

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

DEMOCRACIA E CIDADANIA

**Estudo sobre a relação entre os moradores
da Vila Jardim e a Prefeitura Municipal de Porto
Alegre no processo de regularização fundiária**

BERNADETE MARIA KONZEN

Orientador: Professor Ivaldo Gehlen

Porto Alegre, 2000.

DEMOCRACIA E CIDADANIA:

Estudo sobre a relação entre os moradores da Vila Jardim e a Prefeitura Municipal de Porto Alegre no processo de regularização fundiária

BERNADETE MARIA KONZEN

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Sociologia.

Orientador: Professor Ivaldo Gehlen

Porto Alegre, 2000.

Bernadete Maria Konzen

**DEMOCRACIA E CIDADANIA:
Estudo sobre a relação entre os moradores
da Vila Jardim e a Prefeitura Municipal de Porto
Alegre no processo de regularização fundiária**

Esta dissertação foi julgada e aprovada para a obtenção do grau de Mestre em Sociologia no Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Porto Alegre, 28 de dezembro de 2000.

BANCA EXAMINADORA:

Professor Doutor Ivaldo Gehlen
Universidade Federal do Rio Grande
do Sul

Orientador

Professora Doutora Cinara Lerrer
Rosenfield
Universidade Federal do Rio Grande
do Sul

Professor Doutor Enno Dagoberto
Liedke Filho
Universidade Federal do Rio Grande
do Sul

Professor Doutor José Luiz Bica
de Melo
Universidade do Vale do Rio dos
Sinos

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e aos professores de pós-graduação, que cooperaram para que este estudo pudesse ser feito, especialmente ao Professor Ivaldo Gehlen, que soube orientar e que, com seu saber, contribuiu para a construção deste conhecimento; aos amigos e amigas que me apoiaram nesta tarefa; à minha família, principalmente à minha filha Ana Maria, pelo incentivo nas horas difíceis; aos companheiros da Vila Jardim, pela confiança e amizade que depositaram ao longo dos anos; e a todos que, de alguma forma, auxiliaram para que este estudo pudesse ser realizado.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar a relação estabelecida entre a Prefeitura Municipal de Porto Alegre e os moradores da Vila Jardim à luz dos conceitos de cidadania e democracia, identificando os resultados obtidos através das representações dos agentes, de suas práticas, e a forma como essas ações vão se modificando no curso dessas relações. Os dados obtidos através de documentos, entrevistas e observação participante possibilitaram analisar o estudo de caso considerando o conceito de democracia de Alain Touraine e indicam limites concretos identificados no processo participativo desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, na experiência de Regularização Fundiária junto à Vila Jardim, apontando, ainda, obstáculos a serem superados para que os movimentos sociais atuem enquanto representação política nos espaços de disputa da chamada “esfera pública”. Conclui-se confrontando os avanços e os limites da experiência de participação implementada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, indicando a necessidade de qualificação do processo participativo, ampliando o controle social do Estado e impulsionando a relação autônoma entre os sujeitos sociais envolvidos, isto é, sociedade política, Estado e sociedade civil.

ABSTRACT

The main purpose of this work is to analyze the relationship established between the City Hall of Porto Alegre and the dwellers from Vila Jardim under the light of citizenship and democracy concepts, identifying the results obtained by the representatives of the agents, their practices, and the manner in which these actions are being modified in these on going relationships. Data obtained by documents, interviews and participant observations made the analyses possible under Alain Touraine's democracy concept, which highlights the concrete limits of the participatory process developed by the Municipality of Porto Alegre on behalf of the Land Regularization Programme designed to Villa Jardim. The study points out the obstacles that must still be overcome to make feasible a broader participation of the social movements in the spaces where public disputes occur. The conclusions indicate the limits and the advancements of the democratic experience implemented by the City Hall of Porto Alegre, pointing out the necessary qualification of the participatory process, extending the social control of the State, spring-boarding the autonomous relationship among the involved social subjects, which are the State, the civil and the political societies.

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabelas

Tabela 1 - Levantamento dos becos e casas existentes na Vila Jardim — 1964	31
Tabela 2 - Levantamento dos becos e malocas da Vila Jardim — 1973	31
Tabela 3 - Levantamento dos becos e casas existentes na Vila Jardim — 1997	34
Tabela 4 - Manutenção do Processo de Urbanização em Porto Alegre — 1970- -2000	45
Tabela 5 - Diminuição do crescimento populacional em Porto Alegre — 1960- -2000	45
Tabela 6 - Situação final do quadro de andamento da Regularização Fundia- ria em Porto Alegre —1992-96	76

Quadros

Quadro 1 - Setores envolvidos na construção de Porto Alegre — 1994	46
Quadro 2 - Levantamento da situação das vilas que encaminharam como prioridade a Regularização Fundiária — 1992-96	75

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa de localização da Vila Jardim em Porto Alegre	29
Figura 2: Mapa do Loteamento da Vila Jardim	33
Figura 3: Fotografia do acesso a um dos becos da Vila Jardim	37
Figura 4: Mapa da Divisão Regional do Orçamento Participativo de Porto Alegre	57
Figura 5: Fluxograma do Ciclo Anual do Orçamento Participativo de Porto Alegre	59
Figura 6: Estrutura organizativa do processo de Regularização Fundiária	70
Figura 7: Esboço do Projeto de Urbanização do Beco Veiga Cabral	71
Figura 8: Esboço do Projeto de Urbanização do Beco da Paz	72

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH – Banco Nacional da Habitação

Camp – Centro de Assessoria Multiprofissional

CDRU – Concessão do Direito Real de Uso

CE – Ceará

Comathab – Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação

CRC – Coordenação de Relações com a Comunidade

CUR – Coordenação de Urbanização e Regularização

Demhab – Departamento Municipal de Habitação

DMAE – Departamento Municipal de Águas e Esgoto

DMLU – Departamento Municipal de Limpeza Urbana

EVU – Estudo de Viabilidade Urbanística

Fase – Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional

IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

JEC – Juventude Estudantil Católica

JOC – Juventude Operária Católica

JUC – Juventude Universitária Católica

ONG – Organização Não Governamental

PC – Partido Comunista

PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PL – Partido Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PPS – Partido Popular Socialista

PRF – Programa de Regularização Fundiária

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PV – Partido Verde

RS – Rio Grande do Sul

Saju – Serviço de Apoio Jurídico (UFRGS)

SC – Santa Catarina

Smam – Secretaria Municipal de Meio Ambiente

SP – São Paulo

SPM – Secretaria de Planejamento Municipal

UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 TRAJETÓRIA E FORMAÇÃO DO LOTEAMENTO VILA JARDIM	28
2 A ORGANIZAÇÃO DOS MORADORES PARA A MELHORIA EM SEU LOCAL DE MORADIA	39
2.1 Principais instrumentos jurídicos de Regularização Fundiária	41
2.1.1 Zonas Especiais de Interesse Social	41
2.1.2 Concessão do Direito Real de Uso	41
2.1.3 Usucapião	42
2.1.4 Lei Federal nº 6.766, de 1979, e leis municipais de regularização de loteamentos	42
2.2 A Regularização Fundiária em Porto Alegre	43
2.2.1 Modificações nas últimas décadas	44
2.3 A Regularização Fundiária na Vila Jardim	47
2.3.1 Programa de Regularização Fundiária	49
2.4 O Orçamento Participativo de Porto Alegre	52
2.5 A mobilização dos moradores da Vila Jardim junto ao Orçamento Participativo	63

3 AS POTENCIALIDADES E OS LIMITES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁ- RIA	68
4 REFLETINDO A DEMOCRACIA E A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA	79
4.1 A construção dos atores coletivos	79
4.1.1 Universo beneficiado com o Projeto de Regularização Fundiária da Vi- la Jardim	82
4.1.2 A negociação (tensão) com a Prefeitura Municipal (estratégias)	84
4.1.2.1 Estratégia para atingir o critério de carência	85
4.1.3 Definição sobre a aplicação dos recursos públicos	86
4.1.4 Redefinição do projeto de urbanização	95
4.2 A construção da cidadania	95
4.2.1 Moradores como sujeitos sociais	96
4.3 Os limites da democracia participativa na experiência de Porto Alegre ...	101
CONCLUSÃO	105
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	109
ANEXOS	113
Anexo A – Conselho do Orçamento Participativo — Regimento Interno	114
Anexo B – Lei Complementar nº 251, de 1991	117
Anexo C – Composição atual do Orçamento Participativo, Região Leste, Por- to Alegre	123
Anexo D – Relatório de Planejamento da Regularização Fundiária dos Becos da Vila Jardim, 1994	125
Anexo E – Relatório de Planejamento da Regularização Fundiária dos Becos da Vila Jardim, 1995	137

Anexo F – Documento aos Vereadores, entregue pelos moradores dos Becos da Vila Jardim	148
Anexo G – Carta Aberta aos Senhores Juizes, dos moradores dos Becos da Vila Jardim	152
Anexo H – Texto em defesa do Orçamento Participativo, elaborado pelo Vereador José Valdir	155

INTRODUÇÃO

A história da construção da cidadania brasileira é marcada por processos de avanços e recuos de direitos individuais, de livre expressão e de decisão política. Houve períodos em que se caracterizaram intensas mobilizações sociais na conquista de direitos, mesmo que, posteriormente, esses direitos tenham sido promulgados como dádivas governamentais.

Com organização, os movimentos sociais conquistaram poder de pressão política. Como exemplos, podem-se citar os movimentos grevistas, o movimento estudantil, as ligas camponesas no Nordeste, o Movimento dos Agricultores Sem Terra no Rio Grande do Sul, o Movimento pela Educação de Base, os movimentos religiosos católicos, como JEC, JOC e JUC, dentre outros.

A resistência e o enfrentamento ao regime militar mobilizaram a sociedade em um cenário fortemente marcado por torturas, perseguições e supressão de direitos.

A luta pelas **Diretas Já**, exigindo a saída dos militares com a volta das eleições presidenciais, mobilizou o País inteiro. Movimentos como o da Constituinte, a organização das Centrais Sindicais e outros marcaram o cenário político com mobilizações políticas sem precedentes na história brasileira.

Segundo Gonh (1985, p. 111), "(...) havia um clima de esperança, de crença na necessidade da retomada da democracia, na necessidade da participação dos indivíduos na sociedade e na política".

Com o Movimento da Constituinte, instituíram-se instrumentos de participação popular, quais sejam: o *referendum* popular, a lei de iniciativa popular e o plebiscito, associando-se a várias conquistas sociais, que foram bandeiras de luta dos movimentos sociais até então.

Em decorrência do processo político em curso, pós-regime militar, diferentes esferas do poder público redefiniram sua forma de atuação, onde, do não-reconhecimento da existência dos movimentos, o Estado passou a enfatizar a participação da população através de suas entidades representativas, em parceria com o Governo, na distribuição e no controle de algumas políticas públicas. Como exemplos, o programa **Ticket do Leite** e o **Fala Favela**, implantados durante o Governo Sarney, ilustram essa nova forma de relação.

As associações de moradores, clubes de mães e entidades vinculadas à luta pela moradia, dentre outros, passaram a ser reconhecidos enquanto representantes dos interesses da população urbana, sendo, então, convidados a se tornarem "parceiros" do poder público na implementação de suas políticas. Essa modalidade de "participação", ainda que tenha se dado com base em parâmetros estabelecidos pelo Estado, apontou um redimensionamento da inserção dos movimentos sociais no espaço público.

Os resultados dessa nova relação entre Estado e sociedade civil são variáveis. Em alguns casos, os movimentos submeteram-se às políticas implementadas pelo poder público, comprometendo sua autonomia, visando manter boas relações, para que suas reivindicações fossem atendidas. Em outros casos, os

movimentos sociais conseguiram interferir para alterar as prioridades definidas pelo poder público, incidindo na definição e na implementação de programas específicos.

Nesse sentido, parece que são significativas, para análise, algumas experiências de gestão participativa desenvolvidas pelas chamadas Administrações Populares, como as das Prefeituras de Lages e Florianópolis (SC), Diadema e São Paulo (SP), Fortaleza (CE), Pelotas (RS) e, especialmente, Porto Alegre (RS), já em sua quarta gestão administrativa. Em específico, essas prefeituras têm como características comuns a busca e a implementação de algumas práticas de gestão participativa, instituindo canais de participação popular, com o objetivo de democratizar decisões relativas às prioridades de investimentos públicos, aplicação orçamentária e planejamento urbano.

Do ponto de vista da análise sociológica, é possível verificar, nessa trajetória, uma alteração no que diz respeito aos referenciais a partir dos quais foram analisadas as ações protagonizadas pelos movimentos sociais. Inicialmente, tais movimentos eram vistos como portadores de uma nova cultura política, marcada pela autonomia em relação às organizações políticas tradicionais, como partidos políticos, prefeituras, e, estando no limite, “de costas para o Estado” (Evers, 1984, p. 11). Posteriormente, esses referenciais foram questionados, dando lugar a novas abordagens, que passaram a problematizar a questão da autonomia, trazendo para o debate o papel dos movimentos “na definição das regras do jogo político e na determinação do conceito de cidadania” (Costa, 1994, p. 38).

É dentro dessa problemática que se situa o objeto de estudo da presente dissertação, tendo como referência empírica a relação estabelecida entre a Prefeitura de Porto Alegre e os moradores da Vila Jardim (Região Leste de Porto Alegre) no

processo de Regularização Fundiária.¹ A questão central, que serve como ponto de partida para este trabalho, pode ser apresentada nas seguintes perguntas:

- que mudanças a participação dos moradores da Vila Jardim vêm produzindo na gestão da política habitacional? Qual é o efeito dessa participação na relação entre a Prefeitura Municipal e os moradores?
- que impactos produz a experiência de organização e mobilização dos moradores da Vila Jardim em sua visão de mundo e em seu processo de organização?

Para que a situação vivenciada por essa população se transforme em ação, fazem-se necessárias diversas mediações culturais e políticas, sem as quais se torna impossível um posicionamento, enquanto vontade coletiva dos moradores, frente à Prefeitura Municipal.

Para esta dissertação, torna-se fundamental, portanto, a análise das representações e práticas que orientam os já referidos moradores da Vila Jardim em sua relação com a Prefeitura Municipal. Sua visão de mundo só pode ser compreendida nos marcos de um sistema instituído de regras e normas que mediam as relações de poder entre a população e o poder público.

Nesse cenário, as experiências de gestão participativa implementadas pelas prefeituras municipais com caráter democrático² sugerem uma perspectiva pouco usual na gestão pública, ou seja, o envolvimento da população na definição

¹ A Regularização Fundiária é aqui concebida como o processo de intervenção pública sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando, acessoriamente, melhorias no ambiente urbano do assentamento (Alfonsin, 1997, p. 17).

² Denominado por seu projeto de democratização da gestão pública, explicitado no programa de governo dos partidos que compõem a Frente Popular, assumindo como compromisso a instituição e a ampliação de canais de participação.

das diretrizes políticas e administrativas da cidade, na construção e no exercício da cidadania.

Para apreender os elementos centrais que se colocam na relação entre a Prefeitura Municipal de Porto Alegre e a população, toma-se como análise a experiência empírica das ações coletivas desenvolvidas por 600 famílias moradoras em 19 espaços públicos, reconhecidos como “becos”, localizados na Vila Jardim (Zona Leste de Porto Alegre). Essas famílias convivem há mais de 30 anos com a possibilidade de despejo, e, até o presente momento, sua situação não foi regularizada juridicamente. Desde 1989, os moradores realizam um processo de Regularização Fundiária através de um instrumento instituído pela legislação da política urbana local, como a Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) — a cópia da lei encontra-se no **Anexo B** —, em um projeto de urbanização (melhor detalhado no subitem 2.2 desta dissertação), através de mutirão, em experiência de co-gestão³ com a Prefeitura Municipal.

A pesquisa de campo foi desenvolvida através do trabalho de assessoria junto a uma organização não governamental (ONG) chamada Centro de Assessoria Multiprofissional (Camp), que tem realizado projetos de Educação Popular junto à temática Moradia e Participação Popular. Essa pesquisa de campo identificou a participação dos moradores na definição da política municipal de habitação e nas regras instituídas pela Prefeitura Municipal através do Departamento Municipal de Habitação (Demhab), viabilizando a regularização fundiária em seu local de moradia.

³ Co-gestão é entendida aqui como parceria envolvendo os moradores e a Prefeitura, com divisão de responsabilidades e com poder de decisão a respeito da gestão do Projeto de Regularização Fundiária em todas as suas fases. Sobre as fases, veja-se o subitem 2.2 - **A Regularização Fundiária em Porto Alegre**.

Analisou-se o processamento da demanda de Regularização Fundiária na Vila Jardim dentro dos espaços de intervenção dos moradores e da Prefeitura Municipal, seja no processo de organização local, nos mutirões de limpeza e de urbanização dos **becos**, nas Plenárias do Orçamento Participativo da Região Leste, seja junto às decisões do Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação (Comathab), buscando atingir os seguintes objetivos:

- a) identificar, na relação estabelecida entre a Prefeitura Municipal de Porto Alegre e os moradores da Vila Jardim, os resultados que se produzem nas representações dos agentes, as práticas que estes estabelecem no curso de suas ações, bem como a forma como essas ações vão se transformando;
- b) analisar a experiência de regularização fundiária desenvolvida pela Prefeitura Municipal e os moradores da Vila Jardim à luz dos conceitos de cidadania e democracia, para constatar se as conquistas locais se legitimam segundo esse referencial teórico.

Para efeitos dessa análise, utilizam-se as reflexões sobre o que é democracia elaboradas por Touraine (1989, p. 176), quando sintetiza:

“A democracia não se reduz à liberdade negativa, ou proteção contra o poder arbitrário, nem tampouco a uma cidadania integradora e mobilizadora, mas é definida pela combinação do universal com o particular, do universo técnico com os universos simbólicos, dos signos com o sentido. Essa democracia não é um simples conjunto de procedimentos ou um regime popular; mas um trabalho, um esforço para manter a unidade sempre limitada de elementos complementares que nunca poderão se fundir em um princípio de orientação única”.

A compreensão dessa dimensão ampla do conceito de democracia serve, nessa abordagem, como ponto de partida para a análise proposta, uma vez que possibilita estabelecer-se a complexidade do estudo das relações entre o Estado e a sociedade civil. No caso desta pesquisa, apresenta-se a relação estabelecida entre a

Prefeitura Municipal e os moradores da Vila Jardim, pressupondo que a democracia não se esgota na forma de tomada de decisões, pois ela perpassa o processo de elaboração, negociação, implementação e avaliação entre os diferentes atores sociais envolvidos.

Mais adiante Touraine (1989, p. 176) continua:

“Um regime democrático baseia-se na existência de personalidades democráticas, e seu principal objetivo deve ser a criação de indivíduos — sujeitos capazes de resistir à dissociação entre o mundo da ação e o mundo do ser, entre o futuro e o passado”.

Assim, uma sociedade não é naturalmente democrática, mas torna-se democrática se a lei e os costumes vierem a corrigir a desigualdade na distribuição dos recursos, permitindo a comunicação e, conseqüentemente, a possibilidade concreta de que todos possam se constituir como sujeitos.

Segundo Mellucci (1986, p. 217),

“(...) os movimentos sociais surgem exatamente no ponto de junção entre as várias construções de significados e a lógica de dominação, em que o esforço autônomo de construção dos indivíduos e grupos é efetivamente barrado ou contido por políticas que intervêm nos processos cotidianos”.

Nessa abordagem, a ação coletiva não começa em organizações, mas em grupos e redes, correntes informais de pessoas inter-relacionadas, buscando na relação a ampliação de seu conhecimento e do poder em espaços públicos.

A construção da cidadania é analisada, aqui, dentro de um conceito dinâmico, que articula prática política, desenvolvimento econômico e sistema político, utiliza-se a abordagem de Marshall, de 1967. Ao identificar os séculos XVIII, XIX e XX com as cidadanias civil, política e social respectivamente, Marshall permite que se pense em uma cidadania do século XXI. Sem fixar-se nos séculos, essa abordagem registra o caráter histórico da construção da cidadania, não existindo um conceito acabado, mas uma disputa em torno da fixação de seu significado.

No entanto, mesmo Marshall não foge à regra. Define cidadania como *status*, pertencente a algo externo ao sujeito. Para efeitos desta análise, situa-se esse conceito em termos de estratégia política, ao analisar a experiência desenvolvida em Porto Alegre. Trata-se de estabelecer as dimensões civil, política e social do conceito identificado por Marshall, na medida em que os movimentos sociais procuram alterar as condições de funcionamento da sociedade, buscando a co-gestão dos serviços públicos, com estruturas de representação primadas pela democracia e pela transparência nas ações da gestão pública municipal.

Neste estudo, tem-se presente o desafio permanente em relação à elaboração teórico-metodológica, buscando identificar os limites e as potencialidades que os novos padrões institucionais de gestão pública vêm colocando, tanto para o chamado “movimento social” como para as ONGs, para as universidades e para os que exercem o poder institucional junto à Prefeitura Municipal.

Sobre essa problemática, Touraine (1996, p. 153) chama atenção de que:

“Uma reflexão sobre a democracia não pode se limitar a uma análise do Direito Constitucional, por mais importante que seja; nem pode se contentar em procurar novas comunicações entre o Estado, sociedade política e sociedade civil, mas deve, antes de tudo, se interrogar sobre a natureza dos grandes problemas sociais e culturais que devem constituir o pretexto do debate e decisão política”.

Ao analisar as relações entre a Prefeitura Municipal e os moradores da Vila Jardim, observam-se mudanças no contexto político local que possibilitaram a construção de novas relações sociais, onde o discurso e as práticas de enfrentamento entre a chamada “sociedade civil” e o Estado, progressivamente, encontraram seus limites. A idéia de Estado, visto como um bloco fechado e homogêneo, não se sustenta mais. Isso pode ser identificado pelos diversos processos de abertura de espaços de participação, exigindo que os moradores em questão repensassem sua estratégia, baseada centralmente no conflito.

Faz-se necessário buscar a interação entre a identificação dos limites e o novo campo de relações que se constitui no processo de democratização, possibilitando, assim, a produção de novas práticas sociais, que devem ser articuladas em torno de uma estratégia centrada na participação dos movimentos sociais e nos espaços institucionais de gestão pública, bem como na formulação da legislação em suas diferentes esferas.

Nesse contexto, a temática da participação tem sido alvo de debate junto aos pesquisadores (Alves, 1982; Jacobi, 1990; Prefeitura Municipal de Santo André, 1992; Baierle, 1994; Fedozzi, 1994; Silva, 1996) que, tendo estudado as diversas experiências desenvolvidas na sociedade brasileira, a percebem de forma diferenciada.

Para alguns, o discurso sobre a participação constitui-se em um processo de controle dos movimentos sociais pelo Estado (Fausto Neto, 1993; Andrade, 1993). Assim, o Estado passaria a normatizar a ação dos movimentos, dividindo com eles o ônus político dos limites quanto à implementação das políticas sociais, mantendo, no entanto, o poder de decisão e de gestão dessas políticas.

Na abordagem de Touraine (1996, p. 153), "(...) essa democracia de participação podia levar tanto a um controle totalitário dos indivíduos pelo Estado como a uma soberania popular ideal (...)".

Assim, a análise dos limites e avanços das diferentes experiências participativas pode contribuir para a comprovação do tipo de relação estabelecida entre o Estado e seus cidadãos, deslegitimando o discurso participativo ou referendando o que poderia ser considerado a construção da cidadania nos espaços de participação e de gestão das políticas.

Nesse sentido, há ainda os que afirmam a existência de experiências nas quais se identifica a efetiva descentralização do poder de decisão e de gestão, passando este a ser compartilhado entre a Prefeitura e os movimentos sociais, que intervêm nos diversos fóruns constituídos, visualizando uma efetiva participação. Azevedo e Prates (1991, p. 136-138) chamam atenção para a distinção entre o que pode ser chamado de participação restrita e de participação ampliada. São reconhecidos os aspectos positivos contidos nos processos de participação ampliada (onde os atores participam de definições das macroprioridades, diretrizes e implantação de políticas sociais), na perspectiva de democratização das relações entre Estado e sociedade civil na formação de novas práticas de gestão que constituam elementos importantes no processo de construção da cidadania e de democratização do Estado.

Isso se evidencia tanto para a compreensão das experiências participativas como na análise da trajetória desses processos. Salienta-se que, por um lado, é preciso existir um comprometimento das forças políticas governantes e das instituições que compõem o aparelho estatal com os processos participativos e seus resultados. Por outro, não se impõe a participação à sociedade, ou seja: é preciso que estejam presentes movimentos sociais interessados em participar e que se apresentem qualificados para tanto, sem o que a participação é apenas uma idéia incapaz de se desdobrar em prática social.

Assim, a participação ocorre quando se constrói um relativo consenso entre atores sociais e governantes sobre a necessidade da instituição de novos mecanismos de gestão, onde estes dividam o poder de governar e possibilitem o processamento público das demandas e propostas que advenham tanto da sociedade como do Estado.

Em outras palavras, Jacobi (1990, p. 41) afirma que:

“A participação baseia-se em cidadania ativa e em ruptura com as resistências tecnoburocráticas, mas principalmente em vontade política dos que governam as cidades para abrir espaços que não só questionem a ordem estabelecida, mas que garantam a incorporação de grupos e interesses locais e de valores culturais diferentes, potencializando a concretização de mudanças. Isso deverá ocorrer tanto no plano da organização interna da administração como na definição de prioridades nos objetivos, a partir da convivência de uma dialética de pluralismo e consenso, de confronto e negociação”.

Ainda nesse sentido, afirma Touraine (1996, p. 92):

“A democracia terá possibilidades de se desenvolver plenamente quando os atores sociais e os atores políticos estiverem ligados uns aos outros e, portanto, quando a representatividade social dos governantes estiver garantida, com a condição de que essa representatividade esteja associada à limitação de poderes e à consciência de cidadania. A democracia nunca está reduzida à vitória de um campo social ou político e, ainda menos, ao triunfo de uma classe”.

Para que se possa aprofundar essa análise, identificando, em uma experiência concreta, a confirmação e os limites que se colocam no estudo acerca da democracia e da cidadania nas experiências de gestão pública, buscar-se-á, neste estudo, apreender a relação que se estabeleceu entre alguns moradores da Vila Jardim e a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, procurando analisá-la de dois ângulos: no primeiro, a visão de mundo desses agentes em relação ao Poder Público, à cidadania e à democracia; no segundo, o modo como essas práticas incidem sobre a Prefeitura Municipal, forçando-a, ou não, a assumir novos conceitos e demandas, redefinindo sua forma de atuação em um contexto específico, isto é, o de implementação da política de Regularização Fundiária na Vila Jardim.

A análise dessa problemática terá como orientação as seguintes hipóteses:

- a) as mudanças que estão sendo produzidas pela chamada “gestão democrática” da Prefeitura de Porto Alegre, no âmbito da Regularização Fundiária como política habitacional, pouco contribuíram na ampliação da

participação dos moradores da Vila Jardim na elaboração e na gestão da política de Regularização Fundiária;

- b) os moradores da Vila Jardim tiveram sucesso apenas parcial, constituindo-se partícipes na gestão da política de Regularização Fundiária. Eles repassam parte de suas responsabilidades para a Prefeitura Municipal, desconstituindo suas próprias instâncias de decisão, deslegitimando e limitando, assim, seu papel de representação política nos espaços de disputa na chamada “esfera pública”.

Para a aferição dessas hipóteses, é necessário apoiar-se em uma abordagem que possibilite a apreensão das complexas relações que constituem o objeto deste estudo, dimensionando bem seus limites, buscando a superação de dicotomias simplificadoras do tipo prática *versus* discurso, bem como o conhecimento imediato e simplificado da realidade social.

Para a análise dessas questões, propõe-se, como recorte empírico, um estudo da relação estabelecida entre a Prefeitura Municipal de Porto Alegre e os moradores da Vila Jardim no desenvolvimento de uma experiência de co-gestão, envolvendo a luta de cerca de 600 famílias que, apoiadas por diferentes lideranças comunitárias, vêm reivindicando a Regularização Fundiária de 19 becos na Vila Jardim, no Município de Porto Alegre.

A relação dos moradores com a Prefeitura Municipal passa por diferentes níveis, que incluem a disputa pela prioridade das demandas no Orçamento Participativo e a parceria com o Demhab na elaboração do projeto de urbanização e na aplicação de recursos.

A escolha dessa experiência para análise deve-se à relação previamente estabelecida entre a pesquisadora e as lideranças locais através do trabalho de assessoria, o que possibilitou maior compreensão a partir das observações e apontamentos de campo realizados ao longo de três anos de acompanhamento, e também por ser esta uma vila onde a luta pela Regularização Fundiária já vinha sendo alvo de enfrentamentos entre a Prefeitura e a população local desde a década de 70.⁴

Neste caso, analisam-se, pelo acompanhamento direto através da observação participante — contendo anotações de campo que registraram os principais momentos vividos entre 1992 e 1995 —, os canais instituídos de participação popular na definição do Orçamento Municipal em nível local e o acompanhando do debate para a organização dos mutirões, seja nas reuniões dos líderes moradores dos becos junto à coordenação do Projeto de Regularização Fundiária, seja em reuniões com os moradores dos becos, seja junto ao Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação, no que diz respeito à formulação e à execução da proposta específica de Regularização Fundiária.

Assim, foi possível captar as relações complexas estabelecidas entre os moradores dos becos da Vila Jardim e a Prefeitura Municipal na implementação da Regularização Fundiária. Esse acompanhamento contribuiu para contextualizar os documentos e identificar elementos qualitativos para análise. Além da observação participante, foram utilizadas as seguintes técnicas:

⁴ Veja-se a dissertação de Marcelo Kunrath Silva (1996), que aborda o Movimento Social Urbano, resgatando a trajetória de organização na Vila Jardim e sua relação com a gestão municipal.

- **entrevistas** - selecionaram-se 16 entrevistados, sendo cinco de lideranças da Vila, seis moradores residentes nos chamados **becos**, três técnicos da Prefeitura envolvidos no processo e dois assessores ligados a ONGs que atuam junto à Regularização Fundiária em Porto Alegre. Com essa amostra, buscou-se captar a compreensão da Prefeitura, dos moradores dos **becos** e das lideranças de entidades da Vila. Para isso, elaborou-se um roteiro de questões que propiciam a identificação de sua avaliação sobre a participação popular na elaboração das regras e a participação junto ao Projeto de Regularização Fundiária na Vila, identificando os avanços e os limites dessa experiência;
- **análise de documentos** - ao longo do acompanhamento de campo, foram-se arquivando documentos, como planejamentos, relatórios de reuniões, prestação de contas da Prefeitura, do Orçamento Participativo, projetos de lei, mapas e projetos urbanísticos que contribuíram para fundamentar a análise.

Tendo como fio condutor as entrevistas feitas com lideranças moradoras dos **becos**, lideranças da Vila e técnicos da Prefeitura e como elemento complementar as anotações de observações de campo, fundamentou-se a análise com dados estatísticos, reforçando ou contrapondo-se às informações colhidas nas entrevistas.

O presente estudo está dividido em quatro capítulos, os quais, em linhas gerais, estão assim conformados: no primeiro, mostra-se como se deram a formação e a trajetória do loteamento Vila Jardim, recompondo a origem do loteamento, as características da Vila e de seus moradores, os principais problemas levantados

pelos moradores naquele espaço e a forma com que foram se alterando ao longo dos anos.

No segundo capítulo, intitulado **A Organização dos Moradores para a Melhoria em seu Local de Moradia**, apresenta-se o processo de organização dos moradores na elaboração e no encaminhamento de suas demandas junto à Prefeitura Municipal, desde a década de 80 e a partir da instituição do Orçamento Participativo.

No terceiro capítulo, intitulado **As Potencialidades e os Limites da Regularização Fundiária**, analisa-se o processamento da Regularização Fundiária nos **becos**, retomando detalhadamente como foi o desenvolvimento da experiência de co-gestão proposta pela Prefeitura Municipal ao longo do período de 1990 a 1995, estabelecendo um diálogo com a reflexão de alguns autores acerca da democracia, da cidadania e da chamada “esfera pública”.

No quarto capítulo, intitulado **Refletindo a Democracia e a Construção da Cidadania**, examina-se teoricamente a experiência empírica apresentada nos capítulos anteriores, tendo presentes autores que tratam da temática.

Na **Conclusão**, reflete-se sobre a experiência, relacionando-a com as hipóteses que serviram de base para o desenvolvimento desta pesquisa.

1 TRAJETÓRIA E FORMAÇÃO DO LOTEAMENTO VILA JARDIM

A Cidade de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, possui uma população estimada em 1,359 milhão de habitantes — dado fornecido pelo Gabinete de Planejamento da Prefeitura de Porto Alegre, segundo o Censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) — em uma região metropolitana que aglutina mais de três milhões de pessoas. Porto Alegre possuía, segundo dados da Unidade de Pesquisa do Demhab, até outubro de 1998, 390 núcleos e vilas irregulares, com 73.057 domicílios.

A Vila Jardim é um desses núcleos, com 856 domicílios situados em áreas irregulares, localizada na Região Leste da Cidade, que pode ser visualizada na Figura 1.

Legenda:

01. Farrapos	40. Protásio Alves
02. Humaita	41. Praia de Belas
03. Anchieta	42. Menino Deus
04. não cadastrado	43. Azenha
05. Navegantes	44. Santo Antônio
06. São João	45. Partenon
07. Jardim São Pedro	46. Vila João Pessoa
08. Jardim Floresta	47. São José
09. Sarandi	48. Agronomia
10. Rubem Berta	49. Santa Teresa
11. São Geraldo	50. Teresópolis
12. Santa Maria Goretti	51. Glória
13. Higienópolis	52. Coronel Aparício Borges
14. Passo da Areia	53. Cristal
15. Vila Ipiranga	54. Nonoai
16. Jardim Itu - Sabara	55. Cascata
17. Passo das Pedras	56. Vila Assunção
18. Mario Quintana	57. Camaquã
19. Floresta	58. Cavalhada
20. Moinhos de Vento	59. Vila Nova
21. Auxiliadora	60. Belém Velho
22. Boa Vista	61. Lomba do Pinheiro
23. Centro	62. Tristeza
24. Independência	63. Vila Conceição
25. Rio Branco	64. Ipanema
26. Mont Serrat	65. Aberta dos Morros
27. Bela Vista	66. Restinga
28. Três Figueiras	67. não cadastrado
29. Chácara das Pedras	68. Espírito Santo
30. Vila Jardim	69. Guarujá
31. Petrópolis	70. Hípica
32. Praia de Belas	71. Chapéu do Sol
33. Cidade Baixa	72. Serraria
34. Farroupilha	73. Ponta Grossa
35. Santa Cecília	74. Belém Novo
36. Jardim Botânico	75. Lageado
37. Bom Jesus	76. não cadastrado
38. Jardim do Saiso	77. Lami
39. Jardim Carvalho	

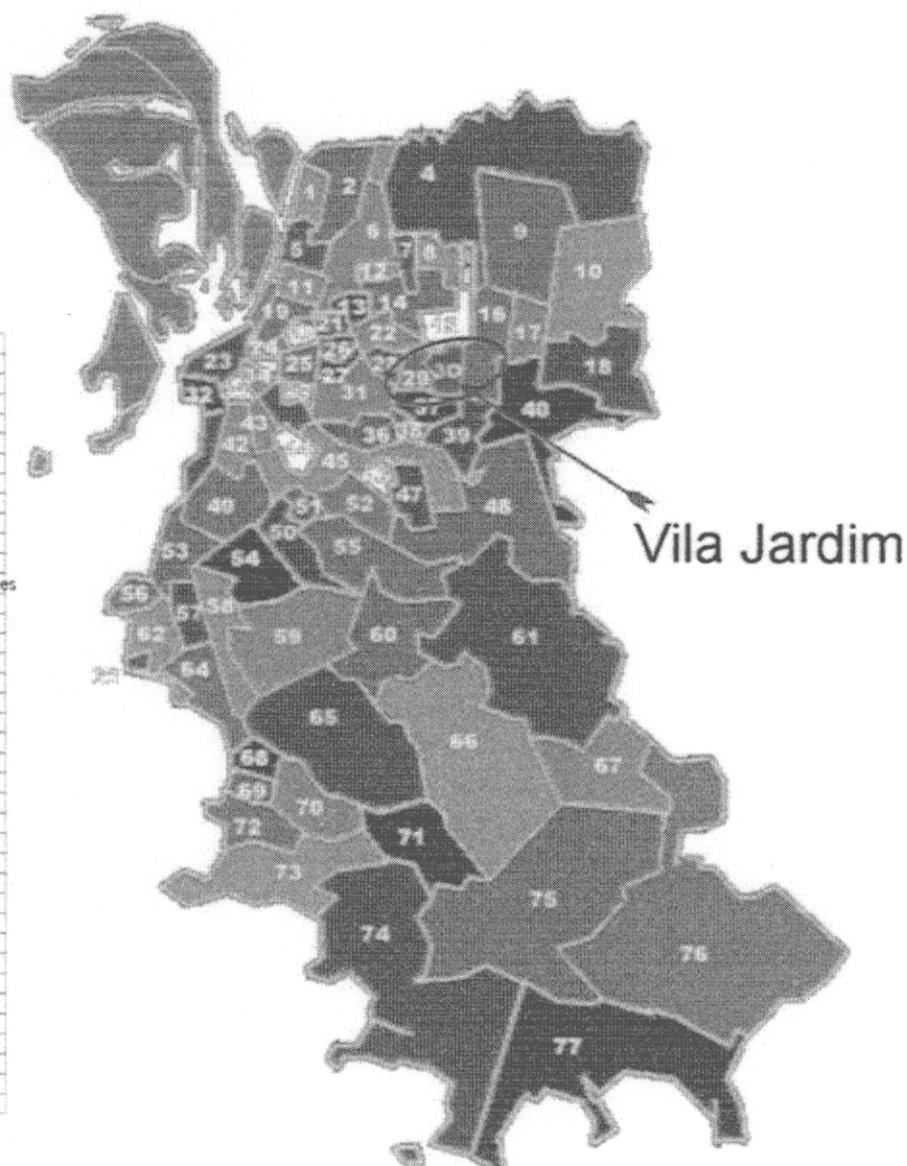


Figura 1: Mapa de localização da Vila Jardim em Porto Alegre

A constituição do loteamento que deu origem ao bairro teve início no final da década de 20, quando foi elaborado o projeto de loteamento. Originalmente, esse projeto previa a distribuição das áreas verdes pelo loteamento, em jardins internos, localizados no interior de cada quadra. O proprietário e loteador da área, Abraão Knijnik, assinou um termo de compromisso com a Administração Municipal em 1930, comprometendo-se a realizar o arruamento e o calçamento das ruas, cujos custos seriam repassados aos futuros compradores dos lotes. Os lotes não poderiam ser comercializados enquanto tais obras não fossem realizadas. O Termo de Compromisso, no entanto, não foi cumprido, sendo reformulado e reafirmado em mais três ocasiões: duas vezes no ano de 1931 e outra em 1942. Com a morte de Abraão Knijnik, seus herdeiros passaram a comercializar os lotes mesmo em áreas onde ainda não haviam sido abertas as ruas.

Devido à falta de interesse dos herdeiros em realizar o arruamento do conjunto do loteamento, foi estabelecido novo acordo entre eles e a Prefeitura, para que esta realizasse tais obras em troca de 100 lotes, entregues no início dos anos 50.

Segundo o **Mapa da Irregularidade Fundiária de Porto Alegre**, elaborado pelo Demhab em 1998, o primeiro Censo realizado em Porto Alegre data de 23 de julho a 30 de dezembro de 1950 e aponta que a Vila Jardim tinha 49 malocas.⁵

O segundo Censo indicando o levantamento sócio-econômico nas vilas e agrupamentos marginais de Porto Alegre foi realizado entre novembro e fim de

⁵ Atualmente em desuso, esse termo era de uso comum da população, órgãos governamentais e entidades de pesquisa para se referirem ao universo das áreas de ocupação irregular. Na época, a causa do problema **malocas** é atribuída basicamente à falta de moradias de baixo preço para compra ou locação.

dezembro de 1964 e aponta que, na Vila Jardim, o número de malocas cresceu, distribuindo-se o processo de ocupação irregular nas **regiões** discriminadas na Tabela 1.

Tabela 1

Levantamento dos **becos** e casas existentes na Vila Jardim — 1964

NOMES	NÚMERO DE CASAS
Mirim	203
Beco do Forte	108
Aquiles de Porto Alegre	75
Barão de Bagé	74
Conde da Figueira	50
Salvador Pinheiro	20
São Leopoldo	46

FONTE: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Departamento Municipal de Habitação/Superintendência de Ação Comunitária e Regularização Fundiária/Unidade de Pesquisa/**Levantamento Sócio-Econômico nas Vilas e Agrupamentos Marginais de Porto Alegre.**

O terceiro Censo foi mal realizado entre janeiro e março de 1973 e publicado como **Malocas — diagnóstico evolutivo das subabitações no Município de Porto Alegre, RS.** Seus resultados, que devem ser recebidos com cautela segundo o Demhab, apontam os dados contidos na Tabela 2.⁶

Tabela 2

Levantamento dos **becos** e malocas da Vila Jardim — 1973

NOMES DOS BECOS	MALOCAS
Mirim	444
Caracol	76
Jardim II	61
Jardim I	208
Saturnino de Brito	89

FONTE: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Departamento Municipal de Habitação/Superintendência de Ação Comunitária e Regularização Fundiária/Unidade de Pesquisa/**Malocas — diagnóstico evolutivo das subabitações no Município de Porto Alegre, RS.**

⁶ Em algumas listagens de vilas irregulares aparecem Jardim I, Jardim II, ... Jardim X, e podem constar também Caracol I, Caracol II... Consultando um mapa de áreas irregulares elaborado naquela década, verifica-se que estão assinaladas 15 áreas, excutando-se a ocupação Rua Ernesto Pelanda e a Vila Mirim.

Segundo dados do Cadastro Sócio-Econômico do Departamento Municipal de Habitação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, realizado em 1992, existiam, nesse ano, 505 famílias morando nas áreas verdes da Vila Jardim, apresentadas quanto ao tempo de chegada na Vila da seguinte forma: 27 famílias (5,3%) estabeleceram-se nos **becos** até a década de 50; 83 famílias (16,3%) na década de 60; 129 famílias (25,4%) na década de 70; 207 famílias (40,8%) na década de 80; e 59 famílias (11,6%) entre 1990 e 1992, no período de realização do cadastramento.

A característica central no processo de ocupação da Vila Jardim é a irregularidade, por várias causas. Encontram-se nessa situação os moradores que compraram um lote, mas não regularizaram sua situação junto ao Registro de Imóveis, pois, na fase inicial do loteamento, não houve reconhecimento da validade legal das transações efetuadas entre os herdeiros de Abraão Knijnik e os compradores, devido à não-realização das obras constantes no Termo de Compromisso para a criação do loteamento. Assim, foram comercializados terrenos sem o devido processo de parcelamento — o que produziu grande quantidade de lotes em situação irregular, que se mantêm até os dias de hoje.

Grande número de pessoas ocuparam os jardins internos do loteamento — chamados de **becos**⁷ pelos moradores —, em um processo que se iniciou praticamente junto com a formação da Vila Jardim e se consolidou no final dos anos 70 e no início dos 80. A localização dos **becos** no mapa da Vila Jardim, bem como o projeto de loteamento em forma de círculos, elaborado por Abraão Knijnik, pode ser melhor visualizado na Figura 2.

⁷ Espaços geográficos localizados entre as áreas regulares, estreitos, com intensa aglomeração, normalmente áreas públicas que estavam sendo alvo do processo de regularização acompanhada de urbanização. Para melhor visualização, sua localização pode ser detectada na Figura 2.

O levantamento realizado em 1997 pela Unidade de Pesquisa do Demhab na Vila Jardim localizou 30 áreas irregulares. Com algumas exceções, adotaram denominações e determinações espaciais das 19 áreas inscritas no Programa de Regularização Fundiária. Foram constatados, ainda, muitos **becos** que, ao longo do tempo, se dividiram em dois, pois moradores trancavam a passagem interna. Diversas passagens já foram fechadas nos últimos anos e, segundo o Demhab, a tendência é que o mesmo continue a ocorrer. Assim, considerando o último levantamento realizado em setembro e outubro de 1997, a Tabela 3 expressa a composição da Vila Jardim.

Tabela 3

Levantamento dos **becos** e casas existentes na Vila Jardim — 1997

NOMES	DOMICÍLIOS
Alberto Barbosa, núcleo Rua Doutor, 120	25
Aldrovando Leão II, Beco	14
Aldrovando Leão I, Beco	14
Alegria, Viela da	60
Aquiles A, Beco da	82
Aquiles B, Beco da	40
Bagé, núcleo Rua Barão de n. 125	17
Bagé, núcleo Rua Barão de n. 75	7
Baltazar de Bem, núcleo Praça Doutor, n. 240	16
Bica, Beco da	36
Cananéia, Beco da	60
Galiléia, Beco da	10
Gioconda, núcleo da Rua n. 253	9
Paz A, Beco da	13
Paz, Beco da	78
Paz, Vila da	116
Quarenta, Beco Barão	7
Salvador Pinheiro, núcleo Rua General, n. 479	23

(continua)

Tabela 3

Levantamento dos **becos** e casas existentes na Vila Jardim — 1997

NOMES	DOMICÍLIOS
São Gabriel, ocupação Rua n. 120	11
São Leopoldo, Beco	78
São Leopoldo, Rua n. 214	14
Saturnino de Brito, núcleo Avenida n. 350	7
Seival, Beco da	16
Seival, núcleo Rua n. 94 (Beco)	6
Seival, núcleo Rua n. 124	5
Souza Lobo II, Beco	15
Souza Lobo, núcleo Rua n. 940 (beco três)	15
Souza Lobo, núcleo Rua n. 489 (beco quatro)	21
Souza Lobo 695, Beco	20
Veiga Cabral, Beco	21
TOTAL	856

FONTE: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Departamento Municipal de Habitação/Superintendência de Ação Comunitária e Regularização Fundiária/Unidade de Pesquisa/Mapa da Irregularidade Fundiária de Porto Alegre.

Ao longo dos anos, a situação das famílias moradoras nessas áreas irregulares foi marcada pela ameaça constante de despejo feita pelos proprietários particulares de lotes regulares e pela Prefeitura Municipal. Os relatos dos moradores dessas áreas verdes manifestam a angústia e a insegurança, como se pode comprovar pelos depoimentos a seguir transcritos.

"A gente vê tanto exemplo, tanta coisa ruim. Não existe essa de dizer que eu estou aqui há 30 anos e que sou dona. De repente chega um prefeito, que não quer saber da gente aqui, alguém que nem tá aí se tu tens ou não direito. (...) O que vale hoje é o dinheiro, assim, pode chegar um cara e dizer que não quer a gente enfiando a sua casa, e assim manda tirar todo mundo" (Lady, do Beco da Cananéia).

Outra situação irregular existente são as famílias que ocuparam áreas particulares, principalmente através da expansão da ocupação das áreas verdes sobre terrenos desocupados. Esse processo constituiu uma situação fundiária complexa dentro dos **becos**, marcada pelo desconhecimento da situação jurídica

das áreas ocupadas junto à Prefeitura Municipal, ou seja, dos reais limites físicos que separam as áreas públicas das particulares.

“Os moradores que estão em área particular são os que mais sofrem, isso porque, na área pública, a gente pode pressionar o prefeito, já na área particular quem manda é o dinheiro. Aqui, por exemplo, o Dado Bier comprou uma área enorme e expulsou todo mundo de lá, essas pessoas vão ocupar outras áreas” (Lady, do Beco da Cananéia).

Por fim, em situação irregular na Vila Jardim, estão os ocupantes de leitos de rua, ocupação ocorrida principalmente no final dos anos 60 e no início dos 70, frente à gradativa saturação das áreas verdes, criando-se núcleos irregulares bastante precários. Além disso, a Vila Jardim localiza-se em uma região com características físicas marcadas por algumas áreas altas e outras baixas, o que dificulta o contato entre os moradores das diferentes áreas. Nas áreas mais baixas, tendem a se localizar as ocupações irregulares, nas quais se concentra a população mais pobre da Vila.

Todas essas características da organização sócio-espacial da Vila, somadas à diversidade de seu processo de ocupação, configuram um quadro de segmentação espacial e social.

Como grande parte das vilas e bairros populares de Porto Alegre, a Vila Jardim tem precária infra-estrutura urbana, que começou a ser revertida de maneira significativa apenas nos anos 90. O processo de ocupação, feito de forma irregular, produz uma situação onde a qualidade de vida é extremamente precária para os moradores. Tais precariedades se manifestam pela contaminação das fontes e dos poços de água, pela impossibilidade do trânsito de veículos nos corredores estreitos, pelo esgoto correndo nas ruas ou sendo despejado diretamente nos arroios existentes, pelo acúmulo de lixo, pelo isolamento e pelo alagamento das partes

baixas da Vila com as águas da chuva, que carregam os dejetos oriundos das partes mais altas.

A essa situação, compartilhada por todos os moradores, somam-se os problemas específicos dos moradores ocupantes dos **becos** e dos leitos de rua. No caso dos **becos**, além da indisponibilidade do acesso à infra-estrutura — como esgoto, recolhimento de lixo e precariedade das instalações de água e luz, devido à sua situação irregular —, coloca-se o problema do progressivo fechamento dos terrenos baldios e da ocupação dos acessos, dificultando a entrada e a saída de moradores, objetos, como móveis, e carros. Em caso de remoção de doentes, as pessoas têm que ser carregadas pelos vizinhos até a saída do **beco**; em caso de incêndio, não existe acesso para prestar socorro.



FONTE: Demhab.

Figura 3: Fotografia do acesso a um dos **becos** da Vila Jardim

Para os moradores de leito de rua, o principal problema que se coloca é sua necessária remoção, por interesse tanto da Prefeitura Municipal quanto de parcela dos moradores, especialmente dos proprietários das casas e terrenos localizados nessas ruas, que querem sua abertura.

A ocupação da Vila consolidou-se no final dos anos 70, quando praticamente acabaram as áreas disponíveis para ocupação e os terrenos baldios se tornaram escassos. Nesse quadro, e com a crescente demanda por investimentos públicos nas áreas de maior carência, faz-se urgente que seja regularizada sua situação fundiária, quer levando infra-estrutura para melhorar a qualidade de vida, quer fortalecendo ações de caráter individual ou coletivo junto ao Poder Público, com a finalidade de resolver os problemas daqueles moradores.

No Capítulo 2, analisa-se o processo de organização desses moradores na busca de melhorias em seu local de moradia.

2 A ORGANIZAÇÃO DOS MORADORES PARA A MELHORIA EM SEU LOCAL DE MORADIA

O problema da existência de territórios irregulares nos espaços urbanos não é novo. Coincide com o processo de expansão das cidades, que reproduzem na ocupação do território as desigualdades sociais existentes, com a geodistribuição da riqueza que concentra infra-estrutura e equipamentos urbanos em bairros de classes média e alta, condenando as áreas onde reside a população de baixa renda à carência de investimentos públicos.

As formas de inserção irregular nas cidades e a utilização de seu território para moradia expressam a dificuldade que a população de menor poder aquisitivo tem na busca de um local para morar. Assim, há o déficit habitacional crescente e as carências estruturais na qualidade de serviços urbanos de infra-estrutura, transporte urbano, conflitos fundiários e sociais de difícil solução. Esses conflitos fazem com que os assentamentos irregulares se tornem alvo de ações governamentais que envolvem negociações entre os moradores, o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, que, muitas vezes, se utiliza do aparato policial para a execução de reintegrações de posse.

As negociações existentes entre as diferentes esferas do poder público buscam garantir a permanência dos assentamentos irregulares nas cidades,

ocorrendo, muitas vezes, acertos entre os governantes e os ocupantes das áreas irregulares.

Negociados, os acordos feitos podem constituir-se em regras que funcionam como leis inscritas nas relações econômicas, sociais e políticas, estabelecendo pactos territoriais paralelos ao oficial. Durante mais de um século de legislação urbanística, esses pactos pouco foram integrados à ordem legal, porém permaneceram paralelos a ela, não possuindo os investimentos em infra-estrutura que caracterizam a cidade formal, isto é, aquela que é regularmente reconhecida pelo poder público.

Verifica-se, no entanto, que muitos dos instrumentos utilizados para viabilizar as negociações se constituíram, junto às Associações de Moradores, aos Movimentos de Luta pela Moradia, às Cooperativas Habitacionais, em bandeiras de luta pela Reforma Urbana⁸, por permitirem a incorporação da população pobre no espaço urbano, sendo alguns deles inscritos em diversas leis municipais.

Segundo pesquisa realizada, em 1997, pela Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (Fase) sobre os instrumentos e experiências de Regularização Fundiária nas cidades brasileiras, o conceito de Regularização Fundiária é assim definido:

“Regularização Fundiária é um processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras em áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida para a população beneficiária” (Alfonsin, 1997, p. 24).

⁸ A Reforma Urbana — proposta pelas entidades e movimentos sociais ligados à luta por moradia para a população de baixa renda — incorporou como princípios a defesa da função social da cidade e a democratização do espaço urbano.

2.1 Principais instrumentos jurídicos de Regularização Fundiária

Na pesquisa da Fase de 1997, foram levantados os instrumentos jurídicos que permitem que se regularize a situação fundiária em algumas importantes cidades brasileiras, como São Paulo, Diadema, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Recife e Belo Horizonte, os quais são discriminado a seguir.

2.1.1 Zonas Especiais de Interesse Social

Trata-se da flexibilização dos parâmetros urbanísticos quanto ao uso, à ocupação e ao parcelamento do solo, a partir do reconhecimento das tipicidades locais, para a facilitação da Regularização Fundiária do assentamento.

Esse instrumento é utilizado para regularizar assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente e caracterizados por irregularidade jurídica ou urbanística na ocupação do solo urbano.

2.1.2 Concessão do Direito Real de Uso

Trata-se de um contrato feito pelo município com os moradores para a utilização do local como moradia por determinado tempo.

É utilizado para regularização em terras públicas.

2.1.3 Usucapião

Trata-se da aquisição de direito real (propriedade ou aforamento) em relação à área privada sobre a qual se tem a posse durante cinco anos contínuos para fins de moradia, em lote não superior a 250 metros, cujo proprietário não tenha acionado a reintegração nesse período.

É utilizado para conseguir a posse em ocupações de áreas privadas.

2.1.4 Lei Federal nº 6.766, de 1979, e leis municipais de regularização de loteamentos

As referidas leis visam à regularização de loteamentos e à posterior titulação dos lotes assumidos pelo município, sem prejuízo de ação regressiva contra o loteador. São utilizadas para regularizar loteamentos irregulares ou clandestinos.

A implementação dessa legislação em todas as cidades brasileiras tem sido amplamente defendida pelas ONGs e pelas lideranças políticas e populares que defendem uma Reforma Urbana com base no princípio da função social da terra e da propriedade,⁹ bem como a democratização do espaço urbano.

Alguns desses instrumentos inscreveram-se na Constituição Federal de 1988 e difundiram-se nas diversas leis orgânicas municipais. Assim, além de Porto

⁹ A função social da terra e da propriedade, embora a Constituição Federal não tenha avançado em sua conceituação, para os movimentos, cumpre sua função social quando seu uso está integrado aos interesses e necessidades públicas e coletivas da cidade. O artigo 182 da Constituição Federal atribui ao Poder Público Municipal a política de desenvolvimento urbano, cujas diretrizes gerais devem ser fixadas em lei, submetendo-se essa política à necessidade de ordenar o conjunto das normas que compõem a função social da propriedade e o bem-estar dos habitantes do município. A garantia do bem-estar só pode existir, na prática, através de um conjunto de instrumentos que visam à democratização do acesso à terra, aos serviços e à gestão da cidade, como, por exemplo, a regularização e urbanização das vilas, a extensão de infra-estrutura para as áreas carentes e a participação dos cidadãos nas decisões públicas.

Alegre, estão nas Leis Orgânicas de Vitória, Belém, Fortaleza, Recife, São Paulo e Rio de Janeiro, para falar em grandes cidades, estabelecendo destinação prioritária dos bens públicos municipais, ocupados ou vazios, para manutenção ou assentamento de população de baixa renda através, por exemplo, da Concessão do Direito Real de Uso.

2.2 A Regularização Fundiária em Porto Alegre

O processo de ocupação do espaço urbano em Porto Alegre tem sido marcado por investimentos do mercado imobiliário, combinados com a atuação do poder público. Como resultado, o padrão de ocupação é descontínuo e desordenado.

Segundo dados da Secretaria de Planejamento Municipal (SPM), em 1989 foram identificados 18,6% de vazios urbanos existentes, cerca de 3.766 hectares. Esse padrão de ocupação, associado à gradativa extensão de serviços públicos para a periferia, valorizou significativamente esses vazios. A diferenciação do preço da terra, decorrente dos investimentos públicos, tem-se constituído em um elemento segregador para o acesso da população de baixa renda. Somado a isso, a legislação urbana preconiza um modelo de cidade com regras que não podem ser cumpridas por todos os segmentos sociais.

É importante, ainda, contextualizar o processo de ocupação do espaço urbano no modelo econômico brasileiro, que, ao longo dos anos, tem empobrecido as camadas médias e pauperizado as de baixa renda. Isso pode ser confirmado pelo crescente número de moradores fixos de rua nas cidades brasileiras.

O modelo vigente pode ser refletido na política habitacional implementada ao longo dos anos. O Sistema Financeiro da Habitação reduziu seus investimentos

habitacionais e extinguiu o Banco Nacional de Habitação (BNH), sem substituí-lo por outro, terminando um ciclo de produção habitacional centralizado. Os 22 anos de existência do BNH tiveram, como marca, a construção de grandes conjuntos habitacionais em regiões periféricas das cidades, valorizando vazios urbanos, financiando a incorporação privada e as obras de infra-estrutura urbana. Paralelamente, proliferaram-se os assentamentos autoproduzidos, os loteamentos clandestinos e irregulares para a população trabalhadora e de baixa renda nas cidades brasileiras.

2.2.1 Modificações nas últimas décadas

Segundo dados do IBGE, na última década ocorreram algumas modificações quanto ao modelo de desenvolvimento urbano regional, se comparado com os das duas décadas anteriores, que, de alguma forma, interferiram no comportamento demográfico da capital: decresceram demograficamente as cidades com 50 a 100 mil habitantes, e tiveram o crescimento demográfico mais elevado as cidades com economia dinâmica. Incluem-se, neste caso, as cidades da região de Porto Alegre, Caxias do Sul, Ijuí, Santo Ângelo e Passo Fundo (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1997).

Os dados indicam que houve um redirecionamento do fluxo migratório regional, acarretando diminuição da pressão sobre Porto Alegre e a Região Metropolitana. As informações acima baseiam-se nos indicadores mostrados nas Tabelas 4 e 5.

Tabela 4

Manutenção do processo de urbanização em Porto Alegre — 1970-2000

ANOS	POPULAÇÃO TOTAL	POPULAÇÃO URBANA	POPULAÇÃO RURAL
1970	885 545	869 783	15 227
1980	1 125 477	1 114 867	10 610
1991	1 263 239	1 247 352	15 887
2000	1 359 932	1 320 069	39 863

FONTE: IBGE. Censo Demográfico 1970, 1980, 1991, 2000.

Tabela 5

Diminuição do crescimento populacional em Porto Alegre — 1960-2000

ANOS	TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL (%)
1960-70	3,30
1970-80	2,40
1980-91	1,06
1981-2000	1,35

FONTE: IBGE. Censo Demográfico 1970, 1980, 1991, 2000.

Segundo outro estudo, realizado pelo Grupo de Estudos do Solo Criado, da Secretaria de Planejamento Municipal de Porto Alegre, em 1994, buscando investigar quais os setores envolvidos na construção da Cidade, foi constatado o demonstrado no Quadro 1 (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1997, p. 23).

Quadro 1

Setores envolvidos na construção de Porto Alegre — 1994

MERCADO IMOBILIÁRIO FORMAL (54%)		
Faixa de renda A (4%) (acima de US\$ 3.000)	Acima de US\$ 10.000 - à vista Entre US\$ 3.000 e US\$ 10.000 - à vista	
Faixa de renda B (22%)	De US\$ 1.800 a US\$ 3.000	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamento via empresa (Plano 100, Fórmula Fácil, Plano Zero, etc.) • Preço de custo • SFH - 95% do mercado
Faixa de renda C (28%) (de US\$ 1.000 a US\$ 1.800)	De US\$ 1.500 a US\$ 1.800 (6%) De US\$ 1.000 a US\$ 1.500 (22%)	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas alternativos • SFH - 95% • Lotes populares da iniciativa privada • Locação – investimentos das faixas de renda A e B
SETORES PÚBLICO E PRIVADO (25%)		
Faixa de renda D (de US\$ 300 a US\$ 1.000)	De US\$ 500 a US\$ 1.000 (15%) De US\$ 300 a US\$ 500 (10%)	<ul style="list-style-type: none"> • Lotes populares da iniciativa privada • Locação – investimento das faixas de renda A e B • Cooperativas articuladas pelo setor público • Cooperativas apoiadas pelo setor público • Locação de cortiço • Agilização pelo setor público (lotes, casas, apartamentos) – financiamento • Loteamentos clandestinos e irregulares
SETORES PÚBLICO E PRIVADO CLANDESTINO (21%)		
Faixa de renda E (até US\$ 300)	De US\$ 100 a US\$ 300 (10%) Até US\$ 100 (11%)	<ul style="list-style-type: none"> • Locação de cortiço e/ou barraco • Loteamentos clandestinos • Assentamentos autoproduzidos

FONTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Departamento Municipal de Habitação. **Realidade e Política Habitacional**. Porto Alegre, 1997.

Pelo levantamento, observa-se que 31% da população, com renda de até US\$ 500,00, estão excluídos do mercado formal de habitação, somando o quadro da irregularidade fundiária de Porto Alegre.

2.3 A Regularização Fundiária na Vila Jardim

De acordo com os depoimentos colhidos, foi encaminhada, desde os anos 70 até a primeira metade da década de 80, uma série de ações individualizadas voltadas para a busca da solução do problema da situação de moradia irregular. Os moradores buscaram a contratação de advogados particulares ou de órgãos públicos, com incontáveis idas à Prefeitura e tentativas junto aos Registros de Imóveis para identificar a situação legal — público ou privado — do seu lote ocupado. Esses foram alguns dos meios utilizados pelos moradores preocupados em garantir sua moradia, mas sem obter nenhum resultado concreto.

"Era um grupinho pequeno, o pessoal se reunia, meia dúzia de gatos pingados que se reuniam e tentavam fazer alguma coisa, mas eram poucos, porque não tinha o apoio de ninguém (...)" (Antônio — liderança do Beco da Paz).

Na segunda metade dos anos 80, pôde-se identificar o início de uma discussão coletiva sobre a regularização das situações de moradia irregular. Durante a gestão de Alceu Collares na Prefeitura Municipal (eleito em 1984), foi aberta pelo Executivo Municipal a discussão sobre a possibilidade de legalizar a situação de áreas de ocupação irregular na Cidade. Nesse momento, foram realizadas reuniões na Vila Jardim com moradores de becos, visando ao encaminhamento do processo de regularização, mas novamente não houve resultado efetivo algum.

"Fomos lá, mas também não conseguimos, até nos correram da Prefeitura, não nos deram a mínima, nos isolaram lá, não deu mais negócio com o Prefeito. Ai, então, desistimos, quer dizer várias tentativas que se teve com o Collares (...)" (Darci — liderança da Vila Jardim).

Com o início da primeira gestão da Administração Popular, em 1989, a discussão e a ação para a regularização dos **becos** começaram a se estruturar

efetivamente. E a Regularização Fundiária passou a tornar-se prioridade entre as demandas da Vila Jardim no Orçamento Participativo.

Por ocasião da elaboração da Lei Orgânica do Município, em 1990, reuniram-se ativistas — lideranças populares, técnicos, assessores de ONGs e políticos — da luta pela Reforma Urbana no processo de elaboração da Lei Orgânica, constituindo um fórum paralelo chamado Fórum Cidadão. Ficou fácil para a Prefeitura Municipal intervir, pois já existia conhecimento prévio dos problemas, um cadastro feito pelas lideranças juntamente com o pessoal dos Postos de Saúde. Incidiram propositivamente para que se elaborasse uma Carta claramente identificada com as propostas de Reforma Urbana. Assim, foram incluídos instrumentos como: o Solo Criado, a Concessão do Direito Real de Uso, o Banco de Terras, o apoio do poder público ao Usucapião Urbano para Fins de Moradia e o Fundo Municipal de Desenvolvimento.

A partir da inscrição desses instrumentos na Lei Orgânica, as lideranças passaram a exigir seu cumprimento nos fóruns, como o do Orçamento Participativo, desencadeando a Regularização Fundiária como uma das prioridades mais votadas em algumas regiões.

A Prefeitura Municipal de Porto Alegre não dispunha até então, como acontece até hoje, de estrutura para atender a essa demanda, pois o Demhab tinha como prioridade a política de produção habitacional, e não a de regularização dos assentamentos irregulares.

2.3.1 Programa de Regularização Fundiária

Com base nesse quadro, a Administração Popular criou o Programa de Regularização Fundiária (PRF), que, inicialmente, ficou junto à Secretaria de Planejamento Municipal. O Programa era composto por uma equipe que fundamentou seu trabalho considerando três aspectos fundamentais:

- identificação da demanda real por Regularização Fundiária em Porto Alegre. Para identificar essa demanda real, foram processadas as demandas trazidas através do Orçamento Participativo; também foi realizado um convênio com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), através do Serviço de Apoio Jurídico (Saju), que contribuiu no levantamento da realidade;
- aplicação dos novos instrumentos de reforma e desenvolvimento urbano, principalmente os que possibilitam a regularização fundiária;
- elaboração de planejamento estratégico, para a viabilização e a definição do processo de Regularização Fundiária a ser implementado pela Prefeitura Municipal. Participaram do planejamento a equipe de Regularização Fundiária e um funcionário ou técnico de cada uma das Secretarias e estruturas administrativas vinculadas ao tema, tais como a Secretaria de Planejamento, Secretaria de Obras e Viação, Procuradoria Geral do Município, Secretaria da Fazenda e Demhab.

Existe uma estrutura administrativa do Demhab, a Superintendência de Ação Comunitária e Regularização Fundiária, que tem a responsabilidade, através da Coordenação de Urbanização e Regularização (CUR), de administrar os compromissos assumidos pelo Programa de Regularização Fundiária ao longo de oito anos de

trabalho. O Programa atua em áreas públicas, onde residem titulares do direito à CDRU, e em áreas privadas, onde residem titulares do direito ao Usucapião Urbano. Cada intervenção é documentada através de um processo administrativo e de uma pasta documentária.

A população moradora dos assentamentos, beneficiada pelo Programa, tem os seguintes espaços de participação para a definição das políticas a serem adotadas:

- a) o Orçamento Participativo, indicando as áreas prioritárias para Regularização Fundiária (o processo e os critérios de participação são apresentados no Capítulo 3);
- b) as Assembléias nas Vilas, discutindo e aprovando o Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU) proposto pela Prefeitura Municipal;
- c) o Fórum da Regularização Fundiária, que reúne dois representantes de cada vila beneficiada pelo Programa, com encontros bimestrais. Nele, a Prefeitura presta contas do andamento da regularização em cada área, discutindo os problemas comuns enfrentados ao longo do trabalho;
- d) encontros regionais, reunindo as vilas integrantes do Programa de Regularização Fundiária em uma mesma região, a fim de discutir prioridades e trocar informações e experiências.

No processo da Concessão do Direito Real de Uso, a Prefeitura desenvolve as seguintes etapas:

- a) a comunidade demanda a Regularização Fundiária via Orçamento Participativo;
- b) pesquisa de propriedade nos Cartórios de Registro de Imóveis;

- c) levantamento topográfico cadastral;
- d) elaboração do Estudos de Viabilidade Urbanística por arquitetos da Coordenação de Urbanização e Regularização;
- e) discussão e aprovação dos EVUs pela comunidade, em reunião, e posterior encaminhamento à Secretaria de Planejamento Municipal, para análise e aprovação;
- f) recolhimento de provas do tempo da posse e da documentação dos moradores, feito por plantões do Serviço Social;
- g) elaboração dos Contratos de Concessão do Direito Real de Uso Provisórios e encaminhamento do projeto de lei de desafetação à Câmara de Vereadores;
- h) assinatura dos contratos de CDRU definitivos;
- i) encaminhamento dos contratos de CDRU para registro em Cartório de Registro de Imóveis.

Toda a tramitação envolve um longo processo, que culmina na urbanização e na entrega dos contratos devidamente regularizados junto aos Cartórios. Em razão disso, das áreas em processo de Regularização Fundiária, 19 serão através da Concessão do Direito Real de Uso, envolvendo 2.886 famílias beneficiadas. Até 1997, no entanto, somente 380 lotes já tinham o contrato de concessão, e, em nenhum dos casos, o contrato estava registrado em Cartório.

Pode-se tomar como exemplo a Vila Planetário. Foi uma das primeiras áreas de intervenção do Programa de Regularização Fundiária. Localizada na área central de Porto Alegre, junto à Avenida Ipiranga, a favela não possuía qualquer infra-estrutura e estava nos critérios para regularizar sua posse através da Concessão do Direito Real de Uso.

Pelo Orçamento Participativo, em 1990, a comunidade conquistou os recursos para a regularização jurídica, acompanhada de urbanização. Quando a urbanização iniciou, o Vereador João Dib, que já tinha sido Prefeito de Porto Alegre no período da ditadura militar, entrou com uma ação para paralisar as obras, com o argumento de que a Prefeitura Municipal de Porto Alegre deveria vender o terreno e, com o dinheiro, viabilizar um assentamento para essa população na periferia da Cidade, onde economicamente seria mais viável.

Depois de um mês de paralisação da obra, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre caçou a liminar obtida e deu continuidade ao projeto. Em um ano, a obra estava concluída, e 90 famílias assinaram o contrato administrativo de Concessão. A intervenção administrativa, portanto, não demorou muito. Contudo, devido a alguns problemas de matrícula do imóvel, a Prefeitura não conseguiu lavrar a Concessão junto ao Cartório de Registro de Imóveis.

2.4 O Orçamento Participativo de Porto Alegre

O Orçamento Participativo implementado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre baseia-se na participação direta da população na definição das diversas fases que compõem a elaboração do Orçamento Público Municipal.

O processo de consulta à sociedade sobre o Orçamento Público tem sua importância, por ser este um instrumento político central para a gestão estatal. Assim, ao abrir a participação direta, o Poder Executivo dá acesso público à discussão dos direitos e deveres, das receitas e despesas e, conseqüentemente, abre um canal importante para a construção da cidadania.

Inicialmente, a discussão do Orçamento de Porto Alegre, encaminhada pela Prefeitura em agosto de 1989, e ainda de caráter experimental, processou-se sob forma de consultas à população, através de reuniões realizadas em cinco regiões da Cidade, com uma regionalização diferente daquela proposta pelo Plano Diretor aprovado em 1979, cujos critérios técnicos dividiam a Cidade em quatro regiões iguais. Nessas reuniões, que eram abertas a todos os moradores, foram indicados representantes que formaram uma comissão que acompanharia a elaboração do Orçamento Público junto à Secretaria de Planejamento Municipal.

A definição das demandas por parte dos moradores não tinha qualquer critério preestabelecido. Isso dificultou a escolha das prioridades orçamentárias, em um contexto onde as demandas por serviços urbanos eram represadas por décadas de descaso em investimentos em políticas públicas, em um cenário de crise financeira, por parte da Prefeitura, impossibilitando a realização de investimentos durante todo o ano de 1989.

O resultado da primeira experiência de discussão do Orçamento foi a elaboração do Plano de Obras, que não foi cumprido pela Prefeitura e gerou fortes conflitos, protestos e descrença da população quanto à eficácia da participação e da elaboração do Orçamento proposto pela Prefeitura. Já em 1990-91, começou a ser gestada uma forma diferenciada para a elaboração do Orçamento.

Em razão da reforma tributária local e da desconcentração de recursos por ocasião da Constituição Federal de 1988, foram criadas condições financeiras para que a Prefeitura Municipal recuperasse sua capacidade de investimento. Além disso, o processamento dos conflitos internos da Prefeitura, oriundos do tensionamento entre o setor técnico e o corpo político em virtude da implementação do planejamento

estratégico, aponta alterações de caráter organizacional¹⁰ e, conseqüentemente, de concepção política.

Nesse período, qualificou-se a relação entre a Prefeitura Municipal e os representantes dos moradores, com o início da montagem de um método para a participação dos moradores na discussão do Orçamento, metodologia esta que vem sendo aperfeiçoada a cada ano. Além disso, em 1991, foi introduzida uma nova metodologia para a distribuição dos recursos de investimentos entre as regiões da Cidade e para a escolha das prioridades orçamentárias. A opção para os critérios discutidos com os representantes comunitários foi de destinar 70% dos recursos para investimentos, distribuídos em cinco regiões consideradas prioritárias, e os 30% restantes para as demais regiões.

Os critérios que definiam a destinação de recursos para as cinco regiões prioritárias foram assim estabelecidos:

- mobilização popular na região;
- importância da região para o desenvolvimento urbano da Cidade;
- carência da região em infra-estrutura urbana e serviços;
- população em áreas de carência máxima.

Além disso, a Comissão de Representantes Comunitários mudou para uma estrutura com duas instâncias decisórias: Conselho do Orçamento Participativo e do Plano do Governo, composto por representantes eleitos nas Assembléias Regionais, e o Fórum de Delegados, que reunia os delegados eleitos em todas as

¹⁰ A coordenação do processo do Orçamento Participativo ficou a cargo da Coordenação de Relações com a Comunidade e do Gabinete de Planejamento, órgão criado para gerenciar o Plano de Governo e coordenar o Orçamento do Município. Essas estruturas, vinculadas ao Gabinete do Prefeito e ligadas às Secretarias e órgãos municipais por redes horizontais de planejamento, criaram condições político-administrativas mais favoráveis ao Executivo para encaminhar a discussão pública do Orçamento.

regiões, escolhidos de acordo com critérios de indicação a partir da proporcionalidade dos números de participantes nas Assembléias.

Nos anos de 1992 e 1993, incorporou-se a dinâmica de participação junto à população envolvida, aumentando o número de participantes, cuja credibilidade foi retomada em função da aplicação concreta de investimentos ocorrida nos anos de 1990 e 1991.

Através de uma avaliação, apontou-se uma mudança na metodologia de distribuição dos recursos. Assim, ao invés da concentração de investimentos em regiões consideradas prioritárias, foi adotada a escolha de prioridades por setor de investimentos distribuídos em todas as regiões. Isso se deve ao descontentamento gerado pela metodologia anterior, onde 11 regiões receberam somente 30% dos recursos de investimentos em 1991.

Ainda mais, os critérios de mobilização popular e de importância para o desenvolvimento urbano da Cidade, pelo subjetivismo implícito para a definição, foram substituídos por critérios com maior objetividade. São eles:

- a) prioridade de investimento escolhido pela região - incorporando a vontade explícita dos moradores através das assembléias nas regiões;
- b) população total da região - pelo caráter universalizante na distribuição de recursos.

Foram também agregados os critérios de carência do serviço ou infraestrutura urbana e população em áreas de carência máxima. Essa metodologia constitui-se na melhor fórmula definida para a distribuição dos recursos e concretizou-se como regra.

A partir de então, o processo consolidou-se publicamente junto à comunidade envolvida, que parece concordar com as normas instituídas. No entanto,

é importante salientar que, a cada ano, crescem os conflitos na relação entre o Orçamento Participativo e a Câmara de Vereadores, pois, com o desenvolvimento do Orçamento Participativo, o papel do Poder Legislativo passa a ser redefinido e tem sido pauta de debates dos quais faz parte a própria institucionalização, ou não, do Orçamento Participativo.

Assim, o Orçamento Participativo desenvolvido em Porto Alegre sustenta-se por três princípios básicos. São eles:

- a) regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento;
- b) uma metodologia objetiva de definição dos recursos para investimentos;
- c) um processo decisório descentralizado, tendo como base a divisão da Cidade em 16 regiões orçamentárias, conforme a Figura 4.



FONTE: FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (Fase/IPPUR), 1997, p. 119.

Figura 4: Mapa da Divisão Regional do Orçamento Participativo de Porto Alegre

Essa experiência tem sido o carro-chefe da campanha eleitoral da Frente Popular¹¹, que elegeu o Prefeito Tarso Genro — Vice-Prefeito na gestão anterior —, dando continuidade ao processo desencadeado pela Administração Municipal.

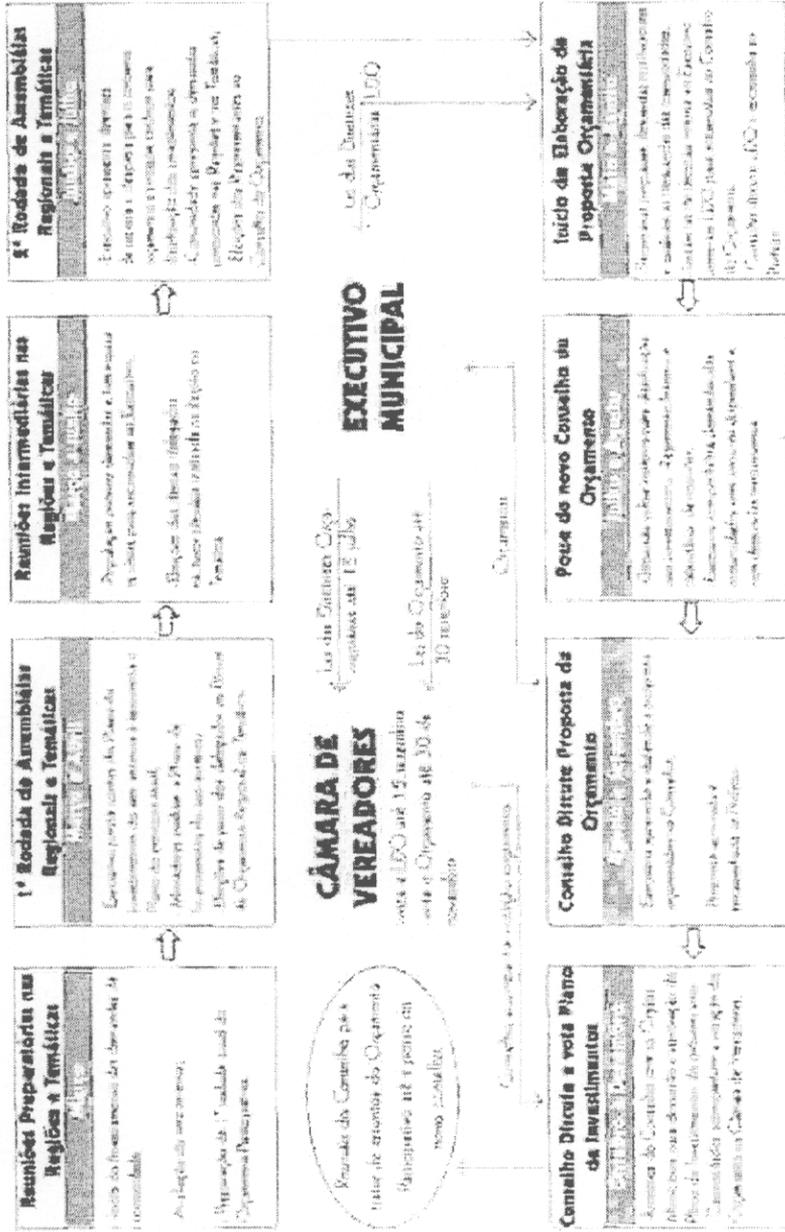
Em 1993, por iniciativa da Prefeitura Municipal e com a concordância dos conselheiros, foram instituídas as Plenárias Temáticas, com base em políticas setoriais que, seguindo o exemplo de Plenárias Regionais, elegem representantes ao Conselho de Representantes, cuja composição foi ampliada para estes a partir de 1994.

O novo formato foi resultado da necessidade de incorporar as discussões temáticas — não só regionais — do Orçamento Público, possibilitando a ampliação do espaço de discussão para um caráter mais global ou setorial, criando condições para a discussão de temas e propostas de interesse geral, ou ainda inter-regional, que extrapolam as demandas localizadas, defendidas nas plenárias regionais.

Novos setores sociais foram envolvidos, como sindicatos, cooperativas e setores empresariais, embora ainda com participação minoritária, além de instituições civis e grupos de interesse. Foi ampliada ainda, a participação da direção do Orçamento Participativo, onde não só a coordenação do Conselho do Orçamento passou a contar com membros indicados pelos representantes comunitários, bem como foi criada uma comissão paritária formada por integrantes populares do Conselho, funcionários públicos do município e membros da Prefeitura Municipal, que participam de decisões relativas à política de seu pessoal.

A Figura 5 demonstra como se dá o ciclo anual do Orçamento Participativo de Porto Alegre.

¹¹ A Frente Popular é uma coligação de partidos políticos de esquerda, que vem governando o Município de Porto Alegre desde 1989, indo para o quarto mandato. Na primeira gestão, a Frente Popular era composta pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo ex-Partido Comunista Brasileiro — atual Partido Popular Socialista (PPS). Em 1993-96, essa coligação foi ampliada com adesões do Partido Verde (PV) e do Partido Socialista Brasileiro (PSB). Em 1996, foi constituída pelo PT, PPS e Partido Comunista (PC).



FONTE: FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (Fase/IPPUR), 1997, p. 139.

Figura 5: Fluxograma do Ciclo Anual do Orçamento Participativo de Porto Alegre

Todas essas alterações, no entanto, não foram acompanhadas de um método de planejamento que possibilitasse a compatibilização e o cruzamento das dinâmicas, o que gera conflitos entre os próprios representantes quanto à escolha de prioridades, isto é, a compatibilização entre as prioridades de investimentos definidas pelas Plenárias Temáticas e as prioridades definidas pelas Plenárias Regionais.

É importante ainda situar o debate em torno da regulamentação, ou não, do Orçamento Participativo em lei. O Conselho do Orçamento encaminhou um processo de coleta de assinaturas para um projeto de iniciativa popular que exige 5% dos eleitores do Município, ainda em 1993. Em 1994, já contava com 12 mil assinaturas das 42 mil necessárias, gerando oposição dentro de setores da Prefeitura que temem por sua regulamentação, com a alegação de que isso engessaria um processo que deve ser determinado pela permanente qualificação metodológica, e sua institucionalização poderia burocratizar uma estrutura que deve ser dinâmica.

Ainda nesse impasse, existem dois projetos de lei no Legislativo que apontam a regulamentação do processo, colocando na pauta a questão. De qualquer forma, o Conselho aprova anualmente o Regimento Interno, cuja cópia se encontra no **Anexo A**, incorporando quase todos os dispositivos apresentados pelo projeto de iniciativa popular e, assim, normatizando internamente suas regras de funcionamento.

Os partidos de oposição¹², que, inicialmente, se colocaram contrários ao Orçamento Participativo, hoje têm críticas ao processo, indicam a necessidade de sua regulamentação e qualificação. Segundo publicação de responsabilidade da

¹² Partidos que são, sistematicamente, oposição à coligação da Frente Popular, como Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido da Frente Liberal (PFL) e Partido Liberal (PL).

bancada do PMDB na Assembléia Legislativa,¹³ que faz um levantamento das obras aprovadas pelo Orçamento Participativo e que não foram executadas, as principais críticas apresentadas são as seguintes:

- a) a restrita participação no Orçamento, alegando que menos de 15% da população de Porto Alegre tem poder de decisão;
- b) a falta de instituição do processo, na forma de lei, definindo com clareza suas regras de participação;
- c) crítica à partidarização desse instrumento, bem como ao processo de escolha das prioridades, onde o limitado número de participantes define a demanda;
- d) crítica e descrédito em função da disparidade entre as demandas definidas a cada ano e sua conseqüente execução no tempo;
- e) crítica ao volume insignificante de recursos para investimentos que estão sendo discutidos, avançando pouco para o conjunto do Orçamento (custeio, etc.).

Frente a essas críticas, analisou-se o resultado da terceira edição da pesquisa promovida em 1998 sobre o perfil e opiniões dos participantes nas Plenárias Regionais e Temáticas,¹⁴ realizada pela Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC), da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, com a colaboração da ONG Cidade - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. No estudo, foram identificadas, dentre outras questões, a motivação dos participantes do Orçamento Participativo e seu grau de apropriação do processo — regras de funcionamento, diferença entre as Regionais e as Temáticas, forma de informação.

¹³ Revista **Orçamento Participativo 98: a manipulação da vontade popular** (BANCADA DO PMDB NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1999).

¹⁴ Nessa pesquisa, foram entrevistadas 1.039 pessoas.

Nesse aspecto, constatou-se que houve um aumento da participação em função do atendimento da demanda, se comparado com o da pesquisa realizada em 1995 (53,9% dos entrevistados em 1998 contra 33,91% em 1995). Entre aqueles com renda de até quatro salários mínimos e escolaridade de até o Ensino Fundamental, localiza-se a maior participação em função do atendimento das demandas (56,38% e 58,87% respectivamente). Não obstante, verificou-se um ligeiro aumento da participação por razões de cidadania e democracia (12,51% em 1998 contra 8,97% em 1995) por pessoas com renda acima de quatro salários mínimos e escolaridade a partir do Ensino Médio incompleto (19,27% e 23,10% respectivamente).

Em relação ao funcionamento do Orçamento Participativo, observa-se uma tendência maior dos entrevistados das Plenárias Temáticas de se definirem como conhecedores do Orçamento Participativo do que os participantes da Plenárias Regionais (61,88% das Temáticas contra 47,55% das Regionais). Além disso, foi identificada significativa credibilidade entre os participantes e os conselheiros e delegados escolhidos nas Plenárias, onde 69,5% dos entrevistados consideram que **sempre** ou **quase sempre** os representantes do Orçamento Participativo respeitam e encaminham as reivindicações comunitárias ou temáticas, e que 59,6% do universo pesquisado considera satisfatórios as informações e os esclarecimentos prestados pela Prefeitura Municipal.

Ressalta-se, também, o resultado da pesquisa sobre o grau de satisfação em torno das demandas encaminhadas, onde a imensa maioria dos eleitos (81,8%) reconhece que suas comunidades foram beneficiadas com obras e serviços (percentual que diminui para 54% entre os não-eleitos). Ainda, 69,4% dos

entrevistados eleitos consideram que a população que participa do Orçamento decide realmente sobre as políticas, obras e serviços (**sempre ou quase sempre**).

Essas informações permitem afirmar que o grau de credibilidade do processo do Orçamento Participativo vem crescendo a cada ano. A maior expectativa verificada junto à população de baixa renda é a de encaminhar sua demanda.

Nesse cenário, não procedem as críticas da oposição em relação à falta de legitimidade do processo, segundo resultado apresentado pela pesquisa, uma vez que os participantes legitimam os conselheiros e delegados eleitos. No entanto, a crítica em relação à morosidade do processo de execução das demandas definidas poderá ser melhor analisada a partir do processamento da Regularização Fundiária (tratada no Capítulo 3, onde se identificam os impasses e os limites na operacionalização do atendimento dessas demandas).

2.5 A mobilização dos moradores da Vila Jardim junto ao Orçamento Participativo

A partir de 1989, com o início do Orçamento Participativo implementado durante a gestão de Olívio Dutra, segundo relato dos moradores, ainda não estavam bem definidos os critérios de sua participação e o processo de definição das demandas prioritárias, pois, até 1990, a Vila Jardim se reunia com a Vilas Sabará, Cristo Redentor e Ipiranga, cujas realidades eram bastante distintas. Estas vilas já possuíam razoável urbanização, enquanto as demandas da Vila Jardim giravam em torno de pavimentação, canalização do valo e Regularização Fundiária. A partir de 1990, a Vila passou a se reunir com a Vila Bom Jesus (ver, no anexo C, o quadro atual da Região Leste do Orçamento Participativo).

Nos primeiros anos, a pavimentação foi a demanda prioritária para a Vila Jardim, demanda esta que vinha em processo de discussão desde a gestão de Alceu Collares, onde já havia conquistado, através da organização dos moradores, o asfaltamento em quatro ou cinco ruas.

Em avaliação crítica do processo desenvolvido pela Gestão Collares, na qual a pavimentação e a definição de quais as ruas seriam contempladas aleatoriamente, os moradores definiram critérios de prioridade das ruas para pavimentação, através das chamadas **Comissões de Rua**, que, mobilizadas, conquistaram recursos no Orçamento Participativo.

Esses critérios estão em vigor até hoje. A satisfação e a participação dos moradores podem ser verificadas no depoimento transcrito a seguir.

“Aí começou a organização de ‘Comissões de Rua’ para discutir prioridades, quais as ruas que necessitavam em um primeiro plano. Tínhamos 18 ruas sem pavimentação dentro da Vila. Aí começaram os primeiros passos para essa organização. A comunidade, muito interessada em resolver isso, se mobilizou e participou até hoje participa. Depois o que aconteceu? A gente já estava com o processo todo encaminhado das pavimentações, já tinham acontecido umas três ruas pavimentadas. Aí, com o Orçamento Participativo, começou a despertar na gente. Até os que mais questionavam a coisa diziam que a Vila estava tomando outro aspecto externo, ela estava ficando bonita, as ruas estavam pavimentadas, estava se conservando melhor, o próprio trabalho de recolhimento do lixo já deu outro visual externo” (Célia — liderança da Vila Jardim).

A luta pela Regularização Fundiária enquanto demanda surgiu de forma mais organizada através da participação de algumas lideranças em seminários promovidos pela União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) para debater o problema, que, até então, esbarrava no aspecto jurídico, pois não existia instrumento jurídico que permitisse a Regularização Fundiária em áreas públicas.

Com a aprovação do instrumento da Concessão do Direito Real de Uso, de acordo com a Lei Complementar nº 242, de 1991, os requisitos exigidos para a outorga da concessão são:

- a) utilização da área, desde o início da posse, para moradia própria ou da família;
- b) utilização do espaço ocupado não superior a 150 metros por unidade familiar ou indivíduo;
- c) declaração comprovando não ser o ocupante proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Preferencialmente, a Concessão do Direito Real de Uso seria concedida aos núcleos de subabitação e de baixa renda com mais de 25 habitações, como forma de priorizar a regularização de aglomerados construídos por habitações precárias, com ocupação desordenada do solo e com carência de infra-estrutura (artigo 4º da Lei Complementar nº 251, de 1991). A isso a Prefeitura propôs a inclusão de outro requisito: que a concessão seja aplicada exclusivamente à população de baixa renda, compreendida como aquela que auferir renda familiar mensal de até cinco salários mínimos. Também que as áreas de preservação permanente, as de características geológicas e topográficas que sejam inaptas para uso residencial, ou mesmo áreas cuja utilização para moradia impeça o uso de locais públicos que já receberam recursos públicos em equipamentos urbanos e as áreas comprometidas em processo de permuta não seriam passíveis de concessão.

De acordo com a lei, cuja cópia se encontra no **Anexo B**, o Direito Real de Uso é individualizado, preservando formas coletivas de titulação e organização do espaço territorial, e concedido pelo prazo de 30 anos, prorrogável sempre que necessário.

A partir dessas considerações e da aprovação da lei, foi possível encaminhar a demanda para o Orçamento Participativo, cujo processo de elaboração e definição dos critérios de participação e de seleção das prioridades já foram

mencionados. Inicialmente, os moradores conquistaram recursos destinados ao saneamento básico. Foi proposto que se trabalhasse nos lotes localizados nos **becos** da Barão de Bagé e Divina Providência.

O problema era que cada **beco** era assumido individualmente como uma vila. Assim, na Vila Jardim existiam 19 vilas, e, em função disso, o peso político na hora da disputa de recursos ficava dividido e perdia força de intervenção no conjunto dos critérios para a escolha das prioridades. As lideranças avaliaram que, dessa forma, dificilmente suas demandas seriam priorizadas. Resolveram, então, adotar outra estratégia, disputando que a Vila deveria ser analisada como um todo. Com isso, aumentaram os pontos quanto ao critério de carência¹⁵, que, de último lugar, passou para primeiro. A partir daí, as demais vilas (Bom Jesus, Morro Santana) adotaram a mesma estratégia.

Para efeitos de organização, as lideranças dividiram as regiões em microrregiões, o que possibilitou a formação de novas lideranças por regiões. Inicialmente, começaram convidando representantes da Prefeitura Municipal — Demhab, Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE), Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DMLU), etc. — para debater os problemas nos **becos**. Buscaram também envolver os Postos de Saúde na luta pela urbanização dos **becos**, estimulando para que os agentes comunitários de saúde participassem, discutindo nos **becos** os problemas de saúde, a necessidade de manter a limpeza urbana e, com isso, estimular mais a população para sua participação no projeto de urbanização.

“A saúde foi um movimento inicial, foi a conquista do Posto de Medicina Comunitária do Grupo Hospitalar Conceição. Depois desse Posto, partimos junto com a comunidade da Barão de Bagé para a conquista do Posto da Barão de Bagé, e durante esse tempo da implantação do Posto veio ao encontro essa participação também, a saúde. A saúde o que é? É ter

¹⁵ A pontuação de critérios pode ser vista na obra de Luciano Fedozzi (1997, p. 126-130).

qualidade de vida melhor, é ter rua sem valão, é ter pavimentação, iluminação, segurança, tranquilidade. Dá chance de ter boa saúde. Então, nessa metodologia conseguimos começar a trazer a consciência das pessoas que lutar por uma situação melhor também gera um resultado, uma boa saúde. Por aí é que foi a questão” (Célia — liderança da Vila Jardim).

Assim, através da mobilização, os moradores dos **becos** da Vila Jardim, áreas verdes para as Assembléias do Orçamento Participativo, conquistaram a demanda para a Regularização Fundiária em 1991 e 1992, recursos para a realização de ações que precedem ao processo de Regularização, como o levantamento topográfico e a pesquisa cartorial sobre a situação jurídica das áreas. A partir daí, iniciou-se o processo de luta mais intensa e organizada pela Regularização Fundiária e pela urbanização dos **becos**.

Em 1992, foram conquistados os primeiros recursos para a urbanização dos **becos**. A partir daquele ano, constitui-se na Vila uma proposta de co-gestão entre a Prefeitura e os seus moradores para melhor aplicação dos recursos conquistados através do Orçamento Participativo, bem como do envolvimento da comunidade no processo de urbanização de seu espaço de moradia, buscando ampliar a participação de todos os envolvidos. Esse processo organizativo de implementação da Regularização Fundiária através da Concessão do Direito Real de Uso, cujas etapas já foram descritas no subcapítulo 2.3.1, é objeto de análise no Capítulo 3, onde são avaliados os limites e as potencialidades da experiência vivenciada pelos moradores de 19 **becos** da Vila Jardim.

3 AS POTENCIALIDADES E OS LIMITES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Após a conquista, nos Orçamentos de 1991 e 1992, de recursos para a realização das ações preliminares à Regularização — topografia e pesquisa da situação jurídica das áreas —, foram conseguidos, no Orçamento Participativo ainda de 1992, os primeiros recursos para a realização de obras de urbanização nos **becos**.

O indicativo inicial era de realização da urbanização completa de três **becos**, através do trabalho de empreiteiras. No entanto, a proposição da Prefeitura foi alterado por decisão dos moradores dos **becos** e de lideranças do movimento¹⁶ envolvidas com a Regularização, os quais, após um processo de discussão, definiram como prioridade a abertura dos acessos de todos os **becos**, com a reconstrução das casas que tivessem que ser removidas para a realização da abertura e a utilização do sistema de mutirão.

A definição passou por um processo de **negociação** com o Demhab, que, inicialmente, resistiu à idéia, por receio de não ter estrutura para a viabilização dessa proposta trazida pelos moradores. Porém acabou concordando e cedeu ao argumento de racionalização de recursos e da importância da co-gestão dos

¹⁶ O movimento compõe, junto com outros atores com os quais se articula nas suas ações sócio-políticas em busca do acesso à cidade e à cidadania, um movimento social urbano. A discussão e a definição mais teórica podem ser conhecidas na dissertação de Marcelo Kunrath Silva (1996, Cap. I, seções 2 e 3)..

moradores nesse projeto. Dessa forma, ficou qualificada a participação da comunidade no projeto.

“O BNH e a Caixa Econômica vão fazer mil casas para pessoas de baixa renda, só que, quando se chega lá para comprar a tal casa, para se associar, eles exigem o quê? Sete salários mínimos, pelo mínimo. Então isso não é para pessoas de baixa renda, não é? As pessoas de baixa renda vão continuar morando em um barraco, porque, se depender de Cohab... então eu acho que foi válida a idéia do mutirão e do Demhab participar na organização do mutirão. (...) Com a associação de vilas, de moradores, chegou onde está hoje, porque a vila Jardim é um dos privilégios, vamos dizer, de todas as vilas” (Luís — liderança do Beco Souza Lobo 695).

O ano de 1993 foi um período de constituição de uma estrutura organizativa própria do processo de Regularização Fundiária. Ela tomou a forma de uma Executiva¹⁷ composta por representantes escolhidos pelos moradores de cada um dos **becos**, lideranças do movimento, técnicos do Demhab, assessoria do Camp e de Comissões de Beco¹⁸, formadas pelas pessoas do **beco** escolhidas pelos moradores.

À Executiva foi definido o papel de ser o instrumento de representação dos moradores no processo de co-gestão da Regularização junto com o Demhab, participando das discussões e definições do conjunto do projeto, pois “(...) a força principal da democracia reside na vontade dos cidadãos de agirem, de maneira responsável, na vida pública” (Touraine, 1996, p. 103).

Às Comissões de Beco caberia o papel de fazer a mediação entre a Executiva e os moradores dos **becos**, organizar os moradores, discutir o projeto de obras do **beco** e participar da coordenação das atividades do mutirão.

¹⁷ Grupo de lideranças com a tarefa de implementar a execução das definições tomadas pela Plenária com os representantes dos **becos**.

¹⁸ Representantes escolhidos para representar os **becos** nas Plenárias do projeto de urbanização da Vila Jardim. Esse grupo tem o papel de discutir com o conjunto dos moradores dos **becos** e trazer as propostas para as Plenárias, além de manter todos os moradores dos **becos** informados das decisões tomadas em Plenária.

A Figura 6 traduz o esquema organizativo.

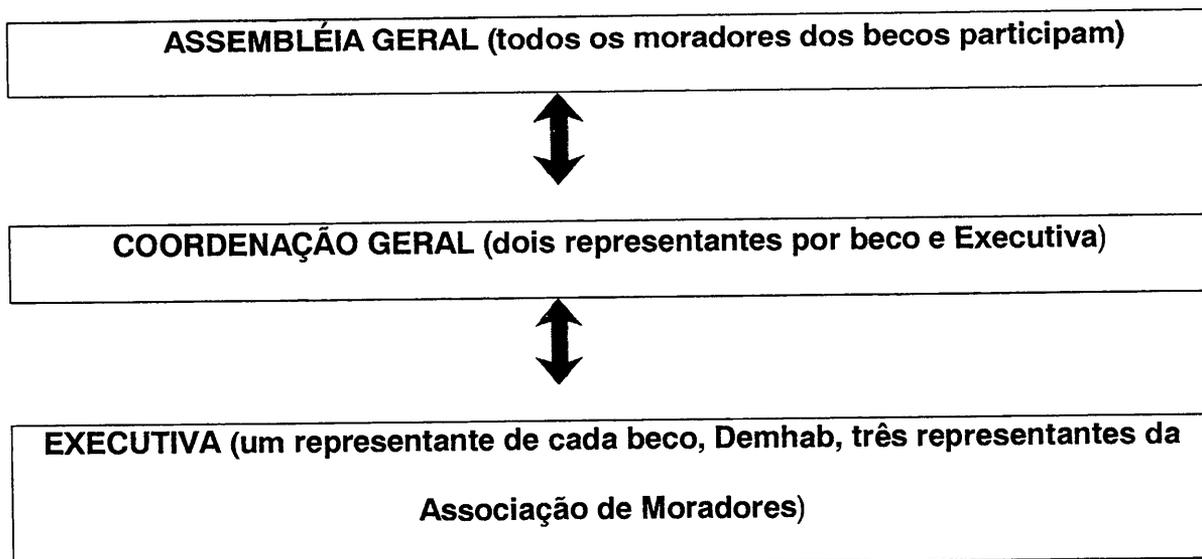
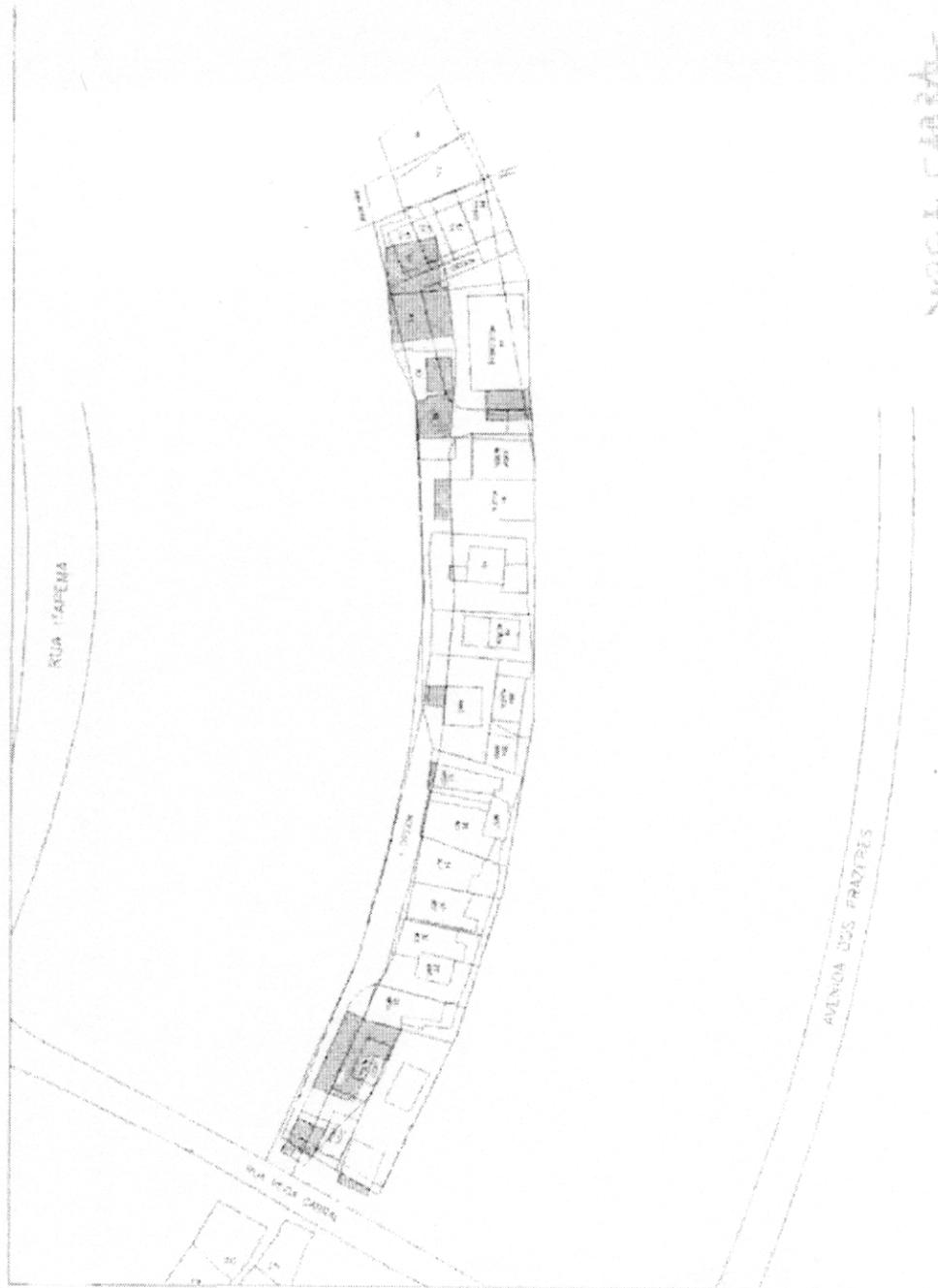


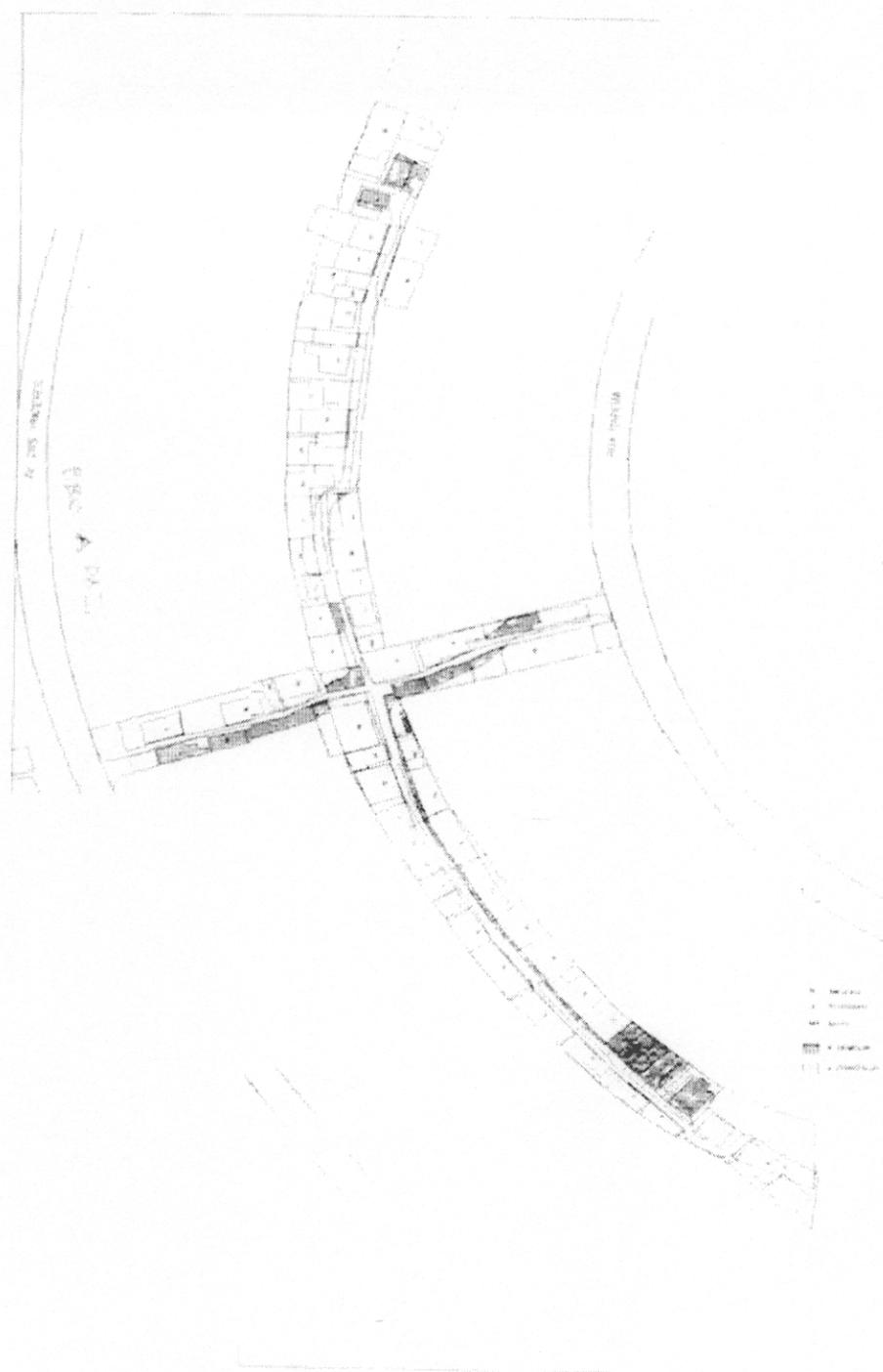
Figura 6: Estrutura organizativa do processo de Regularização Fundiária

Além do trabalho de organização, foi também um período de definição dos projetos de urbanização dos **becos**. Através de diversas reuniões e discussões entre os moradores e a arquiteta responsável pelo Projeto de Regularização no Demhab, foram elaborados projetos para praticamente todos os **becos**.



FONTE: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Demhab.

Figura 7: Esboço do Projeto de Urbanização do Beco Veiga Cabral



FONTE: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Demhab.

Figura 8: Esboço do Projeto de Urbanização do Beco da Paz

Por fim, durante o ano de 1993 ainda, foi definido um plano de trabalho para a operacionalização dos projetos de urbanização e realização das obras. Foram escolhidos quatro **becos** para iniciarem as obras, segundo critérios definidos pela arquiteta, que eram o tamanho do **beco** e a complexidade da situação. Deixou-se em aberto, para definição posterior, quais os **becos** seguintes a iniciarem as obras — que, nas previsões iniciais do projeto, deveriam ser totalmente concluídas até 1996. Definiram-se também o regime e o cronograma de trabalho dos mutirões.

Depois de todas as definições, em janeiro de 1994, tiveram início as obras nos **becos** da Paz, Veiga Cabral, Souza Lobo II e Souza Lobo 695. Mas a resolução adotada em iniciar com esses becos não agradou a muitos, que foram desistindo ao longo do processo de trabalho:

“Eles vão se cansando pelo fato de trabalharem a semana toda fora, e daí chegarem no fim de semana e terem que trabalhar. (...) A nossa idéia aqui é de aplicar um sistema diferente de trabalho” (Lady — liderança do Beco da Cananéia).

Durante o ano de 1994, visando superar alguns descontentamentos e discordâncias existentes na Executiva e entre os moradores em relação à definição inicial de terminar as obras nos **becos** escolhidos para iniciar nos seguintes, foi estabelecido como critério básico para o início de obras o “**grau de organização dos moradores do beco**”. Aqueles que estivessem melhor organizados iriam iniciar imediatamente as atividades (em particular, a derrubada das cercas e a abertura dos acessos). No entanto, por problemas de saúde, a arquiteta precisou afastar-se, e, em seguida, ocorreu a desarticulação da **equipe** do Demhab.

O Demhab demorou para indicar uma nova e efetiva equipe. Isso fez com que as obras ficassem praticamente paralisadas no período de outubro de 1994 a março de 1995, quando assumiu uma nova arquiteta — mas não uma equipe — e teve início a retomada das atividades do projeto. Em abril de 1995, foram

estabelecidas diversas ações em um seminário de planejamento cujas definições se encontram em relatório no anexo E.

A paralisação, no entanto, fragilizou a credibilidade da Regularização Fundiária em ampla parcela de moradores dos becos, o que é bastante problemático em um processo que depende basicamente da confiança e da adesão voluntária das pessoas. A avaliação do processo pode ser verificada no documento elaborado pela Executiva e entregue aos Vereadores na Câmara, solicitando sua intervenção para a agilização do Projeto de Regularização Fundiária da Vila Jardim (anexo F).

O processo de Regularização Fundiária vivenciado pelos moradores de áreas públicas da Vila Jardim pode ser somado aos demais processos encaminhados por outras regiões do Orçamento Participativo. De 1991 até 1995, havia 65 vilas que demandaram a Regularização Fundiária via Conselho do Orçamento Participativo. Dentre elas, a Prefeitura selecionou 63 vilas para a Regularização Fundiária — excluindo os reassentamentos em áreas de risco e os processos de despejo —, o que representa o atendimento de 23% das reivindicações colocadas pelo Conselho do Orçamento Participativo de 1992 a 1995.

O Quadro 2 situa, em linhas gerais, o levantamento realizado pelo Programa de Regularização Fundiária das vilas que a demandaram no período 1992--96.

Quadro 2

Levantamento da situação das vilas que encaminharam como prioridade a Regularização Fundiária — 1992-96

RE-GIÕES	VILAS	FAMÍLIAS (1)	LEVANTAMENTO TOPOGRÁFICO (2)	PESQUISA DE PROPRIEDADE (3)	EVU (4)	DESCRIÇÃO DE LOTES	JUNTA DE PROVAS (5)
16	Renascença I	34	Concluído	Concluída	Concluído	Concluída	Em andamento
2	Cosme Galvão	63	Concluído	Concluída	Concluído	Não iniciada	Não iniciada
7	Campo da Tuca	570	Concluído	Concluída	Concluído	Não iniciada	Não iniciada
7	Mariada Conceição	40	Concluído	Concluída	Em andamento	Não iniciada	Não iniciada
1	Dona Teodora	150	Concluído	Concluída	Concluído	Não iniciada	Não iniciada
3	Brasília	574	Concluído	Concluída	Concluído	Não iniciada	Não iniciada
3	Nova Tijuca	400	Concluído	Não iniciada	Em andamento	Não iniciada	Não iniciada
16	Renascença I	22	Concluído	Concluída	Em andamento	Não iniciada	Não iniciada
16	Zero Hora	128	Concluído	Em andamento	Não iniciado	Não iniciada	Não iniciada
16	Placas	51	Concluído	Em andamento	Em andamento	Não iniciada	Não iniciada
16	Terminal Azenha	25	Não iniciado	Concluída	Não iniciado	Não iniciada	Não iniciada
16	Lupicínio Rodrigues	85	Não iniciado	Em andamento	Em andamento	Não iniciada	Não iniciada
11	Cai	84	Concluído	Concluída	Concluído	Em andamento	Em andamento
3	Jardim	600	Concluído	Em andamento	Em andamento	Não iniciada	Não iniciada
5	Dois Toques	100	Concluído	Concluída	Concluído	Não iniciada	Não iniciada
3	Mato Sampaio	2.500	Em andamento	Concluída	Em andamento	Não iniciada	Não iniciada
10	Tronco Neves	2.250	Em andamento	Concluída	Em andamento	Não iniciada	Não iniciada
10	Jardim Europa II	85	Concluído	Concluída	Não iniciado	Não iniciada	Não iniciada
6	Quadra 162 - Chácara da Fumaça	250	Em andamento	Concluída	Não iniciado	Não iniciada	Não iniciada
6	Quadra 166 - Chácara da Fumaça	60	Em andamento	Concluída	Não iniciado	Não iniciada	Não iniciada

(continua)

Quadro 2

Levantamento da situação das vilas que encaminharam como prioridade a Regularização Fundiária — 1992-96

RE- GIÕES	VILAS	FAMÍ- LIAS (1)	LEVANTA- MENTO TO- POGRÁFICO (2)	PESQUISA DE PRO- PRIEDADE (3)	EVU (4)	DESCRIÇÃO DE LOTES	JUNTA DE PROVAS (5)
6	Quadra 151 - Chácara da Fumaça	130	Em andamento	Concluída	Não iniciado	Não iniciada	Não iniciada
6	Vista Alegre	100	Em andamento	Concluída	Não iniciado	Não iniciada	Não iniciada
6	Sebastião Barreto	60	Não iniciado	Concluída	Não iniciado	Não iniciada	Não iniciada
7	Geraldo Santana	12	Não Iniciado	Não iniciada	Não iniciado	Não iniciada	Não iniciada
7	Vargas	421	Concluído	Concluída	Em andamento	Não iniciada	Não iniciada
6	Valneri Antunes	20	Concluído	Concluída	Não iniciado	Não iniciada	Não iniciada
16	Planetário	90	Concluído	Concluída	Concluído	Concluída	Concluída
4	Mapa II	489	Concluído	Concluída	Não iniciado	Não iniciada	Não iniciada
TOTAL		9.393					

FONTE: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Demhab.

(1) Número de famílias. (2) Situação do levantamento topográfico. (3) Situação da pesquisa de propriedade. (4) Estudos de Probabilidade Urbanística. (5) Junta de provas para encaminhar a regularização.

Tabela 6

Situação final do quadro de andamento da Regularização Fundiária em Porto Alegre — 1992-96

SITUAÇÃO	LEVANTAMENTO TOPOGRÁFICO	PESQUISA DE PROPRIEDADE	EVU (1)	DESCRIÇÃO DE LOTES	JUNTA DE PROVAS
Não iniciado					
Número	182	-	-	-	-
Percentual	1,94	10,71	39,29	89,29	89,29
Em andamento					
Número	5.290	-	-	-	-
Percentual	56,32	14,29	32,14	3,57	7,14
Concluído					
Número	3.921	-	-	-	-
Percentual	41,74	75,00	28,57	7,14	3,57

FONTE: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Demhab.

(1) Estudos de Viabilidade Urbanística.

O Demhab justificou a demora na execução dos programas de Regularização Fundiária nas diferentes vilas acima relacionadas alegando esgotamento de sua capacidade técnica para o processamento de novas demandas, principalmente de novos levantamentos topográficos. O encaminhamento dado pela Prefeitura Municipal e enviado ao Conselho do Orçamento Participativo seria de que as demandas por urbanização somente deveriam ser priorizadas para as vilas que já se encontram em processo de Regularização, limitando o encaminhamento de novas demandas ao Orçamento Participativo.

O esgotamento da capacidade técnica do Demhab é um aspecto que deve ser melhor analisado. Sabe-se que o processo de Regularização Fundiária envolve outros segmentos como os cartórios, o Poder Judiciário, para as ações onde existem conflitos, o Poder Legislativo e a integração entre as Secretarias que têm interface com o projeto de urbanização. Essa inter-relação muito tem contribuído para que os processos se arrastem por anos.

Como exemplo da complexidade dos processos, situam-se, no aspecto jurídico, as ações de Usucapião — que não podem ser coletivas, mas individuais —, muitas vezes distribuídas em várias Varas. Ocorre que, dependendo do parecer do Juiz, determinado morador pode **ganhar** e outro não, ficando o desfecho freqüentemente a cargo do destino, e não resultado de um processo coletivo encaminhado pelos moradores ocupantes de áreas privadas. Além disso, a pesquisa cartorial é demorada e, por vezes, apresenta resultados cujos desdobramentos mostram caminhos diferentes através dos instrumentos jurídicos disponíveis — Usucapião, quando a área em questão é privada, Concessão do Direito Real de Uso, quando for pública —, tornando bastante complexo todo o processo.

Segundo avaliação de um técnico do Demhab, Porto Alegre dispõe hoje de uma série de instrumentos jurídicos para a implementação da Regularização Fundiária — Usucapião, Concessão do Direito Real de Uso, Áreas Especiais de Interesse Social, dentre outros —, porém não os tem utilizado em sua potencialidade. Isso se deve a problemas de ordem político-administrativa, onde, muitas vezes, o principal entrave está na falta de maior articulação entre os próprios órgãos da Prefeitura, que revelam diferentes concepções de gestão urbana, principalmente entre a Secretaria de Planejamento Municipal, o Demhab e a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (Smam). Além disso, as lideranças levantam, dentre os problemas, a falta de melhor articulação entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário do Estado.

Essa dificuldade pode ser comprovada no evento realizado em 1993, que reuniu, no Tribunal de Alçada, lideranças comunitárias que debatiam os processos de ações de despejo. Desse encontro resultou um seminário reunindo Prefeitura, representantes dos Legislativos Municipal e Estadual, dos Tribunais de Justiça e de Alçada, do Ministério Público, da UFRGS e moradores de vilas irregulares. O seminário contribuiu muito para a identificação dos problemas já apontados; no entanto, houve poucos encaminhamentos para solucioná-los.

Essa experiência coloca uma série de elementos para discussão sobre as potencialidades e os obstáculos da participação dos atores sociais na gestão pública em Porto Alegre. A perspectiva de uma relação de co-gestão da Regularização Fundiária entre os moradores da Vila Jardim e a Prefeitura Municipal, através do Demhab, representava, na ocasião, um aprofundamento do processo participativo, que se ampliava para além do momento de definição dos investimentos — através do Orçamento Participativo —, para os momentos de definição dos projetos.

4 REFLETINDO A DEMOCRACIA E A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA

Este capítulo analisa as principais questões da pesquisa realizada, apresentadas de forma mais descritiva ao longo dos capítulos anteriores, aprofundando-as do ponto de vista teórico e buscando responder àquelas questões que serviram como ponto de partida para este trabalho, quais sejam: que mudanças a experiência de participação dos moradores da Vila Jardim produziu na relação estabelecida entre a Prefeitura Municipal de Porto Alegre e os moradores? Quais os efeitos desta para a gestão municipal? Que impactos produziu essa experiência na visão de mundo dos moradores da Vila Jardim e em seu processo de organização?

Assim, recuperam-se inicialmente alguns elementos que foram determinantes para a construção do processo de Regularização Fundiária na Vila Jardim.

4.1 A construção dos atores coletivos

A construção dos atores coletivos na experiência analisada pode ser identificada a partir das inúmeras ações descritas nos capítulos anteriores, que viabilizaram suas conquistas. Segundo Castels, citado por Gonh (1982, p. 13-14), a política urbana é um elemento fundamental para a análise das contradições sociais

que, ao gerarem e fazerem emergir determinados movimentos reivindicatórios dentro da sociedade, criam espaço político de atuação e organização local. Através de auto-ajuda e entre-ajuda, os moradores construíram sua organização e promoveram um processo de negociação permeado de conflitos junto à Prefeitura Municipal. Algumas dessas ações referem-se à luta dos moradores de áreas verdes (áreas públicas, destinadas a praças ou a outro fim de uso comum ou dominial), que, pela carência de infra-estrutura, se mobilizaram para resolver seus problemas, como a canalização do esgoto, pavimentação das ruas, abastecimento de água, dentre outros. Muitos desses moradores vivenciaram experiências anteriores onde a união foi determinante para o alcance das melhorias pretendidas.

Entre os moradores dos chamados **becos** na Vila Jardim, os que tinham maior participação nas atividades e detinham mais informações eram reconhecidos como lideranças, e neles eram depositadas expectativas por serem, aparentemente, capazes de conquistar melhorias para seu local de moradia.

Os efeitos políticos e urbanos resultantes dos problemas sociais far-se-ão sentir na configuração espacial da Cidade e, principalmente, no espaço político que esses moradores possam abrir, refletindo-se no grau de associativismo desses, na formação de uma consciência de solidariedade em problemas comuns. Seria o grau mais elementar, segundo Gramsci (1971, p. 111-112), para a formação de uma consciência social e, conseqüentemente, para a força política de um dado grupo.

Os movimentos sociais são vistos no contexto de relações entre a sociedade civil e o Estado e envolvem a conquista de direitos básicos, sendo isto colocado como fator social de mobilização para a ação (Paoli, 1981)¹⁹. Porém existe

¹⁹ A autora afirma que a cidadania é usada para apontar um fato inequívoco: a reprodução da desigualdade, no que concerne ao exercício do direito de participação.

uma diferença fundamental entre a prática concreta de colocação das demandas populares, através de suas reivindicações, e, portanto, de seus direitos de cidadãos, e a forma como o Estado responde a essas demandas.

Se, por um lado, existe a colocação dos movimentos sociais enquanto expressões de lutas pelos direitos de cidadania,²⁰ por outro, na análise da atuação do Estado em relação aos movimentos sociais, há o declínio de um Estado visto como “oponente”, bem como a diversidade de interesses presentes nesse cenário, onde questões relativas a raça, gênero, meio ambiente e orientação sexual resultam na ampliação de uma matriz discursiva. Embora os movimentos vejam o Estado como o responsável para a solução de suas demandas, seu conhecimento continua limitado. Isso resulta que, segundo Caldeira (1984, p. 243), “(...) membros do movimento, embora capazes de articular demandas, não conseguem compreender o funcionamento do sistema democrático como um todo”.

Dessa forma, fatos ocorridos no bairro, como lutas legais, políticas, econômicas, ou outros que requerem conhecimento do aparato institucional, alimentam a dependência dos participantes em relação a seus líderes, assessores ou outros interlocutores. Isso sujeita os participantes a um desequilíbrio de poder e abre portas para procedimentos pouco democráticos e para o abuso de conhecimento. A ausência do conhecimento sistêmico por parte dos envolvidos no processo capacita algum líder, técnico ou assessor na articulação de sua posição dentro dos espaços de disputa constituídos, produzindo as pré-condições para uma cultura paternalista ou populista. Pela falta de conhecimento, os atores sociais são relegados a uma fraca posição, sujeita à vontade de quem detém maior conhecimento, seja da

²⁰ Ver a análise de Marilena Chauí (1981), onde afirma que os movimentos sociais têm se tornado cada vez mais reivindicatórios de direitos e da busca de participação, devido à exploração econômica, à dominação política e à exclusão cultural das classes subordinadas.

coordenação do movimento, seja dos órgãos estatais. Assim, com a participação crescente dos movimentos no aparato estatal e com essa limitação de conhecimento, as lideranças vêem-se forçadas a confiar no conselho de “especialistas”, que detém um poder significativo sobre os demais membros.

Segundo Götz (1985, p. 203), a dependência em relação ao conhecimento

“(...) denota a fragilidade dos processos na sua base. Em vez de lamentar o retorno do Brasil a sua herança cultural política — o clientelismo e o populismo — os analistas acadêmicos deveriam focalizar os métodos que possibilitariam uma ponte para a superação desta lacuna, (...) ao invés de criticarem a ausência de participação política deste movimentos”.

Para analisar essas questões, retomam-se como referência alguns aspectos da experiência analisada, que envolve os moradores em sua relação com a Prefeitura Municipal.

4.1.1 Universo beneficiado com o Projeto de Regularização Fundiária da Vila Jardim

No estudo realizado, na Regularização Fundiária das áreas irregulares da Vila Jardim, cuja descrição já foi detalhada nos capítulos anteriores e serviu como base para esta pesquisa, o processo atingiu não somente as mais de 600 famílias moradoras dos becos, mas também os proprietários privados da Vila, bem como envolveu o Demhab e outros setores da Prefeitura Municipal, como o DMLU, e os Poderes Legislativo e Judiciário.

Para que o processo de organização coletiva acontecesse, é importante destacar o papel que a comunidade católica cumpriu, durante um período, na Vila, estimulando a atuação concreta de todos na solução dos problemas locais, principalmente entre os mais necessitados. A compreensão da função social do

cristão na transformação da sociedade e na luta contra as injustiças estimulou a participação de diversas lideranças para a inserção social e política, contribuindo no processo organizativo local. Isso pode ser identificado pela participação de algumas lideranças em lutas, seja junto ao movimento sindical, seja na participação em grupos partidários (núcleo do PT, militantes comunistas, base de apoio do PDT, etc.). Essa participação foi fundamental para a construção de uma rede de relações que contribuiu para o processo de estruturação das organizações locais.

À medida que a Igreja se posiciona a favor dos fracos e oprimidos — de forma genérica — e se coloca a favor de um sistema mais justo, ela retoma antigas bandeiras liberais, preconizando justiça social sob a forma de redistribuição de renda, localizando o conflito no âmbito da distribuição. Essa visão tem como efeito o fato de gerar, nos indivíduos que se sentem excluídos e marginalizados, a vontade de lutar por seus direitos de cidadania.

Chauí, citada por Gonh (1985, p. 37), afirma:

“Os movimentos sociais têm se tornado cada vez mais reivindicatórios de direitos e busca de participação para além (ou aquém) dos canais institucionais conhecidos, porque a exploração econômica, a dominação política e a exclusão cultural, no Brasil, têm feito da igualdade e da liberdade, isto é, da cidadania, uma questão aberta e a ser definida”.

A construção dessa rede de relações fez com que as lideranças envolvidas nos processos tivessem um intercâmbio maior de informações, com base em experiências pessoais e modelos de organização social. Assim, sua visão de mundo foi ampliada, e essas lideranças contribuíram para a formulação de ações que viriam a ser desenvolvidas diante de cada necessidade levantada pelos moradores em seus encontros comunitários. O engajamento das lideranças contribuiu para alimentar, junto aos moradores, perspectivas para melhorar sua qualidade de vida, possibilitando o surgimento e o engajamento de novas lideranças locais, seja no

processo de animação dos moradores para sua mobilização, seja na representação pública daqueles moradores.

O caminho até então percorrido pela mobilização dos moradores e a intervenção em sua realidade proporcionaram um resultado que pode ser identificado no conjunto de melhorias conquistadas: água encanada, canalização do esgoto, pavimentação das ruas, saúde comunitária, abertura de alguns acessos e o processo de Regularização Fundiária em seus locais de moradia (ainda em andamento).

4.1.2 A negociação (tensão) com a Prefeitura Municipal (estratégias)

Pode-se observar que as tensões existentes entre a Prefeitura Municipal e os moradores se pautaram basicamente, de um lado, pela necessidade dos moradores de terem garantias de que suas demandas seriam atendidas. Isto já foi afirmado por Castels, citado por Gonh, ao analisar os movimentos sociais na América Latina. Para ele, a importância dos movimentos sociais é vista em função da incapacidade estrutural do Estado de atender às demandas coletivas no urbano. Assim, os movimentos sociais seriam a resposta dos grupos e organizações à situação de carência e de necessidade não atendida. Desse modo, devido ao tensionamento no caso da Regularização Fundiária da Vila Jardim, por exemplo, foram necessárias diversas negociações, desde sua aprovação como prioridade no Orçamento Participativo até a concretização das obras de urbanização, ainda em curso.

Ao retomar um dos objetivos propostos neste estudo — que seria o de identificar, na relação estabelecida entre os moradores da Vila Jardim e a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, os resultados produzidos nas representações dos agentes

e as práticas estabelecidas no curso de suas ações, bem como a forma com que as mesmas vão se transformando —, relembram-se, para efeito desta análise, as estratégias mais significativas adotadas pelos moradores, ou seja: a de apropriação com vantagem dos critérios de carência e a da pressão pelos argumentos, mostrando forte e articulada organização local e, assim, geração de tensão para a Prefeitura Municipal.

4.1.2.1 Estratégia para atingir o critério de carência

Quando os moradores perceberam que, se cada **beco** (em torno de 19) fosse assumido individualmente, a prioridade, que seria a Regularização Fundiária apresentada pela Vila Jardim, perderia pontos no somatório geral, segundo os critérios adotados pelo Orçamento Participativo (prioridade de investimentos escolhidos por região, população total da região, carência do serviço, população em áreas de carência máxima), as lideranças locais decidiram pressionar a Prefeitura Municipal para que a Vila Jardim fosse analisada, somando-se, assim, a demanda individual de cada **beco** para a Vila Jardim como um todo. Com isso, tiveram acrescidos pontos na análise do critério sobre carência, passando do último para o primeiro lugar neste item. O movimento foi determinante para que os moradores conquistassem recursos orçamentários para o atendimento de sua demanda dentro da Região Leste. Com isso, a Vila Jardim conquistou recursos para o levantamento topográfico, iniciando o processo de Regularização Fundiária.²¹

²¹ Essa estratégia foi utilizada, também, por outras vilas, como a Bom Jesus e o Morro Santana, para a conquista de suas demandas específicas.

Nesse sentido, Avritzer (1998, p. 29-30) — ao situar o conceito habermasiano de esfera pública e a ampliação do debate democrático — coloca que o conceito de esfera pública tem duas de suas características centrais ligadas ao debate democrático contemporâneo; sendo que a primeira seria a idéia de um espaço para interação face-a-face, diferenciado do Estado. Nele, os indivíduos interagem uns com os outros, debatem decisões tomadas pela autoridade política, discutem o conteúdo moral das diferentes relações existentes no nível da sociedade e apresentam demandas em relação ao Estado. Os indivíduos no interior da esfera pública democrática discutem e deliberam sobre questões políticas e adotam estratégias para tornar a autoridade política sensível às suas discussões e deliberações. Isso pode ser verificado a partir do tensionamento dos moradores sobre a aplicação dos recursos públicos.

4.1.3 Definição sobre a aplicação dos recursos públicos

Quando, de um lado, a Prefeitura Municipal, através do Demhab, estabeleceu que faria as obras de urbanização necessárias em quatro **becos**, contratando empreiteiras com os recursos disponíveis para a mão-de-obra, os moradores, de outro, definiram que esses recursos deveriam ser utilizados para a compra do material necessário para a urbanização de todos os **becos** e que a mão-de-obra seria feita através de mutirão. Nesse impasse, os representantes dos **becos** participaram em uma audiência com os representantes do Demhab e argumentaram as seguintes razões de sua proposta:

- a) o processo de urbanização e organização deveria ser deflagrado em todos os **becos** como estímulo e trato não privilegiado entre os

moradores. O projeto atingiria simultaneamente as cerca de 600 famílias moradoras nos becos, e não somente as famílias de cada beco individualmente. Dessa forma, os problemas seriam discutidos coletivamente, e as soluções atingiriam a todos, mantendo todos os moradores animados durante a realização do projeto;

- b) o trabalho em mutirão seria uma estratégia para que os moradores valorizassem seu local de moradia. Esse argumento fundamentou-se na concepção de que cada família valorizaria mais seu espaço de moradia, se ela própria participasse da construção de sua casa, ou mesmo das melhorias em seu beco. Isso reduziria a possibilidade da venda dos lotes, bem como aumentaria a probabilidade de que os moradores atuassem no sentido de conservar permanentemente seu beco;
- c) os recursos que seriam destinados às empreiteiras seriam melhor racionalizados, e a contratação ocorreria somente em casos onde o mutirão não fosse possível, possibilitando economia financeira e maior eficácia na aplicação dos recursos públicos. Esse argumento baseava-se em avaliações econômicas, onde o custo da mão-de-obra — cobrado pelas empreiteiras para a realização do projeto de urbanização — seria significativo frente ao montante de recursos destinados pelo Orçamento Participativo para o projeto de urbanização. Assim, a própria comunidade entraria com a mão-de-obra, o que daria condições para que os recursos financeiros disponíveis fossem todos utilizados na compra de materiais, ampliando, desse modo, as obras para todos os **becos**, em menor espaço de tempo;

d) nenhum **beco** queria ficar em último lugar no cronograma de obras e, conseqüentemente, no acesso aos recursos junto ao Orçamento Participativo. A mobilização permaneceria forte, na medida em que os recursos fossem sendo utilizados por todos. Esse argumento é sustentado pela dificuldade de definir — dentre os 19 **becos** existentes — quais seriam os **becos** prioritários, uma vez que os recursos foram conquistados através da participação de moradores de todos os **becos** nas Plenárias do Orçamento Participativo.

Frente a esses argumentos, os técnicos do Demhab posicionaram-se com as seguintes considerações:

- a) questionavam a não-contratação de empreiteiras, pois receavam sobre a capacidade técnica e de organização dos moradores para o mutirão. Esse argumento era sustentado pela debilidade no acompanhamento técnico do Demhab para assessorar os moradores em seu trabalho de mutirão;
- b) a realização das obras em quatro **becos** criaria a situação de efeito demonstrativo, pois seria uma referência para os demais **becos** se organizarem e conquistarem recursos. Esse argumento baseava-se no receio dos técnicos de que os recursos disponíveis não fossem suficientes para encaminhar as obras em todos os **becos**, e, se os recursos fossem canalizados somente para alguns **becos**, o resultado como efeito visual do projeto de urbanização concluído seria determinante para que as lideranças dos demais **becos** se organizassem na busca de recursos. Por outro lado, era importante

politicamente que a Prefeitura Municipal pudesse apresentar suas obras a curto prazo.

Na discussão, os técnicos mostraram-se sensíveis aos argumentos dos moradores, encaminhando suas propostas para discussão interna no Demhab. Além disso, ficou acordado que a decisão final seria tomada em Assembléia Geral, envolvendo todos os moradores dos **becos**.

Na discussão interna, no Demhab, segundo entrevista, houve tensionamento, pois o Programa de Mutirão Habitacional sofria resistência de diversos técnicos, enquanto alternativa para política habitacional, pois duvidavam da qualidade técnica do trabalho. Alegavam ainda que a economia feita pela não-contratação das empreiteiras seria perdida no desperdício de material mal utilizado nas obras. Além disso, muitas lideranças populares junto às Associações de Moradores eram contrárias, pois entendiam que a mão-de-obra seria de responsabilidade da Prefeitura Municipal, e atribuir aos moradores essa responsabilidade seria onerar mais a classe trabalhadora, com a dupla jornada de trabalho, penalizando ainda mais esses que já são explorados pela relação capital-trabalho.

Ao longo desse debate, dentro e fora do Demhab, ficou encaminhado que, se os moradores assumissem em Assembléia Geral o trabalho em mutirão, seria realizada uma experiência-piloto nessa comunidade, que já havia revelado capacidade de organização em muitas ocasiões, já mencionadas nos capítulos anteriores.

Em Assembléia Geral, os moradores acataram a proposta do mutirão e das obras em todos os **becos**, condicionados aos seguintes critérios apresentados pela Prefeitura Municipal:

- a) o cronograma das obras seria definido mediante a capacidade de acompanhamento técnico da Prefeitura Municipal;
- b) valeria o critério da emergência das obras, isto é, priorizar-se-iam **becos** onde a infra-estrutura fosse mais precária;
- c) seria considerado o nível de organização dos moradores, isto é, em **becos** onde a organização dos moradores fosse evidente, segundo avaliação do próprio Demhab, as obras iniciariam primeiro.

Essa foi outra vitória, considerada importante pelos moradores, na relação de negociação estabelecida com a Prefeitura Municipal. No entanto, na análise da implementação do Projeto de Regularização Fundiária, identificaram-se os aspectos que seguem.

Primeiro, a vontade coletiva dos moradores e sua organização pouco determinaram para agilizar a implementação do ritmo de trabalho desenvolvido pela Prefeitura Municipal. Isso pode ser melhor analisado pelos relatos descritos no Capítulo 3, onde, segundo depoimentos dos moradores, a Prefeitura Municipal não correspondeu às necessidades para a implementação do projeto, seja pela falta de uma equipe técnica que o priorizasse de forma sistemática, seja pelo processo que foi instituído de forma diferenciada pelos diferentes técnicos que atuaram no projeto (quatro até então).

Responsabilizar os técnicos do Demhab, no entanto, limitaria a presente análise, pois eles traduzem as relações que estabelecem os limites na operacionalização da política habitacional posta em prática pela Prefeitura Municipal através do Demhab, na qual o ritmo de trabalho implementado pela Prefeitura Municipal demonstrou pouca comunicação entre as Secretarias e Departamentos que tinham interface com o projeto de Regularização Fundiária. Quando isso

acontecia, cada Secretaria impunha seu ritmo e suas regras ao andamento interno. Isso pode ser verificado no documento, em anexo, entregue pelas lideranças da Vila aos vereadores, que, em síntese, levantaram os seguintes problemas:

- a dificuldade ou desinteresse de uma ação articulada entre os diversos órgãos públicos presentes na Regularização Fundiária, pois os Departamentos e as Secretarias têm uma dinâmica própria de atuação;
- a incapacidade da estrutura atual do Demhab em possibilitar o acompanhamento técnico necessário;
- a desarticulação dos moradores e o desânimo, causados pela crescente perda do poder decisório, onde o poder de decisão, cada vez mais, se concentra no técnico responsável pelo projeto;
- a morosidade do Demhab em remeter os projetos para a Secretaria de Planejamento, atrasando o processo;
- a não-satisfação dos moradores pela contratação da empreiteira para agilizar a finalização das obras.

Assim, o processo arrastou-se por anos. Os problemas acabavam se acumulando. Além disso, os técnicos que se envolveram estabeleciam metodologias e ritmos diferenciados para o andamento das obras, fazendo com que os moradores perdessem a capacidade de impulsioná-lo, contentando-se com o fato de que a Prefeitura Municipal mantinha os técnicos atuando no projeto.

Segundo, alguns moradores sentiram-se alijados das decisões, pois o conhecimento técnico prevalecia sobre sua vontade. O problema identificado, e traduzido nos depoimentos colhidos, situa-se na ordem das relações de poder estabelecidas entre os técnicos da Prefeitura Municipal e a comunidade. Nesse

sentido, avaliações sustentam essa leitura ao analisar a primeira gestão de Olívio Dutra na Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Liane Pessin e Simone Mainieri Paulon (1994, p. 107)²² afirmam:

“Os agentes da tecnocracia parecem levar ao extremo a máxima foucaultiana de que 'o poder existe enquanto é saber'. Ter poder sobre alguma coisa significa delimitar algum domínio de saber e, a partir dele, por causa dele, dominar. Quando Foucault denunciava esta afinidade intrínseca entre ciência e ideologia já alertava que o objetivo de uma genealogia do poder seria o de neutralizar a idéia de que existe um conhecimento — o científico — que é neutro, e um outro tipo de conhecimento — o ideológico — que deturpa e obscurece a verdade. Cita-se Foucault quando afirma: 'E isso não porque cai nas malhas do Estado, é apropriado por ele, que dele se serve como instrumento de dominação, descaracterizando seu núcleo essencial, mas porque todo o saber tem sua gênese em relações de poder' (1990, p. XXI)”.

Estabelecem-se, nessa lógica, nos setores técnicos do serviço público, os "domínios dos peritos", intocáveis trincheiras do imobilismo organizacional, respaldadas na autoridade burocrática do "cargo" e na fachada cognitiva da "formação". Assim, os moradores acabaram se sujeitando à dinâmica de trabalho proposta pelos técnicos na elaboração dos projetos de urbanização e na dinâmica dos mutirões.

Terceiro, a frustração com a morosidade do processo, ao invés de produzir novas ações que possibilitariam a mudança, agilizando o ritmo de trabalho imposto pela Prefeitura Municipal, gerou apatia e descrença entre os moradores, desconstituindo, assim, as próprias lideranças, que, muitas vezes, atuaram mais no sentido de justificar os limites da Prefeitura Municipal para os moradores do que de estimulá-los para o tensionamento necessário com a Prefeitura, buscando a superação desses limites.

Quarto, a Prefeitura Municipal pouco se qualificou para o atendimento da demanda da Regularização Fundiária. Apesar de dispor dos instrumentos jurídicos

²² Psicólogas Sociais, Consultoras em Recursos Humanos, Professoras da PUCRS, UFRGS e Unisinos, Assessoras da Secretaria de Administração da Prefeitura Municipal de Porto Alegre no Governo Olívio Dutra (1989-92).

para implementar a demanda que despontou, ao longo dos anos, no Orçamento Participativo como prioridade, dada a situação de irregularidade das vilas em Porto Alegre, cujos dados já foram apresentados na **Introdução** desta pesquisa.

A Prefeitura Municipal, ao invés de buscar as condições necessárias para responder satisfatoriamente à Regularização Fundiária, fez a opção de estabelecer critérios para aceitá-la como demanda junto ao Conselho do Orçamento Participativo, nos últimos anos, respondendo de acordo com sua limitada capacidade de atendimento. Isso pode ser comprovado pelo Regimento Interno do Orçamento Participativo (1998, p. 17) no **Anexo A**.

Isso, para alguns, traduz a contradição existente entre a definição de prioridades e o necessário ajuste estrutural para responder satisfatoriamente às demandas e, para outros, a necessidade de qualificar as demandas frente às estruturas de atendimento disponíveis. Isto é: a demanda deve adaptar-se às estruturas, e não as estruturas devem se adequar ao atendimento das demandas. Essa questão faz-se presente e tem sido alvo de questionamentos por parte das lideranças.

Nesse sentido, Pessin e Paulon (1994, p. 110-111) levantam algumas características do universo burocrático que podem representar possíveis *locus* de desinstitucionalização. São eles:

- a) o universo burocrático é impessoal. Os papéis funcionais só assumem um significado reconhecido em relação à organização e a seu organograma. Os processos de trabalho são despersonalizados e organizados dentro de uma racionalidade proveniente de uma só mão, a da lógica do sistema. O retorno avaliativo do produto do trabalho é

muito pequeno, tanto para quem realiza o trabalho quanto para quem se utiliza dele;

- b) o "aparelho" ou a "máquina burocrática" anda por si, é como se fosse independente das pessoas que o movimentam. O que aí se coloca, novamente, é a questão do poder. No sistema burocrático, a tomada de poder é diluída e obscura. As pessoas têm muita dificuldade de assumir algum tipo de decisão, procedendo-se um jogo de empurra e um esvaziamento contínuo do poder nas chefias intermediárias. Assim, fica difícil identificar quem se responsabiliza por cada ação;
- c) organização da separação e do isolamento — por que conversar com quem não é do meu grupo de trabalho? por que entender o que meu trabalho tem a ver com o do outro? Não existe necessidade de comunicação e de *feedback* entre as equipes de trabalho; só conversas informais, de preferência "fofocas", porque tudo está escrito nas leis que regem o funcionamento do trabalho e dos trabalhadores;
- d) a hierarquização vertical do poder e, portanto, do saber reprime a possibilidade do reconhecimento das alternativas que provêm dos mais diferentes segmentos organizacionais, congelando as estruturas dentro de sua própria lógica;
- e) há a sensação de conformidade — atitudes conformistas, desesperançosas e rancorosas em relação ao trabalho. Como consequência, têm-se a falta de iniciativa e de autonomia e relações interpessoais carregadas de manifestações emotivas, geralmente agressivas ou reativas.

4.1.4 Redefinição do projeto de urbanização

Somando-se aos entraves já levantados, ações jurídicas desencadeadas pelos moradores de áreas privadas, que buscavam legitimar sua ocupação nessas áreas públicas (**becos**), determinaram a suspensão das obras em todos os **becos** e amarraram o projeto de regularização junto aos **becos** da Vila Jardim, que somente foi retomado em 1999, porém com outra perspectiva, que considerava o grau de desgaste que esse projeto tinha acumulado junto aos moradores, que não visualizavam mais a conclusão das obras de urbanização, tampouco a regularização da situação jurídica das áreas irregulares. Isso fez com que a Prefeitura Municipal propusesse um novo acordo com os moradores: primando pela agilização das obras nos **becos**, encaminhou a contratação de empreiteiras, ampliando o clima de insatisfação entre os moradores.

Nesse cenário, buscar-se-á retomar o objetivo da presente dissertação ao se analisarem as conquistas locais à luz dos conceitos de cidadania e democracia.

4.2 A construção da cidadania

No universo estudado, observa-se que a capacidade de tensionamento dos moradores é limitada, seja pela precariedade de informações, seja pela falta de conhecimento técnico. Esses elementos determinam as relações de poder entre os atores que disputam as políticas na esfera pública.

Soma-se ao cenário uma cultura paternalista, pela qual a população delega ao Poder Público a solução de seus problemas. Porém, se o conhecimento técnico é um poder constituído na organização da sociedade — em que o campo das

idéias deve unir-se para a execução de suas proposições, muitas vezes cedendo em posições, a fim de que haja viabilidade de algum projeto (neste caso, a referência é à urbanização da Vila Jardim) —, por outro lado, pode-se levantar o questionamento quanto ao despreparo da Prefeitura Municipal, cuja intenção política seria a de propiciar a participação popular, porém, ao respaldar o conhecimento técnico, desconsidera a intencionalidade da organização social da população envolvida. Institui-se, assim, uma relação de poder verticalizada, pois os instrumentos para a definição do ritmo das obras e as definições de caráter mais estrutural, como a readequação da estrutura funcional para a implementação das prioridades definidas, ficam restritos à Prefeitura Municipal, bem como a própria gestão dos recursos aplicados nesse projeto fica nela centralizada.

Apesar disso, pela observação, identificam-se algumas mudanças de postura por parte dos moradores que merecem destaque, principalmente a construção de sujeitos sociais através de sua participação na organização do movimento pela Regularização Fundiária.

4.2.1 Moradores como sujeitos sociais

Alguns moradores dos **becos** demonstraram inconformidade com a postura passiva de esperar que a Prefeitura Municipal encampe seus problemas, passando a incidir de forma propositiva no sentido de cobrar responsabilidades, publicizando os problemas de modo a serem incorporados de forma coletiva, podendo até serem encampados como prioridade junto ao Orçamento Participativo.

A construção de espaços sociais onde questões até então tratadas como problemas individuais passaram a ser assumidas pela coletividade, quando, depois

de apresentadas e discutidas, assumiram dimensão pública. Esses espaços sociais legitimados permitem aos atores sociais maior entendimento dos papéis que os diferentes atores (Prefeitura Municipal, ONGs e moradores) têm no processamento das demandas.

Além disso, a experiência analisada possibilitou aos moradores envolvidos um processo de maior identificação dos limites entre o coletivo e o indivíduo, propiciando o respeito à diferença de opiniões e o respeito por decisões tomadas pela maioria, mediante regras previamente acordadas, revelando um novo patamar para as relações sociais até então estabelecidas.

Algumas lideranças manifestaram frustração pelo aumento da violência local,²³ pelo narcotráfico e pelo desemprego, que revelam o cenário de exclusão social tão presente na realidade em que se inserem. Esse sentimento fica expresso no seguinte depoimento:

"Antes parecia que o pessoal era mais amigo, a própria família era mais coordenada, mais organizada. Hoje não sei, o poder da noite aterroriza o poder do dia, a gente que trabalha de dia, de noite não dorme por causa desse poder da noite que inferniza a gente, essa zueira toda, isso é uma coisa que tirou muito essa relação que antes existia entre as pessoas, não se sabe quem é quem, a gente tem até medo de se relacionar, porque o jovem de hoje não é igual ao jovem de ontem. Ontem a gente batia uma bola, éramos amigos, hoje se a gente inventa de sair para assistir ao futebol pode sangrar dois ou três. Isso está ruim na minha rua, está ruim e a gente não tem força para fazer nada" (Darci — liderança local).

Há a construção de um conhecimento mais elaborado sobre as relações sociais, no qual o sujeito se insere, rompendo com papéis culturalmente estabelecidos e estigmas sociais que buscam disciplinar a conduta dos sujeitos envolvidos, seja no plano individual — trazendo mudanças sob o ponto de vista da cultura política, que se manifesta através de novas matrizes discursivas, que interpretam o conceito de cidadania legitimando sua ação a partir do conceito de

²³ Maria C. G. Giacomazi, em sua tese de doutorado, analisa o quadro de violência presente nessa região (Giacomazi, 1997).

direitos, igualdades, universalidade, valorizando a diferença e a identidade —, seja no conceito de política como tipo de relação presente em qualquer espaço no qual se desenvolvem relações de poder. O Projeto de Regularização Fundiária em questão valorizou a expressão pública da diversidade de atores e de interesses presentes e constituintes do social, como mostra o depoimento de uma liderança local.

“A vila é diferente. Na Vila hoje temos ruas, temos saneamento básico, foram feitas coisas muito boas que tiveram nossa participação, nós, povão, fizemos isso. A Vila de hoje é nossa. Antes a Vila era do político, que vinha fazendo as coisas para o povo. Ele ficava servindo o povo, fazendo e desfazendo, quando botava uma tombadeira de saibro, ele dizia: ‘Oh, foi eu que mandei’. (...) A gente não entendia de nada, quer dizer, parece que saímos do analfabetismo e hoje entendemos um pouco mais das coisas. Parece que desceu uma venda de nossos olhos, porque antes não enxergávamos, os outros é que nos levavam. Hoje não, nós mesmos brigamos, nós dizemos o que queremos, não temos medo de dizer para qualquer autoridade o que queremos. A coisa hoje é bem diferente, e gostamos disso” (Darci — liderança da Vila Jardim).

Observam-se, ainda, mudanças sob o ponto de vista institucional. A ação dos atores situa-se no alargamento e no aprofundamento do processo de democratização. Isso se expressa, primeiramente, pela ampliação e pelo enriquecimento do campo político, através da incorporação de novos atores, discursos, práticas e interesses à arena política institucional, até então restrita a partidos políticos com escassa base e representatividade social, à tecnoburocracia estatal e a grupos corporativos com acesso direto e privilegiado aos centros de decisão política. Essas mudanças possibilitam ao campo político agregar e processar demandas e propostas emergentes na sociedade, rompendo com um sistema partidário descolado da sociedade e preso a interesses fisiológicos, em uma estrutura corporativa que privatiza o espaço público e gera corrupção, privilégios e exclusão.

Essa dimensão de democratização refere-se ao impulso para a construção da chamada “esfera pública”, que, no nível da sociedade civil, possibilita o relacionamento, a interlocução e a negociação entre os diferentes atores sociais e,

no nível do Estado, institui canais para o encontro e o confronto de demandas e propostas dos atores sociais, dos atores políticos e do Estado, produzindo, assim, uma definição pública sobre os objetivos da ação estatal e as políticas a serem implementadas para realizá-los. Para Habermas, a publicidade emerge historicamente como o resultado de um processo no qual os indivíduos demandam dos governantes transparência em suas decisões e justificção moral de seus atos.

A legitimação desses espaços públicos acontece quando eles apresentam como resultado concreto a operacionalização das definições tomadas coletivamente. Ao longo desta pesquisa, identificou-se que um dos entraves dessa relação estabelecida entre a Prefeitura Municipal e os moradores se situa na dificuldade da operacionalização. O problema, se não equacionado satisfatoriamente, compromete o discurso participativo tão difundido pela atual administração.

Nesse sentido, Avritzer coloca que a esfera pública deve tornar-se mais do que um mero local de discussão informal. Ela se torna um local na periferia do sistema político e administrativo, no qual se conectam as redes informais de comunicação constituídas por membros dos movimentos sociais e das associações civis. Esses atores sociais discutem questões, tematizam problemas, discutem os atos da autoridade política e pensam as formas institucionais capazes de dar solução aos problemas culturais específicos, com os quais eles lidam.

Entende-se, ainda, que a democracia não se esgota na forma da tomada de decisões, mas que perpassa todo o processo de construção das decisões onde incidem negociações, avaliações das ações implementadas na relação estabelecida entre o Estado e a sociedade civil. Resgatam-se, em Touraine, elementos conceituais da distinção entre Estado e sociedade civil. O autor entende por Estado

"(...) os poderes que elaboram e defendem a unidade da sociedade nacional, diante das ameaças e problemas externos e internos, em relação ao seu

passado e futuro, portanto à sua continuidade histórica. Sendo mais do que um poder executivo, é igualmente administração" (Touraine, 1996, p. 64).

O sistema político tem a função de elaborar a unidade a partir da diversidade; por conseguinte, subordinar a unidade a partir das relações de força que existem no plano da sociedade civil, reconhecendo o papel dos partidos políticos que se interpõem entre os grupos de interesse e o Estado. Isso é feito pela invocação dos interesses do Estado e, em outras vezes, pela elaboração de compromissos ou pela organização de alianças entre grupos de interesses diferentes.

A sociedade civil, assim, não se reduz a interesses econômicos; é o domínio dos atores sociais que são orientados por valores culturais e, ao mesmo tempo, por relações sociais muitas vezes conflitantes.

Reconhecer a autonomia da sociedade civil é a primeira condição da democracia. A democracia significa que a lógica que desce do Estado, para o sistema político e depois para a sociedade civil, deve ser substituída por uma lógica que vá de baixo para cima, isto é, da sociedade civil para o sistema político, e daí para o Estado; isso não tira a autonomia do Estado ou do sistema político.

A separação entre sociedade civil, sociedade política e Estado é uma condição central para a formação da democracia. Esta só existe, segundo Touraine, se forem reconhecidas as lógicas próprias da sociedade civil e do Estado, que são distintas e muitas vezes opostas, para administrar essas relações difíceis. Assim, a democracia não é um modo de existência da sociedade inteira, mas da sociedade política, e, ao mesmo tempo, o caráter democrático da sociedade política depende das relações com a sociedade civil e com o Estado.

4.3 Os limites da democracia participativa na experiência de Porto Alegre

A tentativa de combinação entre a chamada “democracia direta” e a representação política na experiência apresentada pelo Orçamento Participativo, onde o exercício do poder de decisão política é ampliado para a população que participa das Assembléias, deliberando prioridades de investimento público, enfrenta de forma decisiva as normas restritivas de uma democracia formal. Aponta um desequilíbrio nas relações de poder historicamente construídas, que se constituíram em barreiras burocráticas que limitam a relação entre o cidadão e o Estado.

A contrapartida para a consolidação da participação direta situa-se necessariamente no atendimento das decisões tomadas pela população, isto é, no atendimento concreto das demandas definidas como prioridades. Isso pode ser identificado no crescimento do número de participantes das Assembléias do Orçamento Participativo, a partir do terceiro ano da gestão de Olívio Dutra, quando as obras definidas pelo Conselho do Orçamento Participativo entraram em execução, dando visibilidade às decisões tomadas.

No processo de construção das decisões políticas, é importante, ainda, resgatar o papel que cumprem os diversos conselhos existentes, tais como Conselho da Criança e do Adolescente, de Assistência Social, Conselhos Tutelares, Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Habitação, as Plenárias Temáticas do Orçamento Participativo, Cidade Constituinte, etc., que possibilitaram a ampliação da participação e a definição de políticas estratégicas a serem executadas pela Prefeitura Municipal.

Disso se apreende que, se existe um retorno nas condições concretas de vida, o cidadão sente-se estimulado a participar. Caso contrário — se não houver retorno —, a relação não se diferencia da distância estabelecida pela democracia representativa entre o cidadão e o Estado tal como se coloca hoje. Nesse sentido, parece que o atendimento das decisões tomadas pelos atores que atuam na esfera pública é determinante para a credibilidade, bem como para o sistema administrativo que defende a participação popular.

Avritzer levanta que as instituições que têm o próprio espaço público como o local de sua deliberação e tomam suas decisões baseadas em formas públicas de discussão e de deliberação podem decidir através do voto. Porém o mais importante é a publicidade de sua tomada de decisão, transparente e contando com o consenso de outros atores que participaram do processo deliberativo. As decisões de uma esfera pública deliberativa, pensada nesses termos, são implementadas por um sistema administrativo que está fora de sua alçada, mas que pode ter suas decisões submetidas a processos públicos de monitoramento.

No entanto, ao analisar a experiência de Regularização Fundiária, verificam-se limitações e contradições, descritas anteriormente, que, se não enfrentadas de forma decisiva, comprometem a credibilidade das decisões tomadas de forma coletiva e, conseqüentemente, a legitimidade dos espaços de decisão.

É importante, ainda, salientar o impulso que a Prefeitura Municipal tem dado na construção de outros espaços de discussão sobre a Cidade, de caráter mais global, já referidos anteriormente. No entanto, o processo de discussão mais global pouco tem envolvido os segmentos mais empobrecidos da população. Um exemplo foi a discussão sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), que envolveu basicamente técnicos, especialistas, universidades, associações corporativas

de arquitetos, advogados, empresários da construção civil, ONGs e outros. Esses travaram grande debate em torno de concepções de planejamento urbano, de políticas públicas e interesses corporativos. O projeto ainda teve tramitação na Câmara de Vereadores por mais de um ano, sofreu novas intervenções através de emendas que contemplavam interesses corporativos, não satisfeitos pela proposta encaminhada pela Prefeitura Municipal.

No caso, a participação do conjunto dos segmentos sociais teve limitações pautadas pelo debate técnico, que determinou a elaboração do PDDU. Nesse sentido, o questionamento sobre o processo que efetivamente propicia a democratização dos espaços de poder, bem como o papel da Prefeitura Municipal em viabilizar as condições para a participação de todos os atores, indica limites a serem superados. Isso já havia sido levantado por Touraine (1996, p. 37), para quem

“(...) a igualdade política, sem a qual a democracia não existe, não é somente a atribuição dos mesmos direitos a todos os cidadãos. É também um meio de compensar as desigualdades sociais, em nome de direitos morais. De modo que o Estado democrático deve reconhecer a seus cidadãos menos favorecidos o direito de agir, no quadro da lei, contra uma ordem desigual de que o próprio Estado faz parte”.

Para que a população menos favorecida possa efetivamente participar e deliberar sobre questões que extrapolam seu espaço local, ou seja, os limites de sua rua, região ou bairro, sem, com isso, querer desconsiderar a importância política e social dessas demandas localizadas, faz-se necessária uma série de intermediações, seja de informações, seja de discussões específicas que contribuam para a construção de um olhar mais amplo sobre o espaço onde se está inserido. Esse desafio é permanente quando se fala em democracia participativa.

Outro elemento importante que deve ser ressaltado nesta análise diz respeito à incorporação dos desejos da minoria nas definições políticas. Toma-se Touraine novamente, quando coloca:

“A cidadania ou a democracia desaparecem quando as minorias são assim destruídas, por vezes, a ferro e fogo. É a razão pela qual a idéia de cidadania é de tal modo indispensável para o pensamento democrático. Baseia-se na separação entre a sociedade civil e a sociedade política, garante os direitos jurídicos e políticos de toda sociedade política e garante os direitos jurídicos e políticos de todos os cidadãos de um país, seja qual for sua origem social, religiosa, étnica ou outra” (Touraine, 1996, p. 100).

Esse parece um dos maiores desafios: como não negar o direito das minorias, incorporando-o, sem comprometer o direito das majorias. Parece que o caminho para essa questão está na capacidade dos movimentos sociais em dar publicidade e disputar seus argumentos no interior dos espaços da vida pública. Nesse sentido, o conceito de publicidade estabelece uma dinâmica no interior da política, que não é movida nem por interesses particularistas, nem pela tentativa de concentrar poder com o objetivo de dominar outros indivíduos. Pelo contrário, move-se pela idéia de que o uso público da razão estabelece uma relação entre a participação e a argumentação pública.

CONCLUSÃO

Este estudo pautou-se pela hipótese de que as mudanças produzidas pela gestão democrática protagonizadas pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre pouco avançaram no controle público da aplicação dos recursos e na gestão participativa das políticas públicas. A afirmação pode ser comprovada, em parte, pela análise de que as ações coletivas desenvolvidas pelos moradores da Vila Jardim pouco incidem nas definições da política habitacional implementada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, respondendo de forma pouco satisfatória às necessidades colocadas pelos atores sociais envolvidos nos processos, neste caso específico o da Regularização Fundiária da Vila Jardim.

Isso se deve, dentre outras razões, à limitação de informação, isto é, de conhecimento, como já levantado no Capítulo 4, e de organização dos moradores para o processamento técnico-político de suas demandas, bem como aos limites existentes nos canais de participação implementados pela Prefeitura Municipal, que não pautam importantes definições no que tange à elaboração e à qualificação do processamento e da implementação das políticas públicas, no caso específico de Habitação.

Assim, a participação restringe-se basicamente à definição das prioridades para a elaboração do plano de investimentos do Orçamento Público e em espaços de definições de diretrizes políticas gerais, como o caso do Plano Diretor da

Cidade, onde a participação é restrita, predominando os argumentos técnicos, sem negar a importância da abertura desses espaços de participação, impulsionados pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, através do Orçamento Participativo, Plenárias Temáticas, ou mesmo dos Conselhos existentes, que possibilitam a troca de informações, o debate, o levantamento de problemas e um nível de deliberação preestabelecido pelos respectivos regimentos internos desses espaços.

Compete, ainda, analisar, na continuidade deste estudo, qual seria a limitação do poder do Estado, neste caso da Prefeitura Municipal, nos espaços públicos, onde se poderia afirmar que a democracia, ou mesmo a participação, não estivesse sendo comprometida. Touraine entende que é possível chegar à limitação do poder do Estado mediante o reconhecimento da sociedade política e a autonomização desta em relação ao Estado e, ao mesmo tempo, em relação à sociedade civil.

Nesse sentido, aborda-se a segunda hipótese levantada neste estudo, onde se afirma que os moradores da Vila Jardim pouco se constituíram como sujeitos na gestão da política da Regularização Fundiária, em parte porque repassaram suas responsabilidades para a Prefeitura Municipal, desconstituindo suas instâncias próprias de decisão, comprometendo sua autonomia, deslegitimando e limitando, assim, seu papel de representação política nos espaços de disputa na chamada esfera pública.

Essa hipótese pode ser comprovada no caso estudado, onde, segundo Touraine, "(...) para o exercício da democracia é condição a autonomia da sociedade civil e do sistema político". Em Porto Alegre, os espaços autônomos existentes, onde os movimentos sociais se qualificariam para a disputa de suas demandas na esfera pública, estão perdendo sua capacidade de organização e mobilização ao longo

desses anos. Isso ocorre porque as principais lideranças dos movimentos sociais existentes estão absorvidas pela dinâmica de participação nos espaços propostos pela Prefeitura Municipal. Esta, por sua vez, dispõe de informações e conhecimento técnico, bem como de recursos financeiros e estruturais, e utiliza-se deles para justificar seu papel de protagonista na definição das regras do jogo, respaldando-se do consentimento dos que participam e submetendo, assim, os parceiros a seu ritmo e lógica de trabalho.

Assim, na medida em que os conceitos de cidadania e democracia vão sendo construídos na relação entre a Prefeitura Municipal de Porto Alegre e os moradores dos **becos** da Vila Jardim, é a Prefeitura Municipal quem estabelece a dinâmica das ações, limitando, com isso, muitas vezes, a capacidade de ação política dos moradores.

Como pode ser comprovado na experiência de participação apresentada neste estudo, a elaboração da dinâmica das ações estabelecidas pelos moradores da Vila Jardim situa-se na informalidade das chamadas redes de relações que são tecidas ao longo do tempo. Existe nelas uma forte dinâmica social, que, muitas vezes, porém, não pode ser localizada, nem mesmo visualizada. Essa análise pode ser identificada em Melluci, ou mesmo em Silva⁵.

Nessa dinâmica de relações, com o tempo, observou-se que se desconstituíram os espaços de organização dos movimentos sociais, junto às Associações de Moradores ou outros. Assim, acredita-se que não é possível afirmar a democracia quando os espaços de organização autônoma da sociedade civil começam a se esvaziar, por mais que se ampliem os espaços de participação popular propostos pelo Estado, no caso pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

⁵ Silva, Marcelo Kunrath, *Sociologias*, Porto Alegre, ano 1, n. 2, jul/dez 1999, p. 190-224.

Essa questão parece de extrema importância para a continuidade deste estudo, tendo como pano de fundo os desafios que se colocam para o debate da democracia na relação conflituosa entre o Estado e a sociedade civil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de Regularização Fundiária na cidade brasileira. Rio de Janeiro: Observatório de Pesquisas Urbanas, IPPUR/FASE, 1997.

ALVES, Márcio Moreira. **A força do povo**: democracia participativa em Lages. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

ANDRADE, Ilza A. L. de. Estado, Poder Local e Organizações Populares no Nordeste (1978-1985). *In*: NASCIMENTO, Elimar P.; BARREIRA, Irllys Alencar F. (Org.). **Brasil urbano**: cenários da ordem e da desordem. Rio de Janeiro: Notrya, 1993.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de Sociedade Civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. **Sociedade Civil e Democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

AZEVEDO, Sérgio de; PRATES, Antônio Augusto Pereira. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. **Ciências Sociais Hoje**. Anuário de Antropologia, Política e Sociologia, São Paulo, 1991.

BAIERLE, Sérgio Gregório. A emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. *In*: **Lasa International Congress**, [s.e.] Atlanta, 1994.

BANCADA DO PMDB NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. **Orçamento Participativo 1998**: a manipulação da vontade popular. Porto Alegre: 1999.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOLAFFI, Angelo; ILARDI, Massimo (org.). **Finne de la Política?** La política tra decisione e movimenti. Roma: Riuniti, 1986.

CALDEIRA, T. P. **A Política dos Outros**. São Paulo: Brasiliensi, 1984.

CASTELLS, M. **Movimientos sociales urbanos**: Madri, Siglo XXI. Paris: Maspero, 1977.

CASTELLS, M. **Cidade, democracia e socialismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia**. São Paulo: Moderna, 1981.

COSTA, Sérgio. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. **Novos Estudos**, CEBRAP, n. 38, p. 38-52, mar. 1994.

DURHAM, Eunice Ribeiro. Movimentos Sociais: a construção da cidadania. **Novos Estudos**, CEBRAP, São Paulo, n. 10, 1984.

EVERS, Tilman. Identidade: a face oculta dos novos movimentos sociais. **Novos Estudos**, CEBRAP, São Paulo, n. 4, p. 11-23, abr. 1984.

FARIA, José Eduardo. A efetividade do Direito na pós-transição democrática. **El papel del Derecho en los procesos de post-transición democrática**. Espanha: Oñati, 1993.

FAUSTO NETO, Ana Maria Quiroga. Revivendo mecanismos autoritários: as organizações de moradores na gestão de políticas públicas. *In*: NASCIMENTO, Elimar P.; BARREIRA, Irllys Alencar F. (Org.). **Brasil urbano: cenários da ordem e da desordem**. Rio de Janeiro: Notrya, 1993.

FEDOZZI, Luciano. Poder local e governabilidade: o caso de Porto Alegre. **Proposta**, Rio de Janeiro, n. 62, 1994.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (Fase/IPPUR), 1997.

GIACOMAZI, Maria C. G. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, nov. 1997.

GONH, Maria da Glória Marcondes. **Reivindicações populares urbanas**. Rio de Janeiro: Cortez, 1982.

GONH, Maria da Glória Marcondes. **A força da periferia**. Petrópolis: Vozes, 1985.

GONH, Maria da Glória Marcondes. **História dos Movimentos Sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. São Paulo: Loyola, 1995.

GÖTZ, Ottmann. Movimentos Urbanos e Democracia no Brasil, uma abordagem cognitiva. *In*: NOVOS ESTUDOS, n.14, 1985.

GRAMSCI, A. **La politica y el Estado Moderno**. Barcelona: Península, 1971.

JACOBI, Pedro. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. **Lua Nova**, São Paulo, n. 20, 1990.

LOWY, Michael. **Método dialético e Teoria Política**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

- MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MELLUCI, Alberto. Il conflitto come teatro, dal personaggi al segni. In: BOLAFFI, Angelo, ILARDI, Massimo (Org). **Finne de la Política?** La política tra decisione e movimenti. Roma: Riuniti, 1986.
- NASCIMENTO, Elimar Pinheiro; BARREIRA, Irlly Alencar (Org). **Brasil Urbano:** cenário da ordem e da desordem. Rio de Janeiro: Notrya, 1993.
- NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. O fenômeno da exclusão social no Brasil. **Didática**, São Paulo, INED, n. 3.
- PAOLI, Maria Célia. **Conflitos sociais na ordem institucional:** cidadania e espaço público no Brasil no século XX. Caxambu: ANPOCS, 1989.
- PAOLI, Maria Célia P. M. **Violência e espaço civil**. V Encontro Nacional da ANPOCS, Friburgo, 1981.
- PESSIN, Liane; PAULON, Simone Mainieri. **Porto Alegre:** o desafio da mudança. Porto Alegre: Ortiz, 1994.
- PIQUET, Rosélia; RIBEIRO, Ana Clara Torres (Org.). **Brasil território da desigualdade:** descaminhos da modernização. Rio de Janeiro: Zahar, Fundação Universitária José Bonifácio, 1991.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Departamento Municipal de Habitação. **Realidade e Política Habitacional**. Porto Alegre, 1997.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Departamento Municipal de Habitação. **Mapa da Irregularidade Fundiária de Porto Alegre**. Porto Alegre, 1999.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ. **Santo André:** direito à cidade. Santo André: PMSA/Fundação Santo André, 1992.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ. **Santo André:** participação popular. Santo André: PMSA, Fundação Santo André, 1992a.
- RIBEIRO, Luís César Queirós; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Org.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. **Direito à cidade:** trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. Rio de Janeiro: Max Limonad, 1999.
- SILVA, Marcelo Kunrath. **Cidadania e exclusão:** os movimentos sociais urbanos e a experiência de participação na gestão municipal; uma análise da trajetória do movimento da Vila Jardim em Porto Alegre. Porto Alegre, 1996. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1996.

SILVA, Marcelo Kunrath. **A construção da participação popular**, Sociologias/Programa de Pós Graduação em Sociologia-n.2,jul/dez,1999.Porto Alegre:IFCH UFRGS,1999.

TELES, Vera da Silva. **Questão social e cidadania**. Caxambu: ANPOCS, 1991.

TOURAINÉ, Alain. **Palavra e sangue: política e sociedade na América Latina**. São Paulo: Trajetória Cultural, Unicamp, 1989.

TOURAINÉ, Alain. **Que é a democracia?** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

VILLAS-BÔAS, Renata (Org.). **Participação popular nos governos locais**. São Paulo: Pólis, 1994.

ANEXOS

**Anexo A: Conselho do Orçamento Participativo —
Regimento Interno**

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 98

Regimento Interno Critérios Técnicos

DEMHAB

Critérios para seleção de vilas a integrar o Programa de Regularização Fundiária

- Nos próximos municipais onde pode ser utilizado o instrumento da Concessão do Direito Real de Uso (conforme L.C. 242);
- Vilas em áreas particulares, com posse igual ou superior a 5 anos, prestando o apoio técnico e jurídico, condicionado a um compromisso das comunidades na juntada de provas para ajuizamento das ações de usucapião;
- Demandas de topografia podem ser solicitadas no OP, entretanto a prioridade é concluir o trabalho do DEMHAB nas vilas já cadastradas no Programa de Regularização Fundiária, ressaltando-se que existem limitações de capacidade técnica tanto do DEMHAB como das empresas existentes no mercado para efetuar novos levantamentos.
- A área em que a vila se localiza não deve estar classificada como área de risco pelo diagnóstico elaborado pelo Programa de Áreas de Risco; não pode ter declividade acima de 30°; não deve apresentar condições geológicas impróprias para a urbanização, por exemplo: área rochosa, margens de arroios e rios, etc;
- As vilas localizadas sobre o traçado do sistema viário principal serão analisadas caso a caso, considerando o estabelecido pelo PDDUUA.

Critérios para seleção de demandas de urbanização de vilas

- Poderão haver demandas de urbanização em vilas sem levantamento topográfico cadastrado, mas a prioridade é para as áreas que já tenham concluído este processo, que estejam em fase de licitação em planos anteriores ao de 97.
- Quando o processo de análise e aprovação dos Estudos de Viabilidade Urbanística estejam em andamento com os moradores.

Critérios para reassentamento de famílias

- Famílias residentes em vilas localizadas em áreas classificadas como de risco pelo Programa de Áreas de Risco;
- Famílias que residem sobre o leito de ruas, avenidas, margens de arroios ou locais impróprios para moradia, como por exemplo: encostas de morros que apresentam risco de desabamento, locais com declividade superior a 30°, áreas junto à ruas de intenso tráfego de veículos, etc.;
- Famílias atingidas pela implantação do programa de urbanização de vilas;

Loteamentos irregulares e clandestinos

- A população para demandas investimentos no Orçamento Participativo em loteamentos irregulares ou clandestinos deve entrar no Processo de Regularização conforme o estabelecido pelo Decreto 11.637.

Cooperativas Habitacionais autogestionárias

- A Cooperativa deve possuir o Título de Propriedade da área, ou seja, matrícula registrada em cartório;
- Estudo de viabilidade urbanística e projetos complementares aprovados nos órgãos competentes a nível do Município e Estado;
- Composição de renda familiar não superior a 12 salários mínimos, priorizando-se na pontuação cooperativas com menos renda;
- As demandas deverão ser indicadas pelos delegados da Plenária Temática de Desenvolvimento Urbano e Organização da Cidade;
- Os recursos investidos devem retornar para o Município, **não podendo haver investimento a fundo perdido.**

Obs.: os critérios acima estão condicionados ao parecer da PGM e enquanto não for resolvida a parte legal não haverá destinação de recursos.

Anexo B: Lei Complementar Nº 251, de 1991



EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

O presente projeto de lei visa promover a desafetação de áreas municipais, bem como autorizar sua concessão de direito real de uso, nos termos nele especificados.

Dentre os magnos problemas em que está envolvida a cidade de Porto Alegre assume particular gravidade a da população favelada, relegada a condições de vida verdadeiramente subumanas, sem que tenha o Poder Público Municipal meios suficientes para uma cabal solução.

A impossibilitar a definitiva superação dessa questão, colocam-se fatores que escapam ao controle do Município: de um lado, sua notória insuficiência de recursos; de outro, a gravidade da situação sócio-econômica do país, gerando um aumento significativo do número de menos favorecidos, vindo somar-se ao número de moradores de habitações ditas subnormais, em enorme contingente.

Enquanto não se consegue, em âmbito que extrapola a competência do Município, dar solução abrangente a esse grave problema, a Prefeitura, apesar de suas limitações, vem procurando enfrentá-lo.

Nesse sentido, a atual administração inseriu, entre suas metas prioritárias, a concretização de planos de Regularização Fundiária, atendendo, dentro das possibilidades orçamentárias do Município, à demanda por Regularização e Urbanização de uma faixa da população hoje despojada do direito de morar condignamente.

É nesse contexto que se insere o presente projeto de lei, através do qual se pretende promover o paulatino desfavelamento, porém mantendo os moradores no próprio lugar que já ocupam e onde já estão ambientados.

Por outro lado, em face do alto custo da terra, a utilização de áreas públicas de uso comum se apre



.....
senta, muitas vezes, como única alternativa capaz de ensinar a concretização desses planos habitacionais, com isso evitando também a sempre traumática remoção dos ocupantes.

Agora, e dentro desse enfoque, busca-se, através do projeto de lei em pauta, a autorização do legislativo para, desincorporadas as áreas apontadas no artigo 1º, outorgar aos respectivos moradores concessão de direito real de uso, a título oneroso (7,5% da renda familiar) pelo prazo de trinta (30) anos, conforme determinação da Lei Complementar 242 de 1991, independente de licitação. Estabelece-se também que os favorecidos não poderão ter renda superior a cinco (05) salários mínimos, ser proprietários de outro imóvel na região de Porto Alegre, nem terem sido beneficiados por outro plano habitacional ou outra concessão.

Merece destaque, ainda, a previsão de intensa participação da comunidade favelada ou de suas entidades representativas em todo o processo de concretização do plano, de modo a possibilitar sejam ouvidos permanentemente os maiores interessados, bem como tenham a oportunidade de integrarem-se na execução do projeto.

Trata-se, em resumo, de experiência de largo alcance social e de relevante interesse público, e face do que, certamente, merecerá o apoio e o aval dessa Egrégia Câmara.



PROJETO DE LEI Nº 51

Dispõe sobre desafetação de áreas municipais ocupadas por favelas, autoriza concessão de direito real de uso aos atuais ocupantes, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de Porto Alegre

Decreta:

Art. 1º - Ficam desincorporadas da classe dos bens de uso comum do povo e transferidas para a classe dos bens dominiais do Município, as áreas configuradas nas plantas do arquivo da Coordenação Central do Patrimônio, anexas.

Parágrafo único - A descrição das áreas de que trata este artigo será feita por decreto.

.....



.....

Art. 2º - As áreas referidas no artigo anterior serão objeto de Regularização Fundiária e planos habitacionais de interesse social, a serem elaborados pelo Executivo e implantados segundo as diretrizes por ele estabelecidas, com a participação dos moradores ou de suas entidades representativas.

Art. 3º - Após a urbanização prevista no artigo 2º, fica o Executivo autorizado a outorgar, independentemente de concorrência, concessão de direito real de uso das áreas graficadas no Anexo Único, a título oneroso e pelo prazo de trinta (30) anos, aos seus atuais ocupantes, desde que :

I - Tenham renda familiar não superior a cinco (05) salários mínimos mensais; ou tendo a unidade habitacional mais de três moradores, a renda "per capita" mensal não supere 1,5 salário mínimo;

II - Não sejam proprietários de imóvel na Região Metropolitana de Porto Alegre;

III - Não sejam concessionários de outra unidade habitacional, ou não tenham sido atendidos por outro programa habitacional.

4º - Exceto em situações especiais devidamente caracterizadas, com a anuência expressa do Executivo e ouvida previamente a associação de moradores, se houver, o concessionário não poderá transferir a concessão a terceiros, vedadas a locação, a cessão a qualquer título e a subdivisão da unidade habitacional, que terá sempre caráter unifamiliar.

§ 1º - Não descaracterizará o uso unifamiliar, para os efeitos desta lei, a utilização mista do imóvel, para residência do concessionário e para exercício de pequena atividade econômica, de âmbito local, respeitadas as diretrizes do respectivo plano de urbanização, de conformidade com o Art. 9º da Lei 242/91.

§ 2º - Na hipótese de falecimento do concessionário, poderão seus sucessores prosseguir na con

.....



.....
cessão, com os mesmos direitos e obrigações, respeitado o disposto no artigo 7º e seus incisos da Lei Complementar 242/92.

Art. 5º - Além de outras condições que forem estabelecidas pela Prefeitura, em consonância com as diretrizes de urbanização, fica o concessionário responsável, perante o Poder Público, pelos tributos devidos, cabendo-lhe zelar pela limpeza e conservação do imóvel, providenciando, às suas expensas, as obras de manutenção que se fizerem necessárias.

Art. 6º - O Contrato de Concessão de Direito Real de Uso, a ser firmado, com os ocupantes fixará as hipótese de renúncia, rescisão ou revogação.

Art. 7º - As despesas com a execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.

Art. 8º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

**Anexo C: Composição Atual do Orçamento Participativo,
Região Leste, Porto Alegre**

COMPOSIÇÃO

Bairros: Três Figueiras; Chácara das Pedras; Vila Jardim; Jardim Sabará; Morro Santana; Jardim Carvalho; Bom Jesus; Jardim do Salso

Vilas: Vila Divinéia; Vila Nossa Senhora de Fátima; Vila Pinto; Vila Bom Jesus; Vila Jardim; 22 Jardim Internos que são chamados Becos; Coinma; Vila Margarita; Parque do Sol; Parque Residencial Morumbi; Conjunto Residencial Protásio Alves e SESC; Vila Petrópolis; Jardim Ipu; Conjunto Residencial Alto Teresópolis; Estrutural; Vila Protásio Alves; Vila Tijuca; Vila Laranjeiras; Vila Pedreira; Vila Brasília; Cefer 1; Cefer 2; Ipê 1; Ipê 2; Jardim das Bandeiras; Vila Colina do Prado; Vila Boa Vista; Vila Joana D'arc; Vila da Fonte ou Diluvio; Vila Nova Grécia

CONSELHEIROS REPRESENTANTES

Titulares:

José Carlos Garcia

Rua 14, n.º 207 Vila Nossa Senhora de Fátima
Bom Jesus - 91250-200

Fone: 338-5421 (rec)

Jairo Bock Ribeiro

Rua Antônio Cândido Ferreira, 53

Vila Brasília/ Jardim Carvalho

91430-030 - Fone: 338-6520

Suplentes:

Neusa Jerusalém dos Santos

Via 3, n.º 12-A

Jardim Carvalho /Vila Ipê 1

91440-360 - Fone: 969-3833

Enilda Pinheiro

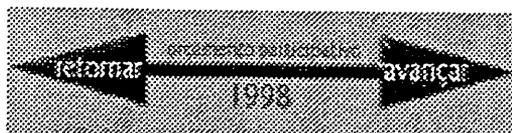
Rua José Marcelino Martins, 371

Jardim Itú Sabará - 91270-000

Fone: 350-1829 (rec)

Coordenador Regional da PMPA

Maria Fernanda Landim - CAR: Leste/Nordeste 338-7366



**Anexo D: Relatório de Planejamento da Regularização
Fundiária dos Becos da Vila Jardim, 1994**

Regularização Fundiária dos Becos da Vila Jardim

Planejamento com a
Comunidade

Realizado dias 30/04, 01/05, 07/05 e 13/06/94

Participantes:

- Movimento Comunitário da Vila Jardim
- Associação de Moradores Divina Providência -
AMODIP
- DEMHAB
- CAMP
- Representantes dos Becos da Vila Jardim

Local:

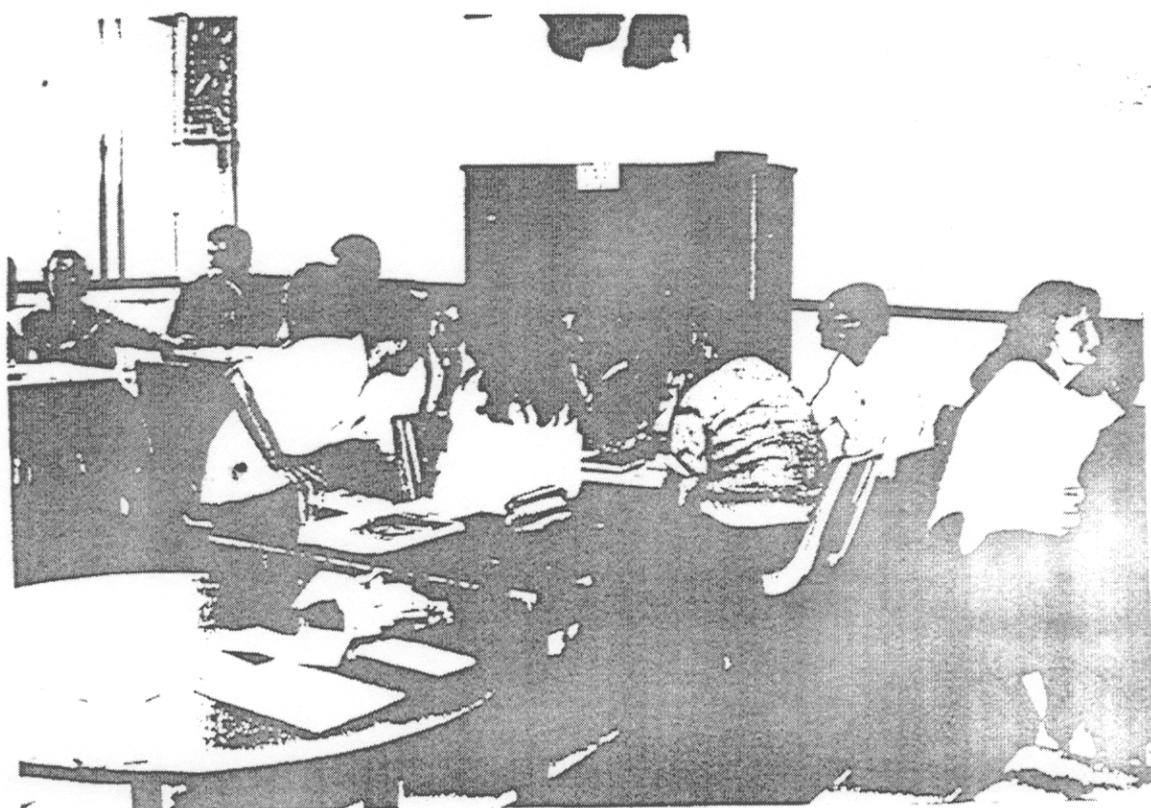
CCCOM - Centro Comunitário Bairro Tirana

Este relatório contém todos os painéis produzidos durante os quatro dias de planejamento efetuado com representantes dos becos da Vila Jardim. O objetivo deste trabalho foi organizar e direcionar a atuação dos envolvidos no desenvolvimento do Projeto de Regularização Fundiária dos Becos da Vila Jardim.

Estes foram os participantes:

- Maria Regina Gracioli - DEMHAB
- Luis Stephanou - DEMHAB
- Margot Raymundo - DEMHAB
- Leonel do Canto Alves - DEMHAB
- Gladimiro Machado - DEMHAB
- Bernadete Konzen - CAMP
- José Augusto de Moraes - AMODIP
- Célia Reiczak - mov. comunitário
- Paulo Reiczak - mov. comunitário
- Ernani Ribeiro - mov. comunitário
- Ivone da Silva - Veiga Cabral
- Terezinha Hulmer - Barão 40
- Zila' do Canto - Barão de Bagé
- Alcides dos Santos - São Leopoldo

- . Luis Ribeiro - Souza Lobo 695
- . Eloi Silva - Aquiles
- . Margarida Correa - Vila da Paz
- . Jerônimo Martins - Aquiles
- . Alícia da Silva - Aquiles A
- . João Ceni Alves - Souza Lobo II
- . Lady Cristo - Cananéia
- . Rosa de Lima Silveira - Veiga Cabral
- . Ondina Rodrigues - Beco da Paz
- . Daisyomara Nunes - Aldrovando I
- . Verônica - Seival
- . Júlio Nunes - Galiléia



Primeiro foi apresentado o roteiro com a programação das atividades.

Roteiro

1º PASSO

- Análise dos problemas
- Grupos de 3 pessoas (2 problemas por grupo)

2º PASSO

- Formar grupos de problemas afins e definir o problema central.

3º PASSO

- Montar a árvore de problemas estabelecendo causas e consequências do problema central.

4º PASSO

- Montar a árvore de objetivos.
- Passar de uma situação negativa para positiva a partir da árvore de problemas

5º PASSO

- Análise de envolvimento.
- Levantar todos os grupos, instituições, ligados de alguma forma a regularização e urbanização das jardins.

6º PASSO

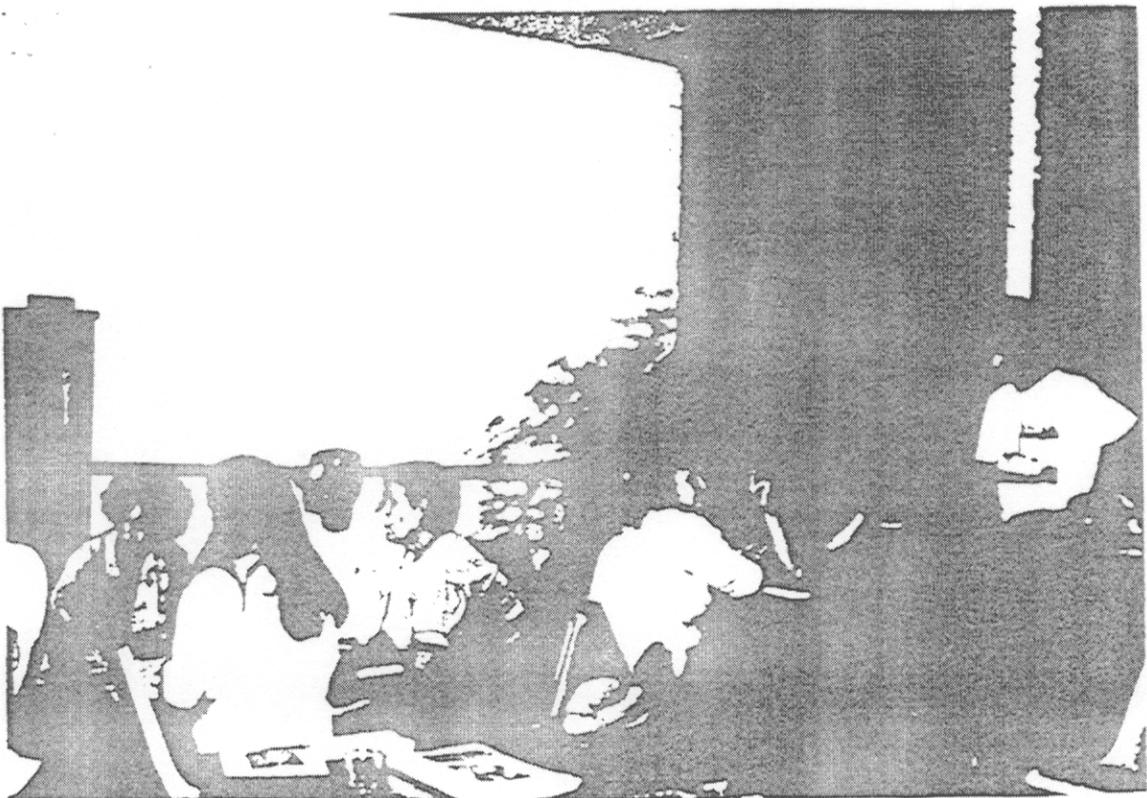
- Início da Matriz de planejamento.
- Detalhamento da descrição do objetivo superior, objetivo do projeto.

7º PASSO

- Descrição das atividades.
- Formular atividades a serem desenvolvidas para atingir os objetivos do projeto.
- Formular os indicadores e identificação do que se quer alcançar com o projeto.
- Descrição das fontes de comprovação.
- Levantamento dos pressupostos fatores externos ao controle direto do projeto que necessariamente devem ocorrer para que o projeto tenha sucesso.

1º Passo

Os trabalhos iniciaram com a análise dos problemas por pequenos grupos.

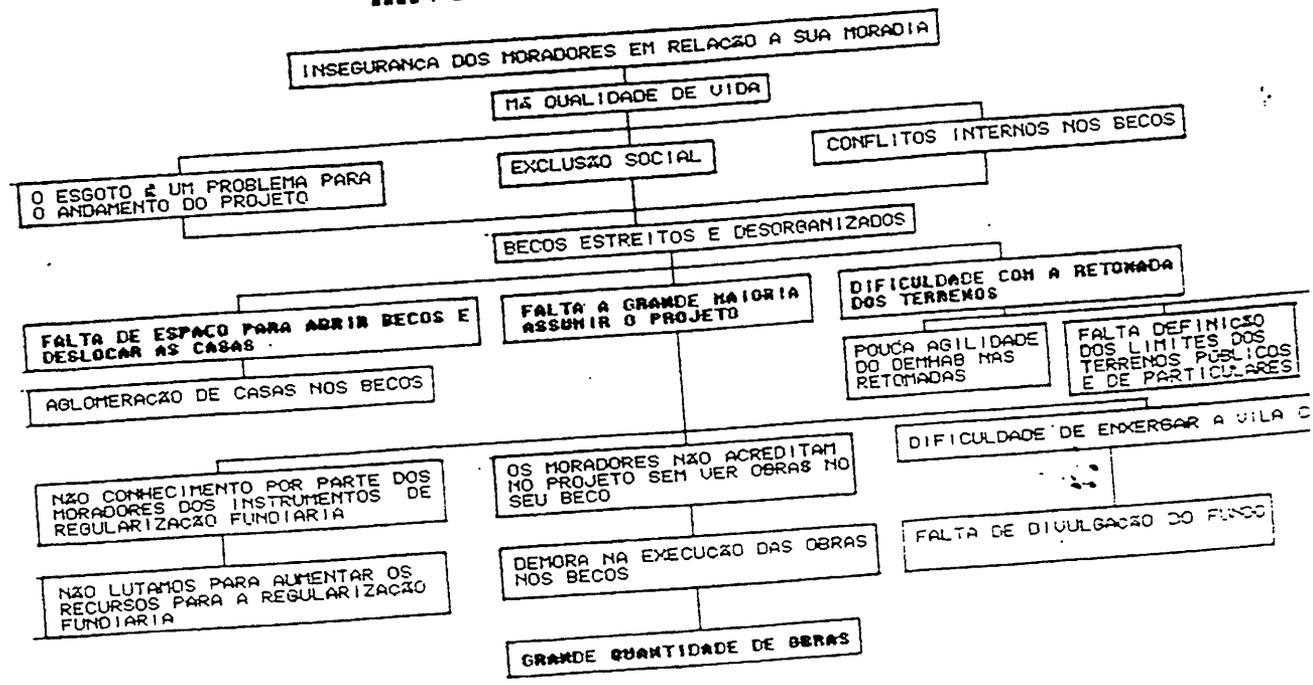


2º e 3º passo

Árvore de Problemas

Montagem da Árvore de Problemas formada através de idéias lançadas nos grupos, tendo como levantar quais as dificuldades existentes para a implantação do projeto.

ARVORE DE PROBLEMAS

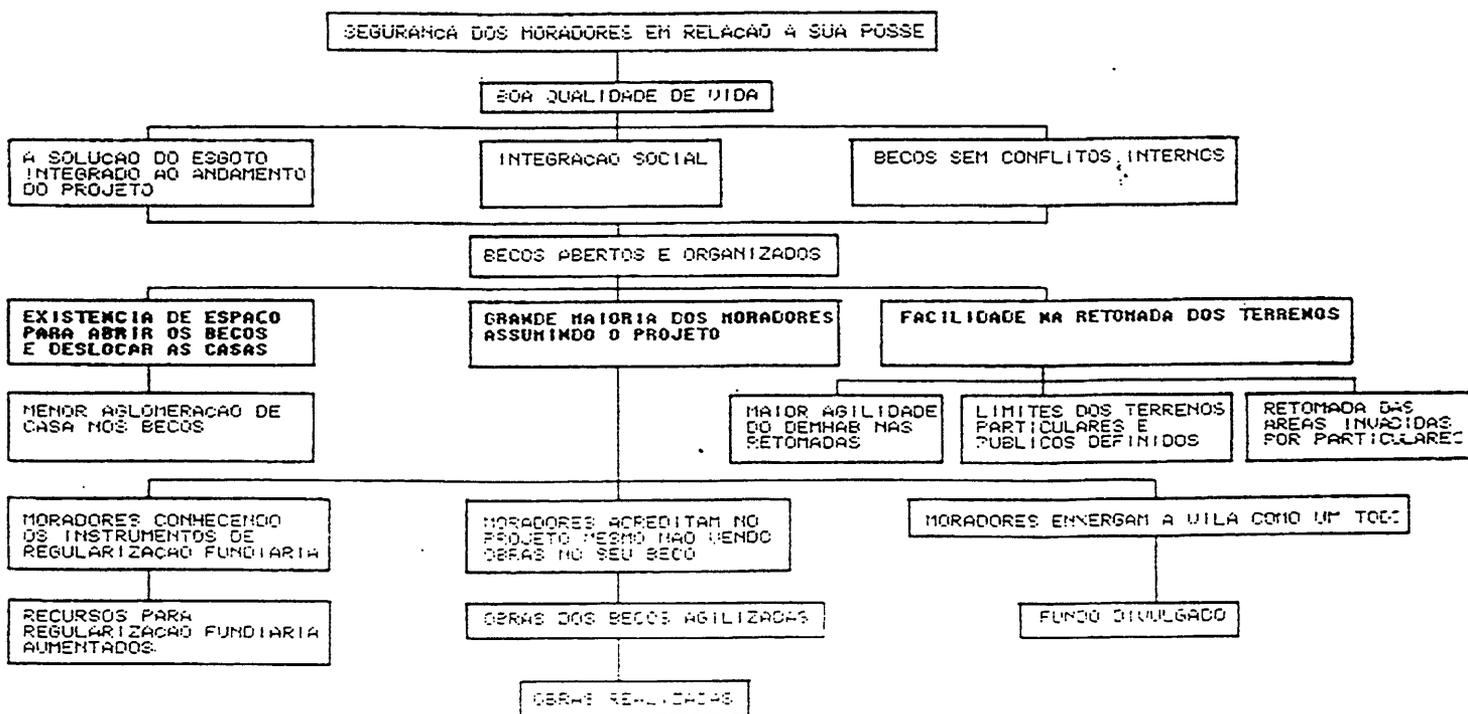


4º Passo

Árvore de Objetivos

A próxima etapa foi a transformação da Árvore de Problemas em Árvore de Objetivos, passando a idéia negativa, contida em cada tarjeta, para uma idéia positiva, para a partir daí traçar metas p/o trabalho.

ARVORE DE OBJETIVOS



Da Árvore de Objetivos tirou-se três pontos básicos para o desenvolvimento do projeto na Vila Jardim:

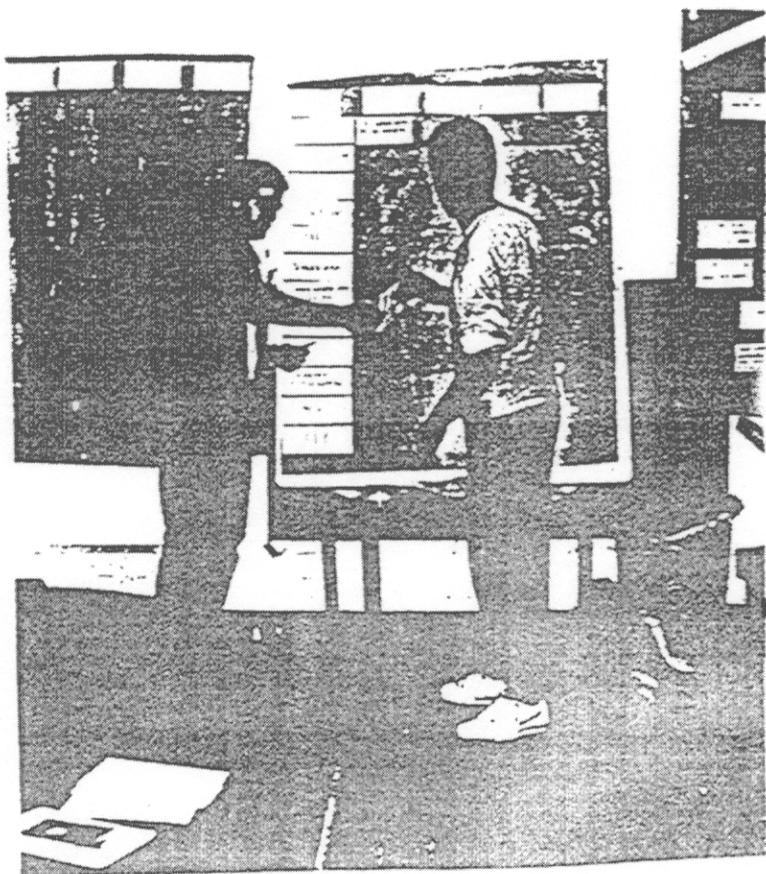
Organização da Comunidade - Obras - Retomadas de Áreas Públicas

5º Passo

Análise de Participação dos Envolvidos

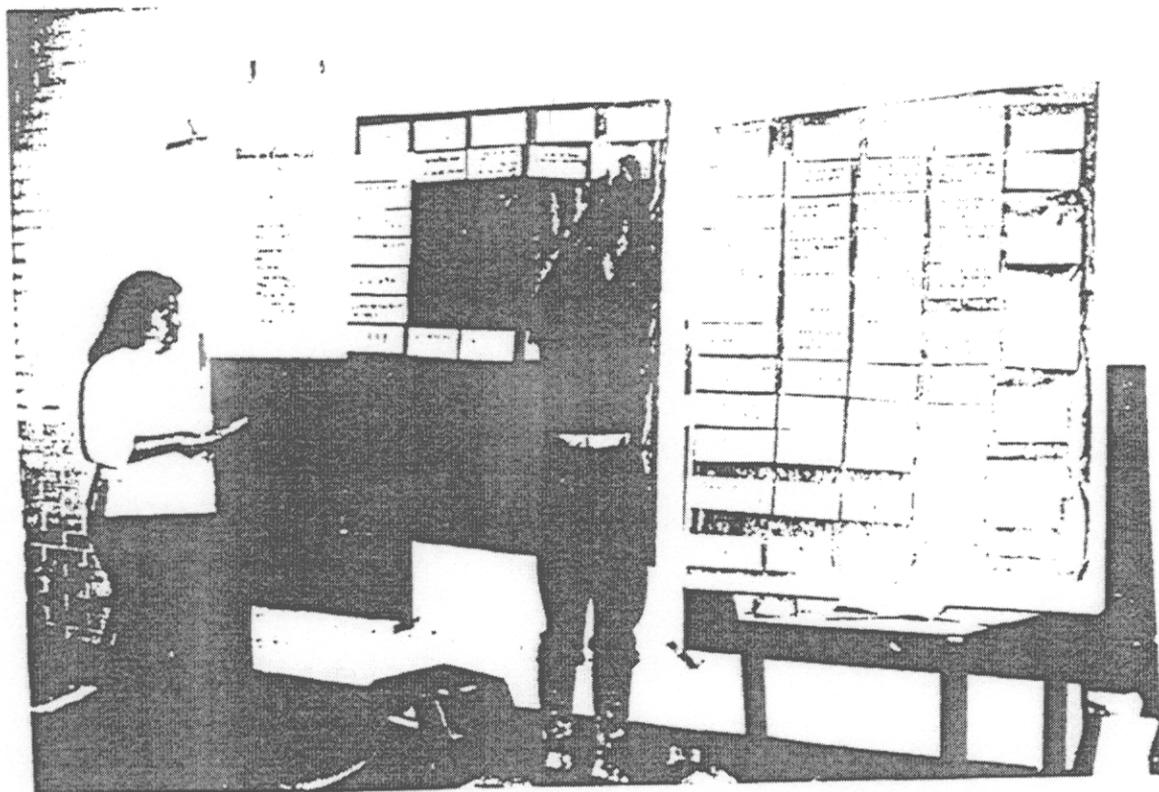
Os participantes levantaram os "atores" envolvidos no projeto, além das funções, potências, limitações e temores com relação a cada um deles.

Quem participa e qual é o seu papel no projeto?



ATORES	FUNCOES OU ATIVIDADES	POTENCIAIS	LIMITACOES	TEMORES
DEMHAB	CO-GERENCIAMENTO DO PROJETO	EQUIPE TECNICA PROJETO DOS BECOS EQUIPAMENTO	RECURSOS FINANCEIROS E HUMANOS ESCASSOS	DIRECAO POLITICA PARA A CONTINUIDADE DO PROJETO
POSTO DE SAUDE	EDUCACAO PARA A SAUDE	FACILIDADE DE DIVULGACAO JUNTO A COMUNIDADE.	SO TRABALHA NA SUA AREA DE ABRANGENCIA	
DEP	RECURSOS E IMPLANTACAO DE BECOTO NOS BECOS	INTEGRACAO AO PROJETO.		FALTA DE INTEGRACAO AOS OUTROS DEPARTAMENTOS
GOVERNO DO ESTADO	REPARAR RECURSOS FINANCEIROS PARA O PROJETO	CONDICOES DE IMPL. MENTAR UMA POLITICA HABITACIONAL.	FALTA DE INTERESSE NA IMPLEMENTACAO DA POLITICA HABITACIONAL	
DMAE	IMPLANTACAO DAS REDES DE AGUA	RECURSOS FINANCEIROS FORNECIMENTO DE MAO DE-OBRA E MATERIAL		FALTA DE INTEGRACAO COM OS OUTROS DEPARTAMENTOS
MORADORES	CONHECER E PARTICIPAR DO PROJETO E PRESSIONAR OS ATORES	ORGANIZACAO E PODER DE PRESSAO	FALTA DE INTERESSE E DESCONFIANCA DE ALGUNS MORADORES NO PROJETO	QUE VAO TER ALGUM TIPO DE PERDA COM O PROJETO
ASSOCIACAO DOS MORADORES	ORGANIZACAO	CONFIANCA DOS MORADORES. CONHECIMENTO JURIDICO LIGACAO DEPARTAMENTO PERFEITURA	POUCAS PESSOAS PARTICIPANDO.	PERDER NO QP. RECURSOS PARA OUTRAS VILAS
CAMARA DOS VEREADORES	APROVACAO DE PROJETOS (EX: ARIS)	INSTRUMENTO DE APROVACAO DE LEI (DESAFETACAO)		NETOS CONTRARIOS QUE INVIABILIZEM A APROVACAO DAS "ARIS"
DMLU	LIMPEZA E CONCIENCIACAO	AGILIDADE DE ATENDIMENTO	NECESSIDADE DE SOLICITACAO DE ALGUNS SERVICIOS	FALTA DE APOIO PARA APROVACAO DO PROJETO (DESAFETACAO)
MORADORES	CONHECER O PROJETO E INTEGRAR	DEVOLVER AS AREAS INVADIDAS INTEGRAR O PROBLEMA BECOTO	DESCONHECIMENTO DO PROJETO TAMBEM COM LIMITES.	
SMOV	SE INTEGRAR AO PROJETO E PAVIMENTACAO	DISPONIBILIDADE DE RECURSOS	NAO HA CONHECIMENTO DA POSICAO DE DEPARTAMENTO	
CAMP	TRABALHA COM EDUCACAO POPULAR	FORMACAO DE LIDERANÇAS CONTRIBUIR NA ORGANIZACAO DA REGULACAO FUNDIARIA	FALTA DE TEMPO DISPONIVEL DA ASSESSORA	
COMISSOES DOS BECOS	PARTICIPAR DAS REUNIOES ORGANIZAR SEUS RECURSOS LEVAR PROBLEMAS DOS BECOS PARA AS REUNIOES E VICE-VERSA	AJUDA A APLICAR O PROJETO REFORCAR OS MUTUEOS REPRESENTANTE DOS BECOS	NAO CONSEGUEM REPARAR O PROJETO NOS BECOS INSEGURANCA SENTEM-SE PRESSIONADOS PELA COMUNIDADE	COBRANCA NO FUNDOS DO PROJETO NAO ACONTECEM (PASSAR POR MENTIRAS)
EXECUTIVA	PLANEJAR O MELHOR ANDAMENTO DAS OBRAS ACOMPANHAR E GERENCIAR O DESENVOLVIMENTO DO PROJETO	REPRESENTAR OS BECOS ACOMPANHAR E CONHECE O PROJETO COMO UM TODO	NAO SE CONSTITUIU COMO UM ATORE	
UNIAO DE VILAS	REPRESENTAR OS MORADORES DA REGIAO LESTE IMPORTANTE NA LUTA POR RECURSOS NA ADMINISTRACAO POPULAR	RECURSOS COORDENAM O P. DA REGIAO. E RECONHECIDO PELA ADMINISTRACAO POPULAR	DISPUTA DE RECURSOS ENTRE AS VILAS	
CANDIDATOS	PROMETER E NAO CUMPRIR (ALGUNS) PROCURAR APOIO ELEITORAL	APOIO (XEROX, PAPEL...)	INDEM O POVO MUITO PAPO E POUCA ACACAO	PREJUDICAR O ANDAMENTO DOS TRABALHOS
COORDENADORES DE OBRAS	TOCAR AS OBRAS NOS SEUS BECOS	SER MORADOR DO BECO ORGANIZADOR DO MUTUEO	POUCA CAPACIDADE TECNICA	NAO TER APOIO DOS MORADORES EM SEU BECO
CEEE	FORNECIMENTO DE ENERGIA ELETRICA	ASSESSORIA DE PROJETOS E RECURSOS	A LARGURA DOS BECOS	

- Apresentação dos grupos de trabalhos -



Após a formação deste painel composto pelo resultado do trabalho em grupo, se abriu para discussão no grande grupo o envolvimento de cada "ator" no projeto.

- Devido a dimensão do trabalho de planejamento não se conseguiu vencer o roteiro proposto e o grupo teve que se reunir por mais dois dias para dar continuidade às atividades -

6º Passo

Matriz de Planejamento

No encontro seguinte trabalhou-se com a Matriz de Planejamento, onde se definiram o objetivo superior, o objetivo do projeto e os resultados aos quais se quer chegar.

MATRIZ PLANEJAMENTO

	DESCRICAO SUMARIA	INDICADORES	FONTES DE VERIFICACAO	PRESSUPOSTOS
OBJETIVO SUPERIOR	SEGURANCA DOS MORADORES EM RELACAO A SUA POSSE BOA QUALIDADE DE VIDA	MORADORES COM CONTRATO DE CONCESSAO MORADORES COM INFRA-ESTRUTURA BASICA	PESQUISA COM DEPOIMENTOS REALIZADA PARA CAMP E DEMHAS	
OBJETIVO DO PROJETO	REGULARIZACAO FUNDIARIA NAS JARDINS ATRAVES DA CDHU	80% DA CDHU VIABILIZADAS ATE FIM DE 96	ESTATISTICA DE CONTRATO ASSINADOS EMITIDOS PELO DEMHAS	BOM ANDAMENTO NO PROCESSO DE DEMARCATACAO
RESULTADOS	R1 AVANCAR NAS OBRAS E PROJETO DE ABERTURA DOS BECOS	BECOS INICIADOS PRONTOS 94 - 4 2 95 - 7 4 96 - 6 - BECOS PRONTOS 4 EM 94 11 EM 95 17 EM 96	CRONOGRAMA DE OBRAS	CONSEGUIR APOIO DE OUTRA SECRETARIAS POUCOS ACOES JUDICIAIS PARA RETOMADAS
	R2 GRANDE MAIORIA DOS MORADORES ASSUMINDO O PROJETO	GRANDE PARTICIPACAO DOS MORADORES NOS MUTIROS MORADORES MOBILIZADOS BUSCAM MAIS INFRA-ESTRUTURA (AGUA, ESGOTO, PAVIMENTACAO E LUZ)	LIVRO PONTO E DIARIO DE OBRAS DO MUTIRAO REGISTRO DOS MOBILIZACOES DOS MORADORES	MORADORES INTERESSADOS EM REGULARIZAR O SEU BECO
	R3 RETOMADA DOS TERRENOS PARTICULARES	BOA NEGOCIACAO COM PARTICULARES ATE JUN/95 LIMITES FISICAMENTE DEMARCADOS ATE DEZ/95 ACOES JUDICIAIS ENCAMINHADAS P/DEMHAS LEVANTAMENTO TOPOGRAFICO POS PESQUISAS EM CARTORIO CONCLUI DO ANTES DO INICIO DA OBRA	RELATORIO DA COMISSAO DE RETOMADAS PLANTAS DE LIMITES PRONTOS	BOA VONTADE DOS MORADORES PARTICULARES EM NEGOCIAR
	R4 MONITORIA DO PROJETO REALIZADO	22 DE AGOSTO PRIMEIRO MONITORAMENTO		

7º Passo

Na última etapa do trabalho foi feito um painel onde de cada resultado o grupo definiu para a execução destas atividades. (anexo complementar).

Este quadro é muito útil para o acompanhamento do projeto pois define cada passo do plano de ação, direcionando os participantes nas atividades de sua responsabilidade e no tempo que cada um tem para executá-las.

Desta forma se encerrou o planejamento.

Agradecemos a todos os participantes que colaboraram na execução deste trabalho tão valioso para a nossa atuação no decorrer do processo de Regularização Fundiária nos Becos da Vila Jardim.

Até a próxima!

**Anexo E: Relatório de Planejamento da Regularização Fundiária
dos Becos da Vila Jardim, 1995**



Movimento pela Regularização Fundiária da Vila Jardim

SEMINÁRIO DE PLANEJAMENTO

Data: 09/04/95 das 9:00 às 17:00 hs.

**Local: Rua D. Luiz Guanella, 348
Vila Jardim- POA**

Presentes:

- 1) Antonio Nelson Soares
- 2) Lady de Cristo
- 3) Jorge Martins
- 4) Nilton Campa
- 5) Marcio José Santos
- 6) Elói R. Lopes
- 7) Angelino de Oliveira Lopes
- 8) Alicia S. da Silva
- 9) Pedra A. da Costa
- 10) Alcides S. dos Santos
- 11) Julio Silveira Nunes
- 12) Emani Ribeiro
- 13) Célia Regina Reiczak
- 14) Paulo Reiczak
- 15) Luis Stephanou
- 16) Elisabete Pinto
- 17) Magda Knak
- 18) Mara Gazzola
- 19) Bernadete Konzen
- 20) Laerte Meliga

Beco da Paz
 Beco da Cananéia
 Beco da Barão
 Beco Souza Lobo 695
 Beco Aquiles B
 Beco Vila da Paz
 Beco Vila da Paz
 Beco Aquiles A
 Beco da Paz B
 Beco São Leopoldo
 Beco da Galileia
 Rua Cananéia
 Rua Ipê, 671
 Rua Ipê, 671
 Demhab
 Demhab
 Demhab
 Demhab
 Camp
 Camp

- PAUTA:**
- 1) Avaliação da Regularização Fundiária na Vila Jardim.
 - 2) Propostas e Compromissos de Trabalho dos envolvidos no projeto.
 - 3) Organização do Trabalho.

DESENVOLVIMENTO:

MANHÃ- 1ª Parte

- * Apresentação das pessoas
- * Apresentação dos Trabalhos
 - * Sistematização problemas e avanços dos trabalho de 1994 (discussão reunião 03.04.95).
 - * Debate em três pequenos grupos apresentando propostas de soluções aos problemas existentes.
 - * Apresentação das propostas trazidas pelos grupos.
 - * Debate das propostas apresentadas pelo grande grupo.

2ª parte:

- * Discussão em grupos, para trabalhar a missão dos envolvidos (DEMHAB, CAMP, Lideranças Comunitárias, Líderes dos Becos) no projeto de Regularização Fundiária na Vila Jardim.

- Questões:**
- a) Por que estou participando deste projeto (missão) ?
 - b) Qual meu compromisso nesse projeto?
 - c) Qual meu grau de satisfação?

TARDE: 3ª parte

- * Apresentação das conclusões dos grupos
- * Debate a respeito dos compromissos propostos e assumidos.
 - * O grande grupo aprova os compromissos assumidos Por cada setor envolvido.

4ª parte

- * Critérios para iniciar a urbanização nos próximos becos.
- * Encaminhamentos: Próxima reunião da executiva

Pauta para a reunião

Tarefas

RELATÓRIO DAS ATIVIDADES:

Após a apresentação dos presentes, e da proposta de trabalho, o Luís apresenta a síntese do balanço/94, discutida na reunião do dia 03.04.95, que é a seguinte:

Balanço Regularização Fundiária/95:

Limitações	Avanços
- Desmotivação no final do ano.	- Organização dos mutirões.
- Nem todos os moradores participam do mutirão	- Início das obras em 4 becos.
- Cronograma de obras não foi cumprido.	- Houve motivação e União nos becos.
- Delegamos demais ao Demhab, pouco assumimos.	
- Faltou agilização nas retomadas.	
- Não foi liberada a auto-construção.	
- Promessas não cumpridas.	

Em discussão nos grupos, foram apresentadas as seguintes propostas de soluções:

Em relação ao Projeto:

- * Dar mais liberdade nas ações (pequenas cercas)
- * Agilizar projetos complementares(plantas, esgotos, luz, etc...)
- * Liberar os limites dos lotes(urgente).
- * Ter topografia de todos os becos para garantir a totalidade da área.

Em relação as Obras:

- * Organizar um abaixo-assinado para as pessoas experientes para ajudar nos becos.
- * Um mestre para cada beco, respeitado no local.
- * Melhor escolha dos coordenadores de obras nos becos.

- * Fazer com que os coordenadores de obra tenha um bom relacionamento com os demais moradores, e fazer com que estes conheçam bem o projeto.
- * O mestre de Obras deve dar acompanhamento em todos os becos com obras.
- * Nos becos que não tem mestre, ter um contramestre, orientado por um mestre.
- * Dividir as tarefas para agilizar os trabalhos.
- * Acelerar os becos em obras, liberando mão de obra para outros becos (mestre).
- * Abrir mais obras.
- * Abrir frentes de trabalho, de acordo com o tamanho do beco.

Quanto as Retomadas:

- * Agilizar as retomadas
- * Voltar a equipe das retomadas.
- * Negociar com proprietários, sem pressionar. Tentando sempre o acordo.

Quanto ao Fundo:

- * Carnês com nomes, para responsabilizar.
- * Retomar o fundo para agilizar as obras.
- * Definir um responsável pela-cobrança do fundo nos becos, neutro (Demhab, Associação..)
- * Comprometimento direto do Demhab, ou da Associação com os devedores do fundo.
- * Priorizar o início de obras aos contribuintes e participantes do fundo e mutirão.

Quanto a organização:

- * Organizar reuniões nos becos para preparar o mutirão.
- * Muita reunião, desmotiva.
- * Organizar atividades para integrar o beco (churrasquinho...)
- * Montar um quadro que situe o número de horas trabalhadas por família no mutirão.

O debate foi bastante rico de idéias e sugestões, o Demhab apresentou a seguinte proposta de organização:

Em relação a Mão de Obra: O trabalho de urbanização nos becos, será realizado em mutirão e ou outras formas necessárias á conclusão do projeto, como mão de obra contratada, serviços do DMAE, ou outras...

Equipe Executiva: Gerência recursos, coordena, organiza, decide questões técnicas supervisiona e avalia o trabalho nos becos. É formada por um representante da associação, pelos líderes dos becos, por lideranças da comunidade, pelos técnicos do Demhab, e conta com a assessoria do CAMP.

Equipe do Beco: formada por líderes e coordenadores do beco e equipe de obras.

A equipe de obras é formada por: serventes (mutirantes), pedreiros (mutirantes com experiência em obras), mestre de obras (mutirante, ou contratado com experiência e liderança) e alguém que faça o controle de materiais (mutirante com liderança, iniciativa e alguma experiência).

Reuniões: As reuniões dos becos terão um caráter organizativo, de decisão e avaliação do trabalho no beco.

Áreas de atuação : becos em obras e definição das novas obras.

Tendo por base, estas propostas, dividimo-nos em tres grupos, que deveriam aprofundar os seguintes pontos:

- 1) Por qué estou participando deste projeto (missão)?
- 2) Qual o meu compromisso?
- 3) Qual o meu grau de satisfação?

Sendo que um grupo aprofundaria os compromissos do Demhab e do Camp, outro os compromissos das lideranças de comunidade, e outro dos líderes dos becos.

Apresentadas as propostas, firmou-se entre os presentes os seguintes compromissos:

DEM HAB:

- * Até o final de maio, iniciar obras em mais 4 becos (caso os becos estejam organizados).
- * Responsabilizar-se pelas retomadas (equipe com advogado e assistente social).
- * Assessoria técnica para todos os mutirões.

- * Cobrar da CEEE, projetos elétricos para os becos.
- * Liberação da autoconstrução para os becos onde o projeto já esteja definido.
- * Chamar reuniões para discussão de projetos.
- * Organização dos mutirantes.
- * Topografia para garantir projetos de retomadas
- * Garantir o controle e entrega dos materiais.

CONDIÇÕES DE SATISFAÇÃO:

Ver todos os becos envolvidos no trabalho.

Concluir o mutirão nos 4 becos.

60% do projeto em andamento, com mudanças visíveis nos becos.

CAMP:

- * Investir na capacitação e formação de lideranças.
- * Contribuir no processo organizativo dos mutirões.
- * Incentivar o trabalho de comunicação no projeto de regularização fundiária.

LIDERANÇAS DA VILA (Paulo, Célia, Emani e Augusto)

- * Dividir informações e idéias.
- * Ajudar o beco a tomar-se independente, lutar e conquistar seus objetivos.

- * Acompanhar e apoiar a luta pela regularização fundiária na Vila Jardim, junto ao Orçamento Participativo, ao DEMHAB, ao Fórum Municipal da Reforma Urbana e do Conselho de Acesso à Terra.
- * Incentivar a participação da comunidade no processo de regularização fundiária como um todo.
- * Ajudar o grupo a pensar alternativas frente ao organização da luta e do trabalho nos becos.

CONDIÇÕES DE SATISFAÇÃO:

- * Surgimento de novas lideranças.
- * Estaremos sempre insatisfeitos (sempre querendo melhorar)

LIDERANÇAS DOS BECOS:

- * Motivar o pessoal, dar idéias e elaborar soluções.
- * Realizar o trabalho nos becos.
- * Garantir a participação dos mutirantes até o final da obras.
- * Reconhecer as limitações do DEMHAB.
- * Elaborar critérios para a escolha da executiva e comissão dos becos.
- * Motivar o pessoal do beco a contribuir com o fundo.
- * Organização e motivação dos mutirantes.
- * Reconhecer as limitações dos moradores.
- * Tentar formar equipe com experiência para auxiliar outros becos.
- * Garantir a realização das reuniões nos becos.

- * Incentivar os moradores a contribuir com horas de trabalho .
- * Pressão dos moradores junto a CEEE para aprovação dos projetos de elétrica.

CONDIÇÕES DE SATISFAÇÃO:

- * Participação nas reuniões gerais da comunidade.
- * Melhor qualidade de vida, integração dos moradores.
- * Rapidez na conclusão da obra.
- * Ter uma equipe mais organizada e responsável.
- * Ter mais recursos para o andamento das obras.
- * Ver a conclusão da obra.
- * União de todos os moradores.
- * Não cometer os mesmos erros.

Felto o compromisso, abriu-se para uma discussão sobre os critérios que deveriam ser utilizados para a definição dos becos que iniciarão as obras, são eles:

- a) Participação nas reuniões.
- b) Organização do beco.
- c) Mão de Obra qualificada
- d) Grau de dificuldades (tamanho, quantidade de retomadas, desorganização...)
- c) Becos que não possuem Infra-estrutura.

AVALIAÇÃO:

Finalizando os trabalhos, encaminhou-se uma rodada de avaliação entre os presentes, que entenderam que o Seminário cumpriu o objetivo de definir com maior clareza os compromissos de todos os membros envolvidos no processo de regularização fundiária da Vila Jardim. Colocou-se a necessidade de definição dos responsáveis pela área jurídica e social, agilizando o processo de retomadas dos lotes, pois, o trabalho de negociação da forma como vem sendo efetuado é lento demais para as necessidades atuais do projeto.

O Seminário motivou os envolvidos para o trabalho a ser feito. Ficou o compromisso assumido por todos, que se desdobrará em muito trabalho e organização. Se o compromisso for rompido, corre-se o risco de novo desânimo. Fica o desafio para 1995.

Porto Alegre, 17 de abril de 1995.

Demhab:

Arq. Mara Gazola

Est. Edific. Magda Knak

Sociologo Luis Stephanou

Camp:

Bernadete Konzen-Projeto Moradia e Part.Pop.

Laerte Melliga- Planej. Projeto e Gestão.

**Anexo F: Documento aos Vereadores, entregue pelos Moradores
dos Becos da Vila Jardim**

Cópia

*Documento entregue aos
Vereadores - p/ Comissão de
Lideranças da Vila.*

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA VILA JARDIM

As primeiras discussões na Vila Jardim sobre regularização fundiária aconteceu através do impulso da Associação de Moradores Divina Providência, principalmente sobre a situação das áreas verdes e pode ser localizada esta luta a partir do ano de 1986. Onde nós moradores participávamos do planejamento de outros "becos", em assembléias, seminários, debates, cursos e oficinas, com temas específicos sobre regularização fundiária e neste período foi feito um levantamento socio-econômico.

Em 1989 a Associação junto com os moradores das áreas verdes, na gestão Olívio Dutra, tem um estímulo muito forte dentro do processo do orçamento participativo, onde foi se colocando como prioridade entre as demandas da Vila Jardim à regularização fundiária.

Conquistamos no orçamento participativo durante os anos de 1990 à 1992 a realização da topografia dos "becos" e no orçamento participativo de 1993 recurso para o início das obras de urbanização. Neste período de conquistas foram discutidos os projetos dos "becos" pela arquiteta do Demhab em parceria com os moradores. No ano de 1994 após os projetos já estarem prontos e aprovados pela comunidade, começaram as obras, onde nós os moradores iniciamos o trabalho em mutirão, onde fizemos: limpeza dos becos; demolição de casas que estavam no acesso; arredamos cercas; fizemos muros; derrubamos árvores; desmanchamos cercas; refazemos fachadas e etc.

O trabalho de mutirão foi decisão de todos os moradores e uma experiência bastante valiosa.

Houve também vários problemas no trabalho de mutirão, alguns internos e outros administrativos por parte do órgão responsável como:

- Falta de articulação dos departamentos e secretarias responsáveis;
- Falta de uma equipe de assessoramento;
- Distribuição mal feita de material e material desperdiçado;
- As retomadas não avançaram e nem a demarcação dos lotes;
- A promessa da entrada de empreiteira nos "becos";
- Uma ação popular contra as obras nos "becos";

Considerando todos os problemas acima levantados, a seguir fazemos algumas observações que achamos importantes:

- 1- Podemos destacar a dificuldade ou desinteresse de uma ação articulada entre os diversos órgãos públicos presentes na regularização fundiária, pois os departamentos e secretarias tem uma dinâmica própria de atuação, e isto, tem que mudar para o processo ser mais rápido e ágil.
- 2- A incapacidade de estrutura atual do Demhab em propiciar o acompanhamento técnico necessário, trouxe a dependência como um entrave ao andamento das obras, pois não conseguiu a efetivação de uma equipe de trabalho e sim um técnico que atende o projeto e não a ação de

uma equipe responsável por uma política pública conquistada pela comunidade.

- 3- É importante salientar alguns problemas na realização das obras, causados pela perda do poder decisório dos moradores, pois os trabalhos passaram a depender da definição do técnico responsável pela obra, onde houve uma desarticulação dos moradores e também desânimo, e isto, resultou em alguns momentos na paralisação da obra, o que causou desperdício de material.
- 4- Foi observado a diminuição no ritmo das atividades ligadas à situação jurídica das áreas que compõem os "becos". A morosidade do Demhab em mandar os projetos para a SPM, trouxe problemas para a continuidade das obras, que atualmente estão paralisadas devido a ação popular de alguns moradores de áreas particulares.
- 5- A contratação da empreiteira para a finalização das obras, com verba conquistada no orçamento participativo, não satisfaz às expectativas dos moradores, porque houve muita demora para o início das obras e o trabalho realizado foi muito lento. Pois o trabalho resumiu-se em um beco que ficou inacabado e outro que mal começou.

Nós lideranças e moradores destas áreas assumimos espiritual e fisicamente este projeto, porque queremos mais qualidade de vida mas também porque sonhamos com uma cidade melhor para todos. Participamos ativamente desde 1989 dos debates e cursos de formação sobre regularização fundiária, da discussão dos projetos, do trabalho em mutirão, das inúmeras assembleias e reuniões com o Demhab.

Diante desta situação entretanto, de inúmeras paralisações e retomadas, encontramos um sentimento de descrença e desânimo em nossos vizinhos e, em certa medida, em nós mesmos. Pois, não há nada mais desgastante do que sermos cobrados, como representantes dos moradores, e não termos respostas claras e definitivas. E, o mais importante, as obras concluídas e a regularização garantida.

Neste sentido, os últimos acontecimentos - a Ação Popular movida por particulares por estar a prefeitura realizando obras em áreas verdes - agravou ainda mais este quadro. Principalmente porque, depois de um árduo trabalho realizado beco a beco nos meses anteriores à eleição, através do qual conseguimos recuperar a motivação e rearticular os moradores inclusive resgatando a proposta dos mutirões, mais uma vez o trabalho fica paralisado.

Sabemos que as leis, ainda em vigor, que regem nossa cidade, não são favoráveis a nós, pois elas não enxergam a cidade real da qual fazemos parte. Porém é nossa compreensão que estas obras devem continuar pois foram deliberadas pelo orçamento participativo, órgão máximo de decisão popular. E também entendemos que a Administração Popular e a Câmara de Vereadores tem que fazer todo o esforço possível para garantir nosso direito de posse.

O povo de Porto Alegre mais uma vez votou para a continuidade da Administração Popular e em um quadro expressivo de vereadores. Seguimos, portanto, depositando confiança em vocês. Agora é hora de vermos as coisas acontecerem. Não deixem que se confirme, na

população destas áreas (bacos em processo de regularização), o sentimento que está em nosso povo de que, a retomada das obras, assistidas nos meses anteriores à eleição, foi "politicagem" como costumamos ouvir.

Pois isto esperamos, na execução de seu trabalho como nossos representantes na Câmara de Vereadores, que vocês atuem junto à nós para garantir junto aos demais vereadores a votação das áreas em questão e para intervir junto as secretarias (DEMHAB, DMAE, SPM, SMOV...) para garantir a agilização do projeto e conclusão das obras.

**Anexo G: Carta Aberta aos Senhores Juizes, dos Moradores
dos Becos da Vila Jardim**

CARTA ABERTA AOS SENHORES JUIZES

POR QUÊ A VILA JARDIM TEM ÁREAS IRREGULARES?

A nossa vila tem parte de suas áreas irregulares. Essa irregularidade começou com a venda irregular de muitas áreas feita pelos loteadores iniciais. Eles começaram a vender as terras sem urbanização nos 1920 e 1930. Também contribuíram, para aumentar a irregularidade, o descaso dos governos que durante muitos anos não fizeram nada para mudar isto. Portanto, quem fez a vila ficar irregular não foi o povo que a ocupou.

Além disso, outras áreas livres destinadas à jardins internos, daquelas áreas, já irregulares, foram também ocupadas por centenas de famílias sem moradia. Hoje são mais de vinte áreas onde moram mais ou menos 700 famílias (em torno de 4.000 pessoas). Muitas pessoas moram lá há mais de 50 anos.

COMO ISSO ATINGE A VIDA DAS PESSOAS?

O medo da expulsão da terra/lote, não deixa as pessoas projetarem suas vidas. As pessoas acabam vivendo anos sem construir uma casa melhor por medo de perderem tudo.

A falta de infra-estrutura, falta de água, luz adequada, esgoto, caminhão de lixo, atinge a saúde de adultos e crianças. Quando as pessoas estão doentes, principalmente em casos de urgência, é difícil atende-las pois não entra um carro nos becos.

Além disso, por não termos endereço, somos discriminados, muitas vezes não conseguimos emprego e outras vezes somos humilhados.

Por todas estas razões é que nos organizamos e começamos a lutar para regularizar nossas áreas.

PORQUE ESTAMOS LUTANDO PELA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA VILA JARDIM?

Nossa luta pela regularização já é bastante antiga. Já nas décadas de 70 e 80 as pessoas procuravam individualmente resolver a sua situação; iam na prefeitura, faziam pequenas obras.

Também nessa época, em várias dessas áreas as pessoas faziam mutirão para melhorar os becos. A associação de moradores começou a chamar os moradores, fazer reuniões e colocar a situação das áreas verdes.

Em 1989 começamos a participar das discussões que a prefeitura começou a fazer sobre a regularização. Fomos para o Orçamento Participativo e conquistamos verba para a topografia, para pesquisa de área e depois para a realização de obras nos becos.

A regularização passou a ser a prioridade número 01 no Orçamento Participativo de nossa região. A população dessas áreas começou a se organizar na vila e fizemos, junto com os técnicos do DEMHAB, os projetos dos becos.

Fizemos cursos de capacitação para os moradores poderem participar do mutirão (pedreiro, hidráulico...). Começamos o trabalho em mutirão e realizamos algumas obras em alguns becos. Esse trabalho em mutirão foi decisão dos moradores e uma experiência bastante valiosa.

Encontramos muitas dificuldades o que abalou um pouco a nossa organização. Mas não perdemos a esperança, pois já estávamos há muitos anos nessa batalha, e seguimos pressionando a prefeitura e o DEMHAB.

A comissão da vila, junto aos moradores, também se mobilizou para, além das obras, garantir a regularização da área. Fomos até a Câmara de Vereadores e conseguimos a aprovação da desafetação das áreas verdes.

Nós lideranças dessas áreas, há mais de 20 anos, assumimos espiritual e fisicamente este trabalho de organização da comunidade e mutirões espontâneos para fazer pequenas melhorias nos becos. Nos últimos anos, assumimos a luta pela regularização fundiária. Fazemos isso porque queremos mais qualidade de vida para nossas famílias, mas também porque sonhamos com uma cidade melhor para todos.

Entretanto, no ano de 1996, um proprietário e empresário da região, descontente com uma ação movida pela prefeitura contra ele, moveu uma ação popular contra a regularização da vila. Por causa dessa ação, as obras dos becos foram paralisadas e perdemos um financiamento da C.E.F. para a urbanização de 03 becos que já estavam desafetados e com seus projetos prontos. Essa ação segue na justiça.

Senhores juizes, o que queremos com este pequeno resumo dos fatos é, em primeiro lugar, falar do problema que atinge as nossas famílias. Mas acima de tudo, é fazer um apelo para que esta ação seja de fato analisada e julgada à luz da justiça que coloca os direitos humanos, principalmente o direito à vida digna, em primeiro lugar. Pois não nos parece justo que tudo se perca depois de tanto abandono por parte do estado, e de tanto esforço e luta por parte dessas famílias.

Pela Comissão Executiva da Regularização Fundiária

Porto Alegre 15/10/97

**Anexo H: Texto em Defesa do Orçamento Participativo,
elaborado pelo Vereador José Valdir**

EM DEFESA DA AUTONOMIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Venador José Valdir

A participação direta da população nas decisões é um tema que sempre preocupou as democracias. Lajes, em Santa Catarina, no final da década de 70, destacou-se nacionalmente pelo estímulo à participação popular. No Rio Grande do Sul, em Pelotas, no começo dos anos 80, o governo daquele município criou um sistema de consulta à população. Mas nenhuma experiência conhecida até 1989 equivale ao nosso Orçamento participativo (OP), que tem poderes para decidir e é independente do Executivo e do Legislativo.

O que diferencia o OP de Porto Alegre das demais experiências é a sua autonomia. Tem seus regulamentos aprovados por seus integrantes. Essas regras não desrespeitam nenhuma lei "oficial", e não precisam ser "oficializadas" para existir. Pelo contrário: essas regras aplicam o princípio constitucional que permite a participação democrática direta dos cidadãos.

O OP introduziu uma profunda transformação nas relações entre estado e sociedade, especialmente junto aos movimentos populares. Semelhante ao dissídio sindical, conferiu sazonalidade ao processo reivindicatório através de um calendário geral de mobilização, até então inexistente. Isso facilitou também a articulação horizontal das comunidades através das suas entidades representativas. Possibilitou, ainda, uma melhor compreensão da estrutura e do funcionamento do poder público pelos setores populares.

O OP é um espaço aberto, abrangendo todos os matizes sociais, religiosos, culturais, ideológicos. Praticamente todos os partidos tem lideranças de base participando do processo e reconhecem a representatividade do OP, tanto que fazem questões anunciá-lo nos programas de campanhas eleitorais. Mas então, por que a Direita declarou guerra ao OP? Por que alguns parlamentares que fazem oposição às Administrações Populares querem regulamentá-lo na capital ou impedir o seu funcionamento no estado através de medidas judiciais?!

Muitos desses parlamentares temem o surgimento de novas lideranças a partir do OP ; outros, cujo eleitorado é majoritariamente elitista e conservador, fazem do discurso enraivecido contra o OP uma forma de coesionar as suas bases e garantir a reeleição.

Mas a principal razão é que a Direita foge da democracia direta e participativa como o diabo da cruz. Como não pode extinguir o OP por ser uma realidade socialmente consolidada, procura controlá-lo na capital e impedir que se "espraie" pelo interior. Oficializar o OP significa, na verdade, estatizá-lo e controlá-lo. Ele perderá a capacidade de se auto-regulamentar. Seus regulamentos serão determinados pelo Estado, por normas estatais. Perderá sua autonomia. Será burocratizado. Atualmente, os conflitos são resolvidos e as decisões são tomadas através de normas e de procedimentos políticos autônomos, estabelecidas por consenso ou pelo voto. Com a "oficialização", os conflitos e as decisões, para serem resolvidas e encaminhadas, dependerão sempre do direito estatal.

O OP permite o confronto de idéias e a formação de uma vontade popular organizada. É um espaço público não-estatal, dirigido por regras que não foram impostas pelo Estado, nem pela força do Governo Municipal, nem por interesses estranhos aos desejos populares. O OP é uma afirmação de autonomia da sociedade perante o Estado e uma forma de controle de Estado. Ele faz uma co-gestão com os representantes eleitos pelo sufrágio universal.

A regulamentação oficial do OP não servirá como garantia de sua continuidade. Ele só existirá se o governo do Município valorizá-lo como forma de tomar as suas decisões e de decidir as obras. No Brasil, uma Lei Federal diz que o salário mínimo deve atender necessidades de uma família. E o salário mínimo é o que conhecemos. Só o que garante a existência do OP é a sua autonomia e a sua capacidade de fazer, inclusive, os regulamentos que orientam o seu funcionamento.