997) e Fedozzi (1997, 2000).

(16) A perda de qualidade do OP de Porto Alegre se tornou notória a partir de 2000 (última gestão do PT) e vem sendo ampliada durante os governos da nova coalizão partidária que



Uma das características da dinâmica do Conselho diz respeito à discussão e decisão sobre obras sem que haja debate sobre o conteúdo das políticas públicas de cada setor para a cidade. Da mesma forma, observa-se, na trajetória da história do OP, drástica supressão da informação e discussão sobre obras e projetos de importância para toda a cidade. A inexistência de debate sobre as obras previstas para a Copa do Mundo de Futebol (2014) são um exemplo disso. Da mesma forma ocorre com a execução de grandes obras e projetos que não são oriundos das reivindicações comunitárias do OP, e cujo conhecimento e decisão ocorre no CMDUA. Essa dissociação no tratamento das questões urbanas, além de ser prejudicial para o planejamento urbano da cidade, constitui-se em um limitador da qualidade da participação e da própria aprendizagem cidadã dos participantes.

Outra característica se refere ao não reconhecimento, por parte dos membros do COP, do papel dos conselhos municipais que têm menor poder de mobilização social e menor *status político*. Os conselhos que não contam com uma base social ativa apresentam ainda maiores dificuldades em estabelecer relações positivas com o OP (ALFONSIN, 2003). Apesar de iniciativas mais recentes, a exemplo da formação do Fóruns dos Conselhos, a participação institucional em Porto Alegre ainda está distante de uma forma de funcionamento mais sistêmica.

Por fim, cabe ressaltar a constituição de um processo de elitização política dos conselheiros do COP, modificando a relação histórica entre representantes e representados (FEDOZZI; MARTINS, 2015). A elitização política significa a ausência de renovação dos conselheiros no COP e uma relação de distanciamento e de autonomia desses representantes diante das bases regionais e temáticas, modificando a intensidade do controle social e da prestação de contas. A diminuição da taxa de renovação dos conselheiros foi de 75% em 2000, enquanto em 2008 foi de apenas 34% (Cidade, 2008). Em 2000, apenas 2,2% dos conselheiros havia sido eleito cinco vezes ou mais. Em 2009, passou para 14,1% (FEDOZZI et al., 2013).

A consagração desse processo de elitização política ocorreu com a mudança regimental aprovada pelo COP no ano de 2008, que permitiu a reeleição permanente dos conselheiros. E isso sem consulta e autorização dos representados (FEDOZZI; LIMA, 2015). Interessante notar que a reeleição permanente não encontra ressonância nos participantes das Assembleias do OP: 48% opinou pela restrição do número dos mandatos (somando-se as opções “apenas uma vez” ou “com prazo limitado”) contra 37,8% favoráveis à reeleição (14,1% N/R) (FEDOZZI et al., 2013). Essa mudança contraria o ideário presente da gênese do OP, calcado que estava na crítica aos “vícios” da democracia representativa liberal.

---

assumiu a Prefeitura a partir de 2005. Sobre a análise da crise e da desconfiguração do modelo do OP, ver Baierle (2007), Rennó e Souza (2012) e Fedozzi (2015a, 2015b).



## O CONSELHO MUNICIPAL DE ACESSO À TERRA E HABITAÇÃO (COMATHAB)

Como consequência das atividades do Programa de Regularização Fundiária (PRF), criado em 1990, nos anos da primeira gestão da Frente Popular (1989-1992), surgiu o Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação (COMATHAB), em 1993 (ALFONSIN, 2000). A criação do PFR decorreu da histórica demanda pelo acesso à terra e pela regularização das áreas ocupadas nas décadas anteriores e que foram apresentadas como reivindicações pelas comunidades nas primeiras reuniões do OP nas regiões da cidade.

O Conselho foi criado junto à Secretaria de Planejamento Urbano (SPM) sob um contexto político de certa adversidade por parte importante do corpo técnico da Secretaria. Inicialmente, ele não foi formalizado. Posteriormente, a aprovação da Lei Complementar nº 337/1995 criou e regulamentou o (COMATHAB), na segunda gestão da Administração Popular, quando este passou para a estrutura do DEMHAB (ALFONSIN, 2000; BORBA; ALFONSIN; GONZÁLEZ, 2007).

Em termos legais, as principais atribuições do COMATHAB estão relacionadas à deliberação de questões relativas ao acesso à terra e moradia, à gestão do Fundo Municipal de Desenvolvimento (FMD), à proposição de Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS)<sup>17</sup> e a fiscalização das ações da política de habitação na cidade. Ainda no ano de 1995, o FMD foi regulamentado, sendo previsto que a destinação dos recursos do fundo fosse voltada à política habitacional de baixa renda, incluindo-se os programas de regularização fundiária, as despesas cartoriais relativas a isso, a recuperação de cortiços, etc. As AEIS foram também instituídas nesse ano, visando facilitar a regularização urbanística e a manutenção de populações em áreas ocupadas irregularmente (ALFONSIN, 1997; 2000; PÓLIS, 2004). Dentre as principais funções que cabe ao COMATHAB está a de fiscalizar o FMD. Esse Fundo foi instituído pela Lei nº 7.592/1995, com a função de dinamizar as ações relacionadas à habitação e articular os demais instrumentos urbanísticos que estavam em fase de implantação na cidade (ALFONSIN, 2000). Constituiu-se, portanto, em importante instrumento para a política habitacional de interesse social no município. Os recursos do FMD deveriam ser oriundos de diversas fontes, as quais se destacam: a taxa de licenciamento das construções imobiliárias; os recursos obtidos com a venda do Solo Criado<sup>18</sup>, os pagamentos dos beneficiários da Concessão do Direito Real de Uso; auxílios estaduais, nacionais e/ou internacionais; recursos obtidos com a aplicação

(17) As Áreas Especiais de Interesse Social são aquelas destinadas à produção e à manutenção de Habitação de Interesse Social, com normas próprias de uso e ocupação do solo.

(18) O Solo Criado é um instrumento urbanístico, cuja função é regular o uso do solo e possibilitar a um empreendedor construir acima do coeficiente (índice construtivo privado) que lhe é garantido por lei, adquirindo-o do município. Em algumas zonas da cidade, o índice privado, somado ao Solo Criado (índice público), poderá chegar a 2,00 e, em outras, a 3,00, desde que atendidos os parâmetros de densificação estabelecidos pelo PDDUA.

do IPTU progressivo no tempo sobre os vazios urbanos. Competia ao COMATHAB definir, em conjunto com o OP e o CMDUA, a aplicação dos recursos do FMD.

Em decorrência da lei que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (Lei Federal n° 11.124, de 2005), o FMD foi substituído pelo Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS). Todavia, a gestão do FMHIS passou a ser de incumbência do Conselho Gestor do FMHIS<sup>19</sup>, órgão de caráter deliberativo, que deve cumprir o que determina a Lei Federal<sup>20</sup>.

Para entender a dinâmica de ação do COMATHAB, faz-se necessário compreender o ciclo informal constituído para a tomada de decisão sobre a política de habitação popular em Porto Alegre. Primeiramente, as demandas comunitárias são apresentadas nas instâncias do OP a cada ano. Portanto, são nas assembleias e nos fóruns regionais e temáticos do OP que propostas de regularização fundiária, aquisição de áreas e/ou produção de lotes/unidades habitacionais são definidas como prioridade para a gestão pública. Conforme as regras e os critérios para a alocação dos recursos de investimentos orçamentários do OP, no caso de o tema da habitação ficar entre as três primeiras demandas prioritárias da cidade<sup>21</sup>, haverá a previsão de recursos para essa área de investimentos. Após a definição do montante de recursos disponíveis pela Prefeitura terem sido estabelecidos para a habitação, cabe ao DEMHAB, juntamente com o Gabinete de Programação Orçamentária (GPO), definir, *segundo as demandas apresentadas pelo OP*, as obras e serviços a serem realizados. É nesse momento que o COMATHAB pode passar a atuar. Isso é, somente após as deliberações do COP é que o COMATHAB tem a oportunidade de influenciar as decisões sobre os investimentos orçamentários a serem realizados para a habitação popular na cidade. Todavia, como ver-se-á adiante, mesmo essa função calcada nos investimentos orçamentários, e não em programas e políticas habitacionais, encontra dificuldades.

Em termos gerais, a dinâmica de ação do Conselho é avaliada como sendo de baixa efetividade e de recursos escassos de poder (BAIERLE, 2007; PÓLIS, 2004). Várias razões são apontadas para explicar esse fenômeno. Dentre as quais, se destacam: a ausência de poder deliberativo sobre temas centrais da política ha-

---

(19) O Conselho Gestor do FMHIS é composto de forma paritária por nove conselheiros do COMATHAB (três representantes do governo, três representantes de entidades de classe e três representantes do movimento popular comunitário), sendo que os representantes das entidades de classe e da sociedade civil são indicados pelas Câmaras do COMATHAB, ao passo que os representantes governamentais são indicados pelo Poder Executivo municipal.

(20) A presidência do Conselho Gestor do FMHIS é exercida pelo Diretor-Geral do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB).

(21) Conforme a média ponderada do total dos três primeiros temas escolhidos como prioritários em cada uma das 17 Regiões e seis Temáticas do OP.

bitacional de caráter social; a duplicidade de atribuições com o Conselho Gestor do FMHIS, assim como o papel centralizador exercido pelo DEMHAB; conflitos de competências e menor poder de ação frente às outras duas instâncias da participação institucional, que também tratam ou interferem no tema da habitação social: o COP e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Conforme avaliou a ONG Pólis (2004, p. 100),

**A primeira [limitação] é que o COMATHAB embora sendo órgão deliberativo, não atua como tal.** Ainda não está resolvida a questão de duplicidade de atribuições ou o sobreamento com o [...] [Conselho Gestor do FMHIS]. Por lei as principais atribuições do COMATHAB estariam relacionadas à deliberação nas questões do acesso à terra e moradia, a gestão do FMD, e a fiscalização e controle sobre as ações da política habitacional. Também existem alguns sobreamentos com CMDUA e com o COP. Caberia ao COMATHAB propor o plano de aplicação do FMD, principal instrumento para a efetivação do papel deliberativo do COMATHAB. Enquanto esta discussão não evoluiu seu papel se esvazia frente a potencialidade prevista em lei. **[A segunda limitação é que] [...] todo o investimento municipal passa pela priorização e aprovação do OP gerando o esvaziamento da função do COMATHAB que seria propor a aplicação dos recursos do FMD** (grifos nossos).

Como se sabe, o grau de poder real de decisão e de influência das instâncias participativas depende, em muito, do lugar que elas ocupam no processo decisório das políticas públicas dos órgãos estatais. Esse lugar pode ser central ou periférico. Nesse sentido, e apesar das lutas históricas de movimentos sociais pela demanda da habitação em Porto Alegre, como visto, os dados e as avaliações de membros do COMHATAB indicam que este não detém o reconhecimento político capaz de caracterizar uma participação real nas políticas do DEMHAB. O Conselho é periférico no sistema decisório e seu papel parecer ser meramente formal.

Em estudo sobre o perfil da habitação social em Porto Alegre, realizado pela ONG Pólis (2004), os membros do conselho relataram que, embora o COMATHAB tivesse como prerrogativa legal a função de deliberar sobre diretrizes, planos e programas, bem como fiscalizar a execução da política, ele não atuava como tal e que os instrumentos que deveriam ser acompanhados e avaliados pelos conselheiros, a exemplo do FMD/FMHIS e do Banco de Terras<sup>22</sup>, não eram levados às pautas do conselho. Além disso, não eram trazidos para o conselho os dados referentes à execução orçamentária do Plano de Investimentos (PI), o qual sintetiza as demandas a serem implementadas pelo governo a partir das assembleias do OP, e tampou-

---

(22) Para Baierle (2007, p. p. 65) é significativo “[...] por exemplo, que [as diversas gestões municipais] julguem impróprio divulgar os dados do Banco de Terras do município (Lei Complementar n. 269/92) aos membros do Conselho [...]”, por causa do risco de ocupações, “[...] como se a burocracia que administra os dados ou os próprios membros do governo fossem, em princípio, mais confiáveis”.

co a prestação de contas do FMD/FMHIS era de conhecimento dos conselheiros. De fato, a incumbência desses assuntos, conforme o próprio governo, caberia ao DEMHAB ou ainda ao Conselho Gestor do FMHIS, o que revela um papel centralizador do Executivo municipal ao não reconhecer as funções legais e políticas do COMATHAB. Nesse sentido, o fato de a presidência do COMATHAB ser exercida por um representante da sociedade civil, parece ser funcional: a direção do DEMHAB não assume a responsabilidade direta pelo COMATHAB, e este, por sua vez, não possui poder suficiente para impor o exercício de seu papel.

Segundo Nalin (2007), a ação do DEMHAB com o Conselho é pautada pela ausência de informações relativas à execução de programas habitacionais na cidade, dificultando o papel do COMATHAB no processo decisório da área. Conforme aponta o ex-presidente do COMATHAB, José Luis Espírito Santo,

[...] [um] ponto negativo que eu considero de extrema importância é a falta de repasse de informações. O poder público, especificamente o DEMHAB, que é o executor da política, não discute com o COMATHAB suas ações e não repassa as informações, para melhorar o planejamento, principalmente nesta administração<sup>23</sup>. Enquanto presidente do Conselho preciso pesquisar o que está acontecendo junto às lideranças comunitárias ou através dos conselheiros do OP. Aliás, o Departamento deveria nos consultar antes de qualquer medida a ser executada, o que não está acontecendo. Este [...] [procedimento] está previsto no Plano Diretor de Porto Alegre, na Lei que instituiu o Conselho, bem como atualmente é uma das exigências do Ministério das Cidades [...] (NALIN, 2007, p. 141).

A discussão das demandas habitacionais diretamente com as comunidades deslegitima o COMATHAB como instituição participativa e impõe dificuldades para que ele possa exercer sua função de deliberar sobre diretrizes, planos e programas, assim como fiscalizar a execução da política habitacional de interesse social.

Outros fatores ligados à própria dinâmica do Conselho têm sido elencados como limitadores de sua efetividade. O esvaziamento da função do COMATHAB também ocorre porque os conselheiros deixam de priorizar questões mais importantes, como o debate e as decisões sobre o conjunto da política de habitação popular, para tratar de assuntos pontuais, relativos a casos específicos (BAIERLE, 2007, p. 65). O COMATHAB possui três Câmaras: de Regularização Fundiária e Urbanização; de Planejamento e Desenvolvimento; e de Fiscalização. Na Câmara de Regularização Fundiária e Urbanização, a discussão é limitada às questões específicas, a exemplo das áreas em processo de regularização fundiária, que somente são aceitas pelo governo até o número de 100 a cada ano. Essas áreas abrangem apenas de 20% a 30% da demanda por regularização fundiária na cidade, mas re-

---

(23) A administração a que o presidente do COMATHAB se referiu era a do então Prefeito Municipal José Fogaça (PPS, e após PMDB), que administrou Porto Alegre entre os anos de 2005 e 2009.

presentam o limite da execução prática, segundo tem afirmado o Executivo nas reuniões com as comunidades. Ocorre que as deliberações no COMATHAB se resumem ao andamento desses processos, o que é muito moroso e acaba esvaziando a participação (BAIERLE, 2000).

Por fim, cabe ressaltar outro fator de alta relevância que caracteriza o processo de participação na política de habitação popular em Porto Alegre. Conforme ressaltou a pesquisa da ONG Pólis (2004), os entrevistados do COMATHAB apontaram a *inexistência de articulações institucionais para a execução de programas vinculados à habitação social*. Além das sobreposições de competências com o Conselho Gestor do FMHIS, com o CMDUA e com o COP, as disputas entre membros dessas instâncias, sejam de caráter político-partidário, sejam disputas pelo maior poder de influência nas decisões, impedem a atuação integrada entre as instituições participativas relacionadas à habitação social.

Todas essas questões contribuem para que, na configuração da participação social da política pública de habitação popular em Porto Alegre, o Conselho se situe com uma IP com menor recursos de poder e de *status* político

## AS RELAÇÕES ENTRE AS TRÊS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS QUE TRATAM DO TEMA DA HABITAÇÃO POPULAR EM PORTO ALEGRE SEGUNDO A OPINIÃO DOS PARTICIPANTES

Para fins do presente objeto do estudo, entendeu-se também importante conhecer a opinião dos participantes dos três conselhos CMDUA, COP e COMATHAB. Para tal, procedeu-se a uma pesquisa quantitativa com seus integrantes<sup>24</sup>. Procurou-se obter a opinião sobre: i) a capacidade de influenciar as decisões; ii)

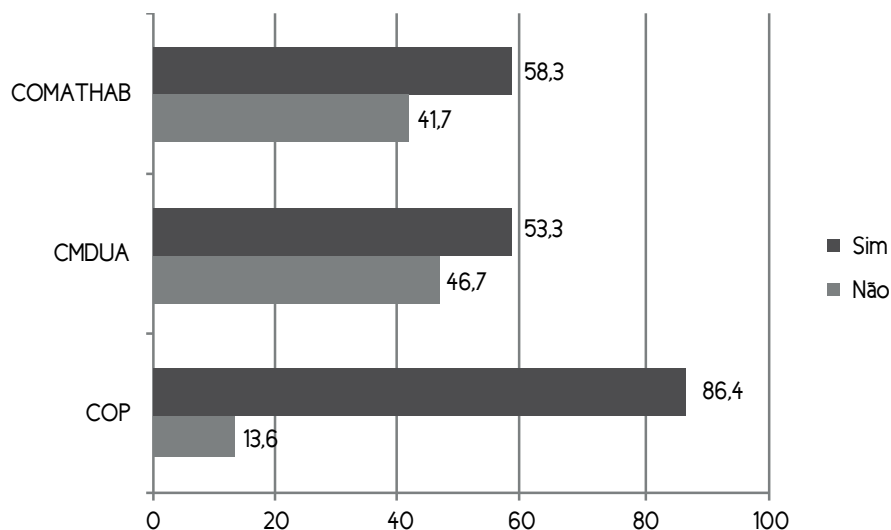
---

(24) Na etapa quantitativa da pesquisa, optou-se por estudar uma amostra representativa da população dos três conselhos em foco. A partir da população de 101 conselheiros titulares (27 do COMATHAB, 28 do CMDUA e 46 do COP), aplicou-se a fórmula para cálculo de amostras finitas, definindo-se um nível de confiança de 95% e margem de erro de 10%. Assim, obteve-se uma amostra constituída por 49 casos distribuídos percentualmente pelos três conselhos, isto é, 12 no COMATHAB (quatro representantes do Estado, quatro representantes da sociedade civil e quatro representantes de entidades de classe), 15 no CMDUA (cinco representantes do Estado, cinco representantes da sociedade civil e cinco representantes de entidades de classe) e 22 no COP. O questionário contou com 20 perguntas fechadas, de múltipla e única escolha, aplicado durante as reuniões dos conselhos em 2013. Em seguida, estes foram tabulados e analisados por meio do software Statistical Package for the Social Sciences (SPSS). Na análise dos dados foram utilizados alguns procedimentos estatísticos, a exemplo da tabulação cruzada de variáveis e da análise de frequência relativa (percentual).

a instância mais influente nas decisões ligadas à área de habitação popular; iii) o papel desempenhado pelo conselho no setor a que está vinculado; iv) o papel do conselho na resolução de problemas concernentes à habitação popular na cidade.

No que se refere à influência das três IP nas decisões ligadas à política de habitação popular, sobressai o percentual de respondentes do COP (86,4%) que afirmam ser esse o conselho capaz de influenciar as resoluções. Apesar de haver uma maioria percentual no COMATHAB e no CMDUA, que também entende exercer influência, destaca-se o alto percentual de respondentes, tanto no COMATHAB (41,7%), quanto no CMDUA (46,7%), que declararam não haver capacidade de influência de ambos os conselhos em termos de decisões ligadas aos problemas habitacionais em Porto Alegre (Figura. 1).

Figura 1: Influência dos conselhos nas decisões ligadas à habitação popular em Porto Alegre (%)



Fonte: Lima (2014).

Por outro lado, de forma comparativa, perguntados sobre quais as instâncias que mais influenciam nas decisões que se relacionam à habitação social, note-se que 68,2% dos conselheiros no COP avaliam o conselho como o mais influente nas decisões ligadas à habitação popular. Já quando se analisa as respostas do COMATHAB, obtém-se uma proporcionalidade de conselheiros que afirmam ser o CMDUA (33,3%) e o DEMHAB (33,3%) as instâncias com maior influência, enquanto no caso do CMDUA, os respondentes declararam ser o conselho do qual participam (33,3%) o espaço de maior poder de decisão nas questões relacionadas à habitação popular em Porto Alegre (Tab. 1).

Tabela 1 – Instância mais influente nas decisões ligadas à habitação popular (%)

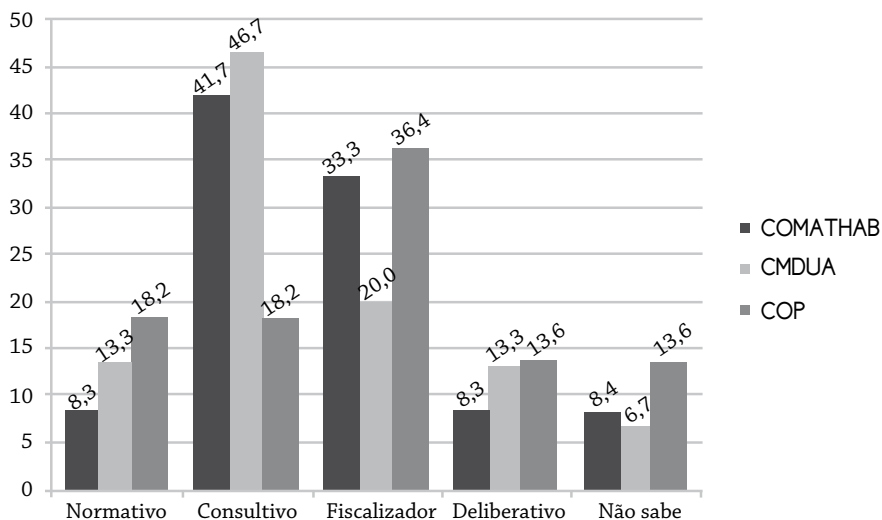
	COMATHAB	CMDUA	COP
CMDUA	33,3	33,3	13,6
COMATHAB	25,1	13,3	4,5
COP	8,3	26,7	68,2
DEMHAB	33,3	26,7	13,6
TOTAL	100,0	100,0	100,0*

Fonte: Lima (2014).

\* Dado numérico arredondado.

Em se tratando da questão do caráter das IPs na questão da habitação de interesse social em Porto Alegre, nota-se um predomínio do caráter *consultivo* na avaliação dos respondentes do COMATHAB (41,7%) e do CMDUA (46,7%) (Fig. 2). Já no COP, as menções dos respondentes atribuem uma função fiscalizadora ao conselho (36,4%). É relevante ainda observar o percentual de conselheiros que declararam não saber a função do conselho em aspectos relacionados à habitação popular, tendo-se 8,4% no COMATHAB, 6,7% no CMDUA e 13,6% no COP.

Figura 2 – Caráter das IPs na política de habitação popular em Porto Alegre (%)



Fonte: Lima (2014)

Com o intuito de descobrir mais que um simples padrão de resposta “sim ou não” no que se refere à capacidade de influência dos conselhos na política habitacional, foi indagado aos conselheiros acerca da incidência das IP nas decisões

dos problemas habitacionais na cidade, baseando-se em quatro opções disponíveis, quais sejam, “o conselho é fundamental”, “o conselho influencia pouco”, “o conselho não influencia” e “não sabe”, como demonstra a Tabela 3.

Assim, os conselheiros do COMATHAB (58,3%) e do CMDUA (40%) responderam que o conselho influencia pouco na resolução de problemas relacionados à área da habitação social em Porto Alegre. O COP apresenta alto percentual de respondentes (72,7%) afirmando que o conselho é fundamental para solucionar questões vinculadas à habitação popular. Essa percepção a respeito do papel do conselho é coerente com o fato de considerá-lo a instância mais influente nas decisões ligadas à habitação social na cidade.

Tabela 2 – Papel do conselho na resolução de problemas ligados à área da habitação popular em Porto Alegre (%)

	COMATHAB	CMDUA	COP
O CONSELHO É FUNDAMENTAL	16,7	26,7	72,7
O CONSELHO INFLUENCIA POUCO	58,3	40,0	22,7
O CONSELHO NÃO INFLUENCIA	25,0	33,3	-
NÃO SABE	-	-	4,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0*

Fonte: Lima (2014).

Nota: (-) Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

\* Dado numérico arredondado

Nota-se que a área da habitação popular em Porto Alegre tem sido marcada por uma diversidade de interesses, por situações conflituosas, por processos de negociação e recursos que favorecem as instituições participativas com maior poder e/ou influência nessa arena de políticas públicas. O antagonismo não é evidenciado apenas entre as IPs constituídas por perfil social distinto – onde são viabilizados interesses de classe –, a exemplo do CMDUA *versus* OP e COMATHAB, mas também entre os espaços que, em tese, foram criados para permitir a inclusão dos setores populares excluídos nas decisões das políticas públicas por moradia. Nesse último caso, também fica evidente as contradições entre o OP e o COMATHAB.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse estudo analisou as instituições participativas que atuam na área da política pública de habitação popular em Porto Alegre, quais sejam, o COMATHAB,



o CMDUA e o COP. A partir do método sócio-histórico, do conceito de Instituições Participativas e da abordagem relacional, o objeto do estudo esteve focado na gênese, na trajetória histórica e na relação entre os três conselhos citados.

Pode-se dizer que os recursos de poder político, financeiros e organizativos que o COMATHAB, o CMDUA e o COP dispõem a seu favor permitem explicar a posição que cada conselho ocupa na arena decisória da área, os quais, por sua vez, expressam as assimetrias quanto à capacidade de influência de cada conselho na política de habitação popular na cidade. Os conselheiros do CMDUA ocupam posições de maior capacidade de influência na gestão pública de Porto Alegre, isto porque as decisões relacionadas à habitação popular tomadas no CMDUA e, posteriormente, acatadas pelo Executivo municipal, priorizam projetos pautados pelos segmentos *estatal e do mercado*, e não pelos segmentos populares, que se encontram mais organizados no COP. Em relação ao COMATHAB, há uma desigualdade de recursos contundente, a qual pode ser explicada por diversos fatores. Em primeiro lugar, a Administração Municipal – independentemente do partido político à frente do Executivo, bem como dos dirigentes que estão à frente do DEMHAB – pouco valoriza a atuação do conselho, preferindo discutir as demandas por habitação diretamente com o público-alvo. Há uma longa tradição, desde a ditadura militar, de utilizar o DEMHAB como base para carreiras políticas.

Em segundo lugar, ainda que o COMATHAB tenha atribuições definidas em lei, a sobreposição de instâncias de participação ajuda a consolidar um papel secundário a este conselho dentro da arena política da área. Por fim, o COMATHAB está em franca desvantagem em relação ao CMDUA e ao COP, uma vez que os meios que o conselho dispõe a seu favor são limitados e restritos, tanto no que se refere aos recursos materiais, organizacionais e financeiros, *quanto no tocante aos recursos políticos e simbólicos*, resultando em uma baixa institucionalização do conselho no conjunto do arranjo institucional construído na trajetória da participação relacionada à política de habitação popular em Porto Alegre.

Nas situações de conflito entre o COMATHAB, CMDUA e o COP, percebe-se que há atribuições que deveriam estar na alçada do COMATHAB, mas estão no campo de ação do CMDUA e do COP. Por exemplo, ao COMATHAB cabe participar do plano de aplicação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), principal instrumento para o financiamento da política habitacional direcionada à população de baixa renda. No entanto, o que ocorre é que boa parte do investimento municipal relacionado à habitação para as camadas populares passa pelo DEMHAB e pelo OP gerando, conseqüentemente, o esvaziamento da função do conselho (PÓLIS, 2004; BAIERLE, 2007). É nítido, nesse sentido, a secundarização e, no limite, o alijamento do papel que cabe ao COMATHAB.

O que chama a atenção nas relações entre as instâncias é, sobretudo, a ausência de integração e de valorização do COMATHAB por parte dos integrantes do

COP. Em primeiro lugar, porque o tema do direito à moradia foi e é uma das principais demandas que esteve na origem do próprio OP. Nessa longa jornada, a reivindicação pela regularização fundiária gerou uma nova institucionalidade na gestão pública, da qual a criação do COMATHAB é fruto. O arcabouço administrativo e jurídico-político criado favoreceu, em tese, ir além das demandas pontuais do OP. Formalmente, foram criadas condições para o desenvolvimento de uma política para o direito à moradia inserida na agenda urbana da cidade.

Não obstante, a grande maioria das lideranças do OP (salvo exceções de ativistas persistentes, quase solitários, no COMATHAB) parece não ter evoluído a ponto de incorporar esses avanços na agenda das lutas urbanas. O mesmo ocorre com a parca mobilização dos integrantes do OP no processo de eleição para os FRPs do CMDUA, embora aqui também haja exceções tanto de setores que se mobilizam para defender candidatos vinculados ao capital imobiliário, como de setores vinculados à luta por políticas universalistas de bem-estar urbano. Enfim, os dados indicam a prevalência de uma concepção e de uma prática particularista ou pontual, embora legítima, e de curto prazo no OP. Assim, para além de paradoxos da arquitetura institucional da participação construída em Porto Alegre, que não evoluiu para algo próximo a um sistema, o que se apresenta é a disputa pelo poder de influenciar decisões sobre demandas por habitação social de curto prazo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca Neaera. Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RGS. **Anais do 7º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional** (ANPUR). Recife: MDU/ UFPE, 1997.

ABERS, R.; BÜLLOW, M. V. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n.28, p.52-84, set./dez. 2011.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. 1 ed. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE - Observatório de Políticas Urbanas, 1997.

\_\_\_\_\_. **Da invisibilidade à regularização fundiária**: trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre. Dissertação (Mestrado) apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 310 páginas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2000.

\_\_\_\_\_. Diagnóstico sobre os mecanismos da Democracia Participativa em Porto Alegre. **IV Congresso da Cidade**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre: SPM, Relatório não publicado, 2003.

ALMEIDA, Débora C. Rezende de; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. O potencial dos conselhos de políticas na alteração da relação entre Estado e sociedade no Brasil. In: **Programa de Formação de Conselheiros Nacionais** (Org.), pp. 88-114. Controle público e democracia. Belo Horizonte: UFMG, v. 6, 2010.

ALONSO, Ângela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. **Lua Nova**, São Paulo, n.76, p. 49-86, 2009.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública** (UNICAMP), v. 14, p. 43-64, 2008.

AVRITZER, L. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

\_\_\_\_\_. O Conselho de Habitação de Porto Alegre-RS. In: CYMBALISTA, Renato. **Conselhos de habitação e desenvolvimento urbano**. São Paulo: Pólis, 2000, p. 30-33.

\_\_\_\_\_. **Lutas urbanas em Porto Alegre: entre a revolução e o transformismo**. Porto Alegre: Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, 2007.

BANCO MUNDIAL. **Para um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre**. Relatório N° 40144 – BR. Nova Iorque: Banco Mundial, 2008.

BARBER, B. R. **Strong democracy: participatory politics for a new age**. Berkeley: University of California Press, 2003.

BORBA, Julian. Participação política como resultado de instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. 1 ed. Brasília: IPEA, v. 7, p. 65-76, 2011.

BORBA, Sheila Villanova; ALFONSIN, Betânia de Moraes; GONZÁLEZ, Sylvia Antunes. Análise de experiências alternativas de habitação popular em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre. In: CARDOSO, Adauto Lucio (org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: ANTAC, 2007.

BOURDIEU, Pierre. *The logic of practice*. Stanford: Stanford University Press. 1990

CÔRTEZ, Soraya Maria Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. 1 ed. Brasília: IPEA, v. 7, p. 137-150, 2011.

CRUZ, Milton. **A representação de cidade e de planejamento urbano em Porto Alegre**: Estado, mercado e sociedade civil em disputa pela representação legítima. Tese de Doutorado. PPGS/UFRGS. 342 páginas. Porto Alegre: UFRGS, 2012.

CUNHA, Eleonora. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, R. (org). **Efetividade das Instituições participativas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. p. 297-321

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.

DAHL, R. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Ed. USP, 1997

ELIAS, Norbert. **A Sociedade dos Indivíduos**: A questão cardeal da sociologia. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2004.

\_\_\_\_\_. **Introdução à Sociologia**. Lisboa: Edições 70, 2008.

FEDOZZI, Luciano Joel. **Orçamento Participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.

\_\_\_\_\_. Participación contra-hegemónica, efecto-demostración y desconstrucción del modelo. In: CARRION, F.; PONCE, P. (coords.), **Giro a la izquierda em los gobiernos locais de America Latina**, p. 179-212. Quito: Quinta Avenida, 2015b.

\_\_\_\_\_. **O poder da aldeia**: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

FEDOZZI, L; MARTINS, André L.B. Trajetória do Orçamento Participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. **Lua Nova**, São Paulo, vol. 95, pp. 181-223, 2015a.

\_\_\_\_\_. A invenção permanente da democracia: contribuições à discussão sobre o presente e o futuro do OP de Porto Alegre. In: VERLE, João; BRUNET, Luciano (org.), **Construindo um novo mundo**. Avaliação da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre – Brasil. Porto Alegre: Guayí, 2002.

FERRETTI, Rosemary Brum. **Uma casa nas costas. Análise do movimento social urbano em Porto Alegre 1975-1982**. Porto Alegre, 1984. Dissertação de Mestrado. PPGS. IFCH/UFRGS. 372 páginas.

GUARESCHI, Pedrinho A. **Urban social movements in brazilian squatter settlements**. Tese (Doutorado). Winsconsin: University of Winsconsin Madison, 1980.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Censos Demográficos**. Brasília. 2000, 2010

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. **Informal institutions and democracy**: lessons from Latin America. Baltimore: John Hopkins UP, 2006.

HOUTZAGER, P. P.; LAVALLE, A.G.; ACHARYA A. Atores da sociedade civil e atores políticos. Participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004.

LAVALLE, A; ISUNZA VERA, E.. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática. *Lua Nova*, nº 84, 2011.pp. 353-364.

LAVALLE, Adrián Gurza. Crítica ao modelo da nova sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 47, p. 121-135, 1999.

\_\_\_\_\_. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. **Novos Estudos**, n. 66, p. 91-109, jul. de 2003.

LAY, Maria Cristina Dias; OLIVEIRA, Carina Hamm de. A produção da habitação social em Porto Alegre, seu desenvolvimento e contradições. In: **VII Workshop Brasileiro de Gestão do Processo de Projetos na Construção de Edifícios**, 2007, Curitiba. VII Workshop Brasileiro de Gestão do Processo de Projetos na Construção de Edifícios. Curitiba: CESEC - UFPR, v. 1. p. 98-103, 2007.

LIMA, Priscila Gualberto de. Instituições Participativas e Habitação Popular: o arranjo institucional participativo vinculado à luta por habitação popular em Porto Alegre (RS). Tese de Doutorado. PPGS/UFRGS, 2014, 231 pág.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. 2002. Tese (Doutorado) apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 346 páginas. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2002.

LÜCHMANN, Lígia Helena H.; BORBA, Julian. Orçamento participativo: uma análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. In: BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia Helena H.(org.). **Orçamento participativo**: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. 1 ed. Florianópolis: Insular, v. 1, p. 21-59, 2007.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar. 1978.

MCADAM, D.; McCARTHY, J.; ZALD, M. **Movimientos sociales**: perspectivas comparadas. Madrid: Istmo, 1999.

MCADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. Para mapear o confronto político. **Lua Nova**, São Paulo, n. 76, p. 11-48, 2009.

MARICATO, E. **O impasse da Política Urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes. 2011.

MARQUES, Eduardo César. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.14, n.41, p. 45-67, outubro de 1999.

NALIN, Nilene Maria. **Os significados da moradia**: um recorte a partir dos processos de reassentamento em Porto Alegre. Dissertação (Mestrado) apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 215 páginas. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2007.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo. **A participação popular no planejamento urbano**: a experiência do plano diretor de Porto Alegre. 2009. Tese (Doutorado) apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 362 páginas. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

PATEMAN, C.. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIRES, Roberto; LOPEZ, F. G. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (org.). **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. 1 ed. Brasília: IPEA, v. 3, p. 565-588, 2010.

PIRES, Roberto; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Cortez Editora, v. 1, p. 222-265, 2010.

PMPA (Prefeitura Municipal de Porto Alegre). **Prioridades temáticas**: 1992-2012. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=27](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=27)> Acesso em: 12 dez. 2011a.

\_\_\_\_\_. **Plano municipal de habitação de interesse social**: etapa II (diagnóstico do setor habitacional de Porto Alegre). Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu\\_doc/diagnstico\\_porto\\_alegre.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/diagnstico_porto_alegre.pdf)> Acesso em: 16 dez. 2012.

PÓLIS. **Perfil da habitação de interesse social em Porto Alegre**. Porto Alegre: novembro de 2004. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu\\_doc/texto\\_final\\_completo\\_volume\\_1\\_corrigeido.doc](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/texto_final_completo_volume_1_corrigeido.doc)>. Acesso em: 27 nov. 2011.

PONTUAL, Pedro. Desafios à construção da democracia participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. **Cadernos da Cidade**, Porto Alegre, v. 12, n. 14, 2008. Disponível em: <[http://www.fe.unb.br/ejagestao/file.php/3/Biblioteca\\_virtual/Desafios\\_a\\_construcao\\_da\\_democracia\\_participativa\\_no\\_Brasil.pdf](http://www.fe.unb.br/ejagestao/file.php/3/Biblioteca_virtual/Desafios_a_construcao_da_democracia_participativa_no_Brasil.pdf)> Acesso em: 6 jun. 2011.

RENNÓ Lúcio; SOUZA Aílton. A METAMORFOSE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: MUDANÇA DE GOVERNO E SEUS EFEITOS EM PORTO ALEGRE. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 20, n. 41, p. 235-252, fev. 2012

ROCHA, Cristiano Silva da. **Regularização fundiária em Porto Alegre**: um estudo da distribuição espacial. Dissertação (Mestrado) apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geociências, 221 páginas. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2007.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: Limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. Rio de Janeiro: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.11; n.2, nov. p.31-50. 2009.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p.156-178, jul./ dez. 2006.

\_\_\_\_\_. De volta aos movimentos sociais? Reflexões a partir da literatura brasileira recente. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 46, n. 1, p. 2-9, jan./abr. 2010.

SCHUMPETER, J. **Capitalism, Socialism and Democracy**. New York: Harper & Row, 1975

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; ALLEGRETTI, G.; Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no Mundo - um convite à cooperação global. **Diálogo Global**, nº 25. Alemanha: Engagement Global GmbH. 2012.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista Sociologia Política**, v. 25, p. 209-213, 2005.

TARROW, Sidney. **O poder em movimento**. Petrópolis: Vozes, 2009.

TILLY, Charles. **Regimes and Repertoires**. Chicago: The University Chicago, 2006.

TIRELLI, Cláudia. **As contribuições da sociologia relacional para as análises das organizações sociais do campo da assistência**: o caso da Rede Parceria Social/RS. REDES - Rev. Des. Regional, Santa Cruz do Sul, v. 19, ed. especial, p. 25-43, 2014.

WEBER, M. O socialismo. In: GERTZ R, E. (org.) **Max Weber & Karl Marx**. São Paulo: Hucitec, 1994.