



Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de Geografia
Programa de Pós-Graduação em Geografia

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: A
CONSTRUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA LOMBA DO PINHEIRO,
PORTO ALEGRE (RS)**

Ana Maria Isar dos Santos Gomes

Dissertação de Mestrado

Brasília-DF: Dezembro / 2013



Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de Geografia
Programa de Pós-Graduação em Geografia

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: A
CONSTRUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA LOMBA DO PINHEIRO,
PORTO ALEGRE (RS)**

Ana Maria Isar dos Santos Gomes

Orientadora: Professora Doutora Marília Steinberger

Dissertação de Mestrado

Brasília-DF: Dezembro / 2013



Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de Geografia
Programa de Pós-Graduação em Geografia

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: A
CONSTRUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA LOMBA DO PINHEIRO,
PORTO ALEGRE (RS)**

Ana Maria Isar dos Santos Gomes

Dissertação de Mestrado submetida ao Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Geografia, área de concentração Gestão Ambiental e Territorial, opção Acadêmica.

Aprovado por:

Professora Marília Steinberger, Doutora (Universidade de São Paulo-USP)
(Orientadora)

Professora Ana Paula Bruno, Doutora (Universidade de São Paulo-USP)
(Examinadora)

Professora Betânia Alfonsin, Doutora (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ)
(Examinadora)

Brasília-DF, 18 de dezembro de 2013



GOMES, ANA MARIA ISAR DOS SANTOS

Democracia Participativa na Regularização Fundiária: A Construção da Participação Política na Lomba do Pinheiro, Porto Alegre (RS), p., mm, (UnB-Departamento de Geografia, Mestre, Gestão Ambiental e Territorial, 2013).

Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Departamento de Geografia.

1 Geografia Política

2 Geografia Urbana

3 Regularização Fundiária

4 Democracia Participativa

5 Bairro Lomba do Pinheiro, Porto Alegre

6 Gestão Territorial

UnB-Departamento de Geografia

II. Título (série)

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. A autora reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Ana Maria Isar dos Santos Gomes



Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de Geografia
Programa de Pós-Graduação em Geografia

Dedico este trabalho ao Bernardo (*in memoriam*), com quem gostaria tanto de conversar sobre tudo isso e muito mais...



AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que contribuíram para este trabalho, de forma direta ou indireta. Não poderia deixar de agradecer, em especial, a algumas pessoas.

A todos que compõem o Departamento de Geografia da UnB, professores, colegas do mestrado e funcionários, pela acolhida tão receptiva.

À minha orientadora, Professora Marília Steinberger, pelo interesse em me orientar e, especialmente, por suas críticas e sugestões.

À Professora Betânia Alfonsin, pela disponibilidade e empenho em participar da minha defesa, agradecimento que estendo aos Professores Ana Paula Bruno e ao Professor Neio Campos, a quem também agradeço pelas sugestões na apresentação do projeto da dissertação para qualificação.

Ao professor Everaldo Costa, pela apresentação tão estimulante de uma disciplina para mim desconhecida.

A todos com quem fiz contato em Porto Alegre e conheci na pesquisa de campo, em especial a Andrea Oberrather, Maria Etelvina Guimaraens, Carmen Lúcia Rosa dos Santos, Manoela Garcia e Fátima Flores, pela contribuição inestimável para esta pesquisa.

A David Minuzzo, por me apresentar a Lomba do Pinheiro de uma forma tão entusiasmada que eu não pude deixar de me encantar com ela.

A Eduíno de Mattos, exemplo de exercício da participação política.

Aos meus colegas da Procuradoria do Meio Ambiente, Patrimônio Urbanístico e Imobiliário do Distrito Federal, em especial à Dra. Clarissa Reis Ianinni, pela compreensão e apoio em todos os momentos.



A Kelly, Rosane, Cristiany e Ladjany, da Biblioteca da Procuradoria Geral do Distrito Federal, por me proporcionarem acesso às obras de que eu precisei, sempre com a maior presteza e gentileza.

Finalmente, não poderia deixar de agradecer àqueles sem os quais nada teria começado: à minha família, aos meus pais, minhas irmãs, aos irmãos e irmãs que ganhei e aos meus sobrinhos, pelo amor e carinho.

À Maria de Fátima, minha eterna colaboradora.

Aos meus queridos Eduardo, Mariana, Rodrigo e Juliana (em ordem de chegada), por alegrarem a minha vida.

Ao Vicente, por tudo.



Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de Geografia
Programa de Pós-Graduação em Geografia

“O urbanismo não procura modelar o espaço como uma obra de arte. Nem segundo razões técnicas, como pretende. O que o urbanismo elabora é um espaço político.”

Henri Lefebvre



RESUMO

Esta dissertação analisa as práticas de democracia participativa na regularização fundiária urbana dos assentamentos de baixa renda constituídos na região da Lomba do Pinheiro, em Porto Alegre (RS). Para isso, propõe a abordagem do processo de regularização fundiária sob três dimensões: a ambiental, a jurídica e a social. Para relacionar a democracia participativa à regularização fundiária, parte da concepção de desenvolvimento urbano como resultado não só da garantia do direito de moradia, da aplicação das técnicas arquitetônicas e da planificação da cidade, mas também como decorrência da realização de uma série de direitos corolários do direito à dignidade da pessoa humana, entre os quais o direito à cidade. Este direito é visto como o direito à construção do espaço, à autoprodução e ao reconhecimento do valor de uso do território, ao lado do valor de troca. A experiência da regularização fundiária da Lomba do Pinheiro é analisada sob o ponto de vista da participação da sociedade civil nos canais instituídos pelo Estado, a saber, o Orçamento Participativo, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental e o Projeto Integrado Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro. Conclui-se que a participação capaz de realizar o direito à cidade é a participação como construção política, que, mais do que a simples participação gerencial, implica na interferência da sociedade civil no processo de tomada de decisões do Estado por meio da articulação da capacidade reivindicatória dos participantes com o exercício da cidadania. Sugere-se que a construção dessa participação deve ser estimulada por meio de práticas que valorizem o local como produto das histórias pessoais dos moradores e da história da comunidade, resgatando-se assim o sentido da obra coletiva.

Palavras-chave: Regularização Fundiária; Democracia Participativa; Direito à Cidade; Participação Política; Lomba do Pinheiro.



ABSTRACT

This dissertation examines the participatory democracy practices in regularization of low-income settlements in Lomba do Pinheiro region, in Porto Alegre (RS). It analyzes the regularization of urban land under three dimensions: environmental, legal and social. To relate participatory democracy to regularization, the work adopts the conception of urban development not only as a result of housing policy, application of architectural techniques or city planning, but also of carrying out a series of rights that are corollaries of the right to human dignity, including the **right to the city**. This right is understood as the right to create the space, to the self-production and to the recognition of the uses value of land, besides its exchange value. The experience of urban land regularization in Lomba do Pinheiro is analyzed from the point of view of civil society participation in the political spaces established by the State, namely the Participatory Budget (Orçamento Participativo), the Urban and Environmental Development City Council (Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental) and the Sustainable Development Integrated Project of Lomba do Pinheiro (Projeto Integrado Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro). This work concludes that participation that can potentially guarantee the **right to the city** is a political construction. Therefore, it is not merely a managerial participation, but implies the interference of civil society in decision-making processes through the articulation of vindicatory capacity of participants with the exercise of citizenship. It is suggested that the construction of such participation should be encouraged through practices that enhance the local space as a product of the personal stories of the residents and the history of the community and rescue the sense of collective work.

Keywords: Land Regularization; Participatory Democracy; Right to the City; Political Participation; Lomba do Pinheiro.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura – Situação geográfica do sítio onde se estabeleceram os povoados de Capela Grande do Viamão e de Porto do Viamão	112
--	-----

Lista de Mapas:

Mapa 1 – Estratégia de Produção da Cidade	92
Mapa 2 – Regiões de Gestão do Planejamento e Macrozonas de Porto Alegre	109
Mapa 3 – Bairros de Porto Alegre	119
Mapa 4 – Macrozonas de Porto Alegre – PDDUA	120
Mapa 5 – Mapa de Serviços da Região da Lomba do Pinheiro	169

Lista de Fotografias:

Fotografia 1 - Lomba do Pinheiro – 2009	123
Fotografia 2 - Lomba do Pinheiro – 2011.....	123
Fotografia 3 - Aldeia Anhenteguá – Lomba do Pinheiro – 2010/2011.....	124
Fotografia 4 - Lomba do Pinheiro – 2011.....	124
Fotografia 5 - Cemitério Jardim da Paz – 2010.....	125
Fotografia 6 - Centro de Excelência em Tecnologia Avançada (CEITEC) – 2009.....	125



Fotografia 7 - Represa Lomba do Sabão – Arroio Dilúvio – Parque Saint-Hilaire – 2010...	126
Fotografia 8 - Pedreira Predraccom Mineração Ltda.....	128
Fotografia 9 - Prédio do Museu Comunitário Lomba do Pinheiro Memorial da Família Remião	137
Fotografia 10 - Interior do Museu Comunitário Lomba do Pinheiro Memorial da Família Remião.....	138
Fotografia 11 - Lomba do Pinheiro – 2010.....	140
Fotografia 12 - Fazenda do Boqueirão – Século XX.....	142
Fotografia 13 - Fazenda do Boqueirão – 2010.....	143
Fotografia 14 - Vila Recreio da Divisa – 2009.....	151

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABES – Associação Riograndense dos Escritórios de Arquitetura
AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social
AGADIE – Associação Gaúcha dos Advogados de Direito Imobiliário e Empresarial
AREA – Associação Riograndense dos Escritórios de Arquitetura
ARI – Associação Riograndense de Imprensa
ASBEA – Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura
BNH – Banco Nacional da Habitação
CDRU - Concessão de Direito Real de Uso
CEITEC – Centro de Excelência em Tecnologia Avançada
CETESB – Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CGT – Central Geral dos Trabalhadores
CMDUA - Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental
COMATHAB – Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
CUEM - Concessão de Uso Especial para fim de Moradia
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DCUA – Declaração de Conformidade Urbanística e Ambiental
DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação
DMTU – Departamento Municipal de Limpeza Urbana
EC – Estatuto da Cidade
EIA – Estudo de Impacto Ambiental
FAR – Fundo de Arrendamento Residencial
FIERGS – Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GPL – Grupo de Planejamento Local
GRL – Gerência de Regularização de Loteamentos
HREA – Human Rights Education Associates
IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRAM – Instituto Brasileiro de Museus
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPDAE – Instituto Popular de Arte-Educação
IPES – Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais
IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IUA – Instituto Urbano Ambiental
MAPA – Movimento Assistencial de Porto Alegre
MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MP – Medida Provisória



OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
ODIR - Outorga Onerosa do Direito de Construir
ONALT Outorga Onerosa de Alteração de Uso
ONG – Organização não governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OP – Orçamento Participativo
PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PlanHab – Plano Nacional de Habitação
PMCM – Programa Minha Casa Minha Vida
PNH – Política Nacional de Habitação
PNUDH – Programa das Nações Unidas para o Direito à Habitação
PRF – Programa de Regularização Fundiária
PT – Partido dos Trabalhadores
REI – Região do Entorno Imediato
SENGE – Sociedade de Engenharia Riograndense do sul
SERGS – Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul
SINDIMÓVEIS – Sindicato dos Corretores de Imóveis do Estado do Rio Grande do Sul
SINDUSCON – Sindicato das Indústrias da Construção Civil
SMAM – Secretaria Municipal do Meio Ambiente
SMED – Secretaria Municipal de Educação
SMIC – Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio
SMGL – Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local
SMU – Secretaria Municipal de Urbanismo
STICC – Sindicato dos Trabalhadores da Indústria da Construção Civil
UAMPA – Associação dos Moradores de Porto Alegre
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

1 INTRODUÇÃO

2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: SEGREGAÇÃO ESPACIAL E EXCLUSÃO

SOCIAL	10
2.1 UMA VISÃO INTERDISCIPLINAR	13
2.2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E SUAS DIMENSÕES	15
2.3 O PARADIGMA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	18
2.4 O PARADIGMA DA MORADIA ADEQUADA	26
2.5 O PARADIGMA DA SUPERAÇÃO DA DICOTOMIA MEIO AMBIENTE NATURAL x DESENVOLVIMENTO URBANO	32
2.6 O PARADIGMA DO DIREITO À CIDADE COMO DIREITO A PARTICIPAR DA CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO	34
3 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	40
3.1 AS FORÇAS SOCIAIS E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO	40
3.2 A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E A DEMOCRACIA DELIBERATIVA.....	45
3.3 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: NOVAS PRÁTICAS DEMOCRÁTICAS, FORMAS DE REPRESENTAÇÃO E MODOS DE PARTICIPAÇÃO.....	53
3.3.1 Formas de representação.....	56
3.3.2 Alguns modos de participação.....	58
3.4 A APROPRIAÇÃO DO CONCEITO DE ESFERA PÚBLICA PELA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	60
4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL EM PORTO ALEGRE	67
4.1 A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL E SEUS MARCOS LEGAIS: O ESTATUTO DA CIDADE, A MEDIDA PROVISÓRIA 2.220/2001 E A LEI 11.977/2009.....	68
4.2 PRINCIPAIS PROBLEMAS ENFRENTADOS PELOS MUNICÍPIOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	76
4.2.1 As ocupações em áreas de preservação permanente.....	76
4.2.2 Os assentamentos urbanos em áreas rurais.....	80

4.2.3 A necessidade de adequação do assentamento às normas urbanísticas	83
4.2.4 A legitimação da posse e o registro do loteamento.....	86
4.3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE.....	89
4.4 PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL EM PORTO ALEGRE.....	99
4.4.1 O associativismo de bairro.....	99
4.4.2 O Orçamento Participativo (OP).....	102
4.4.3 O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA).....	105
5 A LOMBA DO PINHEIRO.....	110
5.1 O INÍCIO DA FORMAÇÃO HISTÓRICA DA CIDADE DE PORTO ALEGRE E A FORMAÇÃO DA LOMBA DO PINHEIRO.....	111
5.2 CARACTERIZAÇÃO SOCIOESPACIAL DA LOMBA DO PINHEIRO.....	118
5.3 OS AGENTES SOCIAIS DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO DA LOMBA DO PINHEIRO.....	128
5.3.1 Os moradores das vilas.....	129
5.3.2 Os proprietários fundiários.....	132
5.3.3 Os promotores imobiliários.....	139
5.3.4 O Estado.....	144
6 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA LOMBA DO PINHEIRO.....	147
6.1 VILA VIÇOSA E VILA RECREIO DA DIVISA: DOIS CASOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	147
6.2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: PARTICIPAÇÃO GERENCIAL.....	152
6.3 O CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL: ENTRE A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E A PARTICIPAÇÃO GERENCIAL.....	160
6.4 O PROJETO INTEGRADO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA LOMBA DO PINHEIRO: UMA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA EMBRIONÁRIA.....	166
6.5 AS ASSOCIAÇÕES DE BAIRRO: CAPACIDADE ASSOCIATIVA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA.....	173
6.6 O MUSEU COMUNITÁRIO DA LOMBA DO PINHEIRO: CONSTRUINDO A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA.....	176
CONCLUSÃO.....	182
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	193
ANEXO	217

1 INTRODUÇÃO

A despeito dos avanços experimentados pelo Brasil no que diz respeito às políticas de regularização fundiária urbana e habitacional, intrinsecamente ligadas uma à outra, o déficit de moradias regulares ainda é um problema que está longe de ser solucionado. Em 2008, somente nas favelas moravam cerca de 12% da população de São Paulo e Curitiba, 20% da população de Belo Horizonte e Porto Alegre, 25% da população do Rio de Janeiro, e mais de 30% da população de Salvador, Recife, Fortaleza, São Luiz e Belém, de acordo com Maricato (2008). Somando-se todas as moradias ilegais em 2008, chegava-se ao percentual de 40% das moradias em São Paulo e 50% no Rio de Janeiro.

A situação de precariedade dos moradores de assentamentos irregulares transforma a estação chuvosa do verão em um período de tragédias anunciadas, com deslizamentos de terras que causam inúmeras mortes. Enchentes nas grandes cidades são rotineiras e deterioram a qualidade de vida dos moradores, quando não ceifam vidas. Ao mesmo tempo, a legislação ambiental e urbanística se torna cada vez mais exigente em relação aos novos loteamentos, de forma a garantir a preservação da qualidade de vida urbana, o que contribui para o encarecimento do custo dos empreendimentos. O alto preço dos imóveis, aliado à falta de oferta habitacional para a população de baixa renda, força as classes de menor poder aquisitivo a residir na periferia, o que dificulta o seu deslocamento para os locais de trabalho, geralmente localizados no centro da cidade ou nos bairros mais próximos ao centro.

Intrinsecamente ligada à ocupação irregular do solo está a irregularidade fundiária. Existem casos de bairros e até de cidades inteiras que se desenvolveram em terras públicas destinadas à reforma agrária, de sorte que todas as moradias e prédios públicos erguidos, inclusive órgãos federais e as sedes do governo estadual e municipal, estão em imóveis sem registro cartorário. Próxima à capital federal, a cidade de Planaltina (DF) tem bairros inteiros desprovidos de registro cartorário, conforme notícia o jornal Correio Braziliense (2012).

Diante dessa realidade, não mais se sustentam discursos contrários à regularização fundiária urbana, ao argumento de que essa prática criaria uma expectativa de investimentos públicos que valorizaria os imóveis vazios, ou de que

realimentaria a ilegalidade, já que os ocupantes dos imóveis regularizados acabariam por alienar suas propriedades e voltariam a ocupar irregularmente outros imóveis. Em seu lugar, toma corpo, cada vez com maior intensidade, um discurso que entende a regularização fundiária urbana como fundamental não só para a garantia de uma vida digna para toda a população urbana, mas para o próprio desenvolvimento social e econômico do país. Sob essa perspectiva, a regularização fundiária é vista como um instrumento destinado a reverter um processo de segregação social e exclusão espacial cuja origem não se pode precisar, mas cujos reflexos se fizeram visíveis na segunda metade do século passado, com a urbanização acelerada por que passou o Brasil.

Todavia, ainda que esse discurso venha se firmando nas esferas político-administrativas do Estado, verifica-se que ainda há grande dificuldade em traduzi-lo em medidas práticas, que deem efetividade à gama de direitos sociais e difusos reconhecidos não só pela Constituição Federal mas por todo o arcabouço infraconstitucional construído nos últimos vinte anos. Os motivos que dificultam a regularização fundiária urbana são variados e se relacionam a falta de recursos orçamentários, entraves de ordem burocrática e problemas de ordem técnica. As soluções também passam por medidas de diversas ordens (políticas, institucionais, legais), desde a edição de leis municipais que prevejam diretrizes e instrumentos de regularização fundiária para o território do Município até a capacitação de funcionários para atuarem em equipes multidisciplinares no âmbito do Governo.

A delimitação do conteúdo mínimo dos direitos relacionados à ocupação do solo, entre os quais o direito à propriedade, o direito à moradia e o direito ao meio ambiente equilibrado, é fundamental para o êxito do processo de regularização fundiária urbana. Também é fundamental a adoção de paradigmas que orientem a condução dos processos de regularização e contribuam para a solução dos inúmeros conflitos de interesse que decorrem da disputa pelo uso do território.

Um desses paradigmas é o direito à cidade - cuja realização é uma das diretrizes da regularização fundiária urbana - concebido como o direito a participar da construção do espaço. A discussão desse paradigma será feita com base no trabalho de Henri Lefebvre e parte da compreensão de que o direito à cidade está relacionado à uma concepção de desenvolvimento urbano que não se limita aos avanços relacionados à moradia e ao habitat (concebidos como política habitacional e técnicas arquitetônicas, respectivamente) e à organização industrial e planificação global. Para Lefebvre, o direito à cidade consiste, essencialmente, na garantia de direitos que são hoje negados à

grande parte da população, diretamente relacionados à vida urbana: o direito ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, à habitação, ao lazer, e especialmente, do direito a participar da vida urbana, da simultaneidade e da centralidade, do uso pleno dos momentos e dos locais de encontro e de trocas.

Todavia, o desenvolvimento urbano, que Lefebvre chama de **desenvolvimento da sociedade urbana**, não será obtido a partir do planejamento orientado exclusivamente pela racionalidade instrumental, adotado pelos especialistas e filósofos que se ocupam do estudo da cidade. A racionalidade capaz de produzir esse desenvolvimento deve enxergar a cidade na sua **forma urbana**: como o local do encontro e da simultaneidade, e não como uma mercadoria; como um valor de uso, e não meramente como valor de troca, como encontro entre a obra e o produto. Se as racionalidades que produzem, hoje, a cidade – informadas pela ideologia da filosofia, da estética, da burocracia estatal e do capital - não conseguem traduzir na prática a forma urbana, que racionalidade poderia fazê-lo ? Essa é a grande questão colocada por Lefebvre, que ele próprio responde quando afirma, em primeiro lugar, que essa racionalidade deve ser produzida a partir da síntese de todas as ideologias que se ocupam da produção da cidade e, em seguida, que essa síntese pertence ao político.

Ao introduzir o aspecto político na discussão acerca do planejamento da cidade, torna-se clara a relação entre regularização fundiária urbana e democracia participativa. Se o direito à cidade é o direito a **participar** da produção da cidade, pode-se concluir que a regularização fundiária urbana tem, em princípio, papel relevante na sua concretização, na medida em que reconhece a **autoprodução** dos assentamentos irregulares. Ao invés de simplesmente desconstituir esses assentamentos, a regularização fundiária urbana valoriza o espaço produzido por seus moradores e reconhece o valor de troca do território, ao lado do seu valor de uso. Todavia, a forma como é conduzida a regularização fundiária pode garantir, em maior ou menor grau, a participação na construção/reconstrução do espaço sob intervenção, e, portanto, o próprio direito à cidade.

Partindo dessa constatação, esta dissertação tem por objetivo analisar as práticas de democracia participativa adotadas pelo Município de Porto Alegre na regularização fundiária dos assentamentos irregulares constituídos na região da Lomba do Pinheiro. O escopo do presente trabalho limita-se à análise da regularização fundiária de interesse social, prevista na Lei 11.977/2009 para os casos de assentamentos irregulares produzidos por população de baixa renda, em oposição à regularização fundiária de

interesse específico, direcionada aos casos de assentamentos irregulares de média e alta renda. Um estudo conjunto dos dois tipos de regularização fundiária urbana não se mostraria proveitoso, vez que a análise da regularização fundiária de interesse específico não se insere na discussão aqui apresentada, que envolve aspectos relacionados à garantia de direitos sociais, segregação espacial, exclusão social, garantia da posse, afirmação das forças contra-hegemônicas, entre outros.

Para avançar no tema, buscou-se estabelecer um diálogo da Geografia com o Direito e a Ciência Política, a fim de compreender o objeto de estudo em sua totalidade. Assim, o trabalho propõe-se a analisar a regularização fundiária urbana inserida em um objeto maior, a produção do espaço. Nessa análise, o espaço é concebido como um arranjo de forças resultante da contraposição de interesses sociais, econômicos e políticos dos agentes sociais que disputam o uso do território. O conflito entre esses interesses provoca um embate das forças hegemônicas e contra-hegemônicas, cujo resultado se traduz na vontade política do Estado. A concepção do espaço como um campo de forças e do Estado como uma arena na qual se encontram as forças políticas permite entender a importância da democracia participativa como forma de permitir às forças políticas contra-hegemônicas participarem da produção do espaço urbano – ou da produção da obra, como se refere Lefebvre.

O processo de regularização fundiária urbana é apreendido, para os fins aqui propostos, em três dimensões: a ambiental, que compreende as medidas urbanísticas necessárias à adequação do parcelamento de solo às normas urbanísticas e de proteção ao meio ambiente; a jurídica, que envolve os aspectos relacionados à segurança da posse dos moradores; e a social, que diz respeito ao desenvolvimento socioeconômico dos moradores atingidos pela intervenção. Essas três dimensões orientam a análise empírica do recorte espacial proposto de forma a identificar como se dá a participação da sociedade civil nos diversos canais criados no Município de Porto Alegre e verificar se essa participação é capaz de interferir na formulação das políticas públicas urbanas.

Considerando-se que a simples instituição de canais para as práticas participativas não garante que a sociedade civil possa efetivamente interferir na formulação das políticas públicas, a investigação empírica pretende responder a duas questões que podem ser assim formuladas: - **Estariam as práticas de participação interferindo no conteúdo das políticas públicas, ou, ao contrário, estariam limitadas à uma participação formal, sem resultados do ponto de vista prático ?** –

Essa participação poderia influenciar na capacidade de mobilização da sociedade civil nas esferas públicas constituídas fora do Estado ?

Para responder a essas indagações, esta dissertação adota a hipótese de que a participação da sociedade civil nas esferas político-administrativas do Estado pode se reduzir a uma prática formal, incapaz de alterar o conteúdo das políticas produzidas, se não for acompanhada de um processo de construção da cidadania que permita ao morador exercer a participação política *stricto sensu*.

É preciso explicar o porquê da escolha da região da Lomba do Pinheiro como estudo de caso. A experiência de Porto Alegre na condução de sua política de regularização fundiária urbana é conhecida nacionalmente. No caso das práticas de democracia participativa, o Orçamento Participativo adotado de forma pioneira pelo Município é objeto de destaque em todo o mundo e estudado na literatura internacional. Dentro desse primeiro recorte espacial - o Município de Porto Alegre - escolheu-se a Lomba do Pinheiro porque essa região, além de abrigar o maior conjunto de assentamentos irregulares do Município, é objeto de um projeto piloto desenvolvido pela Prefeitura que pretende promover de forma estratégica o desenvolvimento urbano da região, com a regularização fundiária de seus assentamentos. Esse projeto contou, em sua fase de planejamento, com intensa participação da comunidade, por meio de variadas técnicas e ingressa agora na sua fase de execução.

A metodologia escolhida parte da análise teórica para a empírica para entender como se deu, no recorte espacial escolhido, o processo de ocupação do solo que levou à situação de irregularidade e como a regularização pode contribuir para que sejam assegurados aos moradores das ocupações os seus direitos fundamentais, sociais e políticos. A análise teórica é produzida a partir de pesquisa bibliográfica que reúne autores da Geografia, Direito e Ciência Política. Como o diálogo interdisciplinar muitas vezes é dificultado pelo fato de que cada disciplina tem um conjunto particular de conceitos, geralmente não compartilhado pelas outras, é necessário, em alguns momentos, detalhar-se em alguns desses conceitos, ainda que esse esforço possa parecer dispensável para aqueles que já compartilham desse conhecimento.

A investigação empírica foi realizada por meio de pesquisa de campo, entrevistas e análise de documentos oficiais. A pesquisa de campo consistiu em visitas a órgãos do Estado, participação em sessão do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental CMDUA e visita guiada à região da Lomba do Pinheiro, que permitiu a aproximação com o espaço em estudo. Foram realizadas, no total, seis

entrevistas de longa duração com funcionários do Estado e com pessoas com histórico de atuação na região. Foram entrevistados para este trabalho: **Andrea Oberrather**, Supervisora de Desenvolvimento Urbano da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) de Porto Alegre, **Carmem Lúcia da Rosa Santos**, Assessora Comunitária da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre, **David Kura Minuzzo**, museólogo que trabalhou por cerca de quatro anos com a comunidade da Lomba do Pinheiro e desenvolveu trabalhos no Museu Comunitário da Lomba do Pinheiro, **Eduíno de Mattos**, conselheiro do CMDUA como representante da Região de Planejamento 7 (Lomba do Pinheiro/Partenon); **Manoela Garcia**, moradora da Região da Lomba do Pinheiro e funcionária do Museu Comunitário da Lomba do Pinheiro e **Maria Etelvina Bergamaschi Guimaraens**, Procuradora do Município de Porto Alegre.

Entre os documentos oficiais pesquisados foram analisadas atas das sessões do CMDUA no período de 2009 a 2012, totalizando cerca de 140 atas. É necessária uma observação: o destaque dado ao CMDUA pelos trabalhos de campo se deve ao fato de que, ao contrário do Orçamento Participativo, poucas são as referências bibliográficas sobre esse conselho. Assim, foi necessário aprofundar as pesquisas em relação às práticas participativas que nele se desenvolvem, ao contrário daquelas que tomam corpo no OP, exaustivamente estudadas e debatidas, e cuja análise, nesse trabalho, está baseada na vasta literatura existente sobre o tema.

Na análise da participação da sociedade civil na regularização fundiária da Lomba do Pinheiro, deparou-se com a seguinte escolha: analisar apenas as formas de participação em que a sociedade civil efetivamente interfere na formulação das políticas públicas ou considerar também como forma de participação aquelas nas quais essa participação não é capaz de alterar o rumo das deliberações.

O caminho foi escolhido a partir da tipologia desenvolvida por Marco Aurélio Nogueira, que distingue a participação gerencial - concentrada na obtenção de vantagens, e não nas modificações das relações de poder - da participação como construção política, que envolve a construção de um sentimento ético-político capaz de articular as práticas participativas e a ação política. Com base no pressuposto de que também a participação gerencial é potencialmente capaz de desenvolver o sentimento ético-político fundamental para a construção da cidadania, o trabalho analisa as diversas formas pelas quais a sociedade civil – especialmente a comunidade - participa da regularização fundiária na Lomba do Pinheiro.

O método interdisciplinar exigiu a divisão do trabalho em cinco capítulos, dos quais os dois primeiros são teóricos e os demais empíricos. Assim, os capítulos teóricos tratam de conceitos necessários à compreensão, respectivamente, da regularização fundiária urbana e da democracia participativa. Os três capítulos empíricos se ocupam do recorte espacial escolhido: no terceiro capítulo cuida-se das práticas de regularização fundiária urbana e de democracia participativa no Município de Porto Alegre; no quarto, traça-se a evolução histórica da ocupação da Lomba do Pinheiro e identificam-se os agentes sociais responsáveis pela produção do seu território; e, no último capítulo, mostra-se um retrato da democracia participativa na regularização fundiária da Lomba do Pinheiro.

O primeiro capítulo inicia-se com a definição da regularização fundiária urbana em suas várias dimensões (ambiental, jurídica e social) e trabalha os quatro paradigmas propostos nesta dissertação como fundamentais para que as políticas públicas de regularização fundiária urbana possam avançar: o paradigma da função social da propriedade, o paradigma do direito à moradia adequada, o paradigma da superação da dicotomia meio ambiente x desenvolvimento urbano e, por último, mas não menos importante, o paradigma do direito à cidade, concebido como o direito a participar da construção do espaço. O capítulo finda com uma indagação: **Diante do fato de que a democracia representativa não se tem mostrado capaz de canalizar a vontade da sociedade civil para as esferas político-administrativas, mostrando-se cada vez mais permeável à influência do capital, de que forma a vontade das forças sociais poderia interferir na formação da vontade do Estado ?**

O segundo capítulo aprofunda o aspecto político da discussão, estabelecendo um diálogo entre a Geografia e a Ciência Política. Esse capítulo discute a noção de participação – com base na obra de Henri Lefebvre e na tipologia apresentada por Marco Aurélio Nogueira - , fundamental para a análise das práticas de democracia participativa na regularização fundiária da Lomba do Pinheiro, abordada no último capítulo. O capítulo avança com um retrato da crise da democracia representativa, apresenta a democracia deliberativa e adentra nas práticas de participação da sociedade civil nas esferas político-administrativas do Estado, que tomam conta da América Latina no final da década de 1970 e início da década de 1980 e dão forma à democracia participativa. Ainda nesse capítulo são apresentadas as formas de representação, conforme análise desenvolvida por Leonardo Avritzer e algumas tipologias sobre as formas de participação da sociedade civil. A apropriação, por autores nacionais, do

conceito de esfera pública na democracia participativa, assim como a conceituação do que se entende por canal de participação, são explicitados.

Para atingir os objetivos propostos, os três últimos capítulos se concentram no recorte espacial escolhido para a pesquisa empírica. Assim, no terceiro capítulo é apresentado um panorama das políticas de regularização fundiária e habitacional – indissociáveis, já que têm como finalidade a produção de moradias – desde a segunda metade do século passado, quando se iniciou o processo de urbanização acelerada que tomou conta do país de forma irreversível. Além de apresentar o marco constitucional que introduz entre os direitos fundamentais o direito à cidade, é dada ênfase aos marcos legais da regularização fundiária: o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), a Medida Provisória 2.220/2001 e a Lei Federal 11.977/2009. Em seguida, o capítulo examina a política de regularização fundiária conduzida no Município de Porto Alegre e a participação da sociedade civil por meio das associações de bairro – que constitui a esfera pública estritamente referida por Jünger Habermas – e por meio dos canais de participação do Estado (Orçamento Participativo e CMDUA), que incluem os públicos participativos e deliberativos e que também constituem uma esfera pública, conforme concepção desse conceito apropriada pela democracia participativa.

O quarto capítulo se ocupa da região da Lomba do Pinheiro. Considerando-se que, embora inserida no perímetro urbano da cidade, essa região manteve suas características rurais até o início da segunda metade do século passado, o capítulo retrocede historicamente para mostrar como a centralidade exercida pela cidade de Porto Alegre foi importante no seu desenvolvimento. Como a ocupação da Lomba se deu em função da expulsão dos moradores de bairros do centro da cidade para a periferia, a ocupação da região é relacionada ao desenvolvimento urbano de Porto Alegre e aos momentos migratórios da população urbana para a periferia, com base em estudo de Betânia Alfonsin. Finalmente, são apresentados os agentes sociais produtores do espaço da Lomba: os moradores, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários e o Estado.

O último capítulo apresenta um retrato da democracia participativa na Lomba do Pinheiro a partir de duas experiências conduzidas pelo Município na região, com resultados opostos: a regularização da Vila Viçosa e a tentativa de regularização da Vila Recreio da Divisa. Buscando entender por que a regularização da Vila Recreio da Divisa não prosseguiu, é analisada a participação da sociedade civil nos canais instituídos pelo Estado (Orçamento Participativo e CMDUA) e no Projeto Integrado

Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro. O capítulo traz algumas considerações sobre a atuação das associações de bairro em Porto Alegre nas últimas décadas, que permitem compreender como os canais de participação da sociedade civil criados pelo Estado podem interferir na sua capacidade de mobilização. Finalmente, são apresentadas as práticas desenvolvidas no Museu Comunitário da Lomba do Pinheiro – Memorial da Família Remião como propícias ao fortalecimento da cidadania. A articulação da regularização fundiária da Lomba do Pinheiro com as práticas desenvolvidas no Museu Comunitário surge, nesse contexto, como uma possibilidade de construção da participação política *stricto sensu*.

As escolhas do tema deste trabalho e de um programa interdisciplinar para desenvolvê-lo foram fruto de inquietações experimentadas no decorrer de minha experiência profissional como Procuradora do Distrito Federal na área de Direito Urbanístico e Ambiental. Nesse percurso profissional, por várias vezes se colocaram questões cujas respostas exigiam incursões em outras disciplinas além do Direito. Na tentativa de compreender conceitos como **direito à cidade, desenvolvimento urbano, proteção ao meio ambiente, democracia participativa**, buscou-se um tema que relacionasse a regularização fundiária urbana – campo de trabalho profissional – e a democracia participativa – vislumbrado como o caminho para a construção do direito à cidade. Os caminhos que se descortinaram a partir dessa escolha foram surpreendentemente enriquecedores.

2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: SEGREGAÇÃO ESPACIAL E EXCLUSÃO SOCIAL

A regularização fundiária urbana, doravante denominada simplesmente de **regularização fundiária**, surge para por fim à situação de ocupação ilegal nas cidades. Favelas, vilas, malocas, assentamentos, loteamentos irregulares ou clandestinos, conjuntos habitacionais desprovidos de **habite-se**, independentemente da forma ou do nome que ostentem, são ocupações ilegais porque realizadas sem o cumprimento das leis que disciplinam o uso do solo ¹, a proteção ao meio ambiente e o regime jurídico dos direitos reais, entre os quais a posse e a propriedade.

A ocupação irregular do solo para uso residencial é um problema tradicionalmente ligado às classes menos favorecidas do ponto de vista econômico, embora loteamentos irregulares ocupados pela classe média e alta – conhecidos como condomínios - tenham surgido e se alastrado ultimamente, especialmente em áreas não urbanizadas. O crescimento urbano acelerado experimentado pelo Brasil nas últimas décadas não veio acompanhado de um processo de desenvolvimento social da população. Aliado a isso, experimenta-se no país e no mundo a crescente mercantilização das terras urbanas e rurais, cada vez mais valorizadas como ativos financeiros. O resultado é uma verdadeira expulsão das classes menos favorecidas para a periferia, onde aglomerações precárias e destituídas de segurança são a única opção de moradia para milhões de pessoas. Fernandes (2006a, p. 124), ao se referir ao processo de urbanização rápida experimentado pelo Brasil, afirma:

Tal processo de urbanização rápida no Brasil, como de resto na maioria dos países em desenvolvimento, tem se caracterizado desde o início pela combinação entre os processos de exclusão social e segregação espacial. Mais recentemente, a combinação entre a alta taxa de urbanização e o aumento da pobreza social tem levado ao fenômeno crescente da urbanização da pobreza. Os impactos socioambientais desse processo têm sido equiparados às consequências de enormes desastres naturais dos quais – ainda – o país tem sido poupado.

Essa realidade atinge proporções globais, como constatado no primeiro relatório sobre segurança da posse apresentado pelo Conselho de Direitos Humanos da

¹ Não obstante a utilização do termo solo seja alvo de críticas de alguns geógrafos, entre eles Aldo Paviani, que sugere a sua substituição pelo termo terra, optou-se pelo primeiro termo haja vista a sua utilização na legislação urbanística e na literatura jurídica relacionada ao tema.

Organização das Nações Unidas - ONU (2013). De acordo com o relatório, o crescimento das cidades em razão do deslocamento das populações rurais tem sido motivado por fatores relacionados à economia política (especulação com terras e aquisição de áreas rurais em grande escala) e alterações climáticas (tais como a seca). Essas populações não encontram nos centros urbanos disponibilidade de moradia adequada e acabam por se instalar em assentamentos cujo regime de posse não oferece segurança.

Segregação espacial e exclusão social mantêm entre si uma relação de mão dupla: os indivíduos segregados espacialmente, isto é, obrigados a ocuparem as áreas periféricas, que têm infraestrutura precária, são aqueles excluídos socialmente. Ao mesmo tempo, a segregação espacial reforça a exclusão social, na medida em que limita o acesso às oportunidades de educação, trabalho, saúde, lazer etc. e interfere na esfera dos direitos fundamentais e sociais constitucionalmente garantidos. De acordo com Fernandes (2006b, p. 11-12):

Dentre outros indicadores da exclusão socioespacial – mortalidade infantil; incidência de doenças; grau de escolaridade; acesso a serviços, infraestrutura urbana e equipamentos coletivos; existência de áreas verdes, etc. – dados recentes indicam que cerca de 600 milhões de pessoas nos países em desenvolvimento vivem atualmente em situações insalubres e perigosas. Exclusão social e segregação territorial têm determinado a baixa qualidade de vida nas cidades, bem como contribuído diretamente para a degradação ambiental e o aumento de pobreza na sociedade urbana.

O processo de exclusão social é tanto mais perverso quanto cria uma cadeia intransponível de dificuldades, encadeadas de forma que cada uma das deficiências acaba gerando outras tantas, multiplicadas de forma exponencial. Em entrevista à revista *Isto é Independente*, a economista Tereza Campello (2013), Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, exemplifica este problema:

Os pobres enfrentam uma barreira invisível, que é a história de sua exclusão. Muitas vezes, auxiliamos mães e pais que poderão ajudar seus filhos a progredir, mas não poderão superar a própria condição. (...) Uma barreira histórica de exclusão, que cria sequelas para a vida inteira. Quando criança, a pessoa não estudou na hora certa. Quando conseguiu ir para a escola, estudava pouco porque precisava trabalhar. Se ficou doente, não foi ao médico e guardou sequelas. Já adulta, trabalha sem carteira assinada nem limite para descanso. Caso resolva fazer um curso profissionalizante, nem sempre tem uma oportunidade. Por exemplo: até há pouco, os cursos do Sistema S, que envolve Senai e Senac, só aceitavam alunos com diploma de ensino médio. Ou seja: quem sabe apenas ler e escrever ficava de fora. Mais ainda: não havia cursos noturnos, apenas diurnos. Por isso, quem trabalha – e os pobres sempre estão trabalhando ou querendo arrumar trabalho – não podia frequentar as aulas.

A segregação espacial está também intimamente relacionada à questão da segurança da posse. As populações que não encontram moradia adequada nas cidades acabam ocupando glebas de terras que são divididas em frações sem o cumprimento do procedimento necessário para o registro do loteamento no cartório de registro de imóveis. Essas glebas muitas vezes foram griladas e vendidas por pessoas que não detinham sua propriedade. Outras vezes há conflitos judiciais sobre a titularidade da propriedade em ações de inventário, desapropriações, ações reivindicatórias etc.

No caso de áreas públicas, os moradores não têm segurança de sua posse contra terceiros, já que grande parte da jurisprudência entende que os remédios judiciais disponíveis para afastar a ameaça ou o esbulho da posse não podem ser utilizados para garantir a permanência em imóveis de natureza pública². Em suma, na maior parte das vezes a posse exercida pelos moradores pode ser questionada judicialmente ou ameaçada por terceiros. Por outro lado, a segurança da posse - que falta a estes moradores - é um elemento propulsor do desenvolvimento econômico e social, conforme restou enunciado pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU (*ibid.*, p. 6):

Además, la denegación del acceso a tierras y a una vivienda en condiciones de seguridad ha sido una de las principales causas de conflicto de toda la historia, siendo además una fuente de empobrecimiento y un obstáculo al desarrollo socioeconómico.

16. En cambio, cuando se garantiza el acceso a una vivienda o tierras en condiciones de seguridad, el potencial de progreso económico y social es inmenso, lo cual se ha reconocido a nivel mundial (...) La seguridad de la tenencia es muy importante para las familias y los particulares. Ofrece a las personas certidumbre en cuanto a lo que pueden hacer con sus tierras o su vivienda, y también brinda protección contra las intromisiones de terceros. Muchas veces protege, aumenta y posibilita el acceso a servicios y prestaciones de carácter público. Incrementa las oportunidades económicas y sirve de base para el empoderamiento económico de la mujer y su protección contra la violencia. La importancia de esta cuestión, no solo para los derechos humanos sino también para el desarrollo, es evidente.

O fato de que a regularização fundiária é essencial para o desenvolvimento social e econômico do país é reconhecido inclusive por instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial, que já há uma década tem exigido a

² De acordo com o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça: CIVIL E PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POSSESSÓRIA. POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. BEM IMÓVEL PÚBLICO. AÇÃO AJUIZADA ENTRE DOIS PARTICULARES. SITUAÇÃO DE FATO. RITO ESPECIAL. INAPLICABILIDADE - A ação ajuizada entre dois particulares, tendo por objeto imóvel público, não autoriza a adoção do rito das possessórias, pois há mera detenção e não posse. Assim, não cumpridos os pressupostos específicos para o rito especial, deve o processo ser extinto, sem resolução de mérito, porquanto inadequada a ação. Recurso especial provido. (Recurso Especial 998409/DF, Relatora Ministra Nancy Andriighi, 3ª Turma, julgamento em 13/01/2009, publicado no DJe em 03/11/2009).

titularização da terra em nome de seus ocupantes para liberação de recursos, ao fundamento de que “a segurança da posse e consequente acesso ao crédito formal farão com que os moradores invistam em seus lotes e casas, assim reativando a economia urbana como um todo”, como noticiado por Fernandes (2001, p. 33)

Neste primeiro capítulo serão apresentadas as teorias que levaram à criação dos paradigmas sobre os quais a regularização fundiária avançou nos últimos anos. Com isso será possível perceber como ela pode promover a segurança da posse, a melhoria das condições de moradia, interferir nos arranjos dos espaços de coabitação da cidade e promover o desenvolvimento social.

2.1 UMA VISÃO INTERDISCIPLINAR

Na discussão sobre regularização fundiária é fundamental adotar uma visão interdisciplinar. Por interdisciplinaridade se quer referir ao método segundo o qual um objeto apenas é compreendido na sua totalidade quando se leva em conta a multiplicidade de aspectos pelos quais é apresentado aos nossos olhos (SANTOS, 2008a).

A interdisciplinaridade é uma preocupação essencial na Geografia, o que se justifica pelo fato de que o objeto de estudo dessa disciplina, a produção do espaço, é um “fenômeno de ordem histórica”, como salienta Santos (*ibid.*, p. 137). Assim, podem contribuir para o seu estudo, ao lado da História, Sociologia e Economia, as ciências correlatas que surgiram com o progresso científico e econômico da humanidade, como por exemplo, na área das ciências sociais, a Ciência Política, o Urbanismo, a Tecnologia, apenas para citar algumas.

Uma distinção tem de ser feita entre interdisciplinaridade e a multidisciplinaridade. Enquanto essa última pressupõe a construção de um conhecimento que, ultrapassando os limites de uma dada ciência, busque colaboração de outras para estudar um determinado objeto complexo, a interdisciplinaridade vai além disso. Ela pressupõe um processo de integração de conceitos, teorias e métodos que resultam em um quadro conceitual ou linguagem comum ³ de forma a enxergar o objeto

³ Para Sommerman (2006), a interdisciplinaridade envolve tanto “as interações entre as disciplinas para resolver problemas específicos e compreender objetos complexos” (interdisciplinaridade centrífuga,

de estudo na sua universalidade ⁴. Ao invés de partir de uma disciplina e buscar em várias outras, imbricadas ao seu redor, os elementos para o estudo do objeto - o que acaba por produzir um conhecimento fragmentado -, a interdisciplinaridade renuncia a um campo específico de conhecimento. Assim, o conhecimento parte não da disciplina, mas do objeto de estudo, apreendido em toda a sua complexidade, para, a partir da cooperação interdisciplinar, proceder à análise de seus múltiplos aspectos.

A especialização crescente das ciências tem levado a compreensões parciais da realidade. Alguns autores, como Lepetit (2001), chegam a duvidar que a interdisciplinaridade possa superar essa realidade. Para ele, cada disciplina, “precisamente por possuir sua própria estrutura”, se mostra avessa às categorias, paradigmas interpretativos, conjunto de saberes e protocolos das demais. O autor se refere à experiência realizada na comuna bretã de Plozévet, iniciada em 1961, cujo relatório concluiu que a interdisciplinaridade seria um “ ‘recurso imaginário’ destinado a dissimular a compartimentação crescente das ciências humanas e a crise do saber” (*ibid.*, p. 33-36). ⁵

Todavia, não se pode abrir mão desse método, justamente por ser o mais confiável na busca de uma explicação para o objeto de estudo que o apreenda em toda a sua complexidade. Como esclarece Santos (*op. cit.* p. 141), o objetivo da pesquisa, a ser alcançado por meio da interdisciplinaridade, é compreender o objeto por meio de “suas partes, isto é, do seu funcionamento, de sua estrutura interna, das suas leis, da sua relativa autonomia, e, a partir disto, da sua própria evolução”.

Este trabalho, especificamente, ao invés de utilizar o somatório de conceitos elaborados por cada um dos campos do saber (urbanismo, geografia, ciência política, direito, sociologia), analisa a regularização fundiária inserida em um objeto de estudo

voltada para os objetos) como “as trocas intersubjetivas entre os pesquisadores, um diálogo que transforme não só as disciplinas, as práticas e a pesquisa, mas os próprios pesquisadores”, numa “interdisciplinaridade centrípeta, com foco nas próprias disciplinas, em suas interações e nos sujeitos”.

⁴ A propósito, importante mencionar a utilização na ciência moderna também do termo transdisciplinar, utilizado pela primeira vez por Piaget, na década de 1970. A transdisciplinaridade, como explica Sommerman (*ibid.*), envolve não só o conhecimento obtido pela relação entre duas ou mais disciplinas acadêmicas, mas também conhecimentos não acadêmicos, como, por exemplo, aqueles gerados em laboratórios, empresas, organizações não governamentais, culturas tradicionais, como as indígenas, e outros.

⁵ Nesse sentido, Lefebvre (2008, p. 56) afirma que “quanto mais cada ciência particular aprofunda sua análise, mais ela põe em evidência um resíduo. Que lhe escapa. Que se revela essencial: que depende de outros métodos.”

mais amplo, a produção do espaço urbano. Sob essa visão, pressupõe o estudo de suas dimensões ambiental, jurídico e social ⁶ e dos paradigmas sobre os quais se construiu um discurso de valores, que mais tarde foi incorporado a um discurso de direitos ⁷ (FERNANDES, 2006c). São esses paradigmas que legitimam a política de regularização fundiária, voltada para a garantia da segurança da posse e/ou propriedade, do direito à moradia, do direito ao meio ambiente equilibrado e do direito à cidade, entre outros direitos constitucionalmente garantidos.

2.2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E SUAS DIMENSÕES

O termo **regularização fundiária** tem sido utilizado sob as mais diversas acepções, embora se refira sempre a uma forma de intervenção do Estado no processo de ocupação do solo. Algumas vezes é empregado como mera regularização jurídica dos lotes, com o objetivo de garantir a continuidade do exercício do direito à moradia; outras, identificado com a urbanização de assentamentos por meio de reordenação do desenho urbano; outras, ainda, como regularização urbanística com o objetivo de adequar o assentamento aos planos urbanísticos da cidade (ALFONSIN, 2006). Seu escopo é, no entanto, muito mais abrangente do que sugerem as definições acima.

Alfonsin (*ibid.*, p. 101) propõe a seguinte definição:

Regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que prioritariamente objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e assessoradamente promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto.

Com a edição da Lei 11.977/2009, o termo adquire uma definição legal, que considera as suas dimensões ambiental, jurídica e social e abrange tanto a regularização urbanística como a segurança da posse por meio da titulação:

⁶ Além destas, costuma-se mencionar a dimensão física, relacionada ao aproveitamento e preservação dos recursos naturais. Considerando-se, contudo, que se adota neste trabalho o conceito de meio ambiente urbano, como se verá adiante, a dimensão física acaba sendo absorvida pela dimensão ambiental.

⁷ Entendido como conjunto de normas e princípios legais e constitucionais.

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Pode-se também definir a regularização fundiária como o conjunto de medidas que têm por finalidade trazer segurança à posse da terra e conformar o seu uso às normas que regulam o desenvolvimento e a expansão urbana, em prol do interesse social e coletivo. No âmbito do interesse social estão compreendidos todos os direitos sociais constitucionalmente garantidos, entre os quais o direito à moradia, ao trabalho, ao lazer, à educação, à saúde, ao meio ambiente equilibrado e o direito à cidade, entre outros, enquanto o interesse coletivo abrange os direitos dos moradores dos assentamentos urbanos diretamente beneficiados pela regularização fundiária.

Um pressuposto fundamental para a regularização fundiária, muitas vezes esquecido tanto por planejadores urbanos quanto por operadores do direito, é o de que a regularização fundiária visa minimizar os prejuízos sociais, ambientais ou urbanísticos decorrentes de uma situação de fato que já está consolidada. Em outras palavras, a regularização fundiária é um instrumento para corrigir problemas decorrentes de ocupações do solo que surgiram espontaneamente e, portanto, de forma desorganizada. Essas ocupações, por gerarem situações de vulnerabilidade, seja do ponto de vista social, seja do ponto de vista do meio ambiente urbano, devem ser tratadas de forma diferenciada.

Por essa razão, a lógica que orienta a regularização fundiária não é a mesma que rege o projeto de um loteamento a ser implantado de forma regular. Enquanto nesse último caso parte-se de uma ideia abstrata que será concretizada no mundo físico, no caso da regularização fundiária o procedimento é inverso: o projeto de regularização fundiária parte de uma realidade concreta – que gera danos sociais e ambientais – e procura adequá-la a um novo modelo, no qual esses danos deverão ser revertidos e/ou minimizados.

É essa mesma lógica que permite a flexibilização de parâmetros urbanísticos, tais como os percentuais mínimos de equipamentos públicos a serem instalados em um determinado assentamento ou o tamanho dos lotes, e que levou o legislador a autorizar a ocupação de áreas de preservação permanente em área urbana com o fim de regularizar assentamentos de interesse social. Finalmente, é essa a lógica em que se baseia a

concessão de uso especial para moradia, que permite a regularização fundiária de assentamentos de baixa renda localizados em áreas públicas. Pensar sob essa lógica invertida é, portanto, o primeiro passo para superar uma série de problemas que dificultam o avanço da regularização fundiária no Brasil. O segundo passo seria apreender o sentido das suas várias dimensões, a saber, a ambiental, a jurídica e a social.

A dimensão ambiental da regularização fundiária compreende os estudos que compõem o projeto de urbanização e visam reordenar o desenho urbano de uma determinada área. Assim, o projeto de urbanização deve definir ou redefinir o traçado das ruas, o sistema viário, as redes de ligação de água, esgoto e energia, as formas de acesso à coleta de lixo e os equipamentos comunitários como praças, escolas, postos de saúde etc. Esse projeto está inserido em uma escala maior, que vem a ser a da ordenação da cidade. Assim, a dimensão ambiental compreende também a adequação do assentamento ao zoneamento ambiental e urbanístico da área previsto no plano diretor do município.

Em sua dimensão jurídica, a regularização fundiária é um procedimento que abarca medidas administrativas e jurisdicionais cujo objetivo é conformar uma situação de fato às normas constitucionais e legais que regulam o direito à posse e/ou propriedade, à moradia, à cidade e ao meio ambiente, entre outros direitos garantidos pelo nosso ordenamento jurídico. Trata-se, portanto, de conferir segurança jurídica à posse, por meio da titulação (do domínio pleno ou unicamente da posse), e de garantir que a ocupação do solo, surgida de forma espontânea, atenda aos princípios e normas da Constituição Federal, do Plano Diretor do município e de outras normas jurídicas - como o Estatuto da Cidade ⁸ e a Lei 11.977/2009 - que garantem os direitos acima citados.

A dimensão social da regularização fundiária imbrica-se com a sua dimensão jurídica na medida em que o acesso à moradia digna - direito constitucionalmente garantido - repercute em uma gama de outros direitos sociais, como o direito ao trabalho, ao lazer, à educação, à saúde etc., também assegurados pela Constituição Federal. Além disto, a regularização fundiária traz consigo o desenvolvimento social e econômico da área objeto da intervenção, na medida em que possibilita, entre outros benefícios, o acesso a financiamentos de órgãos nacionais e internacionais.

⁸ Lei 10.257/2001.

Mas a principal consequência da regularização fundiária - que, todavia, não tem recebido a merecida atenção - é justamente o processo de inclusão dos moradores de loteamentos clandestinos na chamada **cidade legal**⁹. Inclusão que se faz acompanhar do desejo de criar e transformar a cidade, e que, por sua vez, permite o surgimento do sentimento de pertencimento – sobre o qual se constrói a cidadania. Oposto a este sentimento está a segregação social, estreitamente relacionada à violência, como afirma Gustin (2006, p.161):

A complexidade do processo de construção e de intervenções no meio urbano, sustentada pelas legislações locais, tem inviabilizado ao morador das cidades um sentimento de pertencimento, de verdadeira convivência com o urbano onde vive e sobrevive. Um processo de desterritorialização, de desenraizamento do cidadão de sua cidade, perverte a noção tradicional de cidadania e sustenta as mais diversas violências sobre os moradores do ambiente urbano e sobre suas ‘espacialidades invisíveis’.

Para ela, o morador urbano, privado da sua cidadania,

passa a violentar não apenas a si mesmo como à sua alteridade, quer seja esta familiar, quer da vizinhança, quer comunitária. Têm-se, como exemplo, as inúmeras depredações de escolas que vêm ocorrendo. E a cidade, ao contrário da polis, torna-se violência e força. (GUSTIN, *Ibid.*, p. 161-162)

É neste sentido que a autora afirma que os moradores urbanos, privados da possibilidade de organizarem suas lutas contra o inimigo - ao contrário de períodos anteriores da história da humanidade, em que este era representado pela figura dos *pater*, dos senhores feudais, dos reis absolutistas ou do burguês – se veem também alijados de sua capacidade de construir projetos grupais ou coletivos e de se articularem politicamente para produzir seu próprio espaço.

2.3 O PARADIGMA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Um dos elementos essenciais à compreensão do direito é o fato de que existe um descompasso entre as normas sociais e as normas jurídicas. Embora se sirvam das primeiras e as compreendam em sua órbita, as normas jurídicas não acompanham, par e

⁹ O termo “cidade legal” é utilizado por juristas, entre eles Edésio Fernandes, para se referir às edificações realizadas em conformidade com as normas legais vigentes, em oposição aos assentamentos irregulares, que não realizados à revelia dessas normas.

passo, a sua evolução (BOBBIO, 2004) ¹⁰. No caso específico da ocupação do solo, este descompasso tem levado, muitas vezes, à tensão entre o apossamento da terra – fato social, embora dele possam decorrer consequências jurídicas - e o reconhecimento da propriedade – fato jurídico.

Esta tensão já era conhecida entre os romanos, que criaram o instituto da posse para proteger a ocupação de terras cujo direito de propriedade não era reconhecido pela ordem jurídica. Pereira (1996) traça as origens desse instituto no fato de que era comum, nos primórdios da civilização romana, a distribuição de terras públicas. Como essas terras eram insuscetíveis de domínio privado, criou-se o sistema de defesa da posse para garantir o direito daqueles que passaram a ocupar tais terras. ¹¹ Nos períodos subsequentes da história, os ordenamentos jurídicos baseados no direito romano prestigiaram a posse, que exerceu importante função social no medievo, quando houve o desmembramento entre a posse útil da terra – exercida pelo servo – e a propriedade - mantida nas mãos do senhor feudal, a quem cabia, por sua vez, proteger a posse dos seus vassallos.

Assim como a posse, a propriedade gozava de proteção jurídica na antiguidade clássica. Sendo um direito oponível *erga omnes*, seu reconhecimento implicava – como implica até hoje - na exclusão ou afastamento automático de todos os outros – não proprietários – do uso e aproveitamento do bem. Por isso os gregos e romanos sempre se preocuparam em justificar a proteção de que gozava esse direito na ordem jurídica.

No direito romano, o direito de propriedade era justificado pelo seu caráter sagrado, ligado “à religião doméstica, à casa de família, sede do deus lar, e ao terreno adjacente onde ficavam as sepulturas dos membros das gens” (COMPARATO, 2008, p. 152) ¹². Assim, estava intrinsecamente ligado ao pátrio poder de que gozava o

¹⁰ Para Santos (2008a, p. 187), enquanto o sistema jurídico é resistente a mudanças, impondo-se como algo “determinado, de exatamente fixado e, portanto, como um sistema imóvel” o espaço, ao contrário, é um produto sempre inacabado de forças que estão em constante movimento.

¹¹ Marky (1990) situa o surgimento do conceito de posse no início do século II a.C., e, embora aponte suas raízes na necessidade de proteger o beneficiário de terras públicas, acrescenta que foi elaborado como uma construção jurisprudencial para definir a posição das partes no processo em que se discutiria o direito de propriedade.

¹² De acordo com Marky (*ibid.*), antes da fundação de Roma a propriedade sobre as terras era coletiva e cabia ao conjunto de famílias ligadas pela ascendência comum. Estas terras passaram, posteriormente, à propriedade do Estado. Embora não haja registros precisos sobre o surgimento das propriedades particulares no direito romano, especula-se que já fossem reconhecidas desde a fundação de Roma, mas limitada a dois lotes de terra, que deveriam ser utilizados para residência e horta. No século V a.C. a

paterfamilias sobre os bens patrimoniais, os escravos e os membros livres da família, conforme anota Marky (1990). A respeito, Arendt (2009, p. 71) afirma que

Antes da era moderna (...) todas as civilizações tiveram por base o caráter sagrado da propriedade privada. (...) Originalmente, a propriedade significava nada mais nada menos que o indivíduo possuía seu lugar em determinada parte do mundo e portanto pertencia ao corpo político, isto é, chefiava uma das famílias que, no conjunto, constituíam a esfera pública.

A vinculação entre a propriedade e o pátrio poder, que retirava da primeira a característica de fungibilidade, se mantém até a segunda metade da República romana (MARKY, *ibid.*), quando o direito de propriedade ganha autonomia, passando a circular como qualquer outra riqueza, o que incentiva o desenvolvimento do comércio.

Enquanto em Roma o direito de propriedade era um direito sagrado, na Grécia Aristóteles (1999) justificava a sua existência em razão da função que esse direito desempenhava na garantia da subsistência da família. Para o pensador, a propriedade só se justificava na medida em que não seria possível a nenhum homem atender às suas necessidades ou a de seus familiares sem possuir os instrumentos para tal, entre eles a propriedade imobiliária e mobiliária, incluindo-se nesta última os escravos. Assim, admitia-se a propriedade quando utilizada como meio de subsistência, jamais como bem destinado ao comércio.

É a concepção romana da propriedade como um direito natural que prepondera no direito moderno ocidental até o século XX. Sob esta concepção, a propriedade é um direito absoluto, oponível contra todos, embora seu exercício, desde o novo Código de Justiniano (529 d.C.), já comportasse restrições, tais como as servidões, os direitos de vizinhança e limitações ao direito sobre os escravos, como nos lembra Barreto (2005), além da possibilidade de expropriação por motivos políticos (ANJOS FILHO, 2005).

O medievo assiste a uma resignificação política do direito de propriedade, que se torna indissociavelmente ligado ao poder político, característica que perdura até a Revolução Francesa. Naquele período de turbulência histórica, a principal preocupação era garantir a liberdade do cidadão contra a opressão do Estado, razão pela qual a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão afirma o direito à propriedade como um direito natural e imprescritível do homem, ao lado da liberdade, segurança e

propriedade particular já era reconhecida entre os romanos e compreendia grandes terras aráveis distribuídas pelo Estado durante todo o período da República.

resistência à opressão ¹³. O reconhecimento do direito à propriedade como um direito fundamental negativo, que proíbe o Estado de privar o cidadão de seus bens - exceto por motivo de necessidade pública comprovado em lei e mediante justa e prévia indenização – representou, conforme relata Comparato (*op. cit.*), a vitória dos girondinos sobre os jacobinos. De acordo com o autor, esses últimos, liderados por Robespierre, pretendiam dar à propriedade não um caráter de direito natural, mas de direito social, derivado da lei e exercido nos seus limites.

É nesse momento histórico que a propriedade fundiária é alijada do seu caráter político e se torna um bem de troca, equiparado ao dinheiro. Assim, o “solidarismo desigual e forçado”, reflexo da dominação feudal, do estamento e da corporação – fundados, respectivamente, na posse, na família e no trabalho produtivo – desaparece para dar lugar ao regime da propriedade individual, absolutamente dissociada de sua função social (COMPARATO, *op. cit.*, p.146-152).

Encerrada a fase revolucionária, o Código Napoleônico, de inspiração liberalista, dedica nada menos do que um dos seus três livros ao tema da aquisição da propriedade. Essa preocupação exacerbada com o direito de propriedade reflete os ideais da burguesia, ansiosa por opor às relações de vassalagem e hereditariedade - que caracterizaram a monarquia - a afirmação do homem como ser livre. A concepção burguesa da propriedade inspira o Código Civil Brasileiro de 1916, idealizado por Clóvis Bevilacqua. Embora, à época, a concepção da função social da propriedade já ganhasse força no México e na República de Weimar, nas Constituições de 1917 e 1919, respectivamente ¹⁴, no Brasil o panorama era outro. A economia agrária do país enfrentava, como sólido obstáculo ao seu desenvolvimento, um regime de propriedade fundiária caracterizado pela insegurança jurídica. Nesse cenário, a opção por conferir à propriedade priva o caráter de direito absoluto era essencial para promover o desenvolvimento econômico do país.

¹³ Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão:

[...]

Art. 2º. O fim de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão..(...)

[...]

Art. 17. Sendo a propriedade um direito inviolável e sagrado, ninguém pode ser dele privado senão quando a necessidade pública, legalmente constatada, assim o exija evidentemente, e sob a condição de uma justa e prévia indenização.

¹⁴ A Constituição mexicana traz dispositivo que dá à nação o direito de impor à propriedade privada as determinações ditadas pelo interesse público (art. 27), enquanto a Constituição de Weimar, embora garantisse o direito à propriedade, deixava para a lei estabelecer seu conteúdo e limites (art. 153).

A insegurança jurídica de que se revestia o direito de propriedade decorria do fato de que no Brasil, desde o período colonial, o uso da terra se dava pelo regime de sesmarias ¹⁵. Nesse regime, o sesmeiro detinha o domínio útil da terra, concedido pela Coroa sob a condição de que a ocupasse de forma efetiva e produtiva. Embora a concessão fosse gratuita, o sesmeiro tinha a obrigação de pagar um dízimo do que produzisse à Coroa portuguesa, conforme esclarece Rolnik (1997). Segundo a autora, como as demarcações das terras eram imprecisas, justamente porque a sua oferta era tão grande que não se tornava relevante estabelecer limites precisos para cada sesmaria, formaram-se lacunas entre uma sesmaria e outra, que passaram a ser ocupadas por posseiros que não dispunham de título. Assim, ao lado do domínio útil concedido pela Coroa, existia, também legitimada pelo uso e ocupação da terra, a posse pura e simples.

Com a independência da colônia e a extinção do regime de sesmarias, o apossamento das terras devolutas tornou-se um costume, reconhecido pelo Poder Judiciário até 1850, quando entrou em vigor a Lei de Terras (Lei 601/1850) ¹⁶. Essa lei proibía a aquisição de terras devolutas por outro título que não o de compra e punia o apossamento de terras devolutas com despejo, perda das benfeitorias e obrigação de indenizar o dano causado, além de pena de prisão e multa ¹⁷.

A concepção individualista do direito de propriedade prevalece no direito brasileiro até a promulgação da Constituição Federal de 1988, que retira desse direito o

¹⁵ As sesmarias foram instituídas pelo Estado de Portugal em 1375. Diferentemente dos Estados absolutista da Inglaterra e da França, que, em reação ao feudalismo clássico dos quais se originaram, adotaram a concepção do direito de propriedade como um direito absoluto, Portugal optou pelo regime de sesmarias, pelo qual o Estado cedia o domínio útil da terra, mas permanecia com a propriedade plena. Na colônia brasileira, o regime de sesmarias – introduzido em 1530 por D. João III – tinha algumas peculiaridades em relação ao regime adotado em Portugal, uma das quais era a “carta de doação”, que permitia ao capitão-mor das terras de sesmarias conceder terras e criar vilas (ROLNIK 1997, p. 20-22).

¹⁶ Suzuki (2007, p. 90), com base em José de Souza Martins, afirma que a limitação à forma de aquisição das terras, que passa a se dar, após a Lei de Terras, unicamente pela compra e venda, está relacionada com a transição do trabalho escravo para o trabalho livre. De acordo com ele: “a abolição progressiva da escravidão (da qual a Lei Eusébio de Queiroz é um marco fundamental, ao proibir, de forma contundente, o tráfico negreiro) requereu a montagem do cativo da terra, ou seja, a terra deixava de ser livre para ser aprisionada como mercadoria pelo capital - a transição da renda capitalizada escravista à renda capitalizada em terras.”

¹⁷ Lei 601/1850, art. 1º e 2º.

seu caráter absoluto e o subordina ao cumprimento de sua função social ¹⁸. Em consonância com a nova ordem jurídica, o novo Código Civil ¹⁹ acrescenta ao antigo dispositivo legal que regulava o direito de propriedade um parágrafo que condiciona o exercício deste direito às suas funções econômicas e sociais ²⁰.

É importante anotar que, embora a Constituição Federal de 1967 já tratasse da função social da propriedade como um princípio da ordem econômica e social ²¹, preceito reproduzido na emenda constitucional que introduziu o novo texto constitucional em 1969 ²², tais dispositivos tinham por finalidade única possibilitar a desapropriação para fim de reforma agrária, conforme acentua Anjos Filho (*op. cit.*). Assim, ao estatuir o cumprimento da função social como condição para o exercício do direito de propriedade e estabelecer em que condições a propriedade urbana cumpre a sua função social ²³, a Constituição de 1988 representou importante inovação no tratamento dado a esse direito pela ordem jurídica nacional.

Embora não se possa precisar qual a origem do princípio da função social da propriedade, sabe-se que seus principais defensores foram Augusto Comte e León Duguit. Para Comte (1983), a propriedade privada tinha por fundamento a necessidade de concentração do capital para o desenvolvimento da civilização material, cujo progresso se devia à capacidade do homem de gerar e acumular riquezas excedentes àquelas consumidas pela coletividade. Assim, a riqueza concentrada sob a forma de propriedade privada era, em verdade, construída pela coletividade, de sorte que, em função de sua origem social, a propriedade deveria ter também a destinação social.

Duguit concebia a propriedade não como um direito, mas como uma instituição jurídica que, como tal, tinha a função de prover as necessidades econômicas. Para ele,

¹⁸ Art. 5º, *caput* e incisos XXII e XXIII.

¹⁹ Lei 10.406/2002.

²⁰ Art. 1.228, *caput* e parágrafo primeiro.

²¹ Art. 157, inciso III.

²² Art. 160, inciso III, da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.

²³ Art. 182, § 2º.

como as necessidades econômicas vinham sofrendo profundas transformações, também a propriedade deveria transforma-se:

La evolución se realiza igualmente aquí en el sentido socialista. Está también determinada por una interdependencia cada vez más estrecha de los diferentes elementos sociales. De ahí que la propiedad, par decirlo así, se socialice. Esto no significa que llegue a ser colectiva en el sentido de las doctrinas colectivistas; pero significa dos cosas: primeramente, que la propiedad individual deja de ser un derecho del individuo, para convertirse en una función social; y en segundo lugar, que los casos de afectación de riqueza a las colectividades, que jurídicamente deben ser protegidas, son cada día más numerosos. (DUGUIT ²⁴ apud ANJOS FILHO, op. cit., p. 5).

A noção de que a propriedade deveria ser concebida em razão de sua função remonta à ideia aristotélica de propriedade, já vista anteriormente, e contrapõe-se à propriedade vista como direito natural ²⁵. Todavia, a concepção moderna da função social da propriedade ultrapassa os limites de sua utilização individual, característica da concepção clássica. Ao estabelecer que a propriedade tem uma função social, a Constituição determina que o uso do bem deve se dar de forma útil não apenas ao seu proprietário, mas à comunidade em geral. As implicações dessa mudança paradigmática no conceito de propriedade são apontadas por Mattos (2006, p. 38):

A grande distinção a ser feita entre o paradigma passado e o paradigma presente, é de que o direito de propriedade não corresponde mais àquela atribuição de poder pleno, que tem seus limites definidos apenas externamente, ou, em outras palavras, em caráter predominantemente negativo, de modo que o proprietário teria espaço sempre livre para suas atividades e para a emanção de sua senhoria sobre o bem” até uma certa demarcação, como registra Tepedino (TEPEDINO, Gustavo. Temas de Direito, Civil, 2ª ed. Revista e atualizada. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2001)

O condicionamento do direito de propriedade à sua função social traz consigo uma questão, também trabalhada por Mattos: estaria a propriedade perdendo as suas características de direito fundamental para se tornar um direito social ? Segundo a

²⁴ DUGUIT, León. DUGUIT, León. Las Transformaciones generales del Derecho privado desde el Código de Napoléon. Segunda edição espanhola, tradução de Carlos G. Pousada. Madrid: Francisco Beltran Librería, 1912, p. 168/169.

²⁵ A ideia de direito natural é contrária à de direito atual. A concepção da propriedade como direito natural considera apenas a relação entre a coisa e o proprietário, decorrente da faculdade deste último de usar, gozar e dispor da primeira. A ideia da propriedade como direito atual pressupõe que este direito só existe na medida em que o ordenamento jurídico o conceda ao particular, por meio da lei (SILVA, 2006).

autora, após o advento da função social da propriedade tornou-se difícil enquadrar o direito de propriedade em uma categoria própria, já que

No contexto da nova ordem jurídico-urbanística, não parece que ele apresenta características de um direito fundamental de cunho puramente individual. Ao mesmo tempo, seria talvez precipitado apontá-lo como tipicamente social, tal como o direito de moradia e a própria função social da propriedade. (MATTOS, *op. cit.*, p. 174)

Bobbio (*op. cit.*, p. 9) assim distingue os direitos fundamentais dos direitos sociais:

[os direitos] nascem quando o aumento do poder do homem sobre o homem – que acompanha inevitavelmente o progresso técnico, isto é, o progresso da capacidade do homem de dominar a natureza e os outros homens – ou cria novas ameaças à liberdade do indivíduo, ou permite novos remédios para as suas indigências: ameaças que são enfrentadas através de demandas de limitações do poder; remédios que são providenciados através da exigência de que o mesmo poder intervenha de modo protetor. Às primeiras, correspondem os direitos de liberdade, ou um não-agir do Estado; aos segundos, os direitos sociais, ou ação positivo da Estado.

Com base na definição acima, pode-se dizer que a propriedade ainda é um direito fundamental, na medida em que seu conteúdo não está vinculado a uma ação positiva do Estado. Todavia, a resignificação do seu conteúdo, isto é, a sua aceção como função e não mais como direito natural, diferencia esse direito dos demais direitos naturais, como a vida, a liberdade, a igualdade e a segurança, o que autoriza a conclusão de Mattos no sentido de que ele mereceria uma categoria própria.

Independentemente de sua classificação como direito fundamental ou social, o certo é que, a partir de 1988, o exercício do direito de propriedade está condicionado ao cumprimento da sua função social. Como se traduziria na prática a função social da propriedade urbana? Enquanto o conceito de função social da propriedade rural é explicitado no art. 2º, parágrafo primeiro, do Estatuto da Terra ²⁶, o conceito de função social da propriedade urbana permanece um conceito aberto (MATTOS, *op. cit.*). Por isso, sua determinação se faz a partir de princípios e normas jurídicas extraídos da própria Constituição Federal e da legislação infraconstitucional ²⁷. Entre os princípios

²⁶ Lei 4.504/1964.

²⁷ No sistema jurídico, a função de um instituto deriva do valor que ele corporifica no ordenamento, como lembra Comparato (*op. cit.*). Assim, a função do direito de propriedade - condição para a sobrevivência do regime capitalista – deve ser buscada nos valores que a ele atribui nosso ordenamento jurídico.

da Constituição Federal que devem balizar a determinação do princípio da função social da propriedade urbana estão o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da proteção ao trabalho, o princípio da justa distribuição da renda, o princípio da erradicação da pobreza, o princípio da redução da desigualdade social, todos ligados ao direito à moradia ²⁸, assim como o princípio da solidariedade ²⁹, o princípio da proteção ao meio ambiente equilibrado ³⁰ e o princípio da função social da cidade ³¹, conforme enumera a autora.

Na legislação infraconstitucional, o conteúdo mínimo do princípio da função social da propriedade urbana é determinado, essencialmente, pelo Estatuto da Cidade e pelos Planos Diretores municipais, previstos no art. 182 da Constituição Federal e obrigatórios para todos os Municípios com mais de 20.000 habitantes. Também a Lei Federal 11.977/2009, que dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, contribui para a construção do que se entende por função social da propriedade.

Em suma, é importante compreender que o novo paradigma da função social da propriedade exige que as práticas jurisdicionais e administrativas abandonem a concepção individualista da propriedade como um direito de natureza exclusivamente econômica e passem a vê-lo como um direito garantido em razão da sua função de promover os interesses sociais da comunidade como um todo.

2.4. O PARADIGMA DA MORADIA ADEQUADA

²⁸ Art. 1º, incisos III e IV, art. 3º, incisos I e III, e art. 6º da Constituição Federal.

²⁹ Art. 3º, inciso I, da Constituição Federal.

³⁰ Art. 225, *caput*, da Constituição Federal.

³¹ art. 182, *caput*, da Constituição Federal.

O direito à moradia, conquanto reconhecido no plano constitucional desde a ratificação da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 ³², não foi reconhecido como direito social quando da promulgação da Constituição Federal. No texto original, a moradia aparece no art. 7º, inciso IV, vinculada de forma indireta ao salário mínimo, como **necessidade vital básica** do trabalhador urbano e rural e de sua família, e no art. 24, inciso IX, que trata da competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para promover programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. A emenda constitucional 26/2000, alterando o artigo 6º da Constituição Federal, enumerou expressamente o direito à moradia entre os direitos sociais do cidadão.

Todavia, a distância entre o direito proclamado e o direito protegido mostra-se ainda muito grande. Bobbio (2004), lembrando que isso acontece na maioria das vezes, afirma que, a despeito do importante papel representado pela linguagem dos direitos – na medida em que incentiva o surgimento de movimentos sociais que buscam a efetivação dos direitos proclamados - sua utilização de forma exclusivamente retórica pode contribuir para encobrir a discrepância entre o direito reivindicado e o direito efetivamente protegido.

Assim, convém perquirir, em primeiro lugar, qual é o conteúdo do direito à moradia, considerando-se que a todo o direito do cidadão corresponde uma obrigação do Estado ³³, seja ela negativa – na forma de proibições dirigidas ao Estado, que constituem as garantias do cidadão – e/ou positiva, na forma de prestações. Como esclarece Sarlet (2008, p. 24):

o que importa, por ora e para efeitos deste estudo, é que cientes da dupla dimensão negativa e positiva dos direitos fundamentais em geral (e não apenas dos assim designados direitos sociais), tal circunstância não altera o fato (e nem as consequências que disso se pode e se deve extrair !) de que na sua condição de direito (subjeto) de defesa o direito à moradia tem por objeto em primeira linha a sua não-afetação por parte do Estado, ao passo que na sua condição de direito a prestações, o direito à moradia terá por objeto a criação e estruturação de órgãos, a edição de normas que estabeleçam procedimentos de tutela e promoção dos direitos, o fornecimento de bens e serviços ou outras ações comissivas.

³² Artigo XXV.

³³ Bobbio (op. cit., p. 10) é enfático ao afirmar que “não há direito sem obrigação”, repudiando a objeção de que poderiam existir direitos sem obrigações correspondentes.

A dimensão negativa do direito à moradia é explicitada, em nível internacional, no documento intitulado **The Right to Adequate Housing**, elaborado pelo Alto Comissariado para os Direitos Humanos da ONU. De acordo com a ONU (2009), o direito à moradia compreende uma série de liberdades e garantias individuais, entre as quais a segurança da posse, que inclui a proteção contra a remoção forçada, demolição e destruição da moradia de forma arbitrária; proteção contra interferências arbitrárias no lar, na família e na privacidade; direito de escolher a própria moradia e o lugar onde viver; proteção à liberdade de ir e vir; garantia de restituição da terra, da moradia e da propriedade; acesso igualitário e não discriminatório à moradia adequada; e participação na tomada de decisões referentes à moradia.

A proteção contra a remoção forçada não implica, obviamente, na proibição de qualquer tipo de remoção, como esclarece o Comentário Geral nº 7, que assim define o termo:

The term "forced evictions" as used throughout this general comment is defined as the permanent or temporary removal against their will of individuals, families and/or communities from the homes and/or land which they occupy, without the provision of, and access to, appropriate forms of legal or other protection. The prohibition on forced evictions does not, however, apply to evictions carried out by force in accordance with the law and in conformity with the provisions of the International Covenants on Human Rights.

Embora reconheça a necessidade de remoção em algumas situações (como no caso de desenvolvimento e implantação de projetos de infraestrutura urbana, reforma urbana, implantação de projetos de desenvolvimento agrícola, entre outras hipóteses), o Comentário Geral nº 7 aponta como condições para tais remoções que obedecem aos requisitos legais, tenham como propósito a promoção do bem estar geral e obedecem aos princípios da democracia, em cumprimento à Convenção Internacional de Direitos Humanos (ONU, 1997). Assim, deve-se assegurar o uso dos meios adequados para as práticas de remoção bem como a utilização dos recursos disponíveis por parte do Estado para garantir o reassentamento ou realocação das pessoas removidas ou o acesso à terra produtiva, se for o caso ³⁴.

³⁴ Sarlet (2008) cita, como exemplo de situação em que não se pode evitar a remoção, a desocupação de área de proteção ambiental, em que a necessidade de proteção de outro valor constitucional fundamental (o meio ambiente) pode afetar o direito à moradia de toda uma coletividade. Nesse caso, a proteção ao direito da moradia se faz por meio da utilização de meios adequados, com realocação das pessoas e oportunidade de acesso a uma moradia digna.

De acordo com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (2013, p. 15-16) , a proteção contra as remoções forçadas deve abranger:

a) consulta real dos interessados; b) notificação adequada e em prazo razoável; c) disponibilidade, em tempo razoável, de informações sobre a remoção proposta; d) presença de funcionários do governo ou seus representantes durante uma remoção; e) identificação adequada das pessoas encarregadas da remoção; f) proibição de realização de remoções em mau tempo ou à noite; g) disponibilidade de recursos legais; h) disponibilidade de assistência jurídica para que aqueles que necessitem sejam capazes de buscar reparação judicial.

No que se refere à dimensão positiva do direito à moradia, é evidente que não implica na obrigação por parte do Estado de conceder uma residência a cada um dos seus cidadãos, uma vez que tal obrigação estaria submetida à reserva do financeiramente possível, ou, em outras palavras, demandaria recursos orçamentários de que o Estado não dispõe. A satisfação da dimensão positiva dos direitos sociais se faz por meio de um conjunto de ações orientada para a realização de objetivos sociais, ao qual damos o nome de políticas públicas ³⁵. Assim, o reconhecimento ao direito de moradia pela Constituição implica na obrigação do Estado de implementar políticas públicas que permitam a todos a concretização do conteúdo mínimo desse direito.

Utilizando a mesma abordagem que orientou a definição do conteúdo mínimo da função social da propriedade, podemos buscar na função do direito à moradia seu conteúdo mínimo. Ora, a função do direito à moradia, como dos demais direitos sociais constitucionalmente garantidos, é suprir as necessidades materiais da pessoa humana de forma que ela possa viver com dignidade, independentemente do grau de desigualdade social em que se encontra a sociedade à qual pertença (SARLET, 2008).

O direito à moradia está, portanto, diretamente ligado ao direito à dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Democrático de Direito ³⁶. Desta forma, o primeiro se efetiva quando o Estado implementa políticas públicas que tenham por objetivo o acesso do cidadãos a uma moradia **digna**, independentemente do seu nível de renda. A questão se coloca, portanto, nos seguintes termos: quais os parâmetros para definir uma moradia digna ?

³⁵ Adota-se aqui a definição de políticas públicas formulada por Bucci (2006, p. 241) como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

³⁶ Art. 1º, inciso III, da Constituição Federal.

No plano internacional ³⁷, o Brasil é signatário do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ratificado em 24 de janeiro de 1992 ³⁸, que reconhece o direito à moradia **adequada** nos seguintes termos:

Art. 11. [...]

Parágrafo Primeiro. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medida apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

O conceito de moradia **adequada** foi afirmado no plano internacional pela ONU, em 1991, quando o seu Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais expediu o Comentário Geral n° 4:

7. En opinión del Comité, el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, "la dignidad inherente a la persona humana", de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término "vivienda" se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada.

A interpretação conferida ao direito de moradia pela ONU considera, portanto, três elementos: segurança, paz e dignidade. Além disso, descreve como características

³⁷ A preocupação da ONU com os assentamentos humanos tem como marco inicial a Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos realizada em 1976, em Vancouver, Canadá, que ficou conhecida como Habitat I. Nessa Conferência o direito à moradia adequada foi declarado direito básico da pessoa humana (Sarlet, 2008). Em 1996 foi realizada a segunda conferência mundial, na cidade de Istambul, que levou à criação da Agenda Habitat, com uma série de medidas a serem adotadas para promoção de cidades social e ambientalmente sustentáveis. Para auxiliar os Estados a cumprirem os compromissos estatuídos na Agenda Habitat foi lançado, em 2001, o Programa das Nações Unidas para o Direito à Habitação (PNUDH). A ONU-Habitat trabalha em parceria com os governos, autoridades locais e organizações não governamentais, por meio de cooperação técnica e financiamento para construção de habitação (Human Rights Education Associates HREA, 2013).

³⁸ Decreto 591/1992.

de uma moradia adequada: privacidade; espaço suficiente; segurança; iluminação e ventilação apropriadas; infraestrutura básica, localização satisfatória em relação ao trabalho e serviços básicos, além de um custo razoável:

Como han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5: "el concepto de "vivienda adecuada"... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable".

Esse mesmo documento elenca mais detalhadamente os aspectos a serem considerados na caracterização da moradia adequada: a) segurança legal da posse; b) disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura, o que inclui acesso a recursos naturais, água para beber, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, facilidades sanitárias, meios de armazenagem de comida, depósito de resíduos e de lixo, drenagem do ambiente e serviços de emergência; c) custo acessível que não comprometa a satisfação de outras necessidades básicas; d) habitabilidade, entendida como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento e outras ameaças à saúde, e contra riscos de estrutura e de doença; e) acessibilidade, inclusive para grupos desfavorecidos como idosos, crianças, deficientes físicos, portadores de doenças etc.; f) localização que permita acesso a opções de trabalho, serviços de saúde, escolas, creches e outras facilidades sociais e que não esteja próxima de fontes de poluição que ameacem a saúde dos moradores; g) adequação cultural, compreendida como expressão da identidade e diversidade cultural da habitação.

A objetivação destes parâmetros mostra-se de grande importância prática. Primeiro, porque, associados aos princípios constitucionais que protegem o direito de acessibilidade ao trabalho, o direito ao lazer, o direito à segurança da posse, o direito à cidadania, o direito ao meio ambiente equilibrado, o direito à cidade, o direito à educação, o direito à cultura, entre outros direitos constitucionalmente garantidos, permitem estabelecer o conteúdo mínimo do direito à moradia. Além disso, porque determinam o orientam o processo de regularização fundiária de assentamentos precários.

2.5 O PARADIGMA DA SUPERAÇÃO DA DICOTOMIA MEIO AMBIENTE NATURAL X DESENVOLVIMENTO URBANO

Parece ser generalizada a ideia de que urbanização é uma ameaça ao meio-ambiente natural, de um lado, e de que a preservação deste último traria como consequência o não desenvolvimento das cidades, de outro. Tal ideia baseia-se em um discurso – até hoje predominante no meio jurídico e político - que contrapõe o meio ambiente natural ao urbano e submete a preservação do primeiro à manutenção das funções rurais de grande parte do território do planeta. Esse discurso mostra-se tão mais desalentador quanto mais se aproxima a concretização da hipótese de urbanização completa da sociedade ³⁹ lançada por Lefebvre com a completa absorção do rural pelo urbano, seja nas próprias cidades, seja no campo, de forma que:

Crescimento econômico, industrialização, tornados ao mesmo tempo causas e razões supremas, estendem suas consequências ao conjunto dos territórios, regiões, nações, continentes. Resultado: o agrupamento tradicional próprio à vida camponesa, a saber, a aldeia, transforma-se; unidades mais vastas o absorvem ou o recobrem; ele se integra à indústria e ao consumo dos produtos dessa indústria (LEFEBVRE, 2008, p. 15).

Em consonância com essa hipótese, a Conferência Habitat II revelou um cenário mundial - contrário àquele projetado na Conferência Habitat I – de fracasso das políticas de fixação da população rural e levou à constatação de uma realidade inexorável: o homem prefere viver e satisfazer suas necessidades na cidade (BEZERRA E FERNANDES, 2006). Ao mesmo tempo, impôs a necessidade de se buscar a superação do discurso que contrapõe as ideias de meio ambiente natural e urbano.

Nesse contexto, Steinberger (2006, p. 47) mostra como a dicotomia **homem-natureza** pode ser substituída pela ideia de que o urbano não se resume à cidade, mas compõe-se e confunde-se com o regional e o rural. A partir do conceito de espaço como elemento de integração/união dos conceitos de urbano e ambiente, ela conclui que o

³⁹ Lefebvre (2008, p. 13-16) parte da ideia de que, à medida que a atividade agrícola deixa de ser o principal segmento produtivo da sociedade, substituído pela industrialização, o setor agrícola perde as características que o distinguiam como um setor individualizado, e passa a subordinar-se aos imperativos da sociedade industrial. Desta forma, o tecido urbano - entendido não como o “domínio edificado nas cidades, mas o conjunto de manifestações do predomínio da cidade sobre o campo” – paulatinamente vai se sobrepondo às manifestações da vida agrária, de forma que “uma segunda residência, uma rodovia, um supermercado em pleno campo, fazem parte do tecido urbano. Mais ou menos denso, mais ou menos espesso e ativo, ele poupa somente as regiões estagnadas ou arruinadas, devotadas à ‘natureza’.”

ambiente urbano é formado pelo espaço e pelo suporte natural submetidos à prática dos agentes que os transformam de acordo com os usos e funções que lhes atribuem. Essa concepção permite compreender que “existe meio ambiente no espaço urbano” e substituir a visão fragmentada da relação urbano-ambiente pela visão da totalidade, em que o urbano é parte do ambiente e o ambiente é parte do urbano (STEINBERGER, 2001, p.10).

A partir do reconhecimento de que o meio ambiente é não só o meio ambiente natural, mas também o urbano, o conflito entre natureza e cidade desaparece para dar lugar a outra questão: a do equilíbrio do meio ambiente. Sob essa perspectiva, a regularização fundiária deve ser inserida em um sistema de normas e princípios que articule o direito à cidade e o direito ao meio ambiente equilibrado. Esse paradigma permite a construção de novas possibilidades de intervenção no meio ambiente - por meio do planejamento - , na medida em que desloca o debate da preservação da natureza para a promoção do desenvolvimento urbano de forma a promover a justiça social. Adotando-se este posicionamento, é possível ver a cidade não como uma ameaça ao meio ambiente natural, mas como

um ambiente construído ou como um conjunto de espaços construídos que assentam sobre um suporte natural preexistente, progressivamente transformado segundo determinadas lógicas que apresentam uma distribuição dinâmica de usos e funções. (ULTRAMARINI e PEREIRA ⁴⁰ *apud* STEINBERGER, *ibid.*, p. 17).

Nessa linha de raciocínio, Steinberger e Amado (2006, p. 168) afirmam:

Muitas vezes se confundem os atributos do espaço urbano com os atributos da cidade (núcleo ou centro urbano), que é tão somente uma arena territorial. A cidade faz parte do espaço urbano, mas não é o espaço urbano. Ela é uma manifestação condensada do espaço urbano.

Assim, o equilíbrio do meio ambiente deixa de ser visto sob a perspectiva exclusiva da preservação do meio ambiente natural para ser pensado a partir da promoção da qualidade de vida nos centros urbanos. Essa, por sua vez, deve ser

⁴⁰ ULTRAMARINI, C; PEREIRA, G. de F. As práticas sociais e o desenvolvimento sustentável no meio urbano. 8º Encontro Nacional da Anpur. Porto Alegre, mimeo., 1999.

avaliada por meio de um processo em que cada um dos diversos atores sociais ⁴¹ discuta seus interesses de forma a extrair dessa discussão o “significado de qualidade ambiental para cada comunidade”, conforme sugere Steinberger (2001, p. 26).

A dimensão global da qualidade ambiental - marcada pela visão do equilíbrio ecológico como condição de preservação do planeta Terra -, por sua vez, pode ser alcançada se pensarmos no espaço relacionalmente, como propõe Doreen Massey. Assim, cada luta local passa a ser uma conquista relacional, baseada tanto na atuação local como na capacidade de seus atores de relacionarem-se com o global. Para a autora:

A potencialidade, então, é para que o movimento para além do local seja, antes, um movimento de expansão e encontro ao longo de linhas de equivalência construídas com componentes das multiplicidades internas de outras lutas locais. A construção de tais equivalências, é, em si mesma, um processo, uma negociação, um envolvimento de práticas políticas e imaginações em que o fundamento é buscado através do que as lutas locais podem construir como uma causa comum diretamente contra um antagonista (agora construído de maneira distinta.). E este próprio fundamento será novo; a política mudará no processo (MASSEY, 2012, p. 257).

Caminha-se, desta forma, em direção a uma racionalidade menos instrumental e mais política, de forma a se lidar com as desigualdades sociais geradas pelo sistema capitalista e potencializadas no ambiente urbano. A partir da percepção de que a questão ambiental está imbricada na questão social, é essencial que a busca do equilíbrio do meio ambiente urbano seja orientada, entre outros fatores, pela inclusão dos setores de menor renda da população no processo de desenvolvimento, como sugere Rodrigues (1998).

2.6 O PARADIGMA DO DIREITO À CIDADE COMO DIREITO A PARTICIPAR DA CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO

⁴¹ Os termos **ator social** e **agente social** são utilizados em diferentes contextos neste trabalho. Conforme esclarecem Steinberger e Amado (2006, p. 179), enquanto o termo “ator social” é utilizado para se referir à “expressão do sujeito” visto em um contexto específico, uma arena (daí a utilização deste termo na ciência política e sociologia), o termo “agente social” designa “aquele que exerce efetivamente uma atividade, agencia algo, como, por exemplo, os agentes modeladores do espaço, os que ocupam e criam território ao exercerem atividades que modelam o espaço”. Nesse capítulo utiliza-se, portanto, o termo “ator social”. O termo “agente social” será utilizado no quarto capítulo.

A cidade é objeto de análise nos mais variados campos do saber. No imaginário artístico, ela é concebida das mais diversas formas, seja como ideal a ser buscado ou como ameaça a ser evitada. Na Geografia, estudam-se seus padrões de distribuição. No Direito, busca-se organizá-la sob um conjunto de normas e princípios que protejam os seus moradores e garantam-lhes direitos. Na Arquitetura, desenham-se suas formas. Mas o sentido da cidade, aquilo que se traduz no seu conceito, deve ser buscado na Filosofia: a cidade, para Arendt (*op. cit.*), é o espaço em que os homens se encontram para o exercício da política ⁴². Daí por que Lefebvre (2001, p.38) a concebe como “um centro privilegiado, núcleo de um espaço político, sede do Logos [a Razão] e regido por ele diante do qual os cidadãos são ‘iguais’, com as regiões e repartições do espaço tendo uma racionalidade justificada diante do Logos (por e para ele).”

Distante desse ideal, a cidade moderna é assim retratada Hissa (2006, p. 88-89):

A cidade é o lugar fabricado para o encontro, para o entretenimento, para a troca. Assim, floresceram as cidades ao longo da história, fortalecendo significados. O lugar da troca e da negociação é, também, o lugar da produção. A cidade, nestes termos, é lugar da criação, da fertilização. O homem cria a cidade e, assim fazendo, recria a si mesmo. Lugar da vida moderna, por excelência, a cidade é o espaço da arte e da produção: simultânea e contraditoriamente, o lugar da vida é o da exclusão, dos sonhos frustrados e das marginalidades. (...)

Contraditoriamente, entretanto, é no lugar do encontro, do diálogo, da criação de identidades que se desenvolve o espaço do estranhamento. A cidade é, também, portanto, o lugar da alteridade: onde se é outro, onde o estranhamento evidencia a condição daquele que não se reconhece no objeto que cria.

Ao apontar a cidade como espaço de sonhos frustrados e do estranhamento, o autor bem poderia estar se referindo à cidade em crise, enunciada por Lefebvre. Sintetizando as diversas formas de cidade que a humanidade experimentou em uma linha que vai do momento zero da urbanização para a urbanização total, Lefebvre (2001, p. 77) identifica quatro fases: a) a cidade política, realizada no modo de produção asiático, que organizava os arredores rurais e sobre eles se impunha; b) a cidade comercial, que se inicia tendo à sua periferia o comércio, mas que posteriormente acaba incorporando o mercado em suas fronteiras e se inserindo em uma “estrutura social

⁴² O termo política é utilizado aqui com o sentido adotado por ARENDT (*op. cit.*, p. 33), que contrapõe a capacidade do homem de organização política à associação natural promovida pela casa e pela família. Para a autora “o surgimento da cidade-estado significava que o homem recebera, ‘além de sua vida privada, uma espécie de segunda vida, o seu *bios politikos*. Agora cada cidadão pertence a duas ordens de existência; e há uma diferença em sua vida entre aquilo que lhe é próprio (*idion*) e o que é comum (*koinon*)” (Werner Jaeger, Paideia (1945), III, 111)”.

baseada nas trocas, nas comunicações ampliadas, no dinheiro e na riqueza mobiliária”; c) a cidade industrial, nascida junto com o capitalismo, que atrai as populações camponesas e desloca o centro de decisão para os que detêm os meios de produção e informação; d) a cidade em crise, que se expande e se alastra pelos campos, marcando o fim da função rural e a urbanização completa da sociedade.

Esta última fase é, para Lefebvre (*ibid.*), um fenômeno mundial que se manifesta de variadas formas, desde os países subdesenvolvidos até os países altamente industrializados, e se traduz nas favelas, nos subúrbios desconectados da vida urbana que se desenvolve nos centros, no esfacelamento do tecido urbano, desprovido de seu núcleo, no superpovoamento das cidades. Para entender as causas que levam à crise da cidade, o autor distingue três níveis de fenômenos: o nível do habitar e das modulações do cotidiano no urbano, que compreende, mas não se resume, aos fenômenos relacionados à questão da moradia; o nível da planificação urbana, no plano específico da cidade; e o nível do processo de industrialização e urbanização, que, sob a lógica do capitalismo, transforma a cidade em produto. Acerca desse último nível, Lefebvre (2008, p. 161) afirma que o processo de produção industrializada “organiza globalmente o espaço, de maneira coercitiva e homogeneizante, absorvendo, por conseguinte, os níveis subordinados, o urbano e o habitar”.

Buscando reverter a lógica imposta por esse processo, ele parte do pressuposto de que a análise do urbano deve basear-se em uma racionalidade que coloque em primeiro plano a forma urbana. Esta, por sua vez, é definida em sua existência mental e social ⁴³. Assim, a forma urbana é definida mentalmente por Lefebvre (2001, p. 94) como “a simultaneidade (dos acontecimentos, das percepções, dos elementos de um conjunto no ‘real’)” e socialmente como “o encontro e a reunião daquilo que existe nos arredores, na “vizinhança” (bens e produtos, atos e atividades, riquezas) e por conseguinte a sociedade urbana como lugar socialmente privilegiado, como sentido das atividades (produtivas e consumidores), como encontro da obra e do produto”.

Essa análise leva o autor a afirmar que o urbano transcende os níveis do **habitar** e da planificação e toma a forma da simultaneidade e do encontro. Buscando introduzir a análise do urbano na teoria marxista, ele mostra como a lógica da sociedade urbana

⁴³ Lefebvre (2001, p. 90-91) formula estas duas definições a partir da teoria das formas, utilizada na filosofia, segundo a qual a forma, ao se separar do conteúdo, torna-se abstrata e perde a existência real. Mas, ao mesmo tempo, torna-se pura e, portanto, mais inteligível. Todavia, como no mundo concreto não há forma sem conteúdo, a forma só tem realidade nos conteúdos, mas só se torna transparente ou inteligível quando separada deles. Daí se falar que a forma tem uma existência mental, abstrata, e uma existência social, concreta.

(baseada no valor de uso) difere da lógica da mercadoria (baseada no valor de troca). Lefebvre (*ibid.* p. 78-79) está preocupado com a forma como o marxismo, ao tratar da **socialização da sociedade** ⁴⁴ “insiste nas trocas e nos locais de troca; põe em evidência a quantidade das trocas econômicas e deixa de lado a qualidade, a diferença essencial entre valor de uso e valor de troca.”

A partir dessa constatação, o autor conclui que a crise da cidade está, na verdade, relacionada à racionalidade imposta pela sociedade industrial, que reduz o urbano ao valor de troca. Essa racionalidade reduz o problema da cidade moderna à questão da moradia e da planificação e deixa de lado a análise do desenvolvimento urbano da sociedade. Em oposição a essa, ele propõe uma nova racionalidade que – diversamente da racionalidade “economista e produtivista” (*ibid.*, p. 87) - considere a obra e não o produto; as simultaneidades e os encontros, e não a forma de troca; o lugar de encontro e não o lugar onde se realizam as trocas, ou seja, uma racionalidade orientada para a concretização do direito à cidade:

O mundo da mercadoria tem sua lógica imanente, a do dinheiro e do valor de troca generalizado sem limites. Uma tal forma, a da troca e da equivalência, só exprime indiferença diante da forma urbana; ela reduz a simultaneidade e os encontros à forma dos trocadores, e o lugar de encontro ao lugar onde se conclui o contrato ou quase-contrato de troca equivalente: o reduz ao mercado. A sociedade urbana, conjunto de atos que se desenrolam no tempo, privilegiando um espaço (sítio, lugar) e por ele privilegiados, altamente significantes e significados, tem uma lógica diferente da lógica da mercadoria. É um outro mundo. O urbano se baseia no valor de uso.

A definição da forma urbana torna-se, portanto, a chave para se perceber como a questão urbana é mais ampla do que a simples questão da moradia ou da planificação do solo segundo uma racionalidade instrumental. Ao contrário, ela exige que se ofereçam condições ao cidadão para que realize o sentido da sua obra, cujo significado se perdeu quando desapareceu a manufatura e a qualidade foi substituída pela quantidade. A intenção de Lefebvre é demonstrar que a crise da cidade apenas poderá ser superada se entendermos que o desenvolvimento da sociedade está necessariamente atrelado à realização da vida urbana, a qual pressupõe uma série de direitos sociais (ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, à habitação, aos lazeres, aos locais de

⁴⁴ O termo é definido pelo próprio Lefebvre (*ibid.*, p. 78) como “a complexificação da sociedade e das relações sociais, a ruptura das compartimentações, a multiplicidade crescentes das conexões, das comunicações, das informações, para designar o fato de que a divisão técnica e social do trabalho, que se acentua, implica uma unidade mais forte dos ramos da indústria, das funções do mercado e da própria produção”.

encontro e de troca), assim como o direito à cidade, que compreende o direito à “centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno inteiro desses momentos e locais etc.” (LEFEBVRE, *ibid.*, p. 139).

Desta forma, o autor introduz na discussão sobre a cidade a ideia de que, ao lado das necessidades individuais e sociais, dos produtos e bens materiais consumíveis, existe um grupo de necessidades específicas, por meio das quais se exprimem os atos corporais, as atividades criadoras, a arte e o conhecimento e que são - via de regra - desconsideradas pelos planejadores. Entre elas estão as necessidades de obra, de informação, de simbolismo, de imaginário, de atividades lúdicas. Ao fazê-lo, ele nos permite vislumbrar uma reversão no processo de segregação social e de violência urbana que se instala de forma tão acelerada nas metrópoles modernas. Sob esse paradigma, o direito à cidade é concebido como direito ao lugar do encontro, da criação e participação no processo de construção do espaço urbano.

Ao formular a ideia de que a cidade é a forma que assume o urbano (conteúdo) de uma dada sociedade, Lefebvre coloca outra questão, relacionada à racionalidade que produz essa forma e que, conforme ele próprio enuncia, atende a uma determinada ideologia, seja a ideologia estética ou formalista dos arquitetos e escritores, seja a ideologia científica dos planejadores e dos operadores do direito, seja a ideologia mercantilista dos promotores de venda ⁴⁵. Se assim é, mudar a forma da cidade – para assegurar a garantia do direito à cidade – pressupõe mudar a racionalidade que informa a sua produção. Que racionalidade seria capaz de realizar o direito à cidade ? Não a racionalidade que emerge das ideologias pregadas pela filosofia, pelas ciências ou pela pesquisa interdisciplinar, muito menos a racionalidade da burocracia, como ele próprio afirma. A racionalidade proposta por Lefebvre é a racionalidade da síntese, da capacidade prática de realização.

Que estratégia, por sua vez, seria capaz de produzir essa racionalidade ? Se o direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos - direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar -, ele está diretamente relacionado à construção da cidadania. É a cidadania que permite aos sujeitos sociais

⁴⁵ A propósito, Lefebvre afirma que a racionalidade acerca do uso do espaço, que antes era elaborada pela filosofia, foi substituída, na sociedade contemporânea, pelas ideologias: a) do formalismo ou esteticismo; b) da tecnocracia que prega a planificação estatal; e c) pelo urbanismo dos promotores de venda, que, juntas, esboçam a estratégia global fundada no consumo programado e cibernetizado.

expressarem suas demandas, as quais, contrapostas umas às outras por meio da ação política, constituem um campo de forças capaz de moldar o espaço. Construir a cidade é muito mais do que simplesmente apropriar-se da terra, edificar ou reivindicar melhorias urbanas. Ao incluir na definição do direito à cidade “o direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade)”, Lefebvre (*ibid.*, p. 134) mostra como o espaço que constitui o urbano é um espaço político.

Sob essa visão, o processo de regularização fundiária deve ser informado por uma racionalidade que, a par dos critérios racionais e instrumentais que sustentam o planejamento, busque na participação dos cidadãos a capacidade prática da realização da obra. Assim, a organização do espaço e o exercício da atividade política – no sentido que lhe atribuíam os clássicos – se moldam em um amálgama. É por meio da participação que se realiza a capacidade de síntese, que segundo Lefebvre (*ibid.*, p. 123):

Pertence a forças políticas que são na realidade forças sociais (classes, frações de classe, agrupamentos ou alianças de classe). Elas existem ou não existem, manifestam-se e exprimem-se ou não. Tomam ou não a palavra. Cabe a elas indicar suas necessidades sociais, inflectir as instituições existentes, abrir os horizontes e reivindicar um futuro que será obra sua. (...) A vida política, nesta perspectiva, contestará o centro de decisão política ou o reforçará. Esta opção será, no que diz respeito aos partidos e aos homens, um critério de democracia.

Ao referir-se à democracia, Lefebvre permite que se formule a seguinte questão: diante das limitações encontradas na democracia representativa para levar ao poder instituído os anseios e necessidades da maioria da população, que modelo de democracia seria capaz de realizar essa síntese das forças políticas - que são, como ele afirma, as próprias forças sociais? A análise da democracia participativa, no próximo capítulo, aprofundará essa discussão, necessária para se entender a importância da participação da sociedade civil no processo de regularização fundiária.

3 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

O capítulo anterior apresentou a regularização fundiária em suas várias dimensões e mostrou como ela pode promover o desenvolvimento social e econômico dos moradores de assentamentos irregulares. Também foram apresentados os quatro principais paradigmas sobre os quais deve ser pensada a política de regularização fundiária, entre os quais o paradigma do direito à cidade como direito político. Neste capítulo, será explorada a relação entre a produção do espaço – no qual se insere o estudo da regularização fundiária, como visto dantes – e o papel político das forças sociais que modelam o território e conferem-lhe os seus diferentes usos. Buscando responder à pergunta formulada no capítulo precedente – qual seria a forma de democracia capaz de permitir a essas forças sociais exercerem seu papel político na construção da cidade – o capítulo apresentará a democracia participativa.

Bobbio (1986) defende a democracia representativa afirmando que, com todos os seus defeitos, este ainda é o melhor regime de governo encontrado pela humanidade. Mas suas limitações mostram que é necessário encontrar novas formas de prática democrática, que incluam novos atores sociais. Uma possibilidade, segundo Santos e Avritzer (2003) é a participação da sociedade civil nas esferas político-administrativas do Estado. A democracia participativa traz uma série de vantagens. Em primeiro lugar, ela amplia a comunicação entre Estado e sociedade civil, o que aprimora o processo decisório, seja pelo incremento de soluções criativas, trazidas por novos atores sociais, seja pelo aumento do grau de coerência das opções políticas, proporcionada pela diminuição da influência de interesses pessoais e escolhas político-partidárias no processo. Além disso, a democracia participativa tem um valor em si mesmo, que consiste justamente na expansão da cidadania por meio da ampliação da capacidade argumentativa dos cidadãos envolvidos nas práticas participativas.

3.1. AS FORÇAS SOCIAIS E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO

O estudo sobre a regularização fundiária urbana, neste trabalho, pressupõe a compreensão do espaço como um “conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ação” (SANTOS, 2008b, p. 86), que constituem uma ordem espacial, “paralela à ordem econômica, à ordem social, à ordem política” (SANTOS, 2008a, p. 236). Essa ordem, junto às demais, modela as coisas, os homens e as ações ao atribuir-lhes valores próprios e particulares. Todas essas ordens determinam não só como se dá o uso do território, mas também como se distribuem as infraestruturas que acabam por determinar de forma restritiva a organização espacial, por meio da “localização seletiva do capital, de instituições e de pessoas” (SANTOS, 2003, p.201) ⁴⁶.

Ao afirmar, com apoio em Moya ⁴⁷, que o espaço se define pelas relações posicionais entre os atores que participam da sua formação, Santos (2008a) introduz na discussão sobre espaço os conceitos de hegemonia e contra-hegemonia. Assim, permite concluir que, embora as forças hegemônicas determinem um “uso privilegiado do território”, como enunciam Campos e Krahl (2006, p. 85), isso não implica em se negar a existência das forças contra-hegemônicas, pois, como enfatizam os autores, “o ator, ao se apropriar do espaço territorializando-o, revela as relações de poder, as quais, pelo próprio caráter, desencadeiam reações às decisões tomadas por esses atores hegemônicos.” (*ibid.*, p. 85-86)

São os conflitos que emergem da contradição entre as diferentes demandas da sociedade civil – orientadas pela ação política – que criam o campo de forças capaz de remodelar o espaço. Para Moreira (2006, p. 105), esses conflitos da sociedade civil determinam a dinâmica espacial das sociedades: “A reestruturação é uma transformação dos arranjos que vem a contrapelo dos modos de ordenamento, alterando e recriando regras e normas, formas da regulação e do controle, quanto não a própria ordem.”

Assim, a dialética entre as forças hegemônicas e contra-hegemônicas produz um campo de força – o espaço – e se expressa por meio do uso do território. Essa ideia permite perceber como as forças políticas interveem na produção da cidade e retornar à questão formulada pelo próprio Lefebvre, referida no primeiro capítulo: - Qual seria a

⁴⁶ A partir da visão do território (categoria) como uma totalidade, que, “com seus recursos e arranjos institucionais, pode constituir-se (...) na base para a formação do espaço produtivo” é possível perceber como as categorias modo de produção, formação social e espaço são interdependentes. É possível também entender por que Milton Santos concebe o espaço não só como “produto, condição e meio para a reprodução das relações sociais”, mas também como “um campo de força” cuja energia cria o território (CAMPOS; KRAHL, 2006, p. 85-86).

⁴⁷ MOYA, Carlos. Sociólogos y Sociología. 2ª ed. Buenos Aires, Siglo XXI, 1970.

democracia capaz de produzir uma racionalidade que seja produto não da ideologia produzida pelos pensadores, planejadores, operadores do direito ou promotores de venda, mas sim das forças sociais que produzem o espaço urbano ?

Embora Lefebvre (2001, p. 140) enuncie, ao final de sua obra sobre o direito à cidade, que “só o proletariado pode investir sua atividade social e política na realização da sociedade urbana”, suas reflexões conduzem ao entendimento de que a racionalidade que emerge da síntese, ou da “capacidade prática da realização”, é mais do que aquela produzida por uma determinada classe social. Ela se origina do embate entre hegemonia e contra-hegemonia, que caracterizam a atividade política. Não por acaso ele se refere ao direito à cidade como um direito cuja “síntese pertence ao político” (*ibid.*, p. 122). Todavia, essa força política – como o autor enfatiza - extrapola a força política do Estado como instituição ou a soma das forças das instituições e de seus agentes. É o próprio Lefebvre quem nos dá uma pista do que seria essa força política, quando afirma, categoricamente, que “apenas a força social capaz de se investir a si mesma no urbano, no decorrer de uma longa experiência política, pode-se encarregar da realização do programa referente à sociedade urbana.” (*ibid.*, p. 115)

A força política a que se refere o autor, como ele próprio explicita, é produzida pelas forças sociais das “classes, frações de classes, agrupamentos ou alianças de classe”, a quem cabe “indicar suas necessidades sociais, inflectir as instituições existentes, abrir os horizontes e reivindicar um futuro que será obra sua” (*ibid.*, 122-123). Assim, pode-se intuir que o poder político capaz de representar a síntese das forças sociais representa, em última instância, a vontade colocada pelas forças sociais hegemônicas e contra-hegemônicas em contínuo confronto. Todavia, Lefebvre lança uma dúvida sobre como se daria a intervenção dessas forças sociais, quando afirma que a força política capaz de produzir uma racionalidade que realize o verdadeiro sentido da cidade (ou do urbano) **não** seria obtida pela mera “ideologia da participação” que “permite obter pelo menor preço a aquiescência das pessoas interessadas e que estão em questão” (*ibid.*, p.104).

A afirmação de que a participação **não** seria capaz de produzir a força política necessária para a realização do direito à cidade conduz à tentativa de precisar o significado atribuído pelo autor ao termo **participação**. Em verdade, quando afasta a participação como atividade capaz de produzir ação política ele associa esse conceito ao de autogestão – vista como um lapso na tranquilidade habitual, durante o qual se obtém um “simulacro mais ou menos desenvolvido de informação e de atividade social” (*ibid.*,

p. 104). Esse conceito nos leva a buscar uma definição de participação que propicie o confronto das forças sociais capazes de produzir o que Lefebvre entende por força política. O termo participação tem, segundo Taborda (2006), vários significados. Enquanto em sua dimensão sociológica refere-se ao papel que desempenha o indivíduo na atividade de um grupo ou associação, sob uma acepção jurídica dá nome ao direito do cidadão de também gerir a coisa pública. Lefebvre, ao se referir à participação como autogestão, adota esse último significado.

Podemos, contudo, encontrar na Ciência Política uma acepção de participação que melhor atenda ao propósito deste trabalho. Nesse campo do saber, a participação, ainda conforme Taborda (*ibid.*), diz respeito às práticas pelas quais os particulares compartilham o exercício do poder. Uma tipologia bastante útil, desenvolvida por Nogueira (2011) com base nos estudos de Gramsci sobre os graus de consciência política coletiva, distingue quatro tipos de participação: a participação assistencialista, de natureza filantrópica ou solidária; a participação corporativa, ligada à defesa de interesses específicos de determinados grupos sociais ou categorias profissionais; a participação eleitoral, que diz respeito a toda coletividade, pois interfere na governabilidade; e a participação política, que se direciona à comunidade como um todo, à organização da vida social e, portanto, ao Estado.

De acordo com o autor, a participação assistencialista, corporativa, eleitoral e representativa, nessa ordem, representam estágios de consciência política que vão do menor ao maior. Assim, a **participação assistencialista** caracteriza-se por práticas de auxílio mútuo e mutirão, ações filantrópicas motivadas por benemérito ou por sentimentos religiosos. Mostra-se relativamente mais importante nos segmentos mais pobres da sociedade ou em momentos históricos de miséria e falta de proteção, servindo muitas vezes à própria sobrevivência dos indivíduos.

A **participação corporativa**, por sua vez, é direcionada a um propósito particular e excludente, na medida em que visa o benefício exclusivo dos que pertencem à associação. Essa participação constituiu a base do sindicalismo moderno. Tanto a participação assistencialista quanto a corporativa articulam-se com problemas de ordem prática, quase sempre de fundo econômico, e, por isso, têm dimensão pré-política. Todavia, Nogueira ressalta que o fato de estarem inseridas nessa dimensão não implica em serem consideradas irrelevantes ou negativas, até porque elas propiciam o nascimento da capacidade associativa e permitem ao participante avançar no sentido de

se impor como ator social, na medida em que passa a incorporar em suas reivindicações a de participar da atividade política que toma corpo nas esferas do Estado.

A **participação eleitoral**, já inserida na dimensão política da participação, pressupõe a consciência do poder político e das possibilidades de sua utilização. Essa participação está relacionada à afirmação dos direitos individuais e políticos e implica em escolhas ideológicas. Todavia, encontra limitações na medida em que a sua expressão por meio do voto enseja decepções resultantes da não correspondência entre a vontade do eleitor e do seu representante.

Finalmente, a **participação política**, que inclui a participação eleitoral e a corporativa, complementando-as, consiste na prática ético-política pela qual os indivíduos ou grupos interferem na sociedade para afirmar diferenças e interesses em uma arena organizada por leis e instituições (Estado) e para compartilhar o poder político. Os participantes não estão agrupados em razão de seus interesses específicos, mas em função das visões que têm acerca dos problemas, de acordo com sua adesão a um ou outro movimento social. A definição da participação política como uma prática ético-política pode ser melhor compreendida se entendermos que essa prática nada mais é do que o exercício da cidadania.

Nesse sentido, uma análise político-territorial da cidadania pode ser encontrada em Oliveira (2012), que identifica sete dimensões desse conceito, não necessariamente nesta ordem: a) a **dimensão civil**, relacionada à liberdade individual, segundo a qual a cidadania é tida como um direito natural inalienável que decorre da igualdade de todos os homens (abrange os direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade, contidos na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão); b) a **dimensão socioeconômica**, relacionada aos direitos sociais (abrange o direito à educação, ao trabalho, à justa remuneração, à saúde e à aposentadoria); c) a **dimensão cívica**, que compreende a capacidade de estabelecer “regras de convivência enquadradas nos padrões culturais de cada contexto histórico e lugar” (*ibid.*, p. 199) e se expressa pelos limites que as pessoas se impõem e que decorrem do respeito mútuo; d) a **dimensão do consumo**, que atua de forma negativa, reduzindo a cidadania na medida em que transforma o indivíduo em um “cliente” ou usuário de serviços; e) a **dimensão do pertencimento**, que decorre do sentimento de pertencer a uma determinada coletividade ou rede de relações espaciais e que abrange as “diversas formas de identidades políticas, culturais e territoriais e suas lutas pelo reconhecimento dos direitos à diferença e à alteridade” (*ibid.*, p. 200); f) a **dimensão geográfica ou espacial**, que associa território,

política e cultura e desloca a análise da cidadania de um nível abstrato para o concreto, permitindo apreender “as diferentes estratégias políticas e suas escalas” (*ibid.*, p. 200) ; e, finalmente, g) a **dimensão política**, cuja origem histórica é a *polis* grega e que se refere aos direitos políticos, entre os quais o de se organizar politicamente e participar da discussão e formação da vontade do Estado.

A construção dessa última dimensão da cidadania (política) é a chave para compreender como as forças sociais podem participar da produção da cidade – o que para Lefebvre materializa o direito à cidade ou o direito a participar da obra ⁴⁸. O caminho para se construir a cidadania política talvez esteja na conjugação de duas formas de democracia: a democracia representativa e a democracia participativa. Para aprofundar essa questão, é necessário compreender o papel assumido pela democracia participativa nos últimos anos, ao lado da crise vivida pela democracia representativa.

3.2. A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E A DEMOCRACIA DELIBERATIVA

É certo que o ideal de democracia formulado pelos republicanos – em que a vontade proclamada pelo Estado equivaleria à expressão absoluta da vontade soberana do povo - tem sofrido grandes investidas por parte dos filósofos e cientistas políticos. Todavia, segue inabalável sua trajetória rumo ao século XXII, em grande parte devido ao fato de que até hoje não se inventou um regime melhor de governo. Isso não implica em se aceitar como verdade que a democracia venha conseguindo realizar o ideal de materializar nas decisões dos governantes a vontade geral e soberana do povo. Ao contrário, significa que a concepção de democracia vem sendo adaptada - desde a sua origem na Grécia, passando pelas teorias republicanas que tiveram em Jean Jacques Rousseau seu principal defensor na era moderna, até chegar ao elitismo democrático proposto por Schumpeter. Esse último veio dar uma resposta aos impasses da democracia republicana, que se tornaram claros com o surgimento da burocracia,

⁴⁸ A partir da conceituação de esfera pública de Arendt (2009), podemos concluir que o exercício da cidadania – na sua dimensão política – é, em última análise, o exercício da “liberdade pública de participação democrática” exercida “no espaço público da palavra e da ação” (LAFER, 2009, p. 350). Esse espaço público nada mais é do que a cidade. A ideia de cidadão estava associada, na antiguidade clássica “à noção de pertencimento a uma comunidade e a uma certa condição humana que eram geograficamente demarcadas pelos contornos da *polis*”, como registra Oliveira (2012, p. 185).

quando a crescente complexidade das funções administrativas do Estado sobrepôs a racionalidade do funcionalismo especializado à soberania popular, como reconhecido por Weber⁴⁹ (AVRITZER, 1999). A sociedade de massas introduziu mais um elemento a essa equação na medida em que produziu uma nova racionalidade capaz de criar formas de mobilização autônomas, desconectadas das instituições do Estado responsáveis por canalizar a vontade geral e que se mostrou muito mais receptível à influência de interesses pontuais e específicos, que fogem ao debate e argumentação racional.

Nesse contexto, o elitismo democrático – teoria contraposta à democracia republicana – traz uma novo significado ao que se entende por “exercício da soberania pelo povo”. A partir de Weber e Schumpeter, como salienta Avritzer (*ibid.*), a democracia não é mais concebida a partir do seu conteúdo (a ideia de busca do bem comum), mas da sua forma, como um método de escolha de governantes. Em outras palavras: se não é possível, devido à existência da sociedade de massas, chegar-se a um consenso a partir do debate argumentativo, esse consenso deve ser deixado a cargo de uma minoria – escolhida dentro de uma elite apta a governar – que deverá tomar as decisões e formular políticas públicas. O ideal democrático se desloca, portanto, do conteúdo (busca do bem comum pelo debate entre todos os cidadãos a partir da sua liberdade política) para a forma (fórmula procedimental por meio da qual os cidadãos selecionam aqueles que deverão governá-lo).

O que importa agora não é mais a procura do bem comum – afastado pela teoria elitista da democracia juntamente com a possibilidade de se chegar a uma argumentação racional – mas a obediência às regras do jogo, segundo as quais os indivíduos e partidos mais qualificados conseguirão um maior número de votos que lhes possibilitará partilhar com outros membros dessa elite o governo dos demais. Assim, o conteúdo mínimo do estado democrático, para Bobbio (1986, p. 37), seria composto de:

garantia dos principais direitos de liberdade, existência de vários partidos em concorrência entre si, eleições periódicas a sufrágio universal, decisões coletivas ou concordadas (nas democracias consociativas ou no sistema neocorporativo) ou tomadas com base no princípio da maioria, e de qualquer modo sempre após um livre debate entre as partes ou entre os aliados de uma coalizão de governo.

⁴⁹ WEBER, M. O Socialismo. Conferência realizada nos EUA em 1918.

A teoria elitista é, portanto, uma teoria procedimental e repousa em três condições básicas: a existência de um conjunto de regras que definem quem deverá tomar as decisões e como tais decisões deverão ser tomadas; o pressuposto de que as decisões aprovadas pela maioria são vinculantes; e a liberdade de opinião, que permite tanto aos eleitores quanto aos eleitos escolher entre várias opções (BOBBIO, *ibid.*). Contudo, essa fórmula procedimental não vem conseguindo resolver a contradição entre um dos ideais democráticos – a liberdade de opinião, centrada na autonomia política - e o fato de que existe uma pluralidade de discursos que estão excluídos da apreciação pela opinião pública diante do monopólio da atuação política pelos grupos organizados ⁵⁰. Diante dessa constatação, resta à democracia representativa aguardar o aprimoramento das regras do jogo por meio de ideais que acabem se impondo à humanidade, tais como os de tolerância, de não violência, de “renovação gradual da sociedade através do livre debate das ideias e da mudança das mentalidades e do modo de viver”, citados por Bobbio (*ibid.*, p. 39).

É o próprio autor (*ibid.*), ao defender as **regras do jogo** democrático, quem aponta os grandes problemas que caracterizam a crise das democracias modernas: a) a permanência das elites no poder, que se alternam na arena eleitoral; b) a substituição da representação política – na forma como prevista pela doutrina democrática - pela representação dos interesses de grupos organizados e consequente multiplicação de decisões tomadas por meio de acordos entre estes grupos; c) o não cumprimento de uma promessa da democracia, segundo a qual o cidadão deveria escolher para governá-lo “os mais sábios, mais honestos e mais esclarecidos dentre os seus concidadãos” (*ibid.*, p. 11). Essa crise revela-se não só pela degradação das práticas democráticas trazidas pela **terceira onda de democratização**, mas pela constatação de que, nos países onde a democracia já estava consolidada, houve uma diminuição crescente da participação no processo eleitoral (alto grau de abstenções) aliada à falência da ideia de participação, gerada pelo sentimento dos cidadãos de não se sentirem representados (SANTOS e AVRITZER, *op. cit.*).

⁵⁰ Como enfatiza Taborda (2006, p. 147): “No modelo liberal de democracia, sendo o poder político e administrativo formas diferentes de manifestação do poder social, o poder administrativo acaba por ser empregado também para influenciar a formação da vontade parlamentar e o ‘jogo de forças que regula os interesses organizados’ (HABERMAS, *Direito...*, p. 59 e BOBBIO, *O Futuro...*, p. 23) de sorte que o ‘lugar dos cidadãos e de seus interesses individuais é ocupados por organizações e interesses organizados’ e o processo democrático fica reduzido à escolha de dirigentes – uma seleção de condutores.

A ideia de uma forma alternativa de democracia começa a tomar forma no período pós-guerras, quando a vinculação entre esse regime de governo e o bem comum – colocada em xeque após a experiência do nazismo - passa a ser questionada. O principal representante dessa nova corrente é Jürgen Habermas, que formula a teoria de democracia deliberativa, baseada na argumentação e no debate na esfera pública. A partir do conceito de esfera pública, criado por Hannah Arendt, Habermas introduz a possibilidade de participação da sociedade na formação da vontade política por meio de debates e questionamentos dos arranjos políticos que se operam nas instâncias institucionalizadas do Estado.

O reconhecimento da pluralidade de discursos – relegado pela democracia elitista - recebe, de acordo com Santos e Avritzer (*op. cit.*) um novo tratamento:

Para Habermas, a esfera pública constitui um local no qual indivíduos – mulheres, negros, trabalhadores, minorias raciais – podem problematizar em público uma condição de desigualdade na esfera privada. As ações em público dos indivíduos permitem-lhes questionar a sua exclusão de arranjos políticos através de um princípio de deliberação societária que Habermas denomina princípio D: "apenas são válidas aquelas normas–ações que contam com o assentimento de todos os indivíduos participantes de um discurso racional" (Habermas, 1995).

Habermas estrutura sua teoria da democracia deliberativa a partir dos estudos de Arendt (2009) sobre a evolução da esfera pública e da esfera privada no mundo ocidental. A noção dos antigos do que era público e privado, ao contrário da que impera hoje, na sociedade de massas – em que público é o que é comum a todos e, portanto, não comporta distinções – era relacionada ao exercício da política. Como a política era a atividade na qual os antigos exerciam entre seus pares a liberdade em seu máximo grau, a esfera pública (esfera da *polis*) era relacionada a valores de igualdade, liberdade e coragem. Todavia, para os antigos:

Ser livre significava ao mesmo tempo não estar sujeito às necessidades da vida nem ao comando de outro e também não comandar. Não significava domínio, como também não significava submissão. (...) A igualdade, portanto, longe de ser relacionada com a justiça, como nos tempos modernos, era a própria essência da liberdade. (ARENDR, *ibid.*, p. 41-42, grifo do autor)

Ao contrário da esfera pública, onde todos eram iguais, na esfera privada - relacionada às atividades necessárias à manutenção da vida (a esfera da família) – os indivíduos se distinguiam de acordo com o exercício das tarefas necessárias à

sobrevivência. Assim, homens, mulheres e escravos ⁵¹ estavam subordinados à autoridade do *paterfamilias*. Arendt observa que a distinção entre a associação natural da família e a capacidade de organização política – que aparece com o surgimento das cidades-estados gregas - representa o nascimento do *bios politikos* (homem dotado da capacidade de, além de agir, discursar) e a dissolução da sociedade organizada em grandes famílias sob laços de parentesco:

Na experiência da *polis* que, com alguma razão, tem sido considerada o mais loquaz dos corpos políticos, e mais ainda na filosofia política que dela surgiu, a ação e o discurso separam-se e tornam-se atividades cada vez mais independentes. A ênfase passou da ação para o discurso, e para o discurso como meio de persuasão não como forma especificamente humana de responder, replicar e enfrentar o que acontece ou o que é feito (...). O ser político, o viver numa *polis*, significava que tudo era decidido mediante palavras e persuasão, e não através de força ou violência. (ARENDR, *ibid.*, p. 36)

As esferas pública e privada tornam-se cada vez menos definidas a partir do momento em que a função doméstica de manter a subsistência passa a ser organizada por meio da economia nacional e a sociedade se torna “um conjunto de famílias economicamente organizadas de modo a constituírem o fac-símile de uma única família sobre humana”, sob a forma de uma nação (*ibid.*, p. 38). Essa transformação na organização da sociedade traz consigo a promoção da esfera social, que não é mais nem pública nem privada. Agora, “pouco importa se uma nação se compõe de homens iguais ou desiguais, pois a sociedade exige sempre que os seus membros ajam como se fossem membros de uma enorme família dotada apenas de uma opinião e de um único interesse” (*ibid.*, p.49).

Todavia, enquanto na esfera privada antiga a unicidade da família provinha do comando do *paterfamilias*, na esfera social moderna a unicidade é produzida pela “força natural de um único interesse comum e de uma opinião unânime (...) tremendamente intensificada pelo peso dos números”, como ressalta Arendt (*ibid.*, p. 50). ⁵² A ação da

⁵¹ A existência de homens livre e não livres se justificava pelo fato de que estes últimos eram necessários à sobrevivência dos demais e, portanto, seus proprietários tinham o direito de empregar contra eles a força e a violência (ARENDR, 2009).

⁵² O peso dos números é visto por Arendt como um dos elementos da intolerância com aquilo que é diferente ou incomum: “Não obstante, como as leis da estatística são perfeitamente válidas quando lidamos com grandes números, é óbvio que cada aumento populacional significa maior validade e nítida diminuição do número de desvios. Politicamente, isto significa que quanto maior é a população de qualquer corpo político maior é a probabilidade de que o social, e não o político, constitua a esfera

esfera privada dos antigos é substituída, justamente em função do aparecimento da economia e do peso dos números, pelo comportamento, o que se agrava com o surgimento da sociedade de massas, que varre a ação individual da esfera social⁵³ em prol da homogeneização de comportamentos. Surge então uma igualdade substancialmente diversa da igualdade que prevalecia nas esferas públicas antigas, pois a ela não correspondem a liberdade e a individualidade, que permitia aos homens demonstrar sua excelência, por meio de ações e de ideias.⁵⁴

Habermas, partindo da noção de esfera pública como local do discurso, concentra-se no período de ascensão da burguesia para mostrar o surgimento do que ele chamou de uma “esfera pública burguesa”, definida como

A esfera das pessoas privadas reunidas em um público; elas reivindicam esta esfera pública regulamentada pela autoridade, mas diretamente contra a própria autoridade, a fim de discutir com ela as leis gerais das trocas na esfera fundamentalmente privada, mais publicamente relevante, as leis do intercâmbio de mercadoria e do trabalho social. (HABERMAS, 2003a., p. 42)

A esfera pública burguesa é, portanto, uma “**esfera privada da sociedade que se tornou publicamente relevante**” (HABERMAS, *ibid.*, p. 33, grifo do autor). Essa esfera nasce, segundo o autor, à medida que se intensifica – em grande parte devido ao desenvolvimento da imprensa – o interesse público na esfera privada da sociedade:

Já que, por um lado, um setor privado delimita nitidamente a sociedade em relação ao poder público, mas, por outro lado, eleva a produção da vida acima dos limites do poder doméstico privado, fazendo dela algo de interesse público, a referida zona de contato administrativo contínuo torna-se uma zona “crítica” também no sentido de que exige a crítica de um público pensante. O público pode aceitar esta exigência tanto mais porque precisa apenas trocar a função do instrumento com cuja ajuda a administração já tinha tornado a sociedade uma coisa pública em sentido estrito: a imprensa (HABERMAS, *ibid.*, p.39).

pública. (...) A triste verdade do behaviorismo e da validade de suas “leis” é que quanto mais pessoas existem, maior é a possibilidade de que se comportem e menor a possibilidade de que tolerem o não-comportamento” (*ibid.*, p. 52-53).

⁵³ Agora inserida no privado, que assume o sentido de íntimo, conforme Arendt (*ibid.*).

⁵⁴ Uma das preocupações de Arendt vem a ser o crescimento exacerbado da esfera social no mundo moderno, ao qual nem o político (característico da esfera pública, na qual o homem se sobressai e distingue-se dos demais por sua excelência) nem o privado (hoje característico da esfera íntima do lar) conseguem resistir: “Embora nos tenhamos tornado excelentes naquilo que elaboramos em público, a nossa capacidade de ação e de discurso perdeu muito de sua antiga qualidade desde que a ascendência da esfera social banuiu estes últimos para a esfera do íntimo e do privado” (ARENDR, *ibid.*, p. 59).

Ao trazer para os círculos de pessoas privadas as discussões de interesse público que a imprensa já se encarregara de submeter à crítica do público leitor, a burguesia inaugura sua esfera pública. O interesse dos círculos burgueses, que se inicia por meio de discussões sobre obras de arte, passa a incluir temas como economia e política, organizando-se desta forma um círculo de pessoas privadas submetidas a uma série de critérios institucionais. Esses critérios, qualquer que fosse o círculo (comunidade de comensais, cafés, salões), seu tamanho, sua composição, seu estilo de comportamento, raciocínio ou orientação temática, obedeciam a três pressupostos colocados por Habermas (*ibid.*): a) uma espécie de sociabilidade baseada na igualdade de *status*; b) a problematização de setores até então considerados inquestionáveis, entendida essa problematização como a possibilidade de todos falarem de tudo com base na racionalidade; e, finalmente, c) o não fechamento do público, já que todas as pessoas de um público maior podiam, por meio do mercado, apropriar-se dos objetos em discussão.

O modelo de esfera pública proposto por Habermas foi criticado por vários autores, entre eles Fraser ⁵⁵ *apud* Losekann (2009). Uma das críticas da autora se deve ao fato de que o estabelecimento de uma esfera pública única afastaria a diversidade resultante de identidades sociais e culturais distintas, extremamente benéfica à democracia. Além disso, ela questiona a limitação dos temas discutidos nessa esfera às questões públicas, já que muitas vezes questões privadas se transformam em públicas, como, por exemplo, a violência doméstica. Essas, entre outras críticas à teoria da esfera pública, levaram Habermas a rever seu modelo. Ao publicar a obra “Direito e Democracia”, duas décadas depois, o autor admite a existência de várias esferas públicas (chamadas parciais), por meio das quais o fluxo comunicacional poderia circular e atingir a esfera pública geral. O novo modelo propõe a articulação das esferas em um sistema de rede. Assim, a esfera pública não é vista mais como unitária, mas como definem Miranda e Simioni (2007)

redes diferenciadas de esferas públicas, sejam literárias, científicas e políticas, interpartidárias ou específicas de associações, em que ocorrem processos discursivos de formação da opinião e da vontade, cujo objetivo é a difusão do conhecimento e da informação, bem como a sua interpenetração nos outros sistemas. As fronteiras entre estas múltiplas esferas públicas são, por definição, permeáveis, dado que cada esfera pública está aberta a todas as outras.

⁵⁵ FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: CALHOUN, Craig (Ed). Habermas and the public sphere. Cambridge: MIT Press, 1996.

Essa noção de esfera pública aperfeiçoada por Habermas torna-se a base da sua teoria da argumentação, segundo a qual o exercício do poder político para solução de problemas se dá por meio de um processo crítico e racional de comunicação e se legitima por um procedimento que garante a “compensação equitativa de interesses” de cada um dos participantes. Por meio da “institucionalização jurídica de determinados processos e condições da comunicação” garante-se um discurso em que as liberdades comunicativas podem ser utilizadas para a discussão de questões relevantes e permite-se o “uso pragmático, ético e moral da razão prática” (HABERMAS, 2003b, p. 213). Para formular a teoria da democracia deliberativa, Habermas articula a esfera pública com a esfera político-administrativa do Estado sob o pressuposto de que essa última é permeável ao fluxo comunicacional que circula na esfera pública. Assim, ao lado da racionalidade técnico-científica, que informa a esfera político-administrativa do Estado, emerge uma outra racionalidade, fruto da deliberação por meio do exercício das liberdades comunicativas na esfera pública, que se mostra também capaz de influenciar o sistema político do Estado. A soberania da vontade popular, na democracia deliberativa, reside no fluxo de comunicação que circula na esfera pública e se manifesta na medida em que a sociedade civil é capaz de produzir, por meio do seu poder comunicativo “opiniões públicas próprias, capazes de influenciar o complexo parlamentar (e os tribunais), obrigando o sistema político a modificar o rumo do poder oficial” (HABERMAS, 2003c, p.106). Assim, os atores da sociedade civil “têm a chance de inverter a direção do fluxo convencional da comunicação na esfera pública e no sistema político, transformando destarte o modo de solucionar problemas de todo o sistema político” (*ibid.*, p. 115)

Habermas (*ibid.*) propõe três formas pelas quais a influência da esfera pública pode chegar ao sistema político: a) por meio da iniciativa dos dirigentes políticos ou detentores do poder, situação em que a influência é imperceptível ou mesmo inexistente; b) também por meio da iniciativa sistema político, mas desta vez quando seus agentes são obrigados a mobilizar a esfera pública pois precisam do apoio de parcelas importantes do público para implementar determinado programa já votado ou destinar-lhe um tratamento formal; c) por meio de pressões exercidas na esfera pública mobilizada que obrigam a inserção da matéria em debate na agenda formal do governo para que seja tratada com seriedade, caso em que a iniciativa surge fora da estrutura governamental.

A ideia central da democracia deliberativa e assim enunciada por Habermas (2003b, p. 220):

(...)As instituições do Estado de direito devem garantir um exercício efetivo da autonomia política de cidadãos socialmente autônomos para que o poder comunicativo de uma vontade formada racionalmente possa surgir, encontrar expressão em programas legais, circular em toda a sociedade através da aplicação racional, da implementação administrativa de programas legais e desenvolver sua força de integração social – através da estabilização de expectativas e da realização de fins coletivos. (...).

Esse fluxo comunicativo, de acordo com o autor (2003b, p. 211-221), se faz por meio de cinco princípios básicos: a) o princípio da soberania popular e do pluralismo político, que encontra seu veículo no princípio parlamentar de criação de corporações deliberativas representativas; b) o princípio da garantia da proteção jurídica individual ampla que une os conceitos de justiça e direito vigente (lei); c) o princípio da legalidade da administração; d) o princípio da separação entre Estado e sociedade, que exige uma sociedade civil formada por associações de classe e um Estado que garanta o “exercício efetivo da autonomia política de cidadãos socialmente autônomos”; e e) o princípio da responsabilidade democrática dos detentores de cargos políticos em relação aos eleitores e parlamentares.

3.3 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: NOVAS PRÁTICAS DEMOCRÁTICAS, FORMAS DE REPRESENTAÇÃO E MODOS DE PARTICIPAÇÃO

Enquanto o pensamento intelectual da segunda metade do século XX é renovado pelas ideias de Habermas, a prática política dos países do hemisfério sul sofre grandes mudanças oriundas das ondas de democratização vividas nas décadas de 1970 e 1980. A América Latina assiste ao surgimento de uma variedade de movimentos sociais. Novos atores passaram a integrar o cenário político, reivindicando direitos e introduzindo novas problemáticas nos debates. As reivindicações ultrapassam demandas pontuais e passam a se articular umas às outras, produzindo, assim, um quadro de intensa mobilização social ⁵⁶. A democratização ou redemocratização desses países vem

⁵⁶ Lüchmann (2002, p. 67) cita entre os movimentos nacionais surgidos nesse período no Brasil: o movimento pela anistia, contra a carestia (movimento pela diminuição do custo de vida), pela saúde,

acompanhada da introdução de novas práticas democráticas, que, por meio dos “arranjos participativos”, mostram soluções alternativas para as “burocracias centralizadas [que] não têm condição de agregar ou lidar com o conjunto das informações necessárias para a execução de políticas complexas nas áreas sociais, ambiental ou cultural”, como afirmam Sabel e Karrkainen ⁵⁷ *apud* Avritzer e Santos (2003).

É importante notar que a democracia participativa não se confunde com a democracia direta ⁵⁸ – utilizada para designar a forma de governo em que o poder era exercido diretamente pelo povo, sem a presença de seus representantes ⁵⁹. Ao contrário, ela está ligada ao fortalecimento da democracia representativa por meio de mecanismos de participação da sociedade civil nas esferas institucionais, que incluem desde o *referendum* - mecanismo próprio da democracia direta – até os conselhos gestores com função deliberativa ou meramente consultiva. Para Taborda (*op. cit.*, p. 155), democracia participativa vem a ser “tudo o que torna ‘abertos’ e ‘públicos’ os procedimentos políticos e que preveja a intervenção de todos os interessados e de todas as formas sociais, até mesmo a utilização de ações judiciais para tutelar interesses coletivos”.

Dessa forma, a democracia participativa não se contrapõe à representativa, mas, ao contrário, ambas se combinam em situações de coexistência ou complementaridade, conforme Santos e Avritzer (2003). Segundo os autores, na coexistência a democracia participativa convive com a democracia representativa em diferentes níveis de governo (a democracia representativa no nível nacional coexistindo com a democracia participativa no nível local). Na complementaridade, democracia representativa e

luta por creches, moradia, desemprego e o movimento pelas “Diretas Já”. Como exemplos de movimento articulado, aponta o movimento feminista (movimento de mulheres negras, feminismo cristão, ecofeminismo), o movimento ecológico e o movimento negro.

⁵⁷ Não há indicação bibliográfica da obra no texto referido.

⁵⁸ Embora a Constituição Federal, ao definir as formas pelas quais o povo exerce a sua vontade, refira-se a duas formas: pela representação ou pela forma direta (art. 1º, parágrafo primeiro).

⁵⁹ Na verdade, com exceção de algumas experiências encontradas nos cantões da Suíça, o exercício do poder pela forma direta apenas teve lugar na antiguidade, onde os cidadãos se reuniam na ágora “com o objetivo de apresentar e ouvir propostas, denunciar abusos ou pronunciar acusações, e de decidir, erguendo as mãos ou mediante cacos de terracota, após terem apreciado os argumentos pró e contra apresentados pelos oradores. Quando o povo era reunido, escreve Glotz, o arauto amaldiçoava quem quer que procurasse enganar o povo, e para que os demagogos não abusassem de suas artes oratórias a assembléia permanecia todo o tempo sob o ‘olhar’ de Deus” (BOBBIO, 1986, p. 84).

democracia participativa se articulam de forma mais intensa, por meio do reconhecimento de que diferentes formas de procedimento participativo podem substituir parte do processo de representação e deliberação.

Esse é o caso do Brasil, em que a própria Constituição Federal prevê o exercício direto do poder pelo povo, em determinados casos (art. 1º, parágrafo primeiro), assim como formas de participação do usuário na administração direta ou indireta (art. 37, § 3º) e, no caso dos municípios, a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, inciso XII). No caso das políticas públicas urbanas, o Estatuto da Cidade ⁶⁰ dispõe sobre a adoção de procedimentos de participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade em diversas atividades de natureza administrativa e política (art. 2º, incisos II e XII; art. 4º, inciso III, alínea f; art. 40, § 4º, inciso I; e art. 43, por exemplo).

Na tentativa de encontrar um elemento comum a todas essas práticas, Taborda (*op. cit.*) identifica como características da democracia participativa as práticas de socialização da política e da atividade administrativa. Talvez uma melhor identificação desse elemento comum seja encontrada em Avritzer e Santos (2003), que se referem à incorporação de novos atores na política como um traço característico das democracias participativas nos países do cone Sul:

Assim, é possível mostrar que, apesar das muitas diferenças entre os vários processos políticos analisados, há algo que os une, um traço comum que remete para a teoria contra-hegemônica da democracia: os actores que implantaram as experiências de democracia participativa colocaram em questão uma identidade que lhes fora atribuída externamente por um Estado colonial ou por um Estado autoritário e discriminatório. Reivindicar direitos de moradia (Portugal), direitos a bens públicos distribuídos localmente (Brasil), direitos de participação e de reivindicação do reconhecimento da diferença (Colômbia, Índia, África do Sul e Moçambique) implica questionar uma gramática societária e estatal de exclusão e propor, em alternativa, uma outra mais inclusiva.

A ideia de que a democracia participativa é uma espécie de coordenação entre Estado e a sociedade civil com a finalidade de ampliar a participação de atores que, de outra forma, encontrariam dificuldade em veicular seus interesses na arena política ampara-se na ideia kantiana de aperfeiçoamento da república, como observa Taborda (*op. cit.*). Dado que a democracia é o único regime no qual se sustenta a forma

⁶⁰ Lei Federal 10.257/2001.

republicana de governo ⁶¹ - tanto uma quanto outra tem sua medida no grau de participação dos cidadãos nas decisões políticas: quanto mais ampla a participação mais forte é a república e mais democrático será o regime de governo ⁶², como ressalta Taborda (*op. cit.*, p. 149):

Com isso ganha relevância a “ótima participação” do soberano – o povo – em uma república, como condição essencial “para legitimação igualmente ótima das decisões políticas” e se cunha a fórmula: tanta participação quanto seja possível, tanta representação quanto seja necessário.⁶³

Pode-se, então, formular uma definição de democracia participativa como um modo de exercício da democracia representativa em que, ao lado da representação por uma classe política organizada em partidos e eleita de acordo com um procedimento previamente ajustado, a sociedade civil participa das decisões nas esferas político-administrativas do Estado, seja sob a forma direta, seja sob a forma de representação por indivíduos, associações ou grupos.

3.3.1 Formas de representação

A definição acima traz a necessidade de se analisar como se daria a representação da sociedade civil nas práticas participativas, que, evidentemente, difere da representação eleitoral, exercida nos moldes da democracia representativa. Uma boa análise é apresentada por Avritzer (2007), com base na moderna teoria da representação desenvolvida por Pitkin.⁶⁴ A autora parte da noção de representação posta por Thomas

⁶¹ Já que a alternativa seria o regime do despotismo.

⁶² Embora dentro dos limites procedimentais impostos pela democracia representativa, ainda que sob uma perspectiva deliberativa, HABERMAS (2003c:186) percebe como fundamental para o aprimoramento dos fluxos comunicacionais a constituição de esferas públicas autônomas com a participação cada vez maior das pessoas.

⁶³ Cf. MAIHOFFER, Werner. *Princípios de uma democracia em libertad*. In: HEYDE, Wolfgang (Org.) Manual de Derecho Constitucional. Tradução espanhola de Handbuch des Verfassungsrechts des Bundesrepublik Deutschland, Madrid: Marcial Pons, 1996, p. 268-269.

⁶⁴ PITKIN, F. Hanna. (1967), *The Concept of Representation*. Berkeley, University of California Press.

Hobbes e diretamente relacionada à representação na Grécia antiga, de forma a explicar a ideia de representação pela figura do *prosopon* (substituição de uma pessoa por outra) utilizada no teatro e do procurador, elaborada por Cícero ⁶⁵. Assim, a representação seria uma autorização dada a alguém para agir no lugar daquele que autoriza. Para Hobbes (*apud* AVRITZER, *ibid.*, p. 446), “a pessoa é o ator e aquele à quem pertencem as suas palavras é o autor, casos estes em que o ator age por autoridade”. Desenvolvendo essa ideia, Avritzer observa que, embora a ideia do procurador de Cícero envolva dois elementos, a autorização e a identificação, apenas o primeiro deles foi trabalhado por Hobbes e Putkin. Propõe, por conseguinte, a introdução do segundo deles na teoria das representações de Putkin, de forma que se teria também uma representação baseada na identificação entre representante e representado.

Além do elemento autorização, a moderna teoria da representação pressupõe dois outros: o monopólio e a territorialidade. À medida que o Estado moderno adquire o monopólio do poder sobre um território, as instituições representativas, que no medievo funcionavam em um sistema de superposição de soberanias (as decisões sobre aspectos da vida política se subordinavam a várias soberanias no mesmo território), passam a ter o monopólio da capacidade de deliberar no interior de um determinado território.

A partir desses elementos: autorização/afinidade, monopólio e territorialidade, Avritzer concebe três formas sob as quais o cidadão se faz representar, associando-as a três papéis políticos diferentes: o de agente, de advogado e de partícipe. A primeira delas, relacionada à figura do agente, é a **representação eleitoral**. Essa é a forma clássica de representação, que constitui a base da democracia representativa, e sua legitimidade decorre do próprio processo eleitoral. Dentre as três, é a única que reúne os três elementos da representação acima citados: a autorização, o monopólio e a territorialidade.

A segunda forma é a **representação pela advocacia**, característica do ativismo político. Nesse caso, a legitimidade do mandato decorre da afinidade resultante da identificação de discursos e ideias entre representante e representado. Embora na origem estivesse ligada à escolha do representante, que deveria agir de acordo com instruções

_____ (1983), “Hobbes Concept of Representation”, in P. T. King (ed.), *Thomas Hobbes: Critical Assessments: Politics and Law*. London, Routledge (vol. 3).

⁶⁵ A ideia do procurador é assim definida por Avritzer (2007, p. 446) : “o procurador representa o seu cliente ao desempenhar três papéis distintos: ‘o meu, o do meu oponente e o do árbitro’ (Cícero, 1942, cap. III: 104-105, tradução do autor). Em Cícero, a ideia de representação envolve dois elementos: o da identificação e o da autorização.

precisas do representado, o papel dessa representação na advocacia de causas públicas ou privadas acabou deixando de lado esta escolha, de forma que hoje “organizações não-governamentais que trabalham causas fora dos seus estados nacionais defendem atores que não as indicaram para tal função, como é o caso da Anistia Internacional ou do Greenpeace. (*ibid.*, p.456).

Finalmente, uma terceira forma é a **representação da sociedade civil**, em que o representado delega autorização para atores com experiência no tema. A representação, neste caso, se dá pela escolha dos representantes por meio da finalidade (afinidade) ou de um processo eleitoral (autorização). O que a distingue das demais – especialmente da representação eleitoral - é que tanto os representantes quanto os representados têm características muito específicas, relacionadas a um tema em particular. Assim, os representantes são escolhidos entre atores da sociedade civil que se agregam - em função da solidariedade e de interesses parciais - por meio de associações civis. A legitimidade da representação tem sua origem em uma afinidade temática e decorre “da legitimidade do representante entre outros atores que atuam da mesma maneira que ele. Neste sentido, a questão das identidades parciais na política reassume um novo papel que foi, de alguma maneira, abolido pela política moderna” (*ibid.*, p. 458).⁶⁶ Nesse tipo de representação não há uma estrutura de monopólio territorial, já que a capacidade de decidir é partilhada com outras instituições presentes no mesmo território. Tampouco vale a lei que determina que o voto de todos os indivíduos deve ter exatamente o mesmo peso - que constitui o pressuposto da igualdade matemática dos representados, referido por Locke e Rousseau.

A questão colocada por Avritzer é justamente a necessidade de se reduzir a preocupação com a legitimidade dessas novas formas de representação e redirecionar o foco de interesse para a forma como elas devem se combinar no sistema político para possibilitar o máximo de participação da sociedade civil no processo democrático.

3.3.2 Alguns modos de participação

⁶⁶ AVRTIZER (2007, p. 461) se refere, como ele próprio esclarece, ao papel das diferentes formas de representação corporativa existentes na Europa até o começo do século XX e que foram diluídas no sistema de representação individual.

Existem inúmeras tipologias que classificam os modos pelos quais a sociedade civil participa do exercício do poder. Taborda (*op. cit.*, p.156) propõe uma tipologia da participação que distingue a participação funcional da institucional. A primeira seria aquela pela qual o cidadão intervém “nos procedimentos preparatórios de planos e de atos administrativos” com a “função de fornecer informações às autoridades e de servir como instrumento de pressão”, além de contribuir para a publicidade das decisões. A participação institucional (orgânica), por sua vez, corresponderia àquela na qual a sociedade civil participa na própria estrutura político-administrativa do Estado, em vários níveis.

A distinção entre a participação *uti singuli*, por meio da qual o cidadão participa na condição de titular de direitos e interesse próprios, e a participação *uti cives*, quando ele participa como membro da coletividade, na defesa não só de interesses mas também do interesse geral, é colocada por Correia (1990). O autor também se refere à participação direta ou indireta, em que os cidadãos manifestam sua vontade diretamente ou por meio de representantes ou delegados, respectivamente.

É novamente Nogueira (*op. cit.*) quem nos fornece uma distinção importante para este trabalho. Ele distingue, a partir do conceito de participação cidadã, trabalhado por Teixeira (2001), a participação como recurso gerencial da participação como construção política. Para Teixeira, a participação cidadã constitui-se de dois elementos, muitas vezes colocados em confronto: a intenção de participar do processo político-social para defender valores e interesses particulares, de um lado, ou para afirmar valores que integram a cidadania, relacionados à universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidade e deveres.

A diferença entre ambos os modos de participação propostos por Nogueira estaria fundamentalmente na vinculação da participação a um sentimento ético-político ou cívico. Para Nogueira, as práticas de participação em que a sociedade civil se limita a compartilhar decisões governamentais, garantir direitos, interferir na elaboração orçamentária ou fornecer sustentabilidade para certas diretrizes, são exemplos de **participação gerencial**, pois se concentram na obtenção de vantagens e resultados e não na modificação das relações de poder ou dos padrões estruturais da sociedade. A **participação como construção política**, por outro lado, mesmo que concebida inicialmente como uma participação gerencial, pressupõe a articulação entre as práticas participativas e a ação política, por meio de “conexões dinâmicas e criativas”. Esse tipo de participação requer da comunidade que “tenha uma cultura ético-política forte” e

“condições de deliberar em esferas predominantemente argumentativas” (NOGUEIRA, *op. cit.*, p. 156-162):

Participar é também fazer-se presente no debate público democrático, no qual os pontos de vista se explicitam e se formatam os consensos fundamentais, nos quais se constituem as opiniões, armam-se as lutas pela hegemonia e delinea-se, em maior ou menor dose, uma ideia de ordem pública e de comunidade política.

Trata-se, portanto, da ampliação da cidadania pelo exercício das práticas democráticas. Parece ser esta a chave para entender como as forças sociais poderiam interferir nas políticas públicas conduzidas pelo Estado, imprimindo-lhes a racionalidade da síntese, a que se refere Lefebvre. Todavia, como já mencionado, esse modo de participação exige dos cidadãos que estejam imbuídos de um sentimento ético-político e capacitados a exercerem as práticas argumentativas, caso contrário, a participação se reduzirá a uma prática gerencial. No próximo item veremos como a esfera pública pode interferir na construção da participação política.

3.4 A APROPRIAÇÃO DO CONCEITO DE ESFERA PÚBLICA PELA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Embora os termos **esfera pública** e **espaço público** sejam utilizados de forma indistinta por muitos autores, é importante para a finalidade deste trabalho distingui-los. Na Ciência Política, é recorrente a utilização do termo **espaço público** para indicar um espaço onde os atores sociais e o Estado encontram-se para discutir temas relacionados às políticas públicas. Essa utilização do termo tem por base o conceito de espaço público como uma **arena** onde diversos atores políticos interagem, o que o diferencia, a princípio, do conceito de esfera pública, concebida por Habermas. Embora relacione a esfera pública ao “espaço social gerado no agir comunicativo”, Habermas se preocupa em defini-la como uma **rede de comunicação** onde os “fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos”, que acabam sendo filtrados para o interior do sistema político, formado pelo complexo parlamentar, administrativo e jurídico (Habermas, 2003c, p. 92). Assim, embora reconheça que elas ainda estão muito ligadas a espaços concretos de um público presente, o autor afirma que

Quanto mais elas se desligam de sua presença física, integrando também, por exemplo, a presença virtual de leitores situados em lugares distantes, de ouvintes ou espectadores, o que é possível através da mídia, tanto mais clara se torna a abstração que acompanha a passagem da estrutura espacial das interações simples para a generalização da esfera pública. (HABERMAS 2003b:93)

Dáí porque não nos parece apropriada a utilização dos dois termos – esfera pública e espaço público – de forma indistinta. Enquanto a noção de esfera pública remete a uma rede de comunicações – classificada em três níveis, de acordo com sua densidade de comunicação, complexidade organizacional e alcance⁶⁷ – o termo espaço público é utilizado na Ciência Política para designar uma arena de interação social para discussão de temas políticos. Ao distinguir os dois conceitos, Brasil (2004, p. 36) afirma que

Os espaços públicos referem-se às instâncias autônomas de debates e negociações entre atores societários, podendo incluir a formulação de proposições a serem postas em circulação na esfera pública. As esferas públicas, por sua vez, assumem o papel de mediação entre os diferentes domínios, bem como de publicização das questões e problemas, correspondendo às estruturas comunicacionais generalizadas, como a mídia.

A noção de que o espaço público seria limitado às instâncias **autônomas** de debates traz à baila uma questão: com a institucionalização das práticas de democracia participativa pela Constituição Federal de 1988, surgiram inúmeros espaços ou instâncias (conselhos, fóruns, conferências, debates, audiências e consultas públicas) nos quais, em maior ou menor grau, atores da sociedade civil passaram a interagir com atores estatais em práticas discursivas e/ou deliberativas. Teixeira (2000) utiliza para designar esses espaços o termo **canais institucionais de participação** e os diferencia dos mecanismos de participação, assim chamados os instrumentos judiciais, administrativos, parlamentares e simbólicos pelos quais o cidadão ou as organizações podem acionar o Poder Público para exigir o cumprimento de obrigações ou cobrar responsabilidades por omissões. Os canais de participação seriam, portanto, os espaços

⁶⁷ Habermas (2003c, p. 107, grifo do autor) distingue tipos de esfera pública, de acordo com os critérios acima mencionados: “esfera pública **episódica** (bares, cafés, encontros na rua), esfera pública da **presença organizada** (encontros de pais, público que frequenta o teatro, concerto de Rock, reuniões de partidos ou congressos de igrejas) e esfera pública **abstrata**, produzida pela mídia (leitores, ouvintes e espectadores singulares e espalhados globalmente).”

nos quais interagem de forma institucionalizada os atores da sociedade civil e o Estado para formulação e controle das políticas públicas ⁶⁸.

Os principais canais de participação da sociedade civil nas instâncias político-administrativas do Estado são os orçamentos participativos e os conselhos gestores, que constituem, segundo Lüchmann (*op. cit.*, p. 83) “mecanismos alternativos de tomadas de decisões acerca das ações do Estado na definição e provisão dos serviços públicos”. De acordo com a autora (*op. cit.*, p. 72)

a participação da sociedade civil nos espaços institucionais vem propiciando – concomitantemente às ações de denúncia e tematização dos problemas na esfera pública – uma ampliação dos valores e práticas democráticas para o conjunto das instituições políticas e sociais (partidos, ONGs, sindicatos, agências estatais), provando alterações no quadro jurídico-legal (ALVAREZ 1996).

O significativo incremento da participação da sociedade civil nas instâncias institucionalizadas do Estado, na América Latina e em especial no Brasil, levou Santos e Avritzer (2003) a falarem de uma “redefinição do significado cultural da democracia” ⁶⁹, na medida em que ela passa a se ligar muito mais a formas alternativas de práticas políticas do que à simples alternância de detentores das posições de poder político. Nessa linha de pensamento, alguns autores sugerem adaptações ao modelo de democracia deliberativa proposto por Habermas de forma a aplicá-lo à democracia participativa. Avritzer e Costa (2004, p. 722-723) propõem que o conceito de esfera pública seja entendido, no contexto da democracia participativa, não como um *locus* específico na topografia social, mas compreenda “um contexto de relações difuso no qual se concretizam e se condensam intercâmbios comunicativos gerados em diferentes campos da vida social”, o que incluiria os públicos participativos e deliberativos. Para eles, o contexto diferenciado em que se consolidou a democracia na América Latina exige a presença de formas institucionais pelas quais “os temas, posições e argumentos

⁶⁸ O texto constitucional prevê várias formas de participação da população nas decisões políticas, em especial no art. 10, art. 29, inciso XII, art. 58, inciso II, art. 187, art. 194, parágrafo único, inciso VII, art. 198, inciso III, art. 204, inciso II, art. 206, inciso VI e art. 79 e 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ADCT.

⁶⁹ No caso do Brasil, os autores citam como retrato desta resignificação política a adoção da democracia participativa por meio do orçamento participativo, em Porto Alegre, prática que acabou sendo disseminada para outros municípios brasileiros.

trazidos pelos novos atores sociais”⁷⁰ consigam penetrar no Estado e, ao mesmo tempo, possibilitem aos cidadãos controlá-lo.

A introdução - no modelo de democracia deliberativa - da variável **participação da sociedade civil na esfera político-administrativa do Estado** representa uma nova forma de influência da esfera pública no sistema político. Assim, ao invés de atuar “indiretamente na autotransformação do sistema político constituído como um Estado de direito” (HABERMAS, 2003c, p. 105), a sociedade civil participa diretamente do sistema político, contribuindo com sua capacidade de produzir “um saber alternativo e de preparar traduções próprias, apoiando-se em avaliações técnicas especializadas”, como reconhecido pelo próprio autor (*ibid.*, p. 106).

Pinto⁷¹ (*apud* Losekann, *op. cit.*, p. 56) faz uma distinção importante para o debate acerca da constituição de uma esfera pública a partir da participação da sociedade civil na esfera político-administrativa do Estado. Ela separa as situações em que os atores sociais são chamados a participar pelo próprio Estado daquelas em que a participação se origina de um processo conduzido pela própria sociedade civil. A autora entende que no primeiro caso a atuação dos atores sociais ficaria limitada, enquanto no segundo caso a participação poderia ser apta a constituir uma esfera pública. Pinto cita como exemplo de participação que conduz à formação da esfera pública as conferências nacionais sobre políticas públicas, que “têm atrás de si uma formidável organização da sociedade civil, com diferentes características” e que traduzem os resultados da luta de movimentos sociais.

Essa discussão revela-se importante justamente porque o cenário político dos últimos anos, ao mesmo tempo em que revela uma crescente participação da sociedade civil nos canais instituídos pelo Estado, se ressentia da desmobilização da sociedade civil nas esferas públicas, levando alguns autores a diagnosticarem uma crise da participação da sociedade civil (DAGNINO, 2002; LÜCHMANN, 2002; GOHN 2012). As manifestações populares que tomaram conta do país no ano de 2013 e levaram milhares

⁷⁰Um dos novos atores sociais, que entra em cena na década de 1990, é a organização não-governamental, que passa, em muitos casos, a articular-se politicamente em nível global. No início do século XXI aparecem os movimentos sociais globais, a exemplo do Fórum Social Mundial. Na análise de Massey (2012), as lutas afirmativas de direitos ganham força em decorrência da sua capacidade de expandir-se e conectar-se com outras lutas, construindo, por meio do encontro de suas respectivas multiplicidades, equivalências que ultrapassam o local e passam a constituir uma causa comum.

⁷¹ PINTO, Céli. As conferências nacionais no governo Lula: limites e possibilidades da construção de uma esfera pública. Trabalho apresentado no **XXX Encontro Anual da ANPOCS**, 2006.

de pessoas às ruas certamente vêm impor um novo rumo a essa discussão, na qual o ciberativismo tem papel de destaque ⁷². Todavia, ainda é muito cedo para afirmar que esses movimentos produzirão um efetivo engajamento na luta por demandas sociais. O fato de os manifestantes de um mesmo evento trazerem reivindicações ligadas a temas dos mais díspares leva à constatação de que existe uma insatisfação latente por parte dos cidadãos, que não conseguiram ainda se organizar em torno de projetos sociais ou políticos.

Entre as causas apontadas para a propalada crise da participação da sociedade civil ⁷³ estaria a própria atuação da sociedade civil nos canais instituídos pelo Estado, vista por alguns autores como um fator de cooptação dos atores sociais, que teriam agora sua atuação regulada:

A institucionalização das ações coletivas impera no sentido já assinalado como regularização normativa, com regras e espaços demarcados e não como um campo relacional de reconhecimento. A possibilidade de emancipação fica confinada aos espaços de resistência existentes. Resta o consolo de que, a médio ou longo prazo, isso poderá gerar aprendizado sociopolítico para os movimentos sociais e contribuir para a construção de valores, vindo a desenvolver uma cultura política alternativa ao que está posto. (GOHN, 2012, p. 65)

Assim, é importante não perder de vista que, apesar do otimismo de vários autores, entre eles Avritzer e Santos (2003), que consideram inaugurada uma nova era democrática no país, existe o risco de que, sob esse novo arranjo institucional, a participação da sociedade civil nas esferas político-administrativas do Estado acabe perdendo autonomia pelo enfraquecimento da sua capacidade de resistir à pressão do poder institucionalizado, representado pelas instituições político-partidárias e os

⁷² O ciberativismo, de acordo com Silva e Paiva (2013, p. 10) potencializa as lutas sociais, independentemente do seu objeto, e favorece o processo de apoderamento e o exercício da cidadania: “as pessoas não se politizam apenas porque sofrem com determinadas injustiças sociais. Engajam-se nas lutas ao se reconhecerem como atores sociais que podem e devem se articular na busca pelo cumprimento dos direitos civis, na luta por melhores condições de trabalho, entre outras razões públicas.”

⁷³ As causas apontadas para essa crise são muitas. Alguns a atribuem à ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo (municipal, estadual e federal), que teria atraído os líderes dos movimentos sociais para os quadros funcionais do Estado. Lüchmann (2002) enxerga uma das causas no processo de multiplicação das organizações sociais, que passaram a abarcar funções filantrópicas, assistenciais, desenvolvimentistas, de promoção social, de autoajuda, de promoção da cidadania, de denúncia e de intervenção nas políticas públicas, entre outras, a causa dessa crise. Para ela, a criação de um quadro de diversidade tão grande criaria uma indefinição de papéis (entre sociedade civil e Estado) e dificultaria para os movimentos sociais a sua autoidentificação, o que poderia explicar – ao lado de outros fatores – o enfraquecimento da autonomia dos movimentos sociais – entre eles o associativismo de bairro – a partir dos anos 1990.

grupos de interesses que elas representam e pelos técnicos que integram o quadro funcional do Estado. O grande perigo a ser enfrentado pelas novas práticas de participação é que a coordenação entre os atores da sociedade civil e o Estado se reduza a um procedimento formal, em que o debate argumentativo se esvaia, seja pela cooptação de interesses, seja pela incapacidade dos atores sociais de veicularem suas pretensões de forma articulada e efetiva. A respeito, Avritzer e Santos (2003) reconhecem que os atores sociais podem vir a ser neutralizados ou cooptados, dissolvendo-se a sua capacidade de resistência. Para eles, existiria o risco de “integração dos procedimentos participativos em contextos institucionais que lhes retiram o potencial democrático e de transformação das relações de poder.”

Quanto à possibilidade de que os atores sociais sejam chamados a participar, mas não consigam interferir no processo decisório em razão do fechamento da esfera político-administrativa a novas formas de tomada de decisões, Nogueira reconhece que os canais de participação podem vir a reproduzir os procedimentos burocráticos, de forma a manter as decisões subordinadas a deliberações técnicas e arranjos políticos:

O fórum participativo transforma-se em algo artificial, instrumental. Essa é uma opção muito utilizada – conscientemente ou não – pelos que fomentam a participação para fins de legitimação. Convocam-se reuniões não para que elas decidam ou façam escolhas efetivas, mas para que sancionem o que já está decidido num plano técnico, administrativo ou partidário prévio. (NOGUEIRA, 2011, p. 160)

Essa preocupação é sentida por Dagnino (*op. cit.*, p. 301), para quem, ainda nos casos em que a participação da sociedade civil venha efetivamente ocorrendo, é importante atentar para o fato de que “não é a participação da sociedade civil que asseguraria, sem mais, este caráter [de democracia participativa], mas sim o conteúdo concreto das políticas em questão”.⁷⁴

⁷⁴ Tatagiba (2002), em estudo sobre o papel dos conselhos gestores de formulação de políticas públicas no país, concluiu que, conquanto esses órgãos estejam destinados a assumir funções deliberativas, a maioria dos conselheiros acaba participando de forma acrítica das decisões. Ao abordar a participação da sociedade civil nos conselhos gestores de Maringá (PR), Tonella (2004, p. 146) entende que tanto os “altos índices de consenso” como o funcionamento “bastante harmonioso” revelados pelos entrevistados indicariam uma percepção, por parte dos atores que interagem nesses espaços, de que “o conflito era indesejável, pois lidavam com questões envolvendo os interesses coletivos. Uma pessoa que ‘semeasse’ desavenças deveria ser vista, segundo eles, como estando prejudicando os interesses comuns”. Essa percepção, de acordo com a autora, poderia ter suas raízes em elementos culturais, que traduzem a imagem do brasileiro como um povo “cordial e avesso ao conflito”. Todavia, um importante dado obtido nas pesquisas realizadas em Maringá indica que as divergências, de acordo com a maioria dos entrevistados, ocorriam quando estavam em debate matérias relacionadas ao orçamento e fundo público (37%) e à realização de convênios (17%), o que poderia sinalizar sua relação com a disputa pela alocação de recursos financeiros.

A análise da experiência do município de Porto Alegre, pioneiro na implementação de práticas participativas na formulação de suas políticas públicas, entre as quais a de regularização fundiária, poderá lançar luz sobre essa discussão. A argumentação desenvolvida nos próximos capítulos se baseia no pressuposto – construído a partir das referências acima descritas – da existência de uma esfera pública que também compreenda os públicos participativos e deliberativos. Esses, por sua vez, atuariam na esfera político-administrativa do Estado em espaços públicos que aqui serão chamados, de acordo com a denominação de Teixeira (2000) de canais institucionais de participação.

4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL EM PORTO ALEGRE

Ao estudar as políticas públicas de habitação no município de Porto Alegre no século XX, Alfonsin (2000) mostra como o início do século foi marcado pela ideia de invisibilização e expulsão da população de baixa renda dos centros da cidade. As políticas habitacionais que se seguiram mantiveram o padrão de exclusão espacial até a última década do século, quando esse quadro se reverteu a partir da afirmação do direito à cidade e das políticas de regularização fundiária:

as políticas de Regularização Fundiária, especialmente as conduzidas com uma concepção pluridimensional, incidem, sim, sobre o problema da segregação, apontado como um efeito perverso do modelo anterior, amenizando-o de forma significativa. (...) O respeito aos direitos humanos e a busca pela qualidade de vida da população de baixa renda atingida por esses projetos são aspectos indissociáveis da Regularização Fundiária, e ninguém ousaria dizer que esses efeitos não impactam na diminuição da segregação urbana tal como a definimos aqui. (ALFONSIN, *ibid.*, p. 198)

Para a autora, a regularização fundiária – entendida como um novo modelo de política habitacional – implica na ampliação dos direitos de cidadania na medida em que reconhece a **autoprodução** de moradias realizadas pela população de baixa renda como uma dimensão importante da construção da cidade: “Ao invés de invisibilizar, expulsar e perseguir os territórios de moradia de população de baixa renda, a nova política habitacional valorizava os investimentos feitos na construção da casa, às vezes ao longo de gerações de uma mesma família.” (*ibid.*, p. 198)

As conclusões a que chegou pela análise da política de habitação em Porto Alegre, como ela afirma, permitem generalizações e servem para explicar, em boa parte, a política habitacional conduzida pelo Governo Federal ao longo do século passado. Em sentido inverso, uma breve passada de olhos sobre a política nacional de regularização fundiária e de habitação na última metade do século XX mostra-se útil para contextualizar a política de regularização fundiária conduzida pelo município de Porto Alegre nos dias atuais.

4.1 A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL E SEUS MARCOS LEGAIS: O ESTATUTO DA CIDADE, A MEDIDA PROVISÓRIA 2.220/2001 E A LEI 11.977/2009

A regularização fundiária está diretamente associada ao fato de que a política habitacional conduzida pelo país durante o século passado não foi capaz de acompanhar a crescente necessidade de moradia decorrente do processo de urbanização por que passou o país e que se acelerou a partir da década de 1960 ⁷⁵. A criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964, coincidiu com os primeiros efeitos da urbanização acelerada e mostrou, pela primeira vez, a preocupação do Estado com a concessão de crédito imobiliário para aquisição da casa própria e instalação de infraestrutura básica de saneamento (RUSSO; SPAREMBERGER e RAMMÉ, 2011). Contudo, o sistema de financiamento habitacional apenas disponibilizava recursos para aquisição da moradia, sem qualquer preocupação com o planejamento urbanístico e com o controle dos parâmetros urbanísticos das edificações. Assim, os prédios – que obedeciam a um modelo padrão, sem adaptações às características próprias dos terrenos - eram erguidos na periferia, provocando a segregação espacial da classe operária. Essa falta de planejamento levou ao surgimento de grandes aglomerações, ao redor das quais se consolidaram assentamentos precários, iniciando-se o processo de urbanização excludente e desorganizada.

Na década de 1980, o país foi assolado por um processo hiperinflacionário sem precedentes na economia brasileira. A crise econômica levou a um retrocesso na política habitacional, marcado pela extinção do BNH e o fim do subsídio à moradia popular, o que agravou profundamente o déficit habitacional. De acordo com Maricato (2008) “na década de 80, quando o investimento em habitação social foi quase nulo, a taxa de crescimento da população que mora em favelas triplicou em relação à população urbana em seu conjunto.” Insegurança quanto à posse, inexistência de acesso aos serviços básicos de saneamento, ruas não pavimentadas, dificuldade ou inexistência de linhas de transporte público, inacessibilidade ao sistema de financiamento e outras mazelas

⁷⁵ De acordo com Brito (2006), em 1920, apenas 17% da população brasileira (4,6 milhões de um total de 27,5 milhões de habitantes) residia em cidades, das quais apenas 74 tinham mais do que vinte mil habitantes. É na segunda metade do século XX que tem curso o acelerado processo de urbanização do país.

passaram a ser enfrentadas diariamente por grande parte da população excluída da oferta legal de moradia.

No final da década de 1980, ganha força - em grande parte em razão do fortalecimento dos movimentos sociais - um discurso direcionado à regularização dos assentamentos precários, baseado em princípios religiosos, éticos e humanitários, mas também em motivos de ordem político-social, econômica e ambiental, conforme enfatiza Fernandes (2002). Esse discurso – fundado na afirmação do direito à cidade e na reação ao modelo de submissão do Estado ao mercado imobiliário privado – era propagado, principalmente, pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana MNRU, e culminou com a inclusão, por meio de uma emenda de iniciativa popular, de um capítulo destinado à Política Urbana no texto da Constituição Federal de 1988 ⁷⁶.

A estabilização econômica proporcionada pelo Plano Real (1994) levou à retomada do estado de confiança no país e ao aquecimento do mercado econômico, o que permitiu um maior investimento do Estado nas políticas sociais. Todavia, apesar dos esforços direcionados à abertura de financiamentos para a aquisição da casa própria, não se observava, ainda nesse período, uma evolução no tratamento da questão da moradia, compreendida até então mais como um ativo financeiro do que como um direito social. Podemos dizer que a desvinculação entre moradia e renda aconteceu efetivamente com a promulgação da Emenda Constitucional 26/2000, que incluiu o direito à moradia entre os direitos sociais, como visto no primeiro capítulo. O reconhecimento do direito à moradia como um direito autônomo e, portanto, desvinculado da capacidade aquisitiva do cidadão - é acompanhado, no âmbito da política de regularização fundiária, pela aprovação do Estatuto da Cidade (EC) ⁷⁷ e pela edição da Medida Provisória (MP) 2.220/2001, que institui a concessão de uso especial para moradia ⁷⁸.

⁷⁶ Art. 182 e 183.

⁷⁷ Lei 10.257/2001.

⁷⁸ Embora a concessão do direito real de uso de imóveis públicos já estivesse prevista tanto no Decreto Federal 217/1967 (art. 7º) quanto no Estatuto da Cidade (art. 4º, § 2º e art. 48) para a regularização fundiária de interesse social e implementação de programas habitacionais de interesse social, respectivamente, a grande inovação trazida pela MP 2.220/2001 foi o reconhecimento da legitimação da posse como um **direito** do ocupante e não como uma faculdade do Poder Público.

O EC veio regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, reunindo uma série de normas que concretizam a função social da sociedade e fornecendo instrumentos que permitem ao Poder Público interferir no ordenamento e desenvolvimento das cidades. As diretrizes gerais da política urbana, reconhecidas no Estatuto da Cidade, ao lado dos princípios constitucionais da função social da cidade, proteção ao direito da moradia e proteção ao meio ambiente ⁷⁹ orientam a definição do conteúdo mínimo do direito à cidade, que compreende o direito das presentes e futuras gerações à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer ⁸⁰. A regularização fundiária é tratada pelo EC não só como instrumento jurídico e político, mas como diretriz da política urbana ⁸¹ – voltada à garantia do direito à cidade. Outra diretriz da política urbana estatuída pelo EC é a participação da sociedade civil na formulação, execução e acompanhamento das políticas urbanas, por meio de uma série de diretrizes e instrumentos ⁸².

⁷⁹ Art. 182, *caput*, art. 6º e art. 225, *caput*, da Constituição Federal, respectivamente.

⁸⁰ Art. 2º., inciso I.

⁸¹ Art. 4º, inciso V, alínea “q” e art. 2º, inciso XIV, respectivamente, do Estatuto da Cidade.

⁸² O EC estabelece, em seu art. 2º, entre as diretrizes gerais da política urbana: (1) gestão democrática da cidade por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (inciso II); (b) cooperação entre governo, iniciativa privada e demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social (inciso III); (3) audiências do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população (inciso XIII). O artigo 4º do EC, por seu turno, elenca entre os instrumentos da política urbana a gestão orçamentária participativa (inciso III, alínea “f”) e determina que todos os instrumentos aplicados pelo Poder Público e que demandem dispêndio de recursos deverão ser objeto de controle social, garantida a participação das comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil (art. 4º, § 3º). Com o fim de propiciar controle popular das ações estatais no âmbito urbanístico, o EC impõe ao Município a obrigação de dar publicidade ao Estudo do Impacto de Vizinhança (artigo 37, § único). No artigo 40, § 4º - que cuida do processo de elaboração e fiscalização da implementação do Plano Diretor -, o EC cria para os Poderes Legislativo e Executivo a obrigação de promover audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade (inciso I), e de dar publicidade e permitir o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (incisos II e III). O EC destina, ainda, o seu Capítulo IV para o tema da gestão democrática da cidade: no art. 43 elenca os instrumentos disponíveis para garantia da participação popular na gestão urbanística, a saber: (1) os órgãos colegiados de política urbana em todos os níveis da federação; (2) debates, audiências e consultas públicas; (3) conferências; (4) iniciativa popular de projetos de lei, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A concessão de uso especial para fim de moradia, instituída pela MP 2.220/2001, já constava do projeto de lei do Estatuto da Cidade ⁸³. Todavia, todos os dispositivos que disciplinavam o instituto foram vetados, ao fundamento de que continham imprecisões que traziam riscos à sua aplicação ⁸⁴. Com a edição da MP 2.220/2001, que reproduziu o conteúdo dos dispositivos vetados com algumas alterações, o Poder Público passou a ter não apenas a faculdade, mas o dever de legitimar a posse do ocupante de imóvel público que preencha os requisitos previstos em lei ⁸⁵. Na hipótese de recusa ou omissão da Administração em conceder o título de legitimação da posse – que será objeto de registro no cartório de registro de imóveis – cabe ao particular recorrer ao Poder Judiciário ⁸⁶. A MP 2.220/2001 cria, ainda, a obrigação do Poder Público de remover o ocupante, nos casos em que a ocupação representar risco à sua vida ou à sua saúde, garantindo-lhe o exercício do direito de titularizar sua posse em outra área ⁸⁷. A respeito, comentam Aguiar e Borba (2007, p. 200):

(...) de forma inédita no Sistema Jurídico Nacional, tem-se uma espécie normativa que impõe um dever ao Estado de regularizar a posse da terra, urbanizar ou colocar à disposição do concessionário uma habitação. No Direito pátrio, as disposições normativas existentes sempre trataram a

⁸³ Seção VI, art. 15 a 20.

⁸⁴ Um dos motivos para o veto era a preocupação com a possibilidade de a lei levar à interpretação que permitisse a ocupação de edificações públicas, imóveis públicos afetados ao uso comum do povo, como praça e ruas ou ainda imóveis considerados de importância para a defesa nacional, destinados a obras públicas ou em áreas de preservação ambiental. Outra razão apontada foi o fato de que, de acordo com a redação do Estatuto da Cidade, não havia data limite para a aquisição do direito, o que tornaria permanente um instrumento apenas justificado pela necessidade de solucionar o passivo de ocupações irregulares. Essa omissão foi suprida na redação da MP 2.220/2001, que estabelece como data-limite da ocupação, para o exercício do direito de concessão de uso, o dia 30 de junho de 2001 (art. 1º, *caput*). Finalmente, um terceiro motivo para o veto, que também restou afastado na MP 2.220/2001, foi a ausência de definição de um prazo razoável para que a Administração decidisse os pedidos de concessão de uso especial de moradia, o que teria como efeito o ajuizamento de um grande número de ações perante o Judiciário antes mesmo de submetido o pleito à Administração. A MP 2.220/2001 determina que o prazo para análise do pedido pela Administração é de doze meses (art. 6º, § 1º).

⁸⁵ Os requisitos legais são: ter a posse mansa e pacífica por cinco anos ininterruptos de imóvel público com área máxima de duzentos e cinquenta metros quadrados, utilizá-lo para moradia própria ou da própria família e não ser proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural (art. 1º da MP 2.220/2001).

⁸⁶ Art. 6º.

⁸⁷ Art. 4º.

legalização administrativa como uma faculdade do Poder Público – a expressão de um ato discricionário.

A edição da MP 2.220/2001 marcou o início de uma mudança da orientação das políticas públicas nacionais na área de regularização fundiária/habitacional e o marco legal que consolidou no ordenamento infraconstitucional uma nova concepção do direito à moradia. Não mais visto como simples possibilidade de aquisição da casa própria por meio de financiamentos públicos, esse direito passa a ser associado à necessidade de segurança da posse e se desvincula definitivamente da renda salarial, tornando-se, assim, um direito autônomo⁸⁸. Faltava, contudo, estabelecer um marco legal para a regularização fundiária, ainda submetida ao procedimento da Lei do Parcelamento do Solo⁸⁹.

Apesar da edição da Lei 9.785/1999, que alterou a Lei do Parcelamento do Solo⁹⁰, permitindo, em algumas situações, a flexibilização de parâmetros para o registro do loteamento (como, por exemplo, a dimensão dos lotes e as áreas mínimas destinadas a sistema de circulação, implantação de equipamentos urbanos e comunitário e espaços livres de uso público⁹¹), o quadro legal vigente ainda não fornecia solução para os problemas fundiários e urbanísticos que emperravam a regularização dos loteamentos já constituídos de fato. A regulamentação da matéria se fazia necessária principalmente para orientar os Municípios face à dificuldade em compatibilizar toda a legislação ambiental e urbanística de forma a promover a regularização fundiária plena. Ainda quando se buscava a via judicial, poucos eram os resultados exitosos, diante da resistência dos aplicadores do direito em fazer uma leitura teleológica das normas e

⁸⁸ Essa mudança de orientação também ocorre no plano internacional, o que se torna claro a partir de iniciativas do Programa Habitat da ONU, como a Campanha Global pela Boa Governança Urbana e a Campanha Global pela Segurança da Posse. Na verdade, o fracasso das tentativas de reverter o crescimento acelerado das cidades, objeto da Conferência Habitat I, levou à substituição do posicionamento que defendia um esforço de reversão da migração campo-cidade pelo atual, que propõe a adoção de medidas para melhoria das condições de vida nas cidades.

⁸⁹ Lei 6.766/1979.

⁹⁰ A título de informação, é relevante assinalar que se encontra em votação na Câmara Federal o projeto de lei 3.057/2000, que propõe uma série de alterações na Lei de Parcelamento do solo (Lei 6.766/79). Entre essas alterações estão a criação de novas formas de parcelamento do solo, como o loteamento fechado - que vem sendo objeto de amplas discussões pelos urbanistas e juristas - e o licenciamento urbanístico integrado, que visa unificar os licenciamentos urbanístico e ambiental, tornando o processo mais racional e ágil.

⁹¹ Art. 4º, incisos I e II e parágrafo primeiro.

princípios esparsos na legislação que permitisse equacionar o sentido da norma legal ao sentido de justiça. Esse insucesso pode ser explicado, em parte, pela dificuldade encontrada pelo Poder Judiciário em “aplicar princípios quando há regras que pareçam contrárias a eles”, invertendo, assim, a lógica que norteia a interpretação das regras e princípios do ordenamento jurídico, como enfatiza Mattos (2009, p. 176)⁹². Para Fernandes, a resistência por parte dos aplicadores do direito se deve, muitas vezes, a fatores de natureza ideológica, que embasam um discurso no qual a preservação do meio ambiente é contraposta às iniciativas de regularização fundiária:

Da mesma forma, argumentos de ordem ambiental são, cada vez mais, utilizados para justificar a oposição – frequentemente de cunho ideológico – às políticas sociais de regularização fundiária. Em que pese o papel fundamental que a instituição tem tido na construção de uma ordem pública no Brasil, o próprio Ministério Público, com frequência, opõe valores ambientais a outros valores sociais – como o direito social, constitucional de moradia –, mesmo em áreas urbanas (públicas e privadas), onde os assentamentos humanos já foram consolidados ao longo de várias décadas de ocupação informais. (FERNANDES, 2007, p. 46)

Nesse contexto foi editada a controversa Lei 11.977/2009⁹³, que representou um passo adiante na política de regularização fundiária, mas foi severamente criticada por especialistas em razão da instituição do Programa Minha Casa, Minha Vida PMCMV. Objeto do primeiro capítulo da lei, o programa tem como finalidade criar

⁹² Em estudo que investiga a aplicação do princípio da função social da propriedade na prática dos Tribunais de Justiça do país, a autora conclui: “Vários votos deixaram patente essa noção de que a norma positivada em uma lei infraconstitucional, seja no Código de Processo seja no Código Civil, tem força normativa maior que os enunciados contidos em normas expressas na Constituição. É oportuno então, ainda uma vez, registrar que os princípios constitucionais estão inseridos na seara do “legal”. Compreender isto talvez seja o ponto nodal para a superação da dialética do legal e do justo na solução dos conflitos concretos, rumo a um estado ótimo de unidade entre essas duas noções sobre as quais se sustentam o Direito, os direitos.” (MATTOS, 2009, p. 176)

⁹³ Antes da edição da Lei 11.977/2009 foram editadas algumas leis que previam medidas de regularização fundiária de interesse social em imóveis de propriedade da União, tais como as Leis 11.481/2007, 11.952/2009 e 11.763/2008. Tais leis, todavia, não trouxeram grandes novidades em relação às normas anteriores que dispunham de forma esparsa sobre a regularização fundiária de assentamentos de baixa renda. A Lei 11.952/2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações na Amazônia Legal mediante alienação e concessão de direito real de uso de imóveis, foi, inclusive, objeto de ação direta de inconstitucionalidade movida pelo Ministério Público Federal, ao fundamento de que teria privilegiado interesses de grileiros e deixado de proteger adequadamente o patrimônio natural da Floresta Amazônica e os direitos das minorias étnicas como os povos indígenas, os quilombolas e as populações tradicionais da região, conforme noticiado na revista Consultor Jurídico (2009). Quanto à Lei 11.763/2008, que alterou a Lei 8.666/93, dispensando de licitação a alienação e a concessão de direito real de uso de terras públicas rurais da União com dimensão inferior a 1.500 ha situadas na Amazônia Legal para fins de regularização fundiária, é severamente criticada por Maricato (2008), para quem o diploma legal favoreceria apenas a indústria da grilagem, já que pequenos posseiros e ribeirinhos não têm acesso à informação de que poderiam legalizar suas posses e também não têm recursos para providenciar a documentação necessária para isto.

mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de imóveis rurais para as famílias de baixa renda ⁹⁴. O PMCMV traduz a preocupação do Governo Federal em incentivar a indústria da construção civil como forma de blindar a economia nacional frente à crise internacional deflagrada por problemas no mercado de hipotecas dos Estados Unidos, em 2007, e alastrada a partir da quebra do banco de investimentos Lehman Brothers, em 2008. Todavia, ao deixar para o mercado imobiliário a escolha de onde serão investidos os recursos para construção das unidades habitacionais, o programa acaba favorecendo a lógica especulativa e contribuindo para exacerbar a segregação espacial. Arantes e Fix (2009) criticam, entre outros fatos, a inexistência de incentivos para a promoção do adensamento em áreas centrais, por meio da produção de moradias em lotes menores inseridos na malha urbana ou de reformas de edifícios. De acordo com Raquel Rolnik (2012), a fórmula utilizada pelo PMCMV é a mesma que foi adotada pelo Chile para resolver seu problema de déficit habitacional no final da década de 1970:

Este modelo praticamente pôs fim à produção informal de habitação no Chile e criou, ao longo do período, mais de um milhão de soluções habitacionais, transformando-se em grande referência de política habitacional, louvada por organismos e consultores internacionais. Hoje, no entanto, além das manifestações estudantis maciças denunciando a privatização da educação, que produziu um ensino caro e de baixa qualidade, o Chile vive o dilema do que fazer com os seus “com teto”.

As centenas de milhares de casas e apartamentos da supostamente exitosa política habitacional chilena produziram um território marcado por uma segregação profunda, onde o “lugar dos pobres” é uma periferia homogênea, de péssima qualidade urbanística e, muitas vezes, também, de péssima qualidade de construção, marcada ainda por sérios problemas sociais, como tráfico de drogas, violência doméstica, entre outros. Para se ter uma ideia, vários conjuntos habitacionais já foram demolidos (!) e muitos outros se encontram em estudo para demolição.

O PMCMV é visto por Arantes e Fix (2009) como um retrocesso na política urbana nacional, uma vez que desconsiderou os avanços institucionais promovidos desde a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e que tiveram como marco a Política Nacional de Habitação (PNH), aprovada em 2004. Para os autores, o PMCMV, embora tenha sido lançado de forma quase simultânea ao Plano Nacional da Habitação (PlanHab), afastou-se por completo de suas diretrizes, entre as quais a integração entre

⁹⁴ Art. 1º.

os agentes do Estado, da sociedade e da iniciativa privada que atuam na produção habitacional e que compõem o Sistema Nacional da Habitação ⁹⁵. Conforme Arantes e Fix,

O pacote também não favorece a criação de um Sistema Único das Cidades, reivindicação dos movimentos sociais, que permitiria gerenciar programas, terras e fundos federais, estaduais e municipais de modo a criar uma isonomia nos critérios de atendimento, na política fundiária e nos valores aportados, de forma similar ao Sistema Único de Saúde. O pacote direciona seus recursos para um fundo público secundário e sem conselho, o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), mais maleável e desregulado, capaz de atender ao interesse do capital da construção. O decreto regulamentador do pacote também define um comitê de acompanhamento formado exclusivamente por integrantes do governo, sem participação da sociedade, e coordenado pela Casa Civil.

Enquanto o primeiro capítulo da Lei 11.977/2009, que trata do PMCMV, foi alvo de inúmeras críticas, o terceiro capítulo, destinado à regularização fundiária, representou um avanço na política de regularização fundiária nacional. Além da definição legal do instituto, concebido em várias dimensões (jurídica, urbanística, ambiental e social), a lei distingue a regularização fundiária de interesse social da regularização fundiária de interesse específico ⁹⁶ e dá tratamento diferenciado à primeira, considerado o principal eixo da política nacional de regularização fundiária. Assim, prevê uma série de procedimentos específicos para a regularização fundiária de interesse social, inclusive medidas de ordem administrativas e judiciais com a finalidade de legitimar a posse dos ocupantes, permitir a implantação de infraestrutura básica e instalação de equipamentos públicos e coletivos e efetuar o registro do loteamento. Além disso, dispõe sobre o projeto de regularização fundiária, de elaboração

⁹⁵ O PMCMV foi elaborado pela Casa Civil e pelo Ministério da Fazenda, que mantiveram diálogo com o setor imobiliário e da construção civil. O Ministério das Cidades não participou das discussões que antecederam o programa, e o Conselho das Cidades, seu órgão deliberativo máximo, não foi sequer consultado. O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social FNHIS, proposto para concentrar todos os recursos da política habitacional e uniformizar os critérios de acesso, e o seu Conselho foram afastados (ARANTES E FIX, 2009).

⁹⁶ A Lei 11.977/2009 define como regularização fundiária de interesse social a regularização de assentamentos ocupados por população de baixa renda, nos casos de a) áreas ocupadas de forma mansa e pacífica há pelo menos cinco anos; b) áreas situadas em Zonas de Especial Interesse Social ZEIS, assim definidas no Plano Diretor; e c) áreas do Estado declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social (art. 47, inciso VII, alíneas “a” a “c”). Já a regularização fundiária de interesse específico destina-se à regularização dos demais assentamentos, sendo que, nesse caso, a justificativa para a regularização não é o interesse social, mas o interesse difuso representado pela promoção do direito à cidade e ao meio ambiente, também garantidos constitucionalmente.

obrigatória⁹⁷, que deverá articular as medidas urbanísticas, ambientais e sociais necessárias para a regularização fundiária⁹⁸.

Estão, portanto, lançadas as bases constitucionais e legais para a regularização fundiária de assentamentos de baixa renda. Isto não significa que foram superados os problemas decorrentes das tensões que surgem da ocupação e apropriação do solo, mas indica a possibilidade de superação desses problemas por meio de instrumentos urbanísticos específicos. Resta aos Municípios o desafio de construir o cenário político, legal e institucional para que a regularização fundiária elimine os obstáculos encontrados no seu percurso e avance efetivamente. Ainda nesse capítulo, será vista a forma como o município de Porto Alegre vem atuando na regularização fundiária de seus assentamentos. Mas antes disso é necessário apresentar um breve esboço dos problemas enfrentados em geral no processo de regularização fundiária. Os instrumentos previstos no ordenamento jurídico para trabalhar na solução desses problemas estão resumidos no Quadro Síntese dos Instrumentos de Regularização Fundiária (Anexo I), já que não é o escopo deste trabalho a análise detalhada de cada um deles.

4.2 PRINCIPAIS PROBLEMAS ENFRENTADOS PELOS MUNICÍPIOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

4.2.1 As ocupações em áreas de preservação permanente

⁹⁷ A obrigatoriedade de elaboração do projeto de regularização fundiária é excepcionada no caso de registro de sentença de usucapião, da sentença declaratória ou da planta de concessão de uso especial para fim de moradia elaborada para outorga administrativa (art. 51, § 1º, da Lei 11.977/2009).

⁹⁸ Merecem destaque, entre as normas previstas na Lei 11.977/2009, a possibilidade de legitimação da posse pela demarcação urbanística, que poderá ser convalidada em propriedade após o prazo de 5 (cinco) anos (art. 60); o elenco dos legitimados para promoção da regularização fundiária (art. 50); a flexibilização dos parâmetros para regularização dos assentamentos consolidados anteriormente à publicação da lei (art. 52) e a possibilidade de regularização de assentamentos de interesse social em áreas de preservação ambiental permanente a fim de minimizar os prejuízos já causados ao meio ambiente (art. 54, § 1º).

A ocupação do solo surge espontaneamente e não obedece às leis de proteção ao meio ambiente, mas às leis da Economia. Como as áreas de preservação permanente, mais sensíveis do ponto de vista ambiental, não interessam ao mercado, grande parte dos assentamentos precários estão localizados em tais áreas: à beira de rios e córregos, em reservatórios de água, em encostas de morros, em mangues e áreas alagáveis etc.⁹⁹.

Essa situação coloca o Município diante de um dilema, pois, se por um lado é necessário preservar os recursos naturais que garantem a qualidade de vida da população, por outro, o fato de que muitos assentamentos consolidados ocupam grandes extensões de terras transforma a remoção dos moradores desses assentamentos em uma missão hercúlea¹⁰⁰. Nesses casos, a regularização dos assentamentos – com a retirada das ocupações das áreas críticas – no menor espaço de tempo possível é vital para evitar que os danos ao meio ambiente se multipliquem.

Sensível a esse problema, a Lei 11.977/2009 trouxe a possibilidade de regularização fundiária de interesse social em áreas de preservação permanente APPs ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada¹⁰¹, desde que reste comprovado, em estudo técnico, que essa intervenção implicará na melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior, inclusive de habitabilidade dos moradores¹⁰².

⁹⁹ O Código Florestal (Lei 12.651/2012) define como áreas de preservação permanente as áreas protegidas, cobertas ou não por vegetação nativa, que têm a função de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (art. 3º, inciso II). O artigo 4º da referida lei enumera as áreas de preservação permanente: a) faixas marginais de cursos d'água com larguras determinadas de acordo com a largura dos respectivos cursos d'água; b) áreas nos entornos de reservatórios de água artificiais, nascentes e olhos d'água perenes; c) encostas com declividade determinada na lei; d) restingas; e) manguezais; f) bordas dos tabuleiros ou chapadas até a faixa determinada na lei; g) topos de morros, montes, montanhas e serras com altura e inclinação também determinadas na lei; h) áreas com altitude superior a 1.800 metros; e i) faixas de veredas definidas na lei.

¹⁰⁰ A título de exemplo, em apenas duas bacias dos reservatórios Billings e Guarapiranga, ao sul da região metropolitana de São Paulo, moram mais de 1,5 milhões de pessoas, conforme Maricato (2008).

¹⁰¹ A respeito, é importante anotar que a resolução CONAMA 369/2006 já previa, entre os casos de intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente APP, a regularização fundiária sustentável de área urbana, estabelecendo uma série de critérios para o enquadramento do assentamento nesta condição. Também o novo Código Florestal, buscando compatibilizar a legislação urbanística que trata da regularização fundiária com a legislação ambiental, traz, em seu art. 8º, a possibilidade de intervenção ou a supressão de vegetação nativa em APP nas hipóteses de interesse social.

¹⁰² Art. 54, parágrafo primeiro e § 2º.

O grande mérito desse dispositivo é adotar o conceito de meio ambiente ampliado de forma a abarcar também o meio ambiente urbano, o que possibilita compatibilizar a preservação do meio ambiente com o desenvolvimento urbano. A exigência de que o assentamento esteja inserido em área urbana consolidada é relevante, já que um dos motivos para a flexibilização das normas de proteção ambiental, nesses casos, é o fato de que o simples tratamento das faixas urbanas como áreas de proteção permanente não tem evitado – especialmente quanto às faixas de preservação de cursos d'água urbanos - a sua degradação do ponto de vista ambiental, como acentuam Bezerra e Chaer (2010):

A proibição de uso cria vazios urbanos propensos a novas ocupações informais. As APPs transformaram-se em grandes espaços isolados dentro da malha urbana, em que a proibição de acesso e utilização não tem sido suficiente para evitar os danos aos recursos ambientais, sendo fatos corriqueiros o desmatamento e as ocupações de todo tipo de usos, com o consequente assoreamento e poluição dos cursos d'água.

Uma discussão relevante no que diz respeito à regularização dos assentamentos em áreas de proteção ambiental é referente aos instrumentos de licenciamento e avaliação de impacto ambiental a serem utilizados no licenciamento ambiental ¹⁰³. Considerando-se que o licenciamento ambiental, no processo de regularização fundiária, não é um processo que se submeta às mesmas etapas do licenciamento ambiental em geral, não se cogita, nessa hipótese, de expedição de licença prévia, licença de instalação e licença de operação. Ao contrário, adota-se um procedimento simplificado, justamente porque, quanto maior o tempo do licenciamento, maior o dano gerado.

¹⁰³ Uma questão importante sobre o tema refere-se ao órgão ambiental responsável pelo licenciamento. Como se sabe, muitos Municípios brasileiros não contam com Secretarias de Meio Ambiente. Nestes casos, a Lei 11.977/2009 considera como órgão ambiental o órgão municipal que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição para análise do projeto e decisão sobre o licenciamento ambiental (art. 53, 2º). Não especificou a lei, contudo, de quem seria a competência para o licenciamento ambiental no caso de o Município não contar com tais profissionais. O art. 54, § 3º, estabelece que, no caso de não ser o Município competente para o licenciamento ambiental, a regularização fundiária de interesse social poderá ser aprovada pelo Estado. Com base nesse dispositivo, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo editou o Provimento 18/2012, que prevê, nos casos em que não houver licenciamento pelo órgão municipal, a sua substituição pela Declaração de Conformidade Urbanística e Ambiental (DCUA) emitida pelo Estado, quando o Município participar do Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais - Cidade Legal (Decreto Estadual nº 52.052, de 13 de agosto de 2007) ou, não havendo o convênio entre Estado e Município, por licença expedida pela Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB), ligada à Secretaria do Meio Ambiente do governo paulista.

Assim, o que se busca é a condensação de todas as etapas em um ato único, traduzido justamente no ato de aprovação do projeto, conforme consta da Lei 11.977/2009¹⁰⁴.

Dessa forma, a utilização do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), previsto na Resolução CONAMA 01/86, para as obras suscetíveis de causarem danos sensíveis ao meio ambiente¹⁰⁵ não se mostra consentânea com o espírito da Lei 11.977/2009. A Conferência das Nações Unidas – ECO 92 prevê a utilização do EIA “para as atividades planejadas que possam vir a ter um impacto adverso significativo sobre o meio ambiente e estejam sujeitas à decisão de uma autoridade nacional competente” (Princípio 17). A lógica que informa a exigência do EIA mostra-se, portanto, divergente daquela que orienta a regularização fundiária por interesse social: enquanto no primeiro caso se busca evitar futuros danos ambientais decorrentes de atividades que representem risco ao meio ambiente, no segundo caso o objetivo é minimizar os danos efetivamente causados.

O aparente conflito entre os direitos individuais e os direitos difusos (recursos ambientais, como atmosfera, água, solo, flora e fauna) – que poderia surgir da flexibilização dos parâmetros de licenciamento ambiental nesses casos - pode ser afastado se adotarmos o paradigma da superação da dicotomia entre meio ambiente natural e desenvolvimento urbano, tratado no primeiro capítulo, segundo o qual a preservação do meio ambiente (concebido como meio ambiente natural e meio ambiente urbano) está diretamente relacionada à melhoria da qualidade de vida urbana e não à preservação dos recursos *in natura*¹⁰⁶. É importante atentar para o fato de que a Lei

¹⁰⁴ Art. 53, parágrafo primeiro.

¹⁰⁵ Art. 4º, inciso VI. O instrumento de avaliação de impacto ambiental surgiu no panorama nacional para atender à exigência de órgãos financiadores internacionais e foi posteriormente vinculado ao sistema de licenciamento ambiental. O primeiro diploma legal a tratar da avaliação do impacto ambiental foi o Decreto-lei 1.413/75, que criou o zoneamento das áreas críticas de poluição. A Lei 6.803/80, que dispõe sobre o zoneamento industrial dessas áreas, criou a obrigatoriedade da avaliação de impacto ambiental para empreendimentos industriais de grande porte. Mais tarde, a Resolução CONAMA 01/86 empregou o termo Estudo de Impacto Ambiental para denominar a avaliação dos impactos ambientais de determinado empreendimento e enumerou um amplo rol de atividades para as quais o EIA é exigido (ARAÚJO et. al., 2011).

¹⁰⁶ A respeito, é interessante refletir sobre a definição de desenvolvimento sustentável proposta por Borja e Castells (*apud* VANIN, 2011, p.355), que pode servir de bússola na reflexão sobre as formas de superar a tensão entre a necessidade de proteção ao meio ambiente natural e a manutenção dos assentamentos de interesse social já consolidados em área de proteção permanente: “*El desarrollo sostenible presenta distintas dimensiones que deben ser tenidas en cuenta em el diseño de las estratégias de desarrollo urbano. El concepto ‘desarrollo sostenible’ debe enfatizar el desarrollo como incremento de riqueza material, como aumento de La calidad de vida – de definición variable, según la cultura – y la*

11.977/2009 já estabelece uma série de condições para a manutenção de moradores em áreas de preservação permanente ¹⁰⁷, o que garante que a modificação das áreas de preservação permanente, essenciais ao equilíbrio do meio ambiente - e, portanto, à manutenção da vida humana -, apenas se dê em situações excepcionais, limitadas temporalmente. Daí porque não se entende que a flexibilização de parâmetros ambientais nessas condições possa causar prejuízo maior do que o que já vem sendo causado pela ocupação descontrolada dessas áreas de preservação ambiental. É importante ressaltar que não se está a defender a inexistência ou enfraquecimento do processo de licenciamento ambiental no caso de regularizações de interesse social. O que se sugere, ao contrário é que, nas palavras de Bruno (2013), o licenciamento ambiental seja resultado da leitura do espaço que será objeto da regularização e não fruto de limitações impostas por parâmetros pré-estabelecidos.

4.2.2 Os assentamentos urbanos em áreas rurais

Uma segunda gama de problemas enfrentados na regularização fundiária diz respeito aos assentamentos localizados em áreas rurais, já que a Lei 11.977/2009 limita a regularização fundiária de assentamentos de interesse social àqueles localizados em área urbana. Assim, um vasto número de assentamentos estaria excluído da possibilidade de regularização, pois estão implantados em áreas definidas pelos planos diretores municipais como áreas rurais.

A solução, que parece, à primeira vista, bastante simples, qual seja, alterar os limites da área urbana do Município ¹⁰⁸ (perímetro urbano, áreas de expansão urbana e

reproducción de las condiciones sociales, materiales e institucionales para seguir adelante con esre desarrollo. Por tanto, la sostenibilidad no tiene una única dimensión ambiental, sino que incluye una visión integral Del desarrollo urbano” (BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. Local y global: la gestión de las ciudades em la era de la información. Madri: Taurus. Habitat. P. 195)

¹⁰⁷As condições são: a) regularização fundiária de interesse social; b) ocupações anteriores a 31 de dezembro de 2007; c) ocupações inseridas em área urbana consolidada; d) estudo técnico comprovando a melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental (art. 54, § 1º).

¹⁰⁸ A competência do Município para disciplinar o uso do solo rural não é mais objeto de questionamentos. O Estatuto da Cidade, em seu art. 40, § 2º, determina que o Plano Diretor deve englobar o território do Município como um todo, restando assim revogado tacitamente o art. 53 da Lei 6.766/79, que determina que todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de

áreas de urbanização específica ¹⁰⁹) para nela incluir as áreas ocupadas com assentamentos irregulares, é, na verdade, um pouco mais complicada. Ao contrário do que vem ocorrendo em alguns Municípios brasileiros, é importante que a qualificação das áreas como urbanas ou rurais no plano diretor seja feita de forma planejada e não pontual. Caso contrário, corre-se o risco de criar bolsões urbanos em áreas predominantemente rurais, elevando o custo de implantação de infraestrutura e contribuindo para a formação de vazios urbanos que podem permanecer ociosos durante anos.

Nakano (2004) chama a atenção para a necessidade de que o Município, antes de alterar os limites das áreas rurais e urbanas no seu plano diretor, realize o levantamento de todos os assentamentos em seu território e mapeamento do seu perfil social, econômico e territorial. A partir daí, torna-se possível indicar todas as áreas regularizáveis localizadas na zona rural e as estratégias e instrumentos a serem utilizados na regularização. A identificação do perfil social e econômico dos moradores dos assentamentos identificados é essencial para evitar que a regularização fundiária acabe promovendo os interesses do mercado em detrimento do desenvolvimento socioeconômico do Município. Isso porque uma das implicações da qualificação de uma área rural como urbana, conforme ressaltam Sparovek; Leonelli e Barreto (2004, p. 15), é a transformação de hectares rurais em metros quadrados, o que implica enorme valorização do imóvel. Este fato tem levado, em muitas situações, à conversão indiscriminada de áreas rurais em urbanas em razão da pressão gerada pela especulação imobiliária:

Os critérios que definem o limite entre o urbano e o rural na base legislativa dos municípios têm vários ingredientes, mas certamente carecem de uniformidade, normatização e pecam por não considerar a funcionalidade dos territórios demarcados. As linhas traçadas, separando o rural do urbano, geralmente representam os interesses citadinos e setoriais ligados às forças e grupos que exploram o capital imobiliário local.

prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Todavia, em artigo intitulado “O Mito da Zona Rural”, Fernandes (2003) denuncia a ideia ainda equivocada de que a competência para disciplinar o uso das zonas rurais não seria dos Municípios, mas do INCRA, equívoco atribuído à tradição de centralização das competências federativas. O autor indica, ainda, as duas principais restrições legais à competência plena do Município para disciplinar o uso do solo rural: a determinação do tamanho mínimo do lote rural e a instituição do imposto territorial rural, de competência da União.

¹⁰⁹ Lei 6.766/1979, art. 3º.

A título de critério funcional para demarcação no plano diretor do que é urbano e do que é rural, os autores sugerem definir o urbano pela extensão e oferta dos serviços públicos oferecidos e pela densidade populacional e viária. Rural seria, então, a área em que a extensão dos serviços e equipamentos públicos é restrita ou parcial, a dimensão das propriedades é maior e predominam as atividades agrícolas e de preservação ¹¹⁰. Atentando para o fato de que a linha que separa o rural e o urbano é uma linha imaginária, que promove uma transição gradual, os autores lembram que na área rural podem aparecer enclaves urbanos, como colônias, loteamentos e condomínios, que, no entanto, não mantêm continuidade espacial entre si ¹¹¹. A utilização de critérios que apontem para a funcionalidade dos territórios demarcados é fundamental, não só para afastar a influência da especulação imobiliária na demarcação das áreas urbanas e rurais pelo plano diretor municipal, mas também para promoção do desenvolvimento socioeconômico de ambos os territórios, cujas atividades guardam estreita relação ¹¹², conforme acentua Nakano (*op. cit.*, p. 26):

a busca pela concretização de um ordenamento territorial baseado na democratização do acesso à terra urbana (Entende-se por “terra urbana”, localizações urbanas com acesso à infraestruturas urbanas (saneamento básico, energia e mobilidade urbana, equipamentos sociais básicos (de educação, saúde, cultura e lazer) e oportunidades de trabalho e consumo), no combate à retenção especulativa de terras urbanizáveis inseridas na malha viária e na regularização fundiária articulada com redução de riscos ambientais e melhorias urbanas deve ser observado em conjunto com a destinação socioeconômica das terras rurais.

¹¹⁰ Note-se que a utilização desse critério tem por objetivo dotar o planejamento territorial de ferramentas práticas que possibilitem o desenvolvimento social e econômico do Município. Na verdade, como esclarece Steinberger (2006), a distinção entre cidade e campo (ou rural e urbano) corresponde à visão marxista de divisão territorial do trabalho. Assim, o campo seria a fração do território usado onde predominam atividades agrícolas e a cidade a fração onde se desenvolvem atividades comerciais e industriais. Todavia, como enfatiza a autora, depois dos trabalhos que discutem a urbanização do campo e a ruralização da cidade, baseados principalmente em Marx e Lefebvre, não se pode mais falar em separação entre cidade e campo, mas, ao contrário, deve-se pensar nas relações cidade-campo como fruto dessa divisão territorial do trabalho.

¹¹¹ Como entre o urbano e o rural existe uma área de transição que tem identidade, funções e dinâmica próprias, um espaço que não pertence à cidade e nem ao campo, essa área é denominada Região do Entorno Imediato REI (SPAROVEK, LEONELLI e BARRETTO, 2004).

¹¹² A integração entre a cidade e o campo é explicada por Steinberger por meio da ideia de que ambos têm como elo o espaço. Assim, a cidade e o campo são, em verdade, definidos pela sua função, urbana ou rural, respectivamente. Todavia, como tais funções não se encontram, hoje, em seu estado puro, Steinberger conclui que “embora se possa analiticamente dizer que cidade e campo são frações do território usado por serem expressões da materialidade representada em uma configuração territorial, e que urbano e rural são frações do espaço por serem expressões abstratas, ambas estão unidas (2006, p. 75).

Reconhecendo a complementaridade que há entre os espaços rural e urbano, Saule Júnior (2004, p. 49) defende uma integração efetiva entre a questão urbana e a questão agrária:

A manutenção da biodiversidade, da qualidade dos mananciais, da proteção dos recursos naturais, maciços verdes, várzeas alagáveis, mangues e outros passa pela disputa de interesses dos diversos atores, principalmente urbanos; portanto, não deve ser vista de forma isolada, a partir do território rural, nem mesmo deve ser tratada de modo uniforme e igual para todas as áreas do município, sejam elas urbanas ou rurais.

Para ele, a dimensão do crescimento urbano demonstra a necessidade de modificar as relações sociais e econômicas para a promoção do desenvolvimento econômico em consonância com os ditames da justiça social. Essa modificação passa pela realização da reforma urbana articulada com a reforma agrária, em vista da relação estreita entre a questão rural, urbana e ambiental.

4.2.3 A necessidade de adequação do assentamento às normas urbanísticas

De acordo com a Lei do Parcelamento do Solo, o loteamento urbano é resultado da divisão de uma gleba rural em lotes urbanos que atendam aos padrões urbanísticos definidos pelo Município e da instalação de infraestrutura básica ¹¹³. Assim, o primeiro passo para elaborar um projeto urbanístico de regularização de assentamentos de interesse social, conforme esclarecem Bueno e Monteiro (2007, p. 273), é realizar o levantamento topográfico da área ocupada. Esse levantamento deve estar amarrado ao sistema UTM ¹¹⁴ utilizado pela Prefeitura e pelos órgãos concessionários de serviços públicos, a fim de verificar as interferências com as redes de água, esgoto e energia elétrica do Município. Devem ser incluídas no levantamento as ruas e edificações adjacentes à ocupação, o que permitirá a articulação da área a ser regularizada com as

¹¹³ Art. 2º, parágrafo primeiro e § 4º.

¹¹⁴ O Sistema UTM, conforme Silva *et. al.* (2013) é “um sistema de coordenadas baseado no plano cartesiano (eixo x,y) e usa o metro (m) como unidade para medir distâncias e determinar a posição de um objeto. Diferentemente das Coordenadas Geodésicas, o sistema UTM, não acompanha a curvatura da Terra e por isso seus pares de coordenadas também são chamados de coordenadas planas.”

plantas cadastrais da cidade. O levantamento é importante, entre outras coisas, para definição do padrão urbanístico e do material de construção a ser adotado nas edificações, assim como das passagens de desnível do terreno, como, por exemplo, as escadarias em ocupações localizadas em encostas. Além do levantamento topográfico, deve-se realizar um cadastro social dos moradores. Como explicam os autores (*ibid.*, p. 273):

O levantamento das aspirações e propostas dos moradores, relativo à área a ser urbanizada, deve ser feito com a aplicação de diferentes técnicas – pesquisas amostrais sobre hábitos, desejos e necessidades dos moradores –, para que dê conta de toda a subjetividade envolvida na definição do que um determinado grupo social quer para seu futuro.

O próximo passo consiste na elaboração do projeto de regularização, que deve considerar as características da ocupação e da área ocupada. O projeto identifica os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas ao uso público¹¹⁵. Se o imóvel no qual se constituiu o parcelamento não for público, é necessário transferir as áreas destinadas ao sistema viário, equipamento urbano e comunitário e espaços livres à propriedade do Município. Também devem constar do projeto as obras de implantação do sistema de infraestrutura urbana, como redes de abastecimento de água e de drenagem de água pluvial, acesso ao sistema de coleta de lixo e ao tratamento de esgoto do sistema municipal (BUENO e MONTEIRO, *ibid.*, p. 276).

O grande desafio na elaboração do projeto de regularização é estudar as peculiaridades da ocupação e propor soluções criativas para solucionar problemas de aproveitamento do espaço. Esses problemas devem ser solucionados a partir do diálogo entre os vários profissionais responsáveis pela regularização fundiária, uma vez que a busca de melhores soluções sob o ponto de vista ambiental e social, na maioria das vezes, envolve vários aspectos. Muitas vezes é conveniente que algumas moradias sejam refeitas, sob outra tipologia. Às vezes moradias térreas devem ser substituídas por edifícios de vários pavimentos, quer por questão de salubridade e conforto, quer para abrir espaço para construção de novas moradias a fim de abrigar moradores de áreas que precisam ser desocupadas, ou ainda em razão da necessidade de instalação de equipamentos públicos e coletivos. Outro problema é o alargamento das vias de circulação de pedestres e a criação ou alargamento das vias para circulação de carros, que muitas vezes não permitem a passagem de caminhões de coleta de lixo,

¹¹⁵ Lei 11.977/2009, art. 54.

ambulâncias, veículos utilizados pelo corpo de bombeiros e caminhões de empresas de gás e energia. De acordo com Bueno e Monteiro (*ibid.*, p. 271-272):

Diferentemente da maioria dos projetos de regularização de loteamentos e conjuntos, o projeto de urbanização de favelas e ocupações deve incluir a proposta de alargamento ou ampliação do sistema viário, diferenciando o sistema de acesso a veículos com o de pedestres; individualizando as ligações de água, esgoto e energia, por suas redes e a forma de acesso à coleta de lixo, além das normas edilícias e dos espaços públicos.

A implementação de melhorias urbanas nas áreas sujeitas a regularização fundiária, ao mesmo tempo em que valoriza os imóveis afetados, acarreta custo ao erário. Assim, o Município deve prever em seu plano diretor instrumentos específicos para distribuir de forma equânime tanto os benefícios quanto os ônus decorrentes das intervenções urbanísticas que realiza em seu território (vide Quadro – Anexo I). Um dos mais importantes instrumentos é a instituição do gravame de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) ¹¹⁶.

Por meio da instituição de ZEIS o Município pode flexibilizar os parâmetros de uso e ocupação do solo em determinadas regiões, o que viabiliza a regularização de loteamentos de baixa renda a partir de normas que reconhecem características próprias da comunidade. Conforme esclarece Alfonsin (2006, p. 108), as ZEIS

Garantem por um lado o “**direito à igualdade**”, na medida em que o gravame de ZEIS reconhece e busca consolidar o assentamento no território urbano, garantindo direito à cidade, direito à moradia digna e direito à habitabilidade, independentemente dos interesses que o mercado imobiliário possa ter na localização do assentamento. Por outro lado, as ZEIS também garantem o “**direito à diferença**”, na medida em que reconhecem o processo histórico de produção social e cultural do habitat que redundou em usos, tipologias e padrões irregulares segundo a legislação urbanística do município para a região, fazendo nascer o direito de utilizar padrões que, ainda que distintos dos estabelecidos pela lei, garantam dignidade e habitabilidade aos assentamentos.

Ao escolher os instrumentos que utilizará em sua política urbanística bem como as áreas onde serão aplicados, o Município intervém no ordenamento do solo urbano, aumentando ou diminuindo o seu adensamento (o que acarreta otimização da infraestrutura urbana). No caso da ZEIS, o gravame pode ser utilizado para evitar que, depois da regularização fundiária e transferência da propriedade para os moradores, os imóveis sejam alvo de especulação imobiliária. O gravame da ZEIS torna-se um fator de

¹¹⁶ Lei 6.766/79, art. 2º, § 6º, art. 4º, inciso II, art. 13, inciso I, art. 53-A; Estatuto da Cidade, art. 4º, inciso V, alínea f e Lei 11.977/2009, art. 47, inciso V.

desvalorização do imóvel, já que prevê o estabelecimento de parâmetros urbanísticos mais restritivos (tais como tamanho reduzido dos lotes, coeficiente de aproveitamento maior etc.), o que diminui o interesse do mercado imobiliário pela área gravada.

4.2.4 A legitimação da posse e o registro do loteamento

Um dos objetivos da regularização fundiária é garantir aos ocupantes de assentamentos irregulares a segurança da sua posse, seja por meio da sua conversão em propriedade seja por meio da simples legitimação. A escolha por uma ou outra forma de garantia da posse depende muitas vezes da situação fundiária do imóvel, mas, em outras situações, é uma decisão política. A conveniência de se conferir o título de propriedade plena ¹¹⁷ aos ocupantes de assentamentos irregulares é objeto de debates no cenário nacional e internacional. Enquanto autores como Hernando de Soto ¹¹⁸ (*apud* FERNANDES 2007, p. 49) entendem que a outorga de títulos de propriedade plena para moradores de assentamentos irregulares seria a melhor forma de possibilitar-lhes o acesso ao crédito (e de incentivá-los a investirem nos negócios e nas suas residências), outros, como Fernandes (*ibid.*), são contrários à ideia.

Para esse último, diversas pesquisas realizadas no Brasil e no mundo demonstraram que a mera atribuição de títulos de propriedade, sem um programa de urbanização ou de desenvolvimento socioeconômico que promova a integração socioespacial, “faz com que os moradores vendam suas novas propriedades e se mudem para as periferias precárias, em muitos casos invadindo novas áreas – onde o mesmo processo de ilegalidade começa novamente.” (FERNANDES, *ibid.*, p. 50). Fernandes afirma que as políticas de legalização de terras promovidas de forma isolada, ao invés de se refletirem na diminuição da pobreza urbana, têm beneficiado os grupos econômicos privados que se aproveitam da valorização das áreas pelo investimento público. A fim de evitar que essas políticas acabem privilegiando interesses do mercado,

¹¹⁷ Propriedade plena é a propriedade que reúne todos os seus atributos, ou seja, confere ao seu titular o direito de usar, gozar e dispor do imóvel. Propriedade limitada é aquela na qual o direito de propriedade é resolúvel (isto é, pode-se extinguir em virtude de alguma condição) ou está sujeito a algum ônus real (como, por exemplo, a propriedade de imóvel hipotecado).

¹¹⁸ DE SOTO, Hernando (1986). *The other path*. London: I. B. Tauris & Co. Ltd.
_____. (2001). *The mystery of capital*. London: Bantam Press.

ele sugere a utilização do direito real de concessão de uso (vide Quadro – Anexo I), que permite maior controle do Estado sobre a transferência dos títulos de legitimação da posse.

Além de fatores de natureza política, outros - relacionados à propriedade do imóvel sobre o qual se consolidou o assentamento - devem ser considerados para se definir como se dará a legitimação da posse. Os imóveis irregularmente ocupados têm situações dominiais muitas vezes complexas: terras particulares, terras públicas ou terras de propriedade desconhecida são hipóteses que podem aparecer isoladamente ou conjugadas umas com as outras. Além disso, pode haver irregularidades no registro do imóvel – seja ele de natureza pública ou privada - junto ao cartório de registro imobiliário. Em alguns casos, a definição quanto à propriedade do imóvel é objeto de ações judiciais que podem durar anos ou décadas. Tudo isso pode retardar forma indefinida a transferência de titularidade dos imóveis. De acordo com as experiências dos órgãos de regularização fundiária, a titulação da posse ou da propriedade em nome dos moradores de áreas irregulares acaba se tornando uma das maiores causas de retardamento dos processos de regularização fundiária.

Ao lado dos problemas referentes à legitimação da posse, existem aqueles relacionados ao registro dos loteamentos, que, em geral, são de duas ordens: os que decorrem da necessidade de se identificar o proprietário da gleba rural e definir a situação jurídica da propriedade ¹¹⁹ e aqueles ligados à delimitação precisa do imóvel ocupado pelo assentamento por meio de suas linhas demarcatórias ¹²⁰. Como apontam Imparato e Saule Júnior (2009, p. 122), os registros de imóveis no Brasil, por motivos históricos, nunca obedeceram à obrigatoriedade de vinculação a mapas cartográficos. De acordo com os autores:

¹¹⁹ Algumas vezes as glebas de terra são objeto de inventários em curso ou de desapropriações cujos valores são impugnados em juízo ou depositados pelo Poder Público face à incerteza quanto ao proprietário do imóvel expropriado e beneficiário da verba indenizatória. São comuns os casos de grilagem de terras, que não raras vezes envolvem deslocamento de títulos (títulos de propriedade de um imóvel são apresentados para embasar a cadeia dominial de outro imóvel), e os casos de registros do mesmo imóvel em diversas serventias imobiliárias, o que dificulta o processo de desapropriação.

¹²⁰ Em alguns casos, esses limites fazem referência a acidentes naturais que já desapareceram pelo curso do tempo (por exemplo, o rio que separava duas propriedades secou). Em outras situações, o Poder Público desapropriou parte das glebas e não se preocupou em demarcar os limites da área desapropriada e da área que permaneceu sob domínio particular. Nessas situações, é necessário o ajuizamento de ação judicial demarcatória para precisar as divisas e limites entre as propriedades. No caso de terras devolutas, a identificação dos limites da gleba se faz por meio de ação judicial discriminatória. A respeito, a Lei 10.931/2004 alterou o art. 213 da Lei de Registros Públicos (6.015/1973) para permitir, no caso de terras públicas, a demarcação por procedimento administrativo (at. 213, § 8º).

O Código Civil de 1916, que obrigou a transcrição registraria da transação (art. 530, I) para a tradição da propriedade imóvel preocupou-se antes com a forma do ato jurídico, escritura pública ou decisão judicial, sem sua necessária vinculação ao mapa cartográfico da região. Quase cem anos mais tarde, o legislador continua se preocupando apenas com formalidade do registro para a tradição do imóvel, esquecendo-se novamente de que imóvel significa território e que sem representação cartográfica sua identificação está prejudicada.

Um dos problemas do sistema de registro cartorário decorre do princípio da legitimidade registral, que, em prol da segurança do próprio sistema, impede que se retifiquem os títulos de propriedade mesmo quando apresentem vícios ou irregularidades. Esse princípio, conforme anota Salles (2009), se antepõe ao princípio da autotutela, segundo o qual a Administração pode e deve anular seus próprios atos, quando eivados de vícios de nulidade ¹²¹. O autor afirma ainda que não se tem dado a ênfase necessária a alguns princípios que norteiam o registro cartorário, como o princípio da realidade ou da verdade e o princípio da eficácia das vontades:

Esses dois princípios confirmam que o sistema registral não é tão hermético como é entendido pelos vários segmentos. Ele permite a substituição do errado pelo verdadeiro, admitindo, inclusive, que os detentores dos direitos influenciem ou determinem alteração no desenho e descrição registral, prestigiando as vontades dos envolvidos.

Assim, quando a questão envolver regularização fundiária, as regras registrárias devem ser pensadas em atenção ao padrão da função social, que prestigia o coletivo em oposição ao individual, que pode ser representativa da verdade do imóvel, ou poder considerada fruto da vontade dos envolvidos (*ibid.*, p. 158).

Em razão do fato de que os registros cartorários muitas vezes não refletem a situação real do imóvel, Imparato e Saule Júnior (*op. cit.*) defendem a adoção de medidas de cunho legislativo e administrativo que aperfeiçoem o sistema de registro cartorário. Esse aperfeiçoamento pode se dar, segundo os autores, não só pela vinculação das matrículas dos imóveis a mapas cartográficos, mas também pela elaboração de um sistema de cadastro territorial único, que reúna as informações dos

¹²¹ Em consonância com o princípio da legitimidade registral, eventuais divergências entre a situação registral do imóvel e o levantamento planialtimétrico precisa ser corrigido por meio de ação judicial de retificação de matrícula. A edição da Lei 10.931/2004, que alterou o art. 212 da Lei 6.015/73, veio contribuir para a compatibilização do princípio da legitimidade registral com o princípio da autotutela, permitindo que a retificação seja feita pelo próprio oficial do registro de imóveis nos casos em que a matrícula for omissa, imprecisa ou não exprimir a realidade.

cartórios de registro de imóveis das comarcas, o sistema de registro cartorário mantido pelo Estado e o sistema de registro de terras rurais mantido pela União ¹²².

Fernandes (2006c) entende que, mais do que alterações legislativas e implementação do cadastro territorial único, é necessária uma aproximação entre o direito urbanístico e o direito registral. Para o autor, tanto os registradores de imóveis como os aplicadores do direito devem deixar de lado a visão civilista, que vê o registro imobiliário unicamente como garantia da propriedade individual, para enxergá-lo à luz dos princípios de direito público, dentre os quais o princípio fundamental do Direito Registral, que determina a sua função social.

4.3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

Os problemas acima mencionados são apenas alguns dentre os muitos que dificultam o processo de regularização fundiária. Embora a legislação ofereça amplo rol de instrumentos urbanísticos para lidar com tais problemas, o fato de que tais instrumentos estão dispostos de forma esparsa em diversas leis federais é um dos fatores que dificulta sua aplicação pelos Municípios. De acordo com Cardoso, citado no Plano Municipal de Habitação de Interesse Social da Prefeitura de Porto Alegre (2009, p. 145):

Um exame atento da legislação vigente na grande maioria dos municípios brasileiros mostrará, inequivocadamente, sua desatualização, sua inadequação às políticas que ambicionam a ampliação da oferta de moradias e sua falta de legitimidade. O mesmo raciocínio aplica-se aos procedimentos de licenciamento e de fiscalização. (CARDOSO, 2008. Pag. 19) ¹²³

Para superar todas essas dificuldades, são necessárias iniciativas de ordem política, legal e institucional por parte dos Municípios, como enfatiza Bruno (2013). Do ponto de vista político, é preciso que os Municípios normatizem procedimentos que

¹²² De todos os sistema de cadastro de terras o sistema de cadastro rural é o mais avançado. Criado em 1964, pelo Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964), foi regulamentado pela Lei 5.868/1972, e alterado pela Lei 10.267/2001, que determinou a descrição geodésica dos imóveis rurais e criou o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (IMPARATO e SAULE JÚNIOR, 2009).

¹²³ Não há indicação bibliográfica da obra no texto referido.

permitam incorporar, no plano municipal, os avanços alcançados no plano federal, como, por exemplo, procedimentos específicos para o licenciamento ambiental e urbanístico dos assentamentos irregulares de interesse social. Como forma de tornar mais ágil o registro dos loteamentos, o Estado e o Distrito Federal, por meio de seus Tribunais de Justiça podem aprovar normas de serviço extrajudiciais para adoção pelos registradores (provimentos). Quanto ao aspecto legal, o Município precisa formular no seu plano diretor as diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos de interesse social, articuladas com as diretrizes da política habitacional, e delimitar as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ¹²⁴. Sob o ponto de vista institucional, é indispensável criar condições na estrutura administrativa para que a condução dos processos de regularização se dê de forma rápida e eficiente, de acordo com um procedimento uniforme e previsível. Para isso, é necessário, entre outras providências, capacitar técnicos que compreendam a regularização fundiária em suas várias dimensões, ultrapassando, assim, os limites impostos pelas suas respectivas formações profissionais.

Porto Alegre tem uma trajetória de destaque na regularização fundiária de seus assentamentos irregulares. Entre 1989 e 2004 o município foi governado por sucessivas gestões do bloco partidário conhecido como Frente Popular, que adotaram uma política de regularização fundiária voltada à participação da sociedade civil. Essas gestões conseguiram avançar no tratamento dado à regularização fundiária nos âmbitos político, legal e institucional: instituíram o Orçamento Participativo; promoveram a revisão do seu plano diretor ¹²⁵ por meio de um processo que contou com ampla participação popular e implementaram o seu Programa de Regularização Fundiária e a Assistência Jurídica Municipal. No plano estadual, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul instituiu o Programa More Legal.

O Orçamento Participativo (OP), que será objeto de análise na próxima seção, deu início, em 1989, às práticas participativas no Município. Em 1993, o projeto **Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte** reuniu Estado e sociedade civil para a discussão do desenvolvimento da cidade, propiciando a participação da sociedade civil no processo de formulação das políticas públicas urbanas. Durante a realização do projeto tomou

¹²⁴ Art. 42-A, inciso V e 42-B, inciso V e parágrafos do Estatuto da Cidade e art. 47, incisos V e VII da Lei 11.977/2009.

¹²⁵ Porto Alegre foi a primeira capital nacional a elaborar um plano diretor nos moldes modernos, em 1979.

corpo a ideia de revisão do plano diretor, conforme anota Guimaraens (2008) ¹²⁶. No final do mesmo ano, o 1º Congresso da Cidade firmou a decisão de rever o plano diretor e o 2º Congresso da Cidade, realizado em 1995, aprovou os conceitos e diretrizes para a elaboração do seu conteúdo.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), instituído pela Lei Complementar 434/1999, ao contrário do plano diretor anterior, essencialmente normativo, tem caráter propositivo. No capítulo denominado **Estratégia de Produção da Cidade** ¹²⁷, estabelece um conjunto de ações políticas e instrumentos de gerenciamento do solo urbano para articular a política habitacional de interesse social com o desenvolvimento urbano por meio de incentivos à produção de habitações para população de baixa e média renda ¹²⁸. Uma das diretrizes para implementação dessa política é “a regularização fundiária e a urbanização específica dos assentamentos irregulares das populações de baixa renda e sua integração à malha urbana” ¹²⁹.

¹²⁶ Foi instituída, para apresentar o Projeto, uma comissão mista – composta por membros do governo e administração municipal, entidades da sociedade civil organizada e comunidade, que deveria promover a discussão sobre a cidade. Compunham a comissão: o Secretário Executivo, a Secretaria de Planejamento Municipal e demais secretarias municipais, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/RS), a Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS), a Associação Comercial, o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB/RS), a Sociedade de Engenharia Rio-grandense do sul (SENGE/RS), o Sindicato das Indústrias da Construção Civil (SINDUSCON), a Associação Rio-grandense de Imprensa (ARI), Igrejas e religiões afro brasileiras, a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Central Geral de Trabalhadores (CGT) e os jornais do Comércio, Correio do Povo e Zero-Hora. (GUIMARAENS, 2008).

¹²⁷ As outras estratégias são: estratégia da estruturação urbana, da mobilidade urbana, da malha viária, do uso do solo privado, da qualificação ambiental, da promoção econômica, do sistema de planejamento.

¹²⁸ Art. 21, parágrafo único e seus incisos.

¹²⁹ Art. 22 do PDDUA.

Também compõem essa estratégia o Programa de Projetos Especiais ¹³⁰, assim definidos aqueles que

pela multiplicidade de agentes envolvidos no seu processo de produção ou por suas especificidades ou localização, necessitam de critérios especiais e passam por acordos programáticos estabelecidos com o Poder Público, tendo como referência os padrões definidos no Plano Regulador. ¹³¹

Os Projetos Especiais são analisados por comissões técnicas que compõem o sistema municipal de gestão do planejamento – responsável por gerenciar e atualizar a aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no PDDUA. Quando os projetos envolvem negociações com particulares, são examinados pelas comissões de análise urbanística e gerenciamento ¹³². Em ambos os casos os critérios e procedimentos administrativos devem ser previamente aprovados pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, que será tratado na próxima seção.

O PDDUA previu, muito antes da Lei 11.977/2009, as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) ¹³³ no Município. Uma inovação do PDDUA é a introdução da figura do **Urbanizador Social**, definido legalmente como “o empreendedor imobiliário

¹³⁰ Art. 23, inciso I, do PDDUA.

¹³¹ Os projetos especiais estão assim definidos no PDDUA comentado pela Secretaria de Planejamento do Município: “São chamados Projetos Especiais aqueles que envolvem grandes áreas (podendo atingir todo um bairro); os projetos de grande porte de uma única empresa, ou mesmo aqueles em áreas menores que tenham uma característica especial, seja em função da atividade que se quer instalar, de uma paisagem, de uma árvore ou um prédio que se queira preservar, por exemplo. Isto significa que áreas ou terrenos com problemas ou conflitos serão solucionadas por projetos especiais, enquanto as situações normais serão analisadas pelas regras gerais. Os Projetos Especiais são discutidos entre a Prefeitura e todos os envolvidos, para que se encontrem soluções criativas no sentido de solucionar os problemas identificados. Este projetos podem ser de iniciativa do próprio Município ou de particulares.”

¹³² Art. 38 e seus incisos do PDDUA.

¹³³ Na verdade, as AEIS já eram previstas na Lei Municipal 338/1995, o que permitia o tratamento diferenciado e flexibilização de parâmetros nas regularizações fundiárias de interesse social conduzidas pelo Município. De acordo com o PDDUA as AEIS podem ser de quatro categorias: a) AEIS I, composta de assentamentos autoproduzidos por populações de baixa renda em áreas públicas ou privadas; b) AEIS II, composta de loteamentos públicos ou privados irregulares ou clandestinos que atendam às condições de habitabilidade, conforme previsto na lei; c) AEIS III, composta de imóveis não-edificados que venham a ser destinados à implantação de habitação de interesse social, com intervenção do Poder Público; e d) AEIS IV, compostas de áreas de uso habitacional ocupadas por populações de baixa renda com incidência significativas de edificações precárias, não plenamente concluídas, degradadas ou destinadas originalmente a outras atividades. As áreas identificadas como AEIS I e II passaram a integrar o programa de regularização fundiária, com o objetivo de manutenção de habitações de interesse social, sem remoção dos moradores, exceto em casos de risco ou excedentes populacionais (art. 76, incisos I a IV e parágrafo primeiro do PDDUA).

cadastrado no município com vistas a realizar empreendimentos de interesse social em áreas identificadas pelo município”¹³⁴. Trata-se de uma tentativa de reverter o ciclo de produção informal de habitação por meio da oferta de moradias regulares com preço acessível à população de baixa renda. Embora o **Urbanizador Social** estivesse previsto no PDDUA desde 1999, apenas em 2003, após longa negociação dentro e fora da esfera político-administrativa do Estado, conforme ressalta Alfonsin (2006b), foi aprovada a Lei Municipal 9.162/2003 (Lei do Urbanizador Social), regulamentada em 2004 pelo Decreto Municipal 14.428/2004¹³⁵. O instrumento tem por objetivo atrair o empreendedor regular e os loteadores clandestinos (nesse caso oferecendo-lhes a oportunidade de regularizarem sua atividade) para a produção de empreendimentos de interesse social, por meio de acordos. Esses acordos, formalizados por Termos de Compromisso firmados entre o Município e o empreendedor, definem obrigações para cada uma das partes. Ao Município cabe a avaliação da área e da adequação do empreendimento ao interesse social e a definição dos padrões urbanísticos especiais, aprovação de cronograma de obras e agilização na condução dos processos de licenciamento das obras. O empreendedor, por sua vez, tem obrigações tais como: “realizar a urbanização progressiva, quando for o caso; apresentar planilha do custo do empreendimento, demonstrando a relação entre o valor nele investido e o custo para os adquirentes; apresentar planilha com o perfil socioeconômico dos adquirentes; e ainda oferecer uma contrapartida pelas prerrogativas de que seus projetos gozarão quando examinados pelo poder público”. De acordo com Alfonsin, tais prerrogativas são consideradas legítimas “na exata medida em que a Urbanização Social é função pública¹³⁶ que será desempenhada pelo particular em parceria com o poder público” (*ibid.*, p. 47).

No âmbito institucional, a implementação, em 1989, do Programa de Regularização Fundiária (PRF) do Município, conduzido inicialmente pela Secretaria de

¹³⁴Art. 76, § 4º do PDDUA.

¹³⁵ Apesar do marco legal, não há ainda resultados práticos na aplicação do instrumento.

¹³⁶ “Gerardo Roger Fernandez trabalha com a mesma fundamentação para os instrumentos urbanísticos adotados pela cidade de Valença, na Espanha. Ver FERNÁNDEZ, Gerardo Roger – Novos Instrumentos Urbanos: mecanismos de parcelamento e compensação fundiário-imobiliária, in ABRAMO, Pedro (org.) – *Cidades em transformação: entre o plano e o mercado – experiências internacionais de gestão do solo urbano*. Rio de Janeiro. Observatório Imobiliário e de políticas de solo, 2001” (ALFONSIN, *ibid.*, p. 47).

Planejamento Municipal, possibilitou, já na sua fase inicial, a regularização de diversos assentamentos ¹³⁷. A operação conduzida na Vila Planetário tornou-se um marco na regularização fundiária, por evitar a remoção de moradores de uma área privilegiada, de grande circulação de pessoas, localizada próxima ao centro. A intervenção refletiu uma nova orientação na condução da política de regularização fundiária do município, tradicionalmente voltada para a expulsão da população carente do centro para as periferias das grandes cidades (STROHAECKER e MITTELMANN, 1999) ¹³⁸. A operação compreendeu o reordenamento da vila, com construção de casas e sobrados, vias de circulação, instalação de serviços de água e energia elétrica, saneamento básico e coleta de lixo. Além da Vila Planalto, as vilas Alto Embratel, Batillanas, Parque Belém, Primeiro de Maio e Vale dos Canudos foram as primeiras a serem atendidas pelo Programa, conforme consta do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social da Prefeitura de Porto Alegre (*op. cit.*).

Em 1993, devido ao fato de que a moradia se tornara primeira prioridade no Orçamento Participativo (OP), o PRF passou a ser conduzido pelo Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) e a receber recursos orçamentários de outros fundos, além daqueles provenientes do OP, como o Fundo Habitar-Brasil do Banco Interamericano de Desenvolvimento para financiamento das obras de pavimentação e o Programa Pró-Moradia/Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários, do Ministério das Cidades ¹³⁹. De acordo com o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social da Prefeitura de Porto Alegre (*op., cit., p. 157-158*):

¹³⁷ A metodologia utilizada para regularização dos loteamentos pela Prefeitura envolve várias etapas: levantamento topográfico da área onde está o assentamento; estudo de viabilidade urbanística com discussão e participação da comunidade, em que são muitas vezes redefinidos tamanhos de lotes em razão da necessidade de áreas livres para criação de acessos aos serviços básicos e alargamento de vias; elaboração do projeto urbanístico com descrição dos lotes e plantas; coleta de documentos comprobatórios de posse; adoção de providências judiciais para legitimação da posse; registro do loteamento. Essas etapas não são realizadas necessariamente nessa ordem.

¹³⁸ Na contramão dessa trajetória, recentes iniciativas do governo municipal têm revelado um retrocesso na adoção do paradigma da função social da cidade e da propriedade. A realização de obras para a Copa do Mundo de 2014 levou o governo a desocupar bairros sem dar aos moradores garantia de novas moradias, como aconteceu na Vila Cristal. Também o orçamento participativo tem sido enfraquecido como meio de participação da população na elaboração do orçamento público, como se verá adiante. Ainda assim, a análise do programa de regularização fundiária de Porto Alegre é relevante, não só devido ao seu caráter pioneiro, mas porque reflete o esforço desenvolvido pelas gestões anteriores no sentido de democratizar o acesso da população à regularização fundiária.

¹³⁹ No DEMHAB, o PRF é coordenado a outros programas, como o Programa de Reassentamento, destinado a produção imobiliária para famílias removidas em função de obras de interesse público,

Na época havia uma demanda, através do Orçamento Participativo, de 21 vilas no ano de 1992 e 27 vilas em 1993, totalizando, inicialmente, 48 áreas. Até então o conceito de regularização era meramente de regularização jurídica dos lotes, mas em 1994 foi agregado outro conceito, o da regularização urbanística, para que as comunidades tivessem garantido não apenas o acesso à terra, mas também aos serviços e infra-estrutura que a urbanização propicia (Fonte: Duas ou Três Coisas a Respeito da Regularização Fundiária, Aldovan de Oliveira Moraes – set/ 2003 – jan/ 2007). O ano de 1998 foi consagrado como o ano da regularização fundiária, quando foi lançada a Cartilha da Regularização Fundiária (...), constituindo-se em instrumento importante de esclarecimento, sobre todo o processo de regularização junto às comunidades.

Em 2006, nova alteração legislativa ¹⁴⁰ transferiu parte das funções do DEMHAB relacionadas à regularização fundiária para a Gerência de Regularização de Loteamentos (GRL), vinculada à Procuradoria Geral do Município. Assim, o programa assumiu sua estrutura atual: a regularização fundiária dos loteamentos irregulares ou clandestinos – assim entendidos os parcelamentos de solo que não obedeceram a legislação urbanística - é conduzida pela GRL, enquanto a regularização dos assentamentos autoproduzidos, chamados de núcleos ou vilas irregulares ¹⁴¹, permanece a cargo do DEMHAB. O critério utilizado na distribuição de funções entre a GRL e o DEMHAB deu prioridade ao aspecto da titularidade da propriedade da terra. Isso porque os assentamentos irregulares são produzidos, na maior parte das vezes em área privada, enquanto os autoproduzidos ocupam, em geral, área pública, o que implica na utilização de instrumentos jurídicos diferentes para garantia da posse.

Ainda no âmbito institucional, a necessidade de legitimar a posse dos ocupantes dos assentamentos levou o Município, em um primeiro momento, a celebrar um

implementação de vias ocupadas por moradias, resolução de conflitos fundiários com ações de reintegração de posse, execução de obras de saneamento ambiental, desocupação de áreas de risco e viabilização de urbanização de vilas ou núcleos irregulares contemplados pelo Programa de Regularização Fundiária. Outro programa coordenado ao Programa de Regularização Fundiária é o Programa Integrado Entrada da Cidade, que visa à recuperação urbana e ambiental das regiões degradadas da cidade, localizadas nos bairros Humaitá, Navegantes, Farrapos e na região central (Vila dos Papeiros), por meio de três eixos, desenvolvidos em atuação intersecretarias: Mobilização e Organização Comunitária; Geração de Trabalho e Renda; e Educação Sanitária e Ambiental (Plano Municipal de Habitação de Interesse Social da Prefeitura de Porto Alegre, *op. cit.*).

¹⁴⁰ Decreto Municipal 15.432/2006.

¹⁴¹ Assentamentos autoproduzidos, de acordo com a terminologia adotada pelo Município, são aqueles nos quais os moradores ocupam área pública ou privada que apresenta problemas de irregularidade fundiária, com deficiência de infraestrutura urbana e serviços. Nesses casos, os moradores ocuparam as terras sem a prévia celebração de qualquer tipo de contrato legal.

convênio com a Assessoria Jurídica Universitária da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) para ajuizamento de ações de usucapião individual. Todavia, o grande número de demandas e as limitações dessa parceria levaram a Prefeitura a instituir, em 1994, a Equipe de Assistência Judiciária Municipal, vinculada à Procuradoria Geral do Município ¹⁴². Além das ações individuais de usucapião, a Procuradoria Geral tentou utilizar a ação coletiva de usucapião, prevista no Estatuto da Cidade (vide Quadro – Anexo I). Todavia, a utilização desse instrumento jurídico enfrentou uma série de dificuldades, de sorte que apenas uma ação coletiva de usucapião foi ajuizada ¹⁴³. Além das ações de usucapião, a Procuradoria Geral ajuíza ações civis públicas contra os loteadores que se omitiram em cumprir a obrigação de regularização fundiária dos assentamentos com vista ao ressarcimento financeiro das obras realizadas.

No que diz respeito ao ingresso no PRF, pode-se se dar por meio do OP, quando a comunidade consegue atendimento a demandas ligadas à temática **Habitação, Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano e Ambiental**, ou por meio de demandas institucionais ligadas a projetos ou programas integrados. No primeiro caso, a comunidade deflagra o processo por meio da obtenção dos recursos para realização do levantamento topográfico (primeira etapa da regularização fundiária). A demanda então é direcionada à GRF ou ao DEMHAB, dependendo das características do loteamento. No caso dos loteamentos irregulares ou clandestinos, os recursos para as etapas seguintes do processo (de responsabilidade do loteador) ficam por conta da comunidade, que pode arcar com os custos ou tentar obtê-los via demanda do OP. No caso dos

¹⁴² A Equipe de Assistência Judiciária Municipal foi criada pela Lei Municipal 7.433/1994 e tem a função de prestar orientação jurídica e atuar na defesa dos direitos individuais e coletivos das pessoas e entidades do Município comprovadamente necessitadas, nas questões atinentes à regularização fundiária urbana. A Constituição Federal prevê, em seu art. 5º, inciso LXXIV, a assistência judiciária integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos. Também o Estatuto da Cidade prevê a assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos como um dos institutos jurídicos e políticos da política urbana (art. 4º, inciso IV, alínea “r”).

¹⁴³ A ação judicial para declaração de usucapião da área na qual foi constituído a Vila Operária (ação judicial autuada sob o número 001/1.05.00132023) foi ajuizada em 29.08.2003 e até hoje, passados dez anos, o processo sequer foi sentenciado, conforme consulta ao *site* do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. As dificuldades encontradas na condução do processo foram muitas, conforme relata Escallier (2011) entre as quais a necessidade de autorização expressa de todos os moradores do assentamento para legitimar a substituição processual, conforme exigido no Estatuto da Cidade (art. 12, inciso III). Outra dificuldade foi a necessidade de reunir a documentação hábil para qualificação de todos os moradores do assentamento, acompanhada da prova documental de que os mesmos não eram proprietários de outros imóveis, requisito para que fizessem jus ao usucapião especial.

assentamentos autoproduzidos, tanto o projeto urbanístico como os projetos executivos das obras são desenvolvidos pelo DEMHAB¹⁴⁴.

Essas medidas adotadas pelo Município foram acompanhadas, no plano estadual, pela edição dos provimentos **More Legal** (Provimentos 39/95, 17/99, 28/2004 e 21/2011, da Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado), que permitiram a superação de vários problemas relacionados ao registro imobiliário dos loteamentos. Os provimentos **More Legal** flexibilizaram a aplicação das normas legais, especialmente nos casos em que o Poder Público assume, no lugar do loteador, a regularização do assentamento¹⁴⁵ e naqueles constituídos em áreas consolidadas ou em AEIS. O provimento 17/99, em especial, facilitou a legitimação da posse ao recomendar o ajuizamento de ações de usucapião individuais ou coletivas nas hipóteses em que não é possível proceder à regularização dos assentamentos. Outra disposição que merece destaque permite que o Poder Judiciário, nos casos de assentamentos já consolidados, autorize o registro acompanhado do título de propriedade do imóvel, certidão de ação real ou reipersecutória de ônus reais e outros gravames e planta e memorial descritivo, emitido ou aprovado pelo município¹⁴⁶.

Além das iniciativas acima, a participação da sociedade civil no processo de regularização dos assentamentos, seja por meio das associações comunitárias que reivindicam melhorias diretamente ao Poder Executivo, seja pelos canais de participação institucionalizados pelo Estado – entre os quais o OP e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA), que serão adiante analisados¹⁴⁷ - coloca a política de regularização fundiária de Porto Alegre em

¹⁴⁴ Esse critério, conquanto obedeça à lógica de que os assentamentos autoproduzidos são aqueles ocupados por pessoas com maior carência financeira, acaba gerando distorções, uma vez que existem muitos assentamentos cujos moradores adquiriram a posse das terras por negócios privados, mas que não têm condições financeiras de arcar com os custos da regularização fundiária. No caso da regularização do loteamento Vila Viçosa, conduzida por meio do Projeto Integrado Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro, adiante detalhado, a própria comunidade solicitou uma audiência com o Prefeito na qual expôs suas dificuldades em avançar na regularização fundiária em razão da carência de recursos financeiros. Nesse caso específico, a equipe do Projeto assumiu a responsabilidade de desenvolver o Projeto Urbanístico do loteamento.

¹⁴⁵ De acordo com o art. 40, *caput*, da Lei 6.766/79, o município pode regularizar o loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado em desacordo com as normas legais quando o loteador desatender a notificação do Poder Público para regularização, a fim de evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

¹⁴⁶ Art. 2º do Provimento 28/2004 da Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

evidência no cenário nacional. O próximo item abordará a participação da sociedade civil em Porto Alegre na esfera político-administrativa do Estado.

4.4 PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL EM PORTO ALEGRE

4.4.1 O associativismo de bairro

É bastante conhecida a importância do associativismo na criação, de forma pioneira no cenário nacional, de canais institucionais de participação da sociedade civil em Porto Alegre. Avritzer¹⁴⁸ *apud* Lüchmann (2002, p. 129) entende que a intensa participação da sociedade civil no OP – um dos fatores que levou ao sucesso na adoção desse canal de participação – deve-se à adequação da sua forma de participação a práticas de participação “pré-existentes entre os atores comunitários”. O autor refere-se às assembleias adotadas pelas associações de bairro e incorporadas ao sistema do OP. O associativismo de bairro ou associativismo comunitário é uma forma de ativismo social¹⁴⁹, cuja origem remonta ao início do século XX, quando surgiram no país as

¹⁴⁷ A análise do CMDUA é relevante para o tema porque o Conselho integra o Sistema Municipal de Planejamento do Município, responsável pela gestão das políticas de ocupação do solo. Além do CMDUA, Porto Alegre conta com o Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação (COMATHAB), gestor da política habitacional e de regularização fundiária do Município. Todavia, o papel desse último conselho tem sido enfraquecido de tal forma que o órgão chegou a ter problemas de quorum para realização das sessões, conforme anota Baierle (2000). Para o autor, o enfraquecimento do COMATHAB se deve ao fato de que, como as suas deliberações, no que diz respeito à aplicação de recursos – formuladas em comum com o Departamento de Habitação - têm de ser aprovadas pelo Conselho do Orçamento Participativo, seu papel acabou se reduzindo à mera discussão da política habitacional, esvaziando o seu caráter deliberativo. Todavia, ressalta o autor, também quanto a essa função, a discussão acaba se limitando a aspectos pontuais, o que torna o andamento dos trabalhos moroso. Ainda segundo Baierle, devido a problemas relacionados ao desenho institucional do conselho, os representantes das entidades comunitárias não conseguem trazer para a pauta assuntos relevantes para o debate sobre a política de regularização fundiária. Como as dificuldades apontadas quanto ao desenho institucional do conselho também se verificam no CMDUA, a análise deste último, de maior evidência no atual momento político, se mostra mais conveniente ao propósito deste trabalho.

¹⁴⁸ AVRITZER. Sociedade Civil, esfera pública e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre: [s.n.]. Relatório Final do projeto Civil Society and Democratic Governance. 2000.

¹⁴⁹ Lopes e Rodrigues (2004, p. 83) distinguem o ativismo do movimento social afirmando que “todo movimento é um ativismo social, mas a recíproca não é verdadeira: nem todo ativismo é um movimento.” Isso porque enquanto os ativismos são puramente reivindicatórios e voltados para o

“comissões pró-melhoramentos”, que reivindicavam infraestrutura para os bairros da periferia. Essas comissões muitas vezes utilizavam a imprensa para publicar cartas abertas às autoridades estatais, cujo tom - ao contrário daquele adotado pelo movimento operário, que nascia na mesma época – era de solicitação e não de ataque ou crítica social (LOPES e RODRIGUES, 2004, p. 86).

Ao estudar o associativismo comunitário em Porto Alegre, Silva (2007) elaborou um mapa bastante elucidativo. Acerca da forma de representação adotada pelas associações pesquisadas ¹⁵⁰, o estudo concluiu que, embora a escolha dos líderes se faça, em geral, por meio de eleições, na maioria dos casos os eleitores apenas ratificam os nomes apresentados, já que “em praticamente dois terços das entidades comunitárias as eleições tiveram apenas uma chapa concorrendo” (SILVA, 2007, p. 35). A representação dos moradores por meio dos líderes das associações enquadra-se, na tipologia descrita por Avritzer, como representação por afinidade (vide segundo capítulo), em que o fundamento da representação – mesmo que sob a forma de autorização - é a identidade/solidariedade do morador com o líder da associação. Esse, por sua experiência na matéria, revelada em atuações anteriores, melhor poderá, no entender do seu eleitor, representar os interesses da comunidade. A ideia de representação por afinidade é reforçada pelo fato de que os representantes mantêm interlocução regular com os moradores ¹⁵¹, em reuniões cuja frequência varia de associação para associação e que contam com expressiva participação dos associados. Conforme Silva (*ibid.*, p. 37),

a grande maioria das reuniões ou assembleias feitas pelas entidades com suas bases (ou seja, praticamente dois terços delas), reuniu até 70 pessoas (sendo que 40% reuniram até 40 pessoas). Além disso, um número expressivo de entidades (pouco mais de 25% delas) informou que reuniu, em média, mais de 70 pessoas em suas reuniões e assembleias.

atendimento de demandas específicas e pontuais, os movimentos sociais buscam transformações mais profundas na organização social.

¹⁵⁰ O estudo coletou dados sobre 167 associações de bairro ou “entidades comunitárias” de três regiões da cidade de Porto Alegre, obtidas pelo método “bola de neve”. Esse método utiliza as indicações obtidas nas próprias entrevistas para constituir o universo de entrevistados. (SILVA, *ibid.*).

¹⁵¹ De acordo com o estudo, a maioria das associações realiza festas de confraternização (Natal, Dia das Crianças, Páscoa, São João etc) entre os moradores da comunidade, o que também poderia levar à formação de vínculos entre eles. Para Silva (2007, p. 41): “Estes vínculos, por sua vez, podem ser um recurso importante tanto para a disseminação de informações no âmbito da comunidade quanto para a viabilização de iniciativas de organização e mobilização dos moradores em determinadas conjunturas.”

Os estudos conduzidos por Silva revelam que o associativismo comunitário teve seu ápice de crescimento em Porto Alegre no período de redemocratização, seguindo a tendência observada no contexto nacional. Com base em dados coletados no ano de 2003, o autor concluiu que mais de 40% das associações de bairros pesquisadas foi criada entre 1979 e 1988. Todavia, ao contrário de que se esperava, não houve enfraquecimento na dinâmica de criação das associações, uma vez que praticamente um terço das associações pesquisadas foi criado depois de 1989 ¹⁵². O estudo revela ainda que 20% das associações pesquisadas têm mais de 25 anos de existência, o que indicaria uma “significativa consolidação” das práticas associativas (SILVA, *ibid.*, p. 19) ¹⁵³. Uma das conclusões dessa análise é de que:

pode-se identificar a existência, em Porto Alegre, de um associativismo comunitário disseminado em praticamente todo território do município, com um histórico relativamente longo de atuação, ao mesmo tempo em que mantém uma dinâmica de constituição de novas entidades, e marcado por alto grau de “institucionalização”. (SILVA, *ibid.*, p. 21).

A conclusão do estudo confirma a tradição associativa da sociedade civil em Porto Alegre, especialmente entre os moradores dos bairros e vilas populares da cidade. Para Silva, o crescimento quantitativo das entidades comunitárias, que se mantém até os primeiros anos do século XXI, indicam que

As organizações sociais de Porto Alegre (entre elas, as organizações comunitárias) tenderam a assumir um papel importante na mediação entre as demandas e propostas da sociedade civil da cidade e os novos espaços de participação política (direta ou por representação) constituídos a partir da segunda metade dos anos 80 (Conselhos, OP, Comitês Gestores etc.), estimulando, assim, a constituição de novas organizações e o consequente adensamento do tecido associativo da cidade.

A pesquisa realizada por Silva revela que quase 40% das associações fizeram algum tipo de protesto ou reivindicação pública no período da pesquisa (ano de 2003), embora menos de 20% tenha utilizado a mídia para veicular suas demandas. Uma

¹⁵² Deve-se levar em conta, para a análise da temporalidade na criação de novas associações, que a concentração da criação de associações em períodos mais recentes guarda relação, entre outros fatores, com a criação de novos bairros que antes não existiam.

¹⁵³ A participação das associações na União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) – em percentual de menos de 20%, portanto, inferior à participação das associações em outros fóruns institucionais e sociais, que chega a 40% - revela perda da capacidade de mobilização dessa entidade, que teve papel fundamental na criação do orçamento participativo, como se verá adiante.

prática comum na região da Lomba do Pinheiro, objeto deste trabalho, é o fechamento das avenidas para realização de protestos e reivindicação de infraestrutura. Outro dado colhido na pesquisa refere-se ao significativo relacionamento entre as associações e o Poder Executivo. No período de um ano, mais de 70% das associações realizou reuniões com secretarias do governo municipal e mais de 20% das entidades encontrou-se diretamente com o Prefeito ou Vice-Prefeito.

A prática de demandar diretamente na esfera político-administrativa do Estado é comum entre as associações de bairro. Guimaraens (2013)¹⁵⁴, Procuradora do Município de Porto Alegre, revela que é comum as lideranças comunitárias serem recebidas na GRL para veicularem suas demandas, geralmente encaminhadas por autoridades, como secretários ou pelo próprio prefeito ou vice-prefeito, e muitas vezes acompanhadas de vereadores, o que revela a sua capacidade de articulação política.

4.4.2 O Orçamento Participativo (OP)

O OP surgiu em Porto Alegre¹⁵⁵, foi difundido e adotado por inúmeros outros Municípios e colocou o Brasil em posição de destaque na comunidade internacional, como responsável pela criação desse modelo de experiência participativa¹⁵⁶. A participação da sociedade civil na alocação dos investimentos públicos do Município, antiga reivindicação da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), foi adotada em 1988 como plataforma política na disputa eleitoral entre dois partidos de esquerda, o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT), líderes nas campanhas para o governo do Município¹⁵⁷. Ao vencer

¹⁵⁴ Entrevista com Maria Etelvina Bergamaschi Guimaraens, realizada em Porto Alegre, em 09 abr. 2013, gravada em meio digital.

¹⁵⁵ Na verdade, antes de Porto Alegre, outros Municípios já haviam adotado estratégias de reuniões com a população, nos bairros, para ouvir suas demandas específicas, podendo ser citadas as experiências de Vila Velha (ES), Pelotas (RS) e Lages (SC), conforme lembra Lopes (2006). Todavia, Porto Alegre foi o primeiro Município a implantar essa experiência participativa de forma institucionalizada, razão pela qual Avritzer (2007, p. 4) aponta “o caráter ilusório de algumas experiências que reivindicam o tema, sem, ao menos, tentar reduzir o fenômeno a sua experiência mais bem sucedida, a experiência de Porto Alegre.”.

¹⁵⁶ A ONU elenca o OP entre as quarenta melhores práticas de gestão pública urbana no mundo (Plano Municipal de Habitação de Interesse Social da Prefeitura de Porto Alegre, *op. cit.*).

as eleições, o PT incorporou a proposta do OP ao seu plano de governo. De acordo com Lüchmann (2002, p. 129),

certamente, o OP teria seguido outro caminho não fosse a organização comunitária prévia no município que, desde meados dos anos 80 vinha, principalmente através da Uampa, reivindicando a democratização do Estado através da participação popular junto às diferentes áreas e esferas das políticas públicas, inclusive nas discussões e na definição das prioridades de investimentos do orçamento público.

A adesão da população ao OP foi bastante baixa no início. De acordo com Guimaraens (*op. cit.*), nas primeiras reuniões o número de servidores públicos era maior do que o número de moradores. Essa participação aumentou gradativamente até chegar à casa dos milhares nas assembleias ordinárias, em grande parte devido à “enorme vontade política por trás da decisão inicial de implantação do OP”, como reconhece Avritzer (2007, p. 14). Não se pode esquecer que a implantação do OP coincidiu com a ascensão à Prefeitura de um partido cujo projeto político se baseava no desenvolvimento social e que pretendia reverter o quadro de grave crise administrativa e financeira por que passava Porto Alegre, aliado a um passado de desenvolvimento urbano excludente (FEDOZZI ¹⁵⁸ *apud* LÜCHMANN, 2002, p. 102). Assim, como ressalta Abers (2003, p. 5):

Dois temas dominavam os debates sobre o que deveria ser feito. O primeiro era que governos do PT deveriam promover a participação popular em todos

¹⁵⁷ Já em 1985 o governador Alceu Collares, do PDT, apresentara uma proposta de participação da sociedade civil na estrutura administrativa do Estado. De acordo com essa proposta, o sistema de participação seria estruturado em três níveis: nos conselhos populares, por área de atuação da administração municipal; nas zonas comunitárias, que deveriam fazer a articulação entre os órgãos da estrutura do Estado e a comunidade; e na assembleia geral de entidades comunitárias, para representatividade de cada região nos conselhos (GOMES, 2011, p. 92-93). Esses conselhos deveriam atuar de forma autônoma, coordenados pelo Estado, e teriam atribuição deliberativa e propositiva, cabendo-lhes, inclusive, a elaboração de projetos de lei em assuntos ou temas de sua área de atuação. A forma de representação prevista para os conselhos traria, pela primeira vez, a possibilidade de representação comunitária da sociedade civil. Cada região da cidade escolheria um membro para atuar no conselho, que deveria ser eleito em assembleia geral das associações de moradores com atuação na defesa dos interesses locais da comunidade. A importância dessa proposta – que acabou rejeitada na Câmara dos Vereadores por inconstitucionalidade, sob o entendimento de que previa instâncias paralelas aos poderes instituídos na Constituição Federal – era a vinculação do conselho de política pública à atuação afirmativa de direitos, oposta à atuação técnica que sempre o caracterizara, conforme acentua Gomes (*ibid.*). Outro aspecto importante foi o de atribuir ao conselho um papel de proposição de políticas, na medida em que lhe cabia papel deliberativo.

¹⁵⁸ FEDOZZI, L. J. *Do Patrimonialismo à cidadania participação popular na gestão municipal: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre. 1996. 313 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

os níveis de poder. O segundo era que governos do PT deveriam “inverter” as prioridades”, prioritariamente em direção aos mais pobres. Assim, ao contrário dos partidos socialistas que lhe antecederam no Brasil, a ideologia petista rejeitava um foco unilateral nas desigualdades sociais e clamava por um processo simultâneo de democratização radical e redistribuição de renda.

Para entender como se dá a participação e o atendimento das demandas da população, é necessário explicar, rapidamente, o funcionamento do OP. Sua operacionalização se dá por meio da divisão da cidade em 17 regiões. Além das regiões, foram introduzidas no OP, em 1994, as temáticas, como meio de aprofundar as discussões em temas específicos de política pública e aumentar a base de participação da sociedade civil, com a inclusão de atores que ainda não participavam das discussões, como sindicatos, setor empresarial, grupos de movimentos sociais e instituições civis (LÜCHMANN, *ibid.*). As temáticas hoje são seis: Transporte e Circulação; Saúde e Assistência Social; Educação, Esporte e Lazer; Cultura; Desenvolvimento Econômico, Tributação e Turismo; e Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano.

O procedimento se inicia com as reuniões preparatórias, em que a Prefeitura presta contas do exercício anterior e apresenta o Plano de Investimentos e Serviços para o ano seguinte. Com base no PIS, a comunidade se reúne – tanto nas regiões como nas temáticas - e elege as prioridades para sua região (entre as dezessete instituídas pelo OP), seus conselheiros e delegados ¹⁵⁹ para os seus respectivos fóruns regionais e temáticos ¹⁶⁰. Essa fase é composta de reuniões intermediárias por região e das assembleias regionais – que ocorrem em duas rodadas – nas quais ocorre a participação direta da comunidade.

Em julho acontece a assembleia municipal, onde são entregues ao governo as demandas prioritárias por cada região e por temática. Essas demandas são cadastradas na Gerência Orçamentária e distribuídas para as secretarias para elaboração de parecer técnico, legal e financeiro. As demandas prioritárias aprovadas nas respectivas secretarias são compatibilizadas com as propostas orçamentárias dos órgãos do Governo

¹⁵⁹ Os conselheiros representam as regiões e temáticas no Conselho do Orçamento Participativo, que acompanha a execução das obras aprovadas e discute os critérios técnicos apresentados pelo governo. Os delegados participam dos fóruns onde são definidas, por ordem de importância, as obras e serviços e analisado e aprovado o Plano de Investimentos e Serviços de cada Região ou Temática.

¹⁶⁰ Os fóruns regionais e temáticos são instâncias – abertas à população em geral - das quais participam os delegados eleitos pela comunidade que, assessorados por representantes do governo, acompanham e fiscalizam as ações da Prefeitura na sua região e dão suporte aos representantes do OP no Conselho do Orçamento Participativo.

para elaboração da matriz orçamentária. Em outubro, essa matriz orçamentária é apresentada aos Fóruns Regionais e Temáticos e submetida à Câmara Legislativa.

O OP passa, resumidamente, por três fases: (1) as reuniões preparatórias, onde a prefeitura apresenta o Plano de Investimentos e Serviços para o ano seguinte; (2) as duas rodadas de assembleias regionais e temáticas; e (3) a assembleia municipal. Em resumo, os procedimentos para eleição das obras e serviços prioritários e que deverão constar do orçamento anual são estabelecidos em três instâncias: (1) na estrutura do Estado, por meio de atuação técnica e política dos órgãos do executivo; (2) nas instâncias autônomas da comunidade, onde os moradores participam e escolhem as prioridades das regiões; (3) nas instâncias permanentes de participação, como o Conselho do Orçamento Participativo, as assembleias regionais, o Fórum Regional do Orçamento, as Plenárias Temáticas e o Fórum Temático do Orçamento (LÜCHMANN, *ibid.*).

A participação da população na elaboração do orçamento é, portanto, uma escolha de prioridades dentre as obras necessárias para cada Região. Como a distribuição de recursos do Município para cada uma de suas regiões é feita com base nos critérios de carência do serviço ou infraestrutura, população total da região e prioridade temática da região, o modelo permite intuir a ocorrência de um efeito positivo, a longo prazo, na distribuição orçamentária para as regiões mais carentes. Esse efeito será analisado no último capítulo.

4.4.3 O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA)

O CMDUA é um conselho gestor da política urbana do município com função deliberativa ¹⁶¹, encarregado de formular políticas, planos e projetos de desenvolvimento urbano ¹⁶². Sua caracterização como conselho gestor permite

¹⁶¹ Art. 11 do Regimento Interno do CMDUA. De acordo com o art. 101 da Lei Orgânica Municipal de Porto Alegre todos os conselhos gestores do município têm função deliberativa. Uma das formas de aferir até que ponto a função deliberativa é exercida, na prática, é a existência de mecanismos de aplicabilidade das decisões do CMDUA. A respeito, o regimento interno do conselho prevê que as suas decisões, emitidas sob a forma de pareceres ou resoluções, serão homologadas pelo Prefeito Municipal (Art. 10).

¹⁶² Art. 39 do PDDUA.

diferenciá-lo dos conselhos administrativos, que têm a função de gerenciar a prestação de serviços nas mais variadas áreas, sem participar na formulação de políticas públicas (TATAGIBA, 2002, p. 54) ¹⁶³, e dos conselhos comunitários, criado em toda a América Latina na década de 1950 como meio de articulação do Estado com a sociedade, em que esta última se subordinava ao poder estatal (LÜCHMANN, *op. cit.*, p. 84) ¹⁶⁴.

Compõem o CMDUA 27 conselheiros e um presidente, função exercida pelo Secretário do Planejamento do Município, que não tem direito a voto. Sua função é conduzir os trabalhos e encaminhar pareceres e resoluções aprovados pelo conselho à homologação pelo Prefeito ¹⁶⁵. Os conselheiros distribuem-se de forma tripartite entre representantes da comunidade, representantes das entidades não governamentais e representantes do Estado. No caso dos nove conselheiros que representam o Estado, um deles representa a esfera federal, um a esfera estadual e os sete restantes a esfera municipal. As entidades de classe não governamentais representadas no conselho são escolhidas em três fóruns específicos realizados por ocasião das Conferências Municipais do Plano Diretor, seguindo a proporção de cinco representantes de entidades de classe e afins ao planejamento urbano; dois representantes de entidades empresariais, preferencialmente da área da construção civil; e dois representantes de entidades ambientais e instituições científicas. A comunidade é representada por nove conselheiros, sendo um representante de cada uma das Regiões de Planejamento estabelecidas no PDDUA e um representante da temática da cidade no OP ¹⁶⁶.

Conquanto a Lei Orgânica Municipal preveja os conselhos municipais como forma de participação direta da sociedade civil na administração pública ¹⁶⁷, seus conselheiros são indicados, no caso dos representantes do Estado e das entidades não governamentais, e eleitos a cada dois anos por plenárias da comunidade, no caso dos

¹⁶³ Os conselhos eram órgãos de consulta do Poder Executivo com função eminentemente técnica até a década de 1980. Em 1980, começam a aparecer conselhos destinados a funcionar como espaços de diálogo entre o Estado e a sociedade civil (GOMES, 2011).

¹⁶⁴ Tanto os conselhos gestores como os administrativos e comunitários são criados na esfera político-administrativa do Estado e, portanto, não guardam qualquer relação com os conselhos populares, autônomos politicamente (GOHN, 2000, p. 178).

¹⁶⁵ Art. 5º do Regimento Interno do CMDUA.

¹⁶⁶ PDDUA, art. 40.

¹⁶⁷ Art. 101.

representantes das Regiões de Planejamento, ou pela plenária do OP, no caso do representante da temática do orçamento, o que confere ao CMDUA um formato híbrido. A representação da sociedade civil no CMDUA por meio de conselheiros de cada uma das regiões de planejamento segue a noção de descentralização que caracteriza o OP, o que permite maior proximidade com os problemas e demandas de cada região, conforme anota Gomes (2011). Para Gohn (2011, p. 125-126), nesse modelo os representantes conhecem “a realidade e teriam que corresponder àquilo que fora estabelecido em assembleia pela população local, sob pena de perderem o aval de sua condição e até mesmo o mandato”. Assim, a representação exercida pelos conselheiros da comunidade no CMDUA pressupõe a relação de afinidade típica da representação da sociedade civil traçada por Avritzer (2007).

A capacitação dos conselheiros, fundamental para que possam atuar de forma autônoma em relação aos demais órgãos do Estado, é garantida não só pelas suas próprias trajetórias pessoais, como pelo fato de que estão sempre em contato com os temas discutidos no conselho em conferências, congressos e seminários. Além disso, são organizados cursos de capacitação obrigatoriamente a cada nova gestão do conselho ¹⁶⁸. Embora os conselheiros estejam institucionalmente imbuídos da função de formular a política urbana do Município, na prática suas funções deliberativas acabam se limitando a questões pontuais referentes à flexibilização de parâmetros urbanísticos e aprovação de projetos especiais. Além das funções deliberativas, os conselheiros também exercem funções de natureza consultiva, como a proposição de estudos ou projetos urbanos considerados prioritários para cada Região de Planejamento, a serem implementados pelo Poder Executivo ¹⁶⁹. Além disso, é função dos conselheiros a proposição de alterações legislativas na área urbanística e ambiental e ajustes no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental ¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Art. 31 do Regimento Interno do CMDUA.

¹⁶⁹ Cada conselheiro representante das Regiões de Planejamento indica dois assuntos para estudo, que são apresentados para os demais conselheiros e votados em ordem de prioridade. Em seguida, é elaborado um anteprojeto que deverá conter o cronograma e o orçamento estimado, o qual é encaminhado à Secretaria de Planejamento para estudo de viabilidade. Constatada a viabilidade do projeto, este é encaminhado ao CMDUA que o encaminha ao Prefeito e Secretários envolvidos na execução (art. 25, 26 e 27 do Regimento Interno do CMDUA).

¹⁷⁰ As reuniões do CMDUA ocorrem semanalmente na sede da Secretaria de Planejamento Municipal, aberta a possibilidade de sessões extraordinárias, convocadas pelo Presidente ou pelos demais conselheiros (Art. 9º do Regimento Interno).

Na prática, a leitura das atas das reuniões do CMDUA revela que esse conselho encontra uma séria dificuldade para se firmar como conselho de política pública: suas pautas têm sido preenchidas quase que exclusivamente com a análise de questões pontuais, referentes à aprovação de projetos especiais, deixando para segundo plano as discussões sobre a política urbana do Município. Essa questão será analisada mais detalhadamente no último capítulo.

Esse capítulo apresentou a regularização fundiária como uma política pública, legitimada a partir da construção dos paradigmas analisados no primeiro capítulo e orientada para a garantia do direito à cidade, conforme previsto na Constituição Federal¹⁷¹. Abordou-se também sua utilização como instrumento da política urbana para a solução de problemas de ordem ambiental e relacionados à segurança da posse. Buscando contextualizar a discussão que se iniciará nos capítulos seguintes, foi apresentada a forma como o município de Porto Alegre vem conduzindo a sua política de regularização fundiária com base na democracia participativa. O próximo capítulo se deterá no recorte espacial escolhido para este trabalho: a região da Lomba do Pinheiro, em Porto Alegre (RS).

¹⁷¹ Art. 182, *caput*.

5 A LOMBA DO PINHEIRO

Até agora foram apresentados os paradigmas que orientam a discussão sobre a regularização fundiária e mostrou-se que seu principal escopo é a garantia do direito à cidade. Na tentativa de definir a estratégia capaz de realizar esse direito, foi introduzida a discussão sobre democracia participativa. Considerando-se que o objeto desse estudo é a região da Lomba do Pinheiro, em Porto Alegre (RS), buscou-se retratar como vem sendo conduzida a regularização fundiária e as práticas de participação da sociedade civil naquele Município. Este capítulo tratará especificamente da Região da Lomba do Pinheiro, escolhida como recorte espacial porque nela vem se desenvolvendo, há mais de dez anos, o Projeto Integrado Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro, daqui para frente denominado simplesmente de **Projeto Lomba**. O interesse por esse projeto reside no fato de que ele contou com intensa participação da sociedade civil na fase de planejamento e se propõe a manter essa participação na fase de execução, por meio de um conselho gestor.

Para analisar a participação da sociedade civil na regularização fundiária da Lomba do Pinheiro – tanto por meio do Projeto Lomba como pelos demais canais institucionais em que se conduz esse processo - é necessário conhecer o seu espaço e identificar os agentes sociais responsáveis pela sua produção. Como visto no segundo capítulo, esta dissertação pressupõe a concepção do espaço como fruto da interação de múltiplos elementos dinâmicos e variáveis que constituem um conjunto de sistemas de ações e sistemas de objetos. Esses elementos estão ligados aos diferentes modos de produção que se sucedem no curso da história (SANTOS, 2008a) e determinam, em cada recorte espacial, aspectos concretos que caracterizam uma dada sociedade.

No caso da Lomba do Pinheiro, a localização foi determinante na sua conformação socioespacial. Para entender essa afirmação, será necessário retroceder na história até o início da ocupação das terras indígenas pelos portugueses. Considerando-se a interdependência entre o processo de ocupação da região e a urbanização do município de Porto Alegre, a análise entrecruzarará esses dois recortes espaciais.

5.1 O INÍCIO DA FORMAÇÃO HISTÓRICA DA CIDADE DE PORTO ALEGRE E A FORMAÇÃO DA LOMBA DO PINHEIRO

A Região da Lomba do Pinheiro está situada no extremo leste do município de Porto Alegre, na divisa com o município vizinho de Viamão. O limite natural entre os dois municípios é o Parque Natural Municipal Saint-Hilaire (que tem 11% da sua superfície em Porto Alegre e 89% em Viamão), área de preservação ambiental administrada pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Porto Alegre (SMAM).

Quem chega à região, surpreende-se com a variedade de paisagens. Na Lomba, como é chamada pelos seus moradores, há lugares com função urbana e rural, que se traduzem na cidade e no campo. Há aldeias indígenas e uma vila ¹⁷² de população exclusivamente negra, cuja origem remonta, muito provavelmente, ao tempo da escravidão. Há uma extensa área de preservação ambiental, o Parque Saint-Hilaire, e há um moderno centro de produção tecnológica. Nela se encontram assentamentos irregulares de ocupações precárias e loteamentos urbanos de classe média e alta.

Sua conformação territorial é produto de uma série de relações espaciais marcadas, em um primeiro momento, pela centralidade representada pela povoação da Capela Grande do Viamão e, posteriormente, pelo deslocamento dessa centralidade para a povoação de Porto dos Casais, que mais tarde se tornou Porto Alegre. Essas relações iniciaram-se por volta de 1740, com a doação da Sesmaria de Sant'Ana ¹⁷³ a Jerônimo de Ornelas Menezes e Vasconcellos, que nela estabeleceu sua fazenda de criação de gado e pouso, com sede no Morro Sant'Ana (SYMANSKI, 1997). Essa sesmaria fazia divisa com duas outras sesmarias, a de São José, cedida a Sebastião Francisco Chaves, e a de São Gonçalo, cedida a Dionísio Mendes (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2013), conforme retratado na Figura 1. Na região próxima ao Morro

¹⁷² O termo vila é utilizado neste trabalho para designar assentamento irregular, de acordo com o uso corrente desse vocábulo pelos moradores de Porto Alegre.

¹⁷³ Como esclarece ROLNIK (1997) a sesmaria era o regime jurídico de propriedade da terra que vigorava no Brasil até 1822, pelo qual a Coroa portuguesa concedia o domínio da terra sob a condição de que esta fosse usada de forma produtiva. Os sesmeiros eram incentivados a subdividirem suas posses, cedendo o uso a terceiros, para um melhor aproveitamento. No interior das sesmarias constituíram-se os núcleos religiosos, porções de terras doadas a entidades autorizadas pela Igreja, que deram origem a muitos núcleos urbanos brasileiros. Ao lado destes núcleos, surgiram também as “datas”, sesmarias criadas nas vilas e distribuídas pela Câmara para ocupação efetiva. Para melhor compreensão do instituto jurídico da sesmaria, vide capítulo 1.

de Sant'Ana constituiu-se um povoado chamado de Capela Grande do Viamão. Todavia, essa região em pouco tempo perdeu sua primazia em razão da situação geográfica privilegiada de outro ponto, localizado às margens do Rio Guaíba, que passou a ser utilizado como um ancoradouro para o povoado da Capela Grande do Viamão: o Porto de Viamão.

Figura 1: Situação geográfica do sítio onde se estabeleceram os povoados de Capela Grande do Viamão e de Porto do Viamão – Adaptado de: PORTO IMAGEM, Disponível em: <<http://www.portoimagem.com/historia.html>>. Acesso em 28 nov. 2013.

Em 1752, a Coroa portuguesa, com a intenção de povoar o território recém-conquistado por força do Tratado de Madri, determinou que fossem enviados ao Porto de Viamão 60 casais de açorianos (ALFONSIN, 2000). Esses casais foram inicialmente acomodados no Morro de Sant'Ana ¹⁷⁴, mas, devido à escassez de água no local, acabaram se instalando nas imediações do Porto de Viamão, que, a partir de então, passou a ser conhecido como Porto dos Casais ou Porto de São Francisco dos Casais. No mesmo ano, outra leva de casais açorianos juntou-se aos que lá estavam, seguidos por 60 milicianos paulistas, encarregados de protegê-los, e um capelão militar da Ordem Carmelita (IBGE, *op. cit.*).

Em 1766, com a invasão da Vila de Rio Grande pelos espanhóis, a sede da Capitania do Rio Grande de São Pedro é transferida para a Capela Grande de Viamão, que se desenvolvera em razão da vinda dos colonos das áreas tomadas pela Espanha e fora elevada à categoria de Freguesia em 1747. Inicia-se, então, a disputa pela centralidade entre Porto de São Francisco dos Casais e Capela Grande do Viamão. A Freguesia de Capela Grande de Viamão preserva a condição de sede administrativa da Capitania até 1773, quando a capital é transferida para Porto de São Francisco dos Casais, que, devido à sua condição portuária, facilitava a proteção do domínio português e a preparação de uma retomada da vila do Rio Grande (IBGE, , *op. cit.*). A partir de então, a povoação de Porto de São Francisco dos Casais, que tem seu nome alterado para Nossa Senhora Madre de Deus de Porto Alegre, passa a exercer uma centralidade cada vez maior. Em 1808 a povoação é elevada à categoria de vila e em 1812 torna-se sede da Comarca de São Pedro do Rio Grande e Santa Catarina. Em 14 de novembro de 1822, a Vila de Porto Alegre é elevada à categoria de cidade, por Decreto de D. Pedro I. A Freguesia de Viamão, por sua vez, torna-se cada vez menos importante até que em 1880 é desmembrada do Município de Porto Alegre e torna-se sede do Município de Viamão.

A região da Lomba do Pinheiro, localizada nas proximidades de Viamão, mantém-se às margens do desenvolvimento urbano experimentado pela região próxima ao Rio Guaíba. A centralidade exercida pela área portuária - que se firma como centro

¹⁷⁴ De acordo com Pesavento e Borges, *apud* Alfonsin (2000, p. 33), esses açorianos teriam ficado nas terras de Jerônimo de Ornelas “de favor”, já que teriam vindo iludidos por promessas, que, no entanto, não se cumpriram, deixando-os “sem terras e sem destino” por muitas décadas (PESAVENTO, Sandra Jatahy – Em busca da cidade perdida: Representações do urbano no Brasil de D. Pedro I (O caso de Porto Alegre) 1822-1831. 1998, mimeo, pg. 2; FORTES, João Borges (General), Casaes. 1932, pg. 145).

das relações sociais e das relações de produção - determina uma dispersão crescente das atividades e conseqüente rarefação da população em direção à Viamão. Em consequência de sua situação geográfica, a Lomba do Pinheiro permanece estagnada do ponto de vista urbano e mantém, durante os séculos seguintes, suas características rurais, marcadas, naquela região do Brasil, pela presença de grandes propriedades - concedidas aos sesmeiros que estivessem dispostos a defender o território português de invasões espanholas - nas quais eram construídas as casas-sede das fazendas e suas senzalas (ALFONSIN, , *op. cit.*). Ao lado dos sesmeiros, ocupavam a região seus habitantes primitivos, os indígenas, que tentavam sobreviver na nova organização político-espacial conformada pela ocupação do território por europeus, açorianos e africanos. Com a extinção do regime de sesmarias, as terras da Lomba do Pinheiro passaram à propriedade de poucas famílias, como era comum no século XIX e início do século XX (BRANCHELLI, 2007), que as arrendavam ou cediam, em troca de favores, para pequenos chacareiros que se dedicavam a atividades agropecuárias. O excedente da produção era vendido na cidade de Porto Alegre, de onde chegavam também os produtos não disponíveis na região.

Enquanto isso, Porto Alegre se urbaniza cada vez mais aceleradamente. Em 1846 a necessidade de expansão da cidade leva à derrubada da linha de fortificações erguida em 1778 e que – seguindo o relevo e outras características geofísicas – orientara o crescimento da vila ¹⁷⁵. Na segunda metade do século XIX ocorre o adensamento dos antigos arraiais ¹⁷⁶, que se transformam em lugares de repouso e veraneio. O território em volta da cidade é gradativamente ocupado por chácaras, que se sucedem no caminho dos viajantes, inclusive em direção à Viamão, onde se desenvolve o arraial do Partenon¹⁷⁷.

Esse adensamento rural é acompanhado pelo agravamento dos problemas habitacionais na cidade. O crescimento da população urbana aliado à absoluta falta de preocupação do Estado com a construção de moradias para as populações pobres leva à

¹⁷⁵ Alfonsin (2000) refere-se à arquitetura de defesa, que, junto às igrejas e capelas - retrato da partilha do poder entre o rei e a Igreja Católica – e às casas-sedes das estâncias e fazendas, caracterizava a paisagem da época.

¹⁷⁶ Os arraiais eram concentrações surgidas ao redor de capelas, nos cruzamentos do caminho.

¹⁷⁷ Embora não tenha sido possível confirmar por registros históricos esta informação, é bastante provável que o arraial do Partenon tenha constituído a ocupação originária que deu origem ao bairro Partenon, próximo ao bairro da Lomba do Pinheiro.

ocupação de porões e prédios precários no centro de Porto Alegre (SYMANSKI, , *op. cit.*). A alforria de um grande número de escravos em razão das leis abolicionistas aumenta a demanda habitacional. Contribuem para agravar essa situação a chegada de uma leva de migrantes oriundos das áreas rurais e de parte dos imigrantes europeus que preferiu permanecer nas cidades (ALFONSIN, , *op. cit.*). O adensamento do centro da cidade levou a população de melhor renda a abandoná-lo em busca de lugares mais distantes. Inicia-se, assim, um primeiro fluxo de segregação espacial representado pelo deslocamento de parte da população de mais alta renda do centro da cidade para as regiões mais afastadas ¹⁷⁸. Para atender a esse movimento de expansão, os fluxos de comunicação e mobilização se dinamizam. Em 1873 é inaugurada a primeira linha de transporte coletivo: o serviço de bondes movidos a tração animal, que liga o bairro Menino Deus ao centro da cidade. Em 1886 é inaugurado o serviço telefônico (SYMANSKI, *op. cit.*).

Todavia, os bairros formados pelos arraiais ainda permanecem separados uns dos outros, tendo seus espaços intersticiais ocupados à medida que o século XIX vai se findando. No fim do século, a cidade já tinha quatro linhas de bondes, uma das quais atendia ao Partenon. A partir de 1890 inicia-se a fase de industrialização, com a instalação de metalúrgicas e fiações, além de fábricas de calçados e móveis. Essa fase é marcada pelo ideário burguês que se preocupa em criar uma cidade limpa e ordenada, o que leva o Município a adotar o Plano Geral de Melhoramentos, em 1914, que propõe um reordenamento territorial da cidade, com reestruturação do sistema viário e embelezamento de praças (ALFONSIN, *op. cit.*). Com isso, inicia-se um processo de expulsão das populações mais pobres do centro da cidade (ALFONSIN, *op. cit.*). Os becos e ruelas da cidade são substituídos por amplas ruas e avenidas, o que leva a um segundo fluxo de segregação espacial, dessa vez das classes operárias forçadas a desocupar o centro por força das obras de reestruturação, que migram para os bairros da periferia ¹⁷⁹. Em 1920, já se instalara a divisão entre o centro rico e os bairros pobres da

¹⁷⁸ Essa elite ocupa uma zona residencial denominada bairro Menino Deus, composto por chácaras e vilas de luxo (SYMANSKI, 1997).

¹⁷⁹ A expulsão dos “cortiços” tem impulso a partir de 1915 com a legislação que previa a obrigatoriedade do sistema de esgoto em todas as residências sob pena de pagamento de multa, aliada ao aumento da tributação dos cortiços. Em 1926 o Governo determina a substituição das residências de madeira por alvenaria. A intenção era promover o melhoramento da infraestrutura urbana acompanhada do embelezamento da cidade. Sua consequência foi a segregação espacial das famílias de baixa renda, que migraram para a periferia urbana, onde passaram a ocupar loteamentos recém implantados e

periferia (Plano Municipal de Habitação de Interesse Social da Prefeitura de Porto Alegre, 2009).

Por volta de 1940, nova onda migratória da população rural para a capital do Estado, provocada pela crescente industrialização, leva à ocupação das “malocas” dispersas pela cidade e das áreas periféricas completamente desprovidas de infraestrutura ¹⁸⁰. É nessa época que se iniciam as transformações socioespaciais na região da Lomba do Pinheiro, que conservava ainda sua função exclusivamente rural. A partir de 1940, formam-se os primeiros assentamentos com função urbana na região, em razão, de um lado, do processo de expulsão das famílias de baixa renda do centro da cidade e, de outro, da acomodação de migrantes vindos do interior do estado em busca de empregos nas indústrias. Porto Alegre vivia então o início do processo de autoprodução de moradias, que daria origem às inúmeras vilas e favelas do seu território, protagonizado pelas

famílias pobres, expulsas da área central, com renda insuficiente para beneficiarem-se dos programas de aluguel subsidiados pelo Governo, e que tampouco podem estabelecer-se legalmente na cidade ou na periferia, tais os obstáculos legais, urbanísticos e tributários, para tanto. (ALFONSIN, *op. cit.* p. 102)

Com a criação do BNH, na década de 1960, tem início a produção habitacional financiada pelo Governo, visando dar solução à demanda que não parava de crescer. No âmbito municipal, o Departamento Municipal da Casa Popular é substituído pelo Departamento Municipal de Habitação, que reproduz no Município a estratégia habitacional do Governo Federal, marcada pela construção de habitações populações na periferia, desconectadas da malha urbana. Em 1965 é criada, na Lomba do Pinheiro, a Vila Mapa, para abrigar cerca de sete mil moradores atingidos pela enchente do Rio Guaíba, que não guardavam qualquer identidade com a comunidade. Como parte dos recursos para a construção da Vila Mapa fora obtido por meio do Movimento Assistencial de Porto Alegre (MAPA) e pela Legião Brasileira de Assistência, em

direcionados à população operária ou outros casarões também transformados em cortiços (ALFONSIN, 2000).

¹⁸⁰ No início de 1945 a Prefeitura transfere parte das “malocas” para uma área distante do centro, onde hoje se localizam os bairros Higienópolis e São João. No mesmo ano inicia-se a ocupação da Vila Dona Teodora e da Vila Graças a Deus, mais tarde conhecida como Vila Caiu do Céu. Essas situações, inicialmente vistas como provisórias, acabaram se consolidando. A segunda metade do século XX assistiu ao agravamento da situação ((PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DA PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, *ibid.*).

campanhas para ajuda dos flagelados, o assentamento ficou conhecido pela sigla do primeiro desses movimentos.

Também nessa época inicia-se, de acordo com o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social da Prefeitura de Porto Alegre (*ibid.*), a ocupação do bairro vizinho da Restinga, área rural para a qual foram removidas pela Prefeitura, entre 1965 e 1970, famílias que ocupavam vilas localizadas próximas ao centro de Porto Alegre. Como os recursos do BNH destinados à produção dessas habitações não foram repassados ao Município, as moradias foram construídas de forma precária e a área acabou ficando sem infraestrutura. A abertura das Avenidas Aureliano de Figueiredo Pinto e Érico Veríssimo causou a desocupação da Ilhota, cujos moradores se distribuíram entre os bairros Menino de Deus e Santana e Restinga (ALFONSIN, *op. cit.*). Alfonsin observa, a respeito desta última intervenção:

A população pobre da Ilhota foi removida para a Restinga, bem longe dos olhos de todos, ampliando os limites da fronteira urbana e criando novos vazios urbanos à espera de valorização entre a cidade e aquela terra distante 40 kms do centro. As obras viárias e a construção de equipamentos urbanos, se de fato aumentaram a utilização social da região afetada, beneficiando o conjunto da população cidadina, também serviram muito bem aos interesses das empreiteiras, tendo em vista a licitação para a construção das mesmas (*op. cit.*, p. 144).

A partir da década de 1970 a região acompanha o cenário nacional de explosão de moradias precárias nas periferias da cidade, causada pelo crescimento urbano acelerado ¹⁸¹. Em 2007 já existia cerca de 50 loteamentos clandestinos e núcleos habitacionais irregulares na Lomba do Pinheiro, conforme noticiam Oberrather *et. al.* (2007). Segundo os autores, praticamente todas as ocupações urbanas na Lomba do Pinheiro, em 2007, apresentavam algum tipo de irregularidade urbanística e fundiária. De acordo o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social da Prefeitura de Porto Alegre, embora o maior número de vilas esteja na Região Leste do município, a Região Partenon/Lomba do Pinheiro (OP) abriga a maior parte da população que vive em situação precária.

¹⁸¹ Embora os dados não sejam precisos, o DEMHAB estima que entre 1972 e 1973 existissem cerca de 124 núcleos e vilas irregulares em Porto Alegre. Em 2009 o município já tinha 484 assentamentos irregulares, nos quais, segundo estimativa do órgão, viviam cerca de 16 a 18 mil famílias em situação de risco (geológico, hidrológico, áreas viárias e outros) (PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DA PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, *ibid.*).

5.2 CARACTERIZAÇÃO SOCIOESPACIAL DA LOMBA DO PINHEIRO

A região da Lomba do Pinheiro é formada, de acordo com a divisão da cidade em regiões pela Prefeitura de Porto Alegre, pelos bairros Lomba do Pinheiro e Agronomia e possui área de 50,65 km² (10% da área total do município). Em 1997, a Lei Municipal 1.954 incorporou ao município de Porto Alegre o território ocupado pelas vilas São Pedro, Santa Helena, Panorama, Santa Filomena e Bom Sucesso, que pertenciam ao município de Viamão e hoje integram o bairro da Lomba do Pinheiro. Considerando-se a finalidade deste trabalho, a delimitação do objeto de estudo – denominado como **região da Lomba do Pinheiro** - não obedece aos limites oficiais dos bairros acima referidos, mas corresponde àquela identificada pelos moradores da região como um espaço próprio ¹⁸².

A Lomba do Pinheiro é uma região desvinculada da malha urbana contínua e compacta. Seu principal acesso se faz pela Estrada João de Oliveira Remião, integrante do sistema do metropolitano Via do Trabalhador ¹⁸³. Parte dessa estrada, que tem extensão total de 9,5 quilômetros, corta o território da Lomba de norte a sul e se constitui na única via de acesso dos moradores aos assentamentos e loteamentos da região. Devido ao seu fluxo intenso de veículos, inclusive de caminhões e camionetas de transporte de cargas e mercadorias, que dividem o espaço com pedestres, bicicletas e transportes movidos a tração animal, a Estrada João de Oliveira Remião é uma via com grande risco de acidentes de trânsito e atropelamentos. A área que a margeia apresenta maior densidade populacional, que vai diminuindo à medida que se adentram os campos, com ilhas de maior adensamento nas vilas e nos loteamentos recém-construídos.

¹⁸² Por espaço próprio entende-se, aqui, o espaço identificado pelos moradores como uma unidade. Para Moreira (2007, p. 89), o princípio geográfico da localização aponta para a centralidade, da qual surge a noção de identidade coletiva e o primado do uno, enquanto o princípio da distribuição indica o olhar da alteridade e o primado do múltiplo. Em suas palavras: “a identidade surge da centralidade que emana do princípio unicista da localização. A diferença surge da alteridade que emana do princípio diversificacionista da distribuição.”

¹⁸³ A Estrada João de Oliveira Remião tem função de escoamento de cargas e de corredor de transporte público e faz a conexão da região metropolitana com o bairro de Restinga e com a zona sul do município, e, em direção à Viamão, com os municípios vizinhos de Alvorada e Cachoeirinha, de intensa atividade industrial.

Outra importante via é a Estrada Afonso Lourenço Mariante, que corta o território de leste a oeste, partindo da Estrada João de Oliveira Remião em direção ao Belém Velho. Nesta estrada também há tráfego de veículos pesados, especialmente caminhões de lixo que se deslocam em direção à Estação de Transbordo do Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DMTU), que recebe o lixo coletado diariamente no Município para transbordá-lo para caminhões maiores que partem para o aterro sanitário em Minas do Leão, a 113 km de Porto Alegre.

O tráfego de veículos pesados nas duas estradas é um fator que afeta a qualidade de vida dos moradores das áreas mais próximas em razão dos efeitos visuais, sonoros e olfativos, além do perigo de acidentes, principalmente em locais em que não há calçadas para pedestres (VIDELA, 2009). Tanto a Estrada João de Oliveira Remião quanto a Estrada Afonso Lourenço Mariante são locais de manifestações populares que bloqueiam, de quando em quando, o trânsito para reivindicar implantação de infraestrutura no bairro, acesso aos serviços prestados pelo Estado e melhoria das condições de trânsito, como construção de calçadas e quebra-molas, principalmente em frente às escolas e áreas de maior fluxo de pedestres.

Na Lomba do Pinheiro existem mais de 30 vilas ¹⁸⁴, que se distribuem tanto na área mais urbanizada, próxima às principais vias, como nas áreas mais afastadas, onde estão intercaladas por espaços ocupados pela mata. Os equipamentos públicos e comunitários são precários: a implantação da infraestrutura iniciada nos anos 1980 não tem sido suficiente para atender as necessidades dos moradores. O fato de que há zonas densamente povoadas e outras de população rarefeita dificulta o acesso aos equipamentos e serviços públicos (escolas, postos de saúde etc.).

Essas vilas abrigam uma população de mais de 62 mil habitantes ¹⁸⁵, caracterizada por baixos índices de escolaridade (taxa de analfabetismo de 4,03%), baixo rendimento salarial (renda média por domicílio de 1,82 salário mínimo) e um dos

¹⁸⁴ É difícil precisar o número de vilas bem como seus nomes, pois os assentamentos surgem rapidamente e são identificados, muitas vezes, pois dois ou mais nomes diferentes. De acordo com levantamento realizado em 2011, as vilas eram em número de 33: São Pedro, Santa Helena, Panorama, Bonsucesso, Morada da Colina, Rincão das Flores, Elo Dourado, São Francisco, Mapa I, Mapa II, Chácara das Peras, Vila da Pedreira, Quinta do Portal, Jardim Lomba do Pinheiro, São Claro, Jardim Franciscano, Nova São Carlos, Viçosa, Goiás, Jardim Primeiro de Maio, Nova Serra Verde, Pinhal, Recreio da Divisa, Vila Stelamar, São Mateus, Beco do David, Invasão, Quatro de Junho, Santo Antonio, Pinheiros, Esmeralda (MINUZZO, 2011).

¹⁸⁵ De acordo com o Censo Demográfico de 2010, os bairros de Agronomia e Lomba do Pinheiro apresentam, juntos, a população de 62.315 habitantes.

piores índices de desenvolvimento humano do município. Embora os índices de violência sejam considerados intermediários, a região registra altos índices de mortalidade infantil e gravidez na adolescência (Dados: Observatório de Porto Alegre). Os índices apresentados pelo IBGE referem-se à estimativa da população, uma vez que, de acordo com os próprios moradores, os recenseadores não se arriscam a entrar em alguns loteamentos de acesso mais difícil, seja pela localização geográfica, seja pelo risco de violência. A densidade demográfica da região é de 1.230,31 habitantes por quilômetro quadrado.

Contrastando com a parte da Lomba ocupada por assentamentos de características urbanas, a outra parte é constituída por pequenas chácaras com casas cercadas de amplos quintais utilizados para hortas e criação de galinhas, porcos e outros animais pequenos. Muitas dessas chácaras são exploradas como **hotéis de cavalos**, para abrigar animais cujos proprietários residem na cidade e praticam atividades equestres nos finais de semana. Além das chácaras, duas aldeias indígenas contribuem para diversificar a paisagem: a aldeia Anhenteguá, ocupada pelos índios M'byá-Guarani, e a aldeia Lomba Kaingang, ocupada pelos índios Kaingang ¹⁸⁶. A região abriga ainda a Comunidade Charruá Polidoro, territorializada em 2008 em uma área de 9 hectares. Reúnem-se, assim, na Lomba do Pinheiro, os três coletivos indígenas remanescentes em Porto Alegre.

Ao lado das pequenas propriedades, alguns poucos imóveis de grande extensão dedicam-se à atividade terciária, como o Centro Hípico Recanto do Pinheiro, que ocupa área de cerca de 1,5 quilômetros quadrados com mata nativa e furnas (cavernas) utilizada para a prática de hipismo e turismo ecológico. A região abriga também o Cemitério Jardim da Paz, localizado em uma reserva de patrimônio natural de propriedade particular e a Vinícola Bordignon, uma extensa área de vinicultura, explorada também para turismo ecológico. Também na região está localizado o Centro de Excelência em Tecnologia Avançada (CEITEC), indústria implantada pelo Estado em convênio com a iniciativa privada para produção de semicondutores sem fio de banda larga utilizados em TV digital, telefonia celular, computadores, chips de rastreamento para atividade pecuária, etc.

¹⁸⁶ Segundo levantamento do Ministério da Saúde, a aldeia Anhenteguá tem uma população de 109 indígenas, enquanto a população da aldeia Lomba Kaingang é de 146 indígenas (dados de 2010).



Fotografia 1: Lomba do Pinheiro – 2009

Fonte: Acervo do Museu Comunitário Lomba do Pinheiro Memorial da Família Remião



Fotografia 2: Lomba do Pinheiro – 2011

Fonte: Acervo do Museu Comunitário Lomba do Pinheiro Memorial da Família Remião



Fotografia 3: Aldeia Anhentegué – Lomba do Pinheiro – 2010/2011

Fonte: Acervo do Museu Comunitário Lomba do Pinheiro Memorial da Família Remião



Fotografia 4: Lomba do Pinheiro – 2011

Fonte: Acervo do Museu Comunitário Lomba do Pinheiro Memorial da Família Remião



Fotografia 5: Cemitério Jardim da Paz – 2010

Fonte: Acervo do Museu Comunitário Lomba do Pinheiro Memorial da Família Remião



Fotografia 6: Centro de Excelência em Tecnologia Avançada (CEITEC) – 2009

Fonte: Acervo do Museu Comunitário Lomba do Pinheiro Memorial da Família Remião

O Parque Saint-Hilaire, Unidade de Conservação Municipal associado ao sistema Estadual de Unidades de Conservação do Estado do Rio Grande do Sul, com 11,8 quilômetros quadrados, completa a multiplicidade de paisagens dessa região. Formado de mata densa e córregos, o Parque Saint-Hilaire é berço dos arroios Dilúvio e Salso, dois dos maiores arroios que compõem o denominado “anel das nascentes”, identificado no Atlas Ambiental de Porto Alegre (MENEGAT, 1998) como importante patrimônio natural a ser preservado. A existência dessa enorme área de proteção ambiental é responsável por grande tensão de interesses na região. Isto porque, a despeito de ter seu uso destinado à conservação dos recursos naturais, o Parque e seu entorno são ocupados por moradias que se aglomeram de forma incompatível com a preservação natural da área. Além disso, existe divergência entre os moradores da região quanto à necessidade de cercamento do Parque, que também é utilizado como área de lazer. Alguns moradores das áreas circunvizinhas, que o utilizam para travessia, são contrários ao seu cercamento e à restrição de horário para utilização das áreas de equipamento coletivo situadas no seu interior. Outros entendem que o cercamento é necessário para proteção dos recursos naturais e para evitar que o Parque se transforme em refúgio de traficantes e assaltantes.



Fotografia 7: Represa Lomba do Sabão – Arroio Dilúvio – Parque Saint-Hilaire - 2010

Fonte: Wikimedia Commons: Represa da hidráulica. Reservatório de água para abastecimento de Porto Alegre. Atribuída a Paulo RS Menezes

Outro conflito de interesses entre os agentes de produção do espaço da Lomba é causado pela necessidade de preservação dos recursos hídricos da região. A Estrada João de Oliveira Remião se localiza sobre um divisor de bacias. De um lado, estão os afluentes do arroio Dilúvio, que corre para a região central da cidade, onde é canalizado. Do outro lado, os afluentes do arroio Salso, extremamente importante para a região sul do município. Esses arroios recebem despejos de moradores que ocupam áreas próximas e cujas habitações não são servidas por sistema de esgoto. Por outro lado, suas águas, na época das chuvas, ameaçam as ocupações próximas, cujos moradores correm risco de saúde e de vida devido a deslizamentos e inundações, conforme se constata de notícia postada por Souza (2013) no blog do Conselho Popular da Lomba do Pinheiro, em agosto deste ano:

Fortes chuvas caídas em Porto Alegre, desde a última sexta-feira (23/08), tem trazido pânico aos moradores da Vila dos Herdeiros. A barragem da Lomba do Sabão encontra-se transbordando no sangradouro e arrastando toda vegetação da sua superfície, conhecida como macrófitas.(...)

O assoreamento do Arroio Dilúvio na sua nascente esta provocando o acúmulo das macrofilas, que já esta numa altura de quatro metros e uns quinhentos de extensão no seu leito, e se alastrando em direção ao sangradouro. Está sujeito a qualquer momento ser estourado a taipa e a água arrastar tudo pela frente, levando risco aos moradores.

A exploração de uma pedreira com área de 0,4 quilômetros quadrados pela empresa Pedracom Mineração Ltda. é outra causa de conflito de interesses na região. A empresa fornece pedra e brita à Prefeitura de Porto Alegre e ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Sua sede é protegida por guardas que não permitem que se fotografe ou filme a área, conforme informado por Minuzzo (2013)¹⁸⁸, museólogo que desenvolveu trabalhos junto ao Museu Comunitário da Lomba do Pinheiro Memorial da Família Remião, nos quais ouviu inúmeros depoimentos de moradores antigos do bairro¹⁸⁹. A empresa costuma fazer doações às associações da comunidade para o desenvolvimento de suas atividades, assunto que será melhor analisado no último capítulo.

¹⁸⁸ Entrevista com David Kuro Minuzzo, realizada em Porto Alegre, em 09 abr. 2013, gravada em meio digital.

¹⁸⁹ O Museu Comunitário da Lomba do Pinheiro Memorial da Família Remião será tratado no quinto capítulo.



Fotografia 8: Pedreira Predraccom Mineração Ltda.

Fonte: Acervo do Museu Comunitário Lomba do Pinheiro Memorial da Família Remião

Esses são apenas alguns exemplos de conflitos de interesses que surgem na Lomba do Pinheiro. Para melhor compreender tais conflitos, é importante identificar os agentes que produzem o espaço na Lomba do Pinheiro e seus interesses.

5.3. OS AGENTES SOCIAIS DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO DA LOMBA DO PINHEIRO

Ao examinar a utilização do conceito **agentes sociais**¹⁹¹ na Geografia urbana, Vasconcelos (2012, p. 91), elenca várias tipologias que, nas diversas ciências, procuram identificá-los e conclui que a análise do tem pode avançar se considerar as “diversas

¹⁹¹ A respeito da utilização do termo, vide nota 41 no primeiro capítulo.

possibilidades das ações dos agentes sociais no espaço urbano, tendo em vista as diferentes estratégias e práticas espaciais seguindo interesses convergentes e contraditórios.”

No caso em estudo, adaptou-se a tipologia de Corrêa (2012) ¹⁹² para o exame das ações dos agentes sociais em função da forma de apropriação do espaço. Assim, foram identificados quatro tipos de agentes sociais: a) o grupo dos excluídos, representado pelos moradores das vilas, como são denominados os assentamentos irregulares ¹⁹³; b) os proprietários fundiários; c) os promotores imobiliários; e d) o Estado ¹⁹⁴.

5.3.1 Os moradores das vilas

A relação dos moradores das vilas com o espaço é uma relação de apropriação por meio da posse. Seja pela aquisição – por contratos de compra e venda - de frações de glebas loteadas ilegalmente, seja pela simples ocupação de áreas cobertas de mato, os moradores das vilas, com poucas exceções, não têm título de propriedade que legitime sua ocupação. O espaço urbano tem para eles, em princípio, predominantemente valor de uso e não de troca. A relação do morador com o seu espaço se faz por meio de ações cotidianas, tais como encontrar-se com seu vizinho, caminhar para fazer compras ou

¹⁹² De acordo com Corrêa (2012) os agentes sociais de produção do espaço são: os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários (empresas ligadas à incorporação, construção ou venda), o Estado e os grupos sociais excluídos.

¹⁹³ Embora a população indígena integre o grupo dos excluídos, ela não será considerada na análise, justamente porque a ocupação do espaço por esses agentes sociais está limitada territorialmente à área demarcada para as aldeias, portanto, fora do âmbito da área de regularização fundiária. De acordo com a Constituição Federal (art. 231, *caput*, parágrafos primeiro, 2º e 5º), compete à União demarcar as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, que se destinarão à sua posse permanente, sendo vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo *ad referendum* do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional.

¹⁹⁴ As organizações não governamentais dedicadas à defesa de interesses sociais ou ambientais, nas quais se incluíam setores das ordens religiosas modernas (como, por exemplo, a Pastoral da Terra), não foram incluídas entre os agentes sociais. Isso porque sua atuação se dá não na condição de agentes produtores do espaço, mas de representantes desses agentes. Exemplo desse tipo de ator social é a Pastoral do Imigrante, que se instalou na Vila São Pedro na década de 1970 e foi responsável pelo início da presença das Comunidades Eclesiais de Base na região (FONTOURA, 2005).

sentar à frente da sua casa para conversar com quem passa. São essas ações singelas que produzem a identidade do morador com sua vila e a diferença entre os moradores das distintas vilas. O trecho de depoimento transcrito abaixo, extraído de pesquisa realizada por Fontoura (2005, p. 92), retrata a relação do morador com o espaço:

Então, a [Estrada] Afonso Lourenço Mariante desse lado de cá todinha faz parte do Elo, esse lado de cá, o lado de lá até a ponta da [Rua] Eucalipto [...] aí é a divisão, tá ? Então eu sou uma que mora prá cá e moro prá lá, então, mas eu uso o endereço daqui dos fundos porque eu me acho que eu faço mais parte do Elo, então eu uso esse. (Jussara, moradora da Vila Elo Dourado).

Contudo, essa relação é contraditória. Ao mesmo tempo em que se apropria do espaço pelo seu “viver”, o morador tem consciência da segregação social gerada pelo estigma de ser um ocupante ilegal, como revela o depoimento colhido por Videla (2012, p. 114):

Estela: Quando eu vim prá cá era mato fechado. [...] Só tinha casa aqui nas volta, porque aqui o dono daqui botou casas nas volta, pra pessoas morarem só nas voltas. E daí isto era mato fechado, porque aí não tinha como invadirem, n'ê ? Mas, daí houve invasão. A gente invadiu lá pela MAPA. Eu fui uma das invasoras.

Eu: Tu te contas como invasora ?

Estela: Sim, porque quando eu vim para cá era mato fechado. A gente vinha abrindo picada pra entrar.

Entrevista gravada, 17 de setembro de 2008

A carência de infraestrutura e de serviços básicos leva os moradores da Lomba a se preocuparem com a densificação da região, que tem como consequência a intensificação do trânsito, a superlotação dos serviços públicos e o aumento da poluição ambiental. Assim, a maioria deles se opõe às novas ocupações, tanto em assentamentos precários que continuam se formando na região, como nos loteamentos implantados de forma regular sem a necessária adequação da infraestrutura. Depoimento colhido por Fontoura (*op. cit.*, p. 100) retrata essa situação:

Até a gente tá preocupado com uma coisa, nós, uma reunião agora é quarta-feira e o DMAE, o DEMHAB tá comprando uma área aqui na 8 prá trazer 150 famílias da zona sul, tá ? Aí a gente se preocupou, né ? E o DEMHAB ficou assim na discussão, eles se faz assim como quem não entendia, mas a preocupação nossa é o seguinte: ó, das 150 famílias nós fizemos as contas, quanto vai dar ? 700 pessoas, tá ? E a saúde dessas pessoas quem é que vai tratar ? Qual é, quem é que vai dá colégio prá essa criança ? [...] então a gente tá preocupado, não contra que o Dmae, o DEMHAB que vai trazer esse pessoal, né ? Mas nós propomos assim, ó: por que é que o DEMHAB não faz uma discussão junto com a SMAM, juntamente com a saúde, com a SMIC, da dos colégios [...] a SMED, né ? Prá cada um assumir uma parte, não fazer

como a senhora viu ali, se não fosse nós intervir na 16, na curva ali que entra à direita (...) no Recreio da Divisa, o que é que eles fizeram ali ? Tiraram aquele pessoal lá do Cristal, chegaram ali e atiraram ali o pessoal [...] então o que é que a gente quer ? A gente quer que se faça a estrutura tudo direitinho, né ? E que se traga a SMED, se traga alguém da saúde que se comprometa de trazer alguma coisa, um posto, uma escola, né ? Pra esse pessoal. (Sadi, morador da vila Quinta do Portal).¹⁹⁶

A sobrecarga na infraestrutura da região é responsável pela tensão entre os moradores mais antigos, principalmente aqueles que pagaram para obter a posse de seus imóveis, e os mais novos, entre os quais os que têm a pecha de “invasores”, que ocuparam as terras sem qualquer custo. O seguinte depoimento, colhido por Videla (*op. cit.*, p. 52), ilustra essa tensão:

A performance desenvolvida na atividade daquela manhã tinha acionado na memória da professora, moradora do bairro, a lembrança de que muitas das terras que outrora pertenceram a seu Osmar Remião foram ilegalmente invadidas nos anos recentes. (...) A mãe da professora, também moradora do bairro, encontrava-se junto (...) Aos poucos, elas manifestaram que também eram moradoras de antigas terras dos Remião, mas que elas haviam pagado com muito sacrifício o seu terreno e que a chegada dos “invasores” as prejudicava no processo de melhoria da área, regularização, etc.

Essa oposição entre os moradores antigos e os novos também é retratada por Fontoura (*op. cit.*, p. 83-84):

Mas mesmo assim sempre tinha aquela bronca, né, do pessoal antigo. Nós éramos os invasores e eles eram os moradores antigos [...] do outro lado, como seriam os burgueses ali e nós seríamos os invasores do lado de cá, né ? Lá, nós não fazíamos parte da vida deles, né ? Até hoje ainda tem isso aí, e eles não se conformam porque o lado de cá também foi dado como Recreio da Divisa, o que eu, para mim é um erro, sabe ? Eu, para mim Recreio da Divisa é a nossa invasão, esse lado de cá, o lado de lá não tem nada a ver com nós, com a gente, são moradores que moram há 50, 60 anos aí, né ? Então, eles nem gostam de dizer que são da Recreio da Divisa. (...) (Sérgio, morador da vila Recreio da Divisa).

Outro conflito entre os moradores é causado pelo tráfico de entorpecentes. Em alguns assentamentos, a influência do tráfico de drogas interfere no associativismo, constituindo-se em um dos fatores que retira das associações de bairro a legitimidade e autonomia. Para os moradores ligados ao tráfico não interessa a regularização dos assentamentos, pois esses ficariam mais expostos à fiscalização do Estado,

¹⁹⁶ As siglas citadas no depoimento referem-se aos seguintes órgãos: Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB); Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM); Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio (SMIC) e Secretaria Municipal de Educação (SMED).

principalmente da polícia. Essa oposição fica clara em episódio relatado por Minuzzo (2013):

- Havia aqui em baixo uma horta comunitária, e os moradores mesmo contam, quando estava assim quase na época da colheita, os traficantes chegaram e arrancaram tudo, uma noite, colocaram tudo no chão, e agora parece que ela está sendo reativada de novo (...)
- Mas por que eles fizeram isso ?
- De maldade, para afastarem, aqui é nosso reduto e pronto. Nós somos donos da vila (...)

Embora a Lomba do Pinheiro seja vista pelos demais moradores da cidade como um bairro desvalorizado, muitos moradores não têm desejo de deixá-lo, em razão dos vínculos que estabeleceram com o espaço:

Eu gosto daqui, daqui eu não saio, até morrer eu tô aqui ainda vou ficando, é muito bom morar aqui [...] porque é tranquilo, sabe ? É, prá, eu acho assim, pra loteamento, pra vila mesmo, sabe ? Porque aqui a Lomba do Pinheiro é praticamente isso, é as vilas que tão predominando e é um local, que eu já morei em muitos, muitos locais, mas a gente tem pessoas amigas que moram, né ? Acontece, acontece como em qualquer outro, mas é um lugar tranquilo, em vista de muitos lugares que tem aí, é um lugar acessível, né ? A gente tem lotação hoje, né ? (...)(Jussara, moradora da Vila Elo Dourado).

Por outro lado, existem aqueles que esperam apenas melhorar de condição para se mudar. Manoela Garcia ¹⁹⁷, moradora do bairro, explica que muitos jovens têm vergonha de dizer que moram na Lomba do Pinheiro porque a região tem muitos problemas. Para ela, é preciso trabalhar os lados positivos do bairro, a sensação de pertencimento à comunidade, para que essas pessoas passem a sentir orgulho de morar na Lomba.

5.3.2 Os proprietários fundiários

A região da Lomba do Pinheiro é formada por glebas rurais que pertenciam a poucas famílias (Remião, Vicente, Bittencourt, Silva, Chaves-Barcellos), sendo a mais

¹⁹⁷ Entrevista com Manoela Garcia, realizada em Porto Alegre, em 09 abr. 2013, gravada em meio digital.

importante delas a família Remião, que dá nome à principal avenida do bairro ¹⁹⁸. A partir do momento em que se iniciou a passagem da Lomba rural para a Lomba urbanizada, na década de 1960, as relações dos proprietários com os moradores, que antes ocorriam sob o regime de cessão da posse da terra, se moldaram ao regime de compra e venda da propriedade. A história da família Remião retrata como se deu essa passagem.

No início do século XX, grande parte das terras que constituem a região da Lomba do Pinheiro pertenciam à família Mariante. Rafaela, proprietária de parte das terras da família Mariante, casou-se com João de Oliveira Remião. Essas terras passaram por herança a Osmar de Oliveira Remião, filho do casal (VIDELA, 2009) ¹⁹⁹. A figura de Osmar Remião retrata o papel que o proprietário de terras desempenhava na região, conforme registra Videla (*ibid.*, p. 67-68):

A figura de Seu Osmar na memória local aparece muitas vezes como alguém que “deu” terras para as pessoas morarem. Ou alguém que “deixava” as pessoas morarem em suas terras. (...) Em um contexto rural, de escassa população espalhada em uma extensa área relativamente isolada do centro administrativo da cidade, lugar da “lógica estatal”, seu Osmar detinha um poder emanado da sua amizade ou dos vínculos com os afastados políticos da República (1930-1940).

Até a década de 1940, a região era utilizada para exploração agropecuária, por pequenos produtores de hortifrutigranjeiros e leite, que vendiam seus produtos no centro de Porto Alegre. As relações entre os grandes proprietários de terras e os produtores, que geralmente moravam nas suas terras, era marcada pela troca de favores, como anota Videla (*ibid.*, p. 58):

O discurso aponta para a distância social entre os Remião e os “empregados” e em geral “os humildes” (meu termo) da região. É assinalada também a existência de relações estreitas, de mútuo respeito e troca de favores (...). Como mostram os depoimentos dos meus interlocutores, o tipo de relação entre os donos de terras e os trabalhadores organizava-se na época não sob um estatuto patrão-empregado mediado por um salário. Tratavam-se de relações que abrangiam um amplo leque de trocas, que inclui a concessão de pequenos lotes de terra para moradia. Nas narrativas dos moradores mais

¹⁹⁸ Considerando-se que a área da Lomba do Pinheiro conservava, até a década de 1940, as características do período colonial, é presumível que grande parte das terras seja constituída por terras devolutas, e, portanto, de propriedade do Estado.

¹⁹⁹ O registro trazido por VIDELA (2009) não está baseado em registros do imóvel no cartório de registro de imóveis, mas em documentos públicos e em relatos orais.

antigos do Elo Dourado, aparece a “sobrevivência” desse tipo de relação no processo de urbanização acelerado que se registrou após a década de 1960.

A sobrevivência desse tipo de relação mesmo após o início do processo de urbanização da Lomba é revelada nos relatos dos moradores antigos da região a respeito de Rafaela Remião, seu filho Osmar e a mulher, Marieta Remião. Minuzzo (2013), com base nesses relatos, narra que:

(...) estudantes que hoje (...) já estão com 50 anos de idade, que estudavam no Rafaela Remião, aqui na frente, frequentavam [o Armazém Vencedor], contam hoje histórias de como era D. Marieta Remião, a esposa dele. E como era o Seu Osmar Remião. Ela era doce, ele era durão, ela ajudava as pessoas o máximo que podia, ele também ajudava, mas ele era durão, porque ele era um coronel... (...) eles que doaram o terreno para construir a escola, tinha uma igreja ali, depois uma escola, porque os filhos deles, depois os filhos de outros moradores tinham que se deslocar de muito longe, então eles conseguiram com o poder público construir uma escola, eles doaram o terreno, e assim foram conseguindo as coisas.

Natal, páscoa, dia das mães (...) eles faziam pães, faziam bolos, faziam cucas, faziam o que podiam de presentes, colocavam nos alforjes dos cavalos e saiam distribuindo pelo bairro, na época dela, e o filho, o neto, o Edeimar, continuaram fazendo o que ela fazia, isso de doar o museu (...) ele ajudou muito na memória do museu também...

Essas relações - em que o senhor das terras cedia o seu uso em troca de parte da produção e/ou favores –começam a se modificar quando a região recebe os primeiros moradores oriundos de outros locais. A criação da Vila Mapa marcou o início da chegada de novos moradores, que não guardavam qualquer relação com os moradores antigos e com as famílias proprietárias das grandes terras.

Alguns dos proprietários passaram a vender, de forma ilegal, frações de suas glebas por meio de contratos de compra e venda ²⁰⁰. Nestas frações de terra, que não constituíam sequer lotes - já que os parcelamentos não estavam registrados no Serviço Imobiliário - e eram absolutamente desprovidas de infraestrutura, iniciaram-se edificações que hoje constituem os assentamentos irregulares conhecidos como **vilas**. Ao mesmo tempo, a expulsão dos moradores da área central da cidade de Porto Alegre, causada pelo desenvolvimento urbano acelerado na década de 1970, levou à

²⁰⁰ Exemplo disto é o assentamento conhecido como Vila Viçosa, constituído sobre terras vendidas por Rafael Antônio da Silva, proprietário da gleba, na década de 1970. A gleba foi parcelada e suas frações foram negociadas por meio de contratos de compra e venda. As primeiras edificações iniciaram-se em 1975, sem qualquer infraestrutura (OBERRATHER et al., 2007, p. 121).

constituição de muitos assentamentos autoproduzidos em áreas desocupadas. Videla (*op. cit.*) noticia que Osmar Remião passou a alugar frações de suas glebas para famílias que plantavam e criavam animais em pequenas chácaras com a condição de que não fossem construídas casas de alvenaria. Depoimento colhido por Fontoura (*op. cit.*, p. 122) confirma essa informação:

(...) naquela época o proprietário, as pessoas alugava, eu fui uma que aluguei, eu fui uma das primeiras que entrei aqui, então a gente alugava, não podia construí de material, teria que construí só de madeira e com a opção de compra, que a pessoa que tivesse ali certinha, futuramente ele ia negociar essa área aqui. Só que daí entrou, tinha um pouco lá, ali tinha uns que ele alugava, aqui prá dentro, até teve uma hora que ele perdeu o controle, sabe ? O pessoa não pode vê área vazia, né ? Vê uma área vazia, entrou, sei que entraram, né ? Ele perdeu o controle, mas no mesmo tempo ele entrou com a reintegração de posse aqui no Forum do Partenon. (...) (Jussara, moradora da vila Elo Dourado).²⁰¹

Com a transformação da Lomba do Pinheiro de rural para urbana, em razão do avanço das ocupações irregulares, que passaram a ameaçar a propriedade das terras²⁰², os proprietários das glebas rurais remanescentes começaram a aliená-las para empreendedores imobiliários ou promoverem, por conta própria, o loteamento de suas terras, como foi o caso do próprio Osmar Remião²⁰³.

As terras, que antes tinham valor de uso, passou a ter valor de troca. Um exemplo dessa passagem é dado pela utilização das furnas que existem na região. Essas furnas eram usadas, na primeira metade do século passado, como local de lazer. Nos finais de semana, os jovens faziam tochas com pedaços de bambu e capim seco e entravam nas cavernas onde tomavam banho na mina d'água e se divertiam. Hoje, elas são exploradas pelo Centro Hípico Recanto dos Pinheiros, que promove passeios de turismo ecológico na região. O seguinte depoimento de um morador antigo ilustra essa passagem:

²⁰¹ Fontoura (*op. cit.*) esclarece que a moradora se refere à área onde se constituiu a Vila Elo Dourado, que pertencia à família Remião.

²⁰² De acordo com depoimento de moradores do bairro, muitos dos proprietários de terras na região da Lomba não pagam os impostos rurais, e, assim, receiam recorrer ao Judiciário para reivindicar as terras ocupadas por terceiros (VIDELA, 2009, p. 74-75).

²⁰³ Exemplo disto é o condomínio Bolognese, implantado em terras que pertenciam originalmente a João de Oliveira Remião e Rafaela Remião. (VIDELA, *ibid.*, p. 75).

Lugar bom é aqui na estrada das Capoeiras, a vida sempre foi normal. Antigamente a estrada João de Oliveira Remião era só buraco, no bairro não havia luz nem água, só água de poço. Agora tem asfalto até aqui. Gostaria de ir outra vez visitar as furnas no meio da mata, próximo à pedreira, mas o lugar hoje é propriedade particular e está cercado. Marcelino da Silva Correia, 61 anos. (DALLA ZEN, SILVA, MINUZZO, 2011, p. 38-39)

Mas, embora o valor das terras, e, com ele, o espaço, tenham passado por uma resignificação – tanto para os proprietários da região como para seus antigos moradores –, o velho significado, ao combinar-se com o novo, o complementa. Um exemplo disso é o Armazém Vencedor, local onde hoje funciona o Museu Comunitário da Lomba do Pinheiro – Memorial da Família Remião, doravante chamado apenas de **Museu Comunitário**, que será apresentado no próximo capítulo. O Armazém Vencedor era um estabelecimento comercial mantido por Osmar Remião – cujas características originais estão reproduzidas no Museu Comunitário – com função de entreposto de trocas comerciais entre os moradores da região e os comerciantes do centro da cidade e também de subdelegacia de polícia (VIDELA, *op. cit.*). O armazém era também local de encontro de um público masculino, onde se consumia álcool, se escutava rádio, se liam os jornais e se conversava sobre política e futebol, na primeira metade do século passado²⁰⁴. De acordo com Minuzzo (2013):

Eles assinavam revistas, assinavam jornais, a luz vinha (...) mais ou menos até aqui... tinha rádio, (...) as pessoas vinham fazer as compras e se informavam (...) de futebol, de guerra, política, tanto que eles tinham bastante contato com muitos políticos (...)

Então Seu Osmar, os filhos, Edevar e Ademir (...) fundaram, com muitos moradores, essa primeira associação, Associação de Amigos da Vila São Francisco, tem uma placa, inclusive, da associação, para interceder, para patrolar a rua, pedir luz, e várias coisas, então eles faziam panfletos e divulgavam no bairro, tal dia, assim, convocavam os candidatos a vereadores e prefeitos a virem aqui no bairro, (...) eles vinham para o bairro, palanque, e aqui no armazém era um ponto de encontro (...)

O seguinte depoimento, colhido de Edevar Remião, sobrinho de Osmar Remião, mostra a importância do antigo Armazém Vencedor na discussão de assuntos políticos, inclusive com a presença de políticos para apresentação de suas plataformas eleitorais:

²⁰⁴ Embora se possa pensar na possibilidade de constituição de uma esfera pública no Armazém Vencedor, em razão do fato de que se discutiam assuntos públicos e se convocavam políticos nas épocas das eleições para apresentarem suas plataformas eleitorais, a identificação da figura de Osmar Remião como próxima do mandonismo (Videla, 2009), característico da política tradicional rural do Brasil, afasta a igualdade que caracteriza a esfera pública de Habermas.

Na década de 1950 meu tio reunia aqui no armazém cerca de trezentas pessoas, para uma reunião política, elas caminharam até lá embaixo, onde tinha o pinheiro, para receber o Governador Ildo Menegheti e o Delegado Célio Marques Fernandes, e ajudaram a empurrar o carro na subida da Lomba por causa do barro. Edevar Pereira Remião, 72 anos. (DALLA ZEN, SILVA, MINUZZO, 2011, p. 39)



Fotografia 9: Prédio do Museu Comunitário Lomba do Pinheiro Memorial da Família Remião
Fonte: Acervo do Museu Comunitário Lomba do Pinheiro Memorial da Família Remião

A preocupação com a preservação da memória da família Remião levou Edevar Remião, filho de Osmar Remião, a destinar a casa onde funcionava o Armazém Vencedor ao Museu Comunitário para abrigar um memorial da família. O prédio – uma casa com telhado em estilo português - foi mantido com suas características tradicionais e abriga hoje o Museu Comunitário. O museu, inaugurado em 2006 pela ONG Instituto Popular de Arte-Educação (IPDAE) ²⁰⁸, é um memorial da família Remião ²⁰⁹ e também

²⁰⁸ O Museu Comunitário é gerido por um conselho formado por representantes do IPDAE, da UFRGS e líderes da comunidade - e seus projetos são realizados por “equipes interdisciplinares, da Universidade

um espaço destinado a recuperar e preservar “a memória da comunidade, a partir do cidadão, da identificação de suas origens, das suas histórias e valores” (DALLA ZEN, SILVA, MINUZZO, 2011, p. 34)²¹⁰. Maiores detalhes sobre as atividades do museu são apresentados no próximo capítulo.



Fotografia 10: Interior do Museu Comunitário Lomba do Pinheiro Memorial da Família Remião
Fonte: Acervo do Museu Comunitário Lomba do Pinheiro Memorial da Família Remião

Federal do Rio Grande do Sul UFRGS, do Museu e da comunidade, voltados à proposição de atividades de ação cultural e educativa” (DALLA ZEN, SILVA, MINUZZO, 2011, p. 34).

²⁰⁹ O memorial da família Remião é um acervo de objetos antigos pertencentes não só à família Remião como a outras famílias da região, doados pela comunidade e dispostos em uma sala que reconstitui o ambiente da época. Para maiores informações sobre o Museu Comunitário, inclusive visualização de parte do seu acervo, vide o programa “Museu Comunitário Lomba do Pinheiro” exibido pela TV Brasil, disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=a5xhMGh77nw>>. Acesso em 08 nov. 2013.

²¹⁰ O Museu Comunitário é concebido sob inspiração da moderna museologia, que vê o museu como “espaço público, produtor e reformulador de conhecimento, arena política, promotor de identidade, espaço de construção da memória coletiva, espaço de instrução e educação, instituição de distinção cultural”, conforme esclarece Koptcke (2005, p. 189). De acordo com o autor, a nova museologia opõe-se à museologia tradicional, que considera o museu uma “reunião de obras de arte, de objetos de curiosidade, de objetos de estudo, e até mesmo de produtos industriais ou naturais pertencentes ao Estado expostos em um edifício público” (*ibid*, p. 191-192).

5.3.3 Os promotores imobiliários:

Entre os promotores imobiliários serão agrupados todos os agentes sociais que contribuem para a transformação de uma área de rural em urbana visando o lucro, em especial as empresas ligadas à incorporação, construção ou venda e os loteadores, proprietários ou não das terras, que produzem assentamentos regulares ou irregulares²¹¹. A relação dos promotores imobiliários com o espaço é baseada no valor de troca, já que a propriedade ou a posse da terra é uma mercadoria a ser negociada. Seus interesses conflitam com os dos moradores, como se observa do depoimento abaixo, colhido por Fontoura (2005, p. 115-116), que se refere a terras da construtora Guerino, em processo de falência, proprietária de terreno vazio na área onde se implantou a Vila Recreio da Divisa:

[...] aqui era da construtora Guerino, sabe ? Antigamente o proprietário aqui, então quando a gente invadiu, que foi fracionado, foi feito os terrenos até a Rua da Comunidade, bem no início ali, depois que aumentou bastante, a Guerino vinha até aqui, né ? Com dois, três caminhões lotados de uns grandões, uns seguranças, uns homens, né ? Acostumado a confusão, né ? Vinha com machado, com pá, com foice e vinham aqui e entravam e destruíam tudo, pisava, derrubava as barraquinhas, sabe ? As casas, várias vezes, chutavam as casas, sabe ? As paredes derrubavam [...]. (Sérgio, morador da vila Recreio da Divisa).

Todavia, em algumas situações os interesses dos promotores imobiliários podem coincidir com os dos moradores, como, por exemplo, quando reivindicam implantação de infraestrutura pelo Estado. Todavia, deve-se ressaltar que, enquanto para os moradores a infraestrutura significa melhoria da qualidade de vida, para o promotor imobiliário representa valorização dos imóveis da região. Como a implantação de infraestrutura pelo Estado acaba valorizando a área – aumentando, portanto, o seu valor

²¹¹ Rodrigues (2012) inclui, entre os agentes produtores da cidade, aqueles que não seguem as normas jurídicas e urbanísticas, produzindo o espaço ilegal, como o das favelas e de ocupação coletiva de terras. Exemplo de loteamento irregular promovido pelo proprietário das terras é o assentamento conhecido como Vila Quinta do Portal, localizado em área de proteção ambiental. Conforme Pegoraro (s/data, p. 5): “O loteamento teve origem em 1988, pela venda de títulos sociais do Quinta do Portal Campestre Clube, na qual os compradores eram designados de sócio proprietário residente, e teriam direito a um a área privativa de cerca de 200,00 m². O proprietário da gleba constituiu uma empresa para executar a comercialização dos lotes, denominada ACCB Administradora de Bens e Comércio Ltda., cuja sede se localizava no centro da cidade”.

de troca ²¹² - o grande desafio do Estado, em tese, é evitar que os moradores, após a regularização, sejam levados a abandonar a Lomba do Pinheiro e se estabelecer em outras áreas de segregação espacial.

Por outro lado, a densificação exagerada da área, gerada pela produção imobiliária, prejudica os moradores. Conforme notícia Souza (2013) no blog do Conselho Popular da Lomba do Pinheiro, em setembro deste ano, 11 novos empreendimentos imobiliários estão sendo implantados na região, o que representará um acréscimo de cerca de 25 mil pessoas nos próximos três anos. O impacto desse acréscimo populacional se refletirá na sobrecarga da infraestrutura em geral, em especial no aumento do fluxo de trânsito de veículos e no tempo de deslocamento dos moradores da região para outros bairros da cidade.



Fotografia 11: Lomba do Pinheiro – 2010

Fonte: Acervo do Museu Comunitário Lomba do Pinheiro Memorial da Família Remião

²¹² Não se pode esquecer de que, conforme ensina Santos (2008, p. 210), “a construção do espaço em nossos dias não resulta unicamente da atividade econômica direta e imediata, mas também das expectativas de valorização de áreas atualmente não ocupadas ou consideradas sem valor econômico.”

A relação dos promotores imobiliários com o meio ambiente é marcada pela tensão de interesses, já que, se por um lado é necessário implantar estruturas físicas para os empreendimentos (habitações, rede de esgoto, rede de abastecimento de água), de outro há necessidade de preservação dos recursos naturais e culturais da região. Um exemplo desse tipo de tensão surgiu no Sítio do Boqueirão²¹³ área de características rurais que abriga um sítio arqueológico registrado junto ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) em 1999 com o nome de Fazenda Lomba do Pinheiro. No sítio havia, até 2007, restos de estruturas que constituíram a Fazenda Boqueirão²¹⁴, uma propriedade com mais de 200 hectares datada do final do século XVIII e início do século XIX. Entre esses restos estavam uma casa de alvenaria, um engenho de farinha de mandioca em estilo colonial e vestígios de equipamentos de trabalho, uma taipa de pedras e um tronco remanescente da escravatura. Em 2007, um incêndio criminoso destruiu essas estruturas, restando apenas o sítio arqueológico²¹⁶, do qual já foram recuperadas partes de telhas, cerâmica, tijolos, louças, vidros e ossos. Segundo a arqueóloga Fernanda Tocchetto *apud* Branchelli (2007), a fazenda é uma das poucas remanescentes do século XIX na região e o material encontrado indica que a área tem potencial arqueológico. Nessa mesma área está sendo projetado um empreendimento denominado Condomínio Manuela, destinado a 2.000 residentes de média e baixa renda. O empreendimento tem área de mais de 400 mil metros quadrados, da qual 67% será gravada como área de proteção permanente.²¹⁷ O projeto do

²¹³ Como já esclarecido, não são considerados, para os fins deste trabalho, os limites oficiais de bairros da Prefeitura de Porto Alegre. De acordo com esses limites, o Sítio do Boqueirão está localizado no Bairro Belém Velho, vizinho ao bairro Lomba do Pinheiro. O imóvel foi vendido por Rafaela, esposa de João de Oliveira Remião, a Manoela e Plínio Chaves-Barcellos e herdado por Ismael Chaves Barcellos. Situa-se na Rua Afonso Lourenço Mariante, n. 547, Beco da Servidão.

²¹⁴ Para uma completa visualização da fazenda, no estado em que se encontrava antes do incêndio, vide o filme *Coração de Luto*, de 1967, filmado na Fazenda Boqueirão. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=BD1AX8YQq-c>. Acesso em 18/09/2013.

²¹⁶ De acordo com moradores da região, espalhou-se pela região o boato de que havia um baú de moedas enterrado nos restos da casa, o que levou os moradores a escavarem o solo para encontrar o tesouro, destruindo, assim, o que restara do edifício após o incêndio.

²¹⁷ Além do uso residencial, o projeto contempla usos comercial e cultural, com previsão de implantação de equipamentos de lazer, cultura, educação e cultura, além de um parque público de administração privada.

Condomínio Manuela foi analisado sob o regime da Operação Consorciada da Lomba do Pinheiro, que será tratada no próximo capítulo ²¹⁸.

Outro sítio arqueológico da região é o Sítio Potreiro do Barranco, ocupado no século XIX, cujas escavações iniciaram-se em 2011. Esse sítio, descoberto em razão das obras para instalação de uma adutora de água, pode ter sido uma unidade da antiga Fazenda do Boqueirão. Lá foram encontradas as fundações de uma antiga casa e recuperados materiais de uma área de descarte de lixo, entre os quais fragmentos de tigelas de cerâmica, de pratos de louça, de garrafas de vidro, de faca e panela de ferro, de telhas e ossos de animais utilizados na alimentação. Dentre os materiais encontrados, chamam a atenção fragmentos de recipientes cerâmicos que podem ter sido produzidos pelos escravos no local, conforme informa Felizardo (2013).



Fotografia 12: Fazenda do Boqueirão – Século XX

Fonte: Acervo do Museu Comunitário Lomba do Pinheiro Memorial da Família Remião

²¹⁸ Estipulou-se como contrapartida para a execução do empreendimento a implantação de 800 habitações de interesse social e 250 unidades residenciais para terceira idade, além da implantação de um parque a ser administrado por entidade sem fins lucrativos. A aprovação do empreendimento foi precedida de um Relatório de Vistoria e Diagnóstico Arqueológico, encaminhado ao IPHAN (BRANCHELLI, 2007).



Fotografia 13: Fazenda do Boqueirão – 2010

Fonte: Acervo do Museu Comunitário Lomba do Pinheiro Memorial da Família Remião

As características físicas da Lomba do Pinheiro – em especial as grandes áreas de proteção permanente -, ao mesmo tempo em que se constituem em obstáculo ao seu aproveitamento integral para exploração imobiliária, atraem os olhares dos empreendedores interessados em vender o ideário da **vida junto à natureza**. A existência de paisagens naturais ainda não exploradas constitui um atrativo para parte do mercado empreendedor, não só da produção imobiliária. Pelo menos três grandes empresas da região – o Centro Hípico Recanto do Pinheiro, o Cemitério Jardim da Paz e a Vinícola Bordignon - utilizam em suas práticas comerciais o discurso de valorização do meio ambiente natural, a exemplo do material publicitário do Centro Hípico Recanto do Pinheiro, disponível na rede mundial de computadores (internet):

O Centro Hípico Recanto do Pinheiro está localizado no Bairro Lomba do Pinheiro em Porto Alegre/RS, distante apenas 15 minutos do centro da cidade. Possui uma área de 250 hectares de pura natureza, furnas e muita mata nativa, o lugar ideal para praticar hipismo.

(...)

Estamos situados numa área muito privilegiada com mata nativa em abundância, muita natureza reunida num só lugar. Em nossa trilha, no ponto mais alto, temos 180° de visão ampla, onde podemos observar a cidade de Viamão, o bairro Lomba do Pinheiro, bairro Restinga e o Bairro do Lami

com vista do Guaíba, tudo isso situado dentro da área particular onde se encontra o Centro Hípico.²¹⁹

Porém, ao contrário dos moradores, vistos como “dilapidadores do meio ambiente”, os promotores imobiliários são vistos como “alavancadores de desenvolvimento” (RODRIGUES, 2012, p. 214). O discurso adotado por esses últimos prega a necessidade de atrair o capital empresarial para a cidade, que perderia espaço para as outras capitais caso impusesse muitas limitações à atividade dos empreendedores (essa matéria será retomada no próximo capítulo).

5.3.4 O Estado

A atuação do Estado como agente social de produção do espaço já foi tratada no quarto capítulo, quando se abordou a política de regularização fundiária conduzida pelo Município de Porto Alegre. O Estado atua em múltiplos papéis como agente social da produção do espaço urbano, além de se constituir em uma arena onde se contrapõem os interesses dos demais agentes sociais²²⁰. Podemos identificar duas formas de atuação do Estado: como regulador do uso do solo ou como empreendedor.

Na função de regulador, o Estado pode incentivar ou desestimular a ocupação do solo ao estabelecer marcos legais e jurídicos e taxar de forma diferenciada a propriedade imobiliária. Além disso, ele pode atuar sobre o mercado de imóveis, interferindo na demanda e na oferta ao adquirir ou se desfazer de suas propriedades. O Projeto Integrado de Desenvolvimento Sustentável Lomba do Pinheiro, analisado no próximo capítulo, reflete a atuação do Estado como regulador, induzindo a ocupação do solo em uma área definida como estratégica.

O Estado assume a função de empreendedor quando implanta infraestrutura nas cidades (vias de tráfego, sistema elétrico, de água e esgoto, drenagem pluvial,

²¹⁹ O material citado pode ser acessado em: < <http://inema.com.br/mat/idmat071696.htm> >. Acesso em 16 nov. 2013.

²²⁰ A natureza do Estado é amplamente discutida na Ciência Política. A adoção da natureza dual do Estado permite entender o Estado não só *agente* que atua tanto na condição de titular de interesses específicos como no papel de mediador ou regulador das relações conflituosas, mas também como uma *arena institucional* em que os diversos interesses dos vários setores da sociedade estão em permanente conflito (hegemonia x contra-hegemonia).

ateramentos etc), investe na construção imobiliária e implanta unidades de produção, a exemplo da construção do CEITEC, visto neste capítulo. Ao agir como empreendedor, o Estado acaba também induzindo a ocupação do solo, já que, como enfatiza Santos (2008a,p. 227):

A escolha, pelo poder, da forma de satisfação das necessidades coletivas constitui um elemento de reorganização espacial; quer dizer, que cada opção realizada pelo Estado em matéria de investimento, mesmo improdutivo, atribui a um determinado lugar uma vantagem que modifica imediatamente os dados da organização do espaço.

Exemplos de atuação do Estado como empreendedor na Lomba do Pinheiro são a construção e financiamento de habitações de interesse social, como a Vila Mapa, e o financiamento de habitações populares, como os loteamentos Moradas do Pinheiro II e Reserva da Figueira, realizados na região sob o amparo do Programa Minha Casa Minha Vida. Pode-se citar ainda a atuação do Estado na implantação de infraestrutura e administração do Parque Saint-Hilaire, já referido.

A atuação do Estado, seja como regulador ou como empreendedor, é uma ação política. O ordenamento do território reflete o modo como se “organizam e agem os diferentes sujeitos formadores da sociedade com seus diferentes interesses a partir de sua intervenção no espaço”, como ressalta Moreira (2006, p. 83). Assim, o Estado reflete as forças dos demais agentes de produção do espaço. Para o autor “são esses sujeitos sociais as verdadeiras forças atuantes, a *vis activa* real da organização espacial da sociedade, exercida via instituições da sociedade e do Estado como uma espacialidade diferencial”.

Simultaneamente, o Estado é uma arena na qual estão em constante disputa os interesses de cada um dos agentes sociais que produzem o espaço. Nesse processo político – voltado para a escolha da melhor ação entre várias ações possíveis – ele se vê constantemente pressionado não só pela maior capacidade de articulação das classes hegemônicas, como também por práticas de cooptação, clientelismo e corrupção (CORRÊA, 2012). Contudo, desse arranjo de forças também participam os agentes sociais excluídos. Como acentua Moreira (*op. cit.*, p. 105), “essa é a característica maior da dinâmica espacial das sociedades: são os conflitos da sociedade civil – uma totalidade diferenciada e contraditória – a força que responde pela constante remodelagem do espaço.

Portanto, como já ressaltado no terceiro capítulo, a análise da atuação dos agentes sociais que produzem o espaço está inextricavelmente ligada à forma como se organizam social e politicamente. Nas palavras de Santos (2008, p. 67):

Para estudar o espaço cumpre apreender sua relação com a sociedade, pois é esta que dita a compreensão dos efeitos dos processos (tempo e mudança) e especifica as noções de forma, função e estrutura, elementos fundamentais para a nossa compreensão da produção do espaço.

O próximo capítulo apresentará a atuação das forças políticas que moldam o espaço na Lomba do Pinheiro e analisará em que medidas as práticas participativas na regularização fundiária da região tem sido capazes de interferir nesse arranjo de forças.

6 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA LOMBA DO PINHEIRO

No capítulo anterior, foi apresentada a Região da Lomba do Pinheiro e os agentes sociais que produzem seu espaço. Este último capítulo traçará um panorama da participação da sociedade civil na regularização fundiária dos assentamentos precários daquela região. Para retratar essa experiência foram escolhidos dois assentamentos: o da Vila Viçosa, no qual o processo foi exitoso, e o da Vila Recreio da Divisa, que não avançou. A partir dessas duas experiências, serão apontados alguns dos problemas que interferem na participação da sociedade civil no processo de regularização fundiária. Esses problemas serão identificados com o modo de participação gerencial, apontado por Nogueira no segundo capítulo em contraposição à participação política. Em seguida, como exemplo de participação política, será apresentado o Projeto Integrado de Desenvolvimento Sustentável Lomba do Pinheiro, doravante denominado **Projeto Lomba**. Como a construção da participação política depende da constituição de uma esfera pública que estimule a capacidade argumentativa e a dimensão política da cidadania, serão apresentadas algumas práticas, conduzidas no Museu Comunitário, mencionado no capítulo anterior, que podem estimular a construção da cidadania.

6.1 VILA VIÇOSA E VILA RECREIO DA DIVISA: DOIS CASOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Uma das formas de dar início à regularização fundiária de um assentamento no Município de Porto Alegre, como visto no terceiro capítulo, é por meio da participação da sociedade civil no OP. Nesse caso, os moradores, organizados em associações ou cooperativas, deflagram o processo a partir da obtenção de recursos para o levantamento topográfico da região. A Vila Viçosa e a Vila Recreio da Divisa são dois exemplos de regularização fundiária iniciada por demanda no OP ²²¹. Ambas foram escolhidas como

²²¹ Outro exemplo de regularização fundiária via demanda do OP é a Vila Quinta do Portal. Nesse caso, os moradores conseguiram obter recursos no OP para regularizar parte do assentamento. A outra parte situa-se em área sensível do ponto de vista ambiental, razão pela qual, a princípio, tanto o Município

projetos piloto no âmbito do Projeto Lomba, que será tratado detalhadamente adiante. Mas, enquanto os moradores da Vila Viçosa festejaram, esse ano, o registro do loteamento, a Vila Recreio da Divisa ainda está longe de alcançar a sua regularização.

A regularização fundiária da Vila Viçosa enfrentou vários dos problemas mencionados no terceiro capítulo e demorou - desde o momento em que passou a ser conduzida pelo Município - mais de 13 anos. Antes disso, porém, a Associação de Moradores da Vila Viçosa já iniciara as primeiras tentativas de regularização do assentamento, ao adquirir, ainda em 1981, a gleba de terras onde se constituíra o assentamento de seu anterior proprietário (OBERRATHER *et al.*, 2007). Entre 1980 e 1984, a associação contratou um responsável técnico pela elaboração do levantamento topográfico, estudo ambiental e projeto urbanístico, que foram submetidos à aprovação pela Prefeitura. Todavia, o processo foi paralisado, pois o assentamento não preenchia, à época, as condições para regularização, uma vez que estava situado em área considerada com potencial de reserva biológica. Esta situação se alterou com a aprovação do PDDUA, que alterou o regime urbanístico da área e trouxe a possibilidade de regularização.

Com a aprovação do PDDUA e a escolha da Vila Viçosa como um dos três projetos pilotos para desenvolvimento de estratégias de regularização fundiária no âmbito do Projeto Lomba²²², o processo foi retomado a partir do início dos anos 2000, dessa vez sob a condução do Município. Foram realizadas reuniões com a comunidade, recolhidos documentos para legitimação da posse e realizado novo levantamento topográfico com recursos da associação de moradores. No entanto, o estudo não atendeu às especificações técnicas e houve a necessidade de um novo levantamento, dessa vez com recursos obtidos via OP. O projeto urbanístico encomendado pela própria associação, na década de 1980, estava defasado, de sorte que foi necessária a realização

como o Ministério Público posicionaram-se, em sede judicial, pela remoção dos seus moradores para outro local. Posteriormente, houve modificação nesse entendimento, o que levou à realização de acordo entre o Estado e os moradores da área para regularização fundiária dessa parte do assentamento, desde que ocupações ficassem “congeladas”. Desde 2007, o processo é conduzido por uma equipe multidisciplinar que tenta, no âmbito do Projeto Lomba, encontrar soluções para os impedimentos de ordem fundiária e ambiental que impedem o prosseguimento do processo de regularização (PEGORARO, s/data). Para resolver os impasses de ordem fundiária, a Gerência de Regularização Fundiária está utilizando o instrumento da demarcação urbanística, conforme informado por Andrea Oberatther, em entrevista realizada em 08 de abril de 2013.

²²² Os outros dois assentamentos escolhidos foram o Jardim Lomba do Pinheiro, cujo processo não avançou, e a Vila Esmeralda, onde a legitimação da posse está sendo realizado por meio de ações de usucapião individual.

de novo projeto. A comunidade, que não dispunha mais de recursos, reuniu-se com o Prefeito do Município, que autorizou a equipe do Projeto Lomba a desenvolver o projeto urbanístico.

A elaboração do projeto enfrentou dificuldades em relação ao meio ambiente natural, pois o assentamento é cortado por um arroio, cujas margens estavam ocupadas por moradores, como narram Oberrather *et al.* (2007). Como solução, foi prevista a dragagem para desassoreamento do arroio e a criação de um dique natural, o que reduziria o risco de inundação para níveis baixos, suportados em outras regiões da cidade. Surgiu então uma questão jurídica: a manutenção das ocupações, possibilitada em razão dessas medidas, não era permitida pela legislação de proteção ambiental vigente à época ²²³. O processo foi submetido à Procuradoria Geral do Município, que se pronunciou pela aplicação da lei vigente à época da constituição do assentamento: o antigo Código Florestal (Lei 4.771/1965), que delimitava a faixa de área de proteção permanente em cinco metros.

O projeto do loteamento foi aprovado pela Prefeitura em 2006 e levado a registro pela comunidade. Contudo, novos problemas surgiram nessa fase, pois o Cartório do Registro Imobiliário passou a conduzir o registro do assentamento com base nas normas que regulam o registro de um novo loteamento, ainda não implantado, impondo uma série de exigências que representavam custo adicional, com o qual a comunidade não poderia arcar. O Município assumiu novamente o processo e a Gerência de Regularização Fundiária ajuizou ação na Vara de Registros Públicos ²²⁴, com base no Provimento More Legal 3 (Provimento 28/2004), já visto no terceiro capítulo. A ação foi julgada procedente em 11/04/2011.

O caso da Vila Viçosa é emblemático, pois mostra as dificuldades encontradas no processo de regularização e como elas podem ser solucionadas. É certo que o processo apenas foi concluído em razão da mobilização da comunidade no sentido de

²²³ À época da análise do projeto, a Lei 7.803/1989, que alterara o antigo Código Florestal (Lei 4.771/1965), estabelecia a largura das áreas de proteção permanente em 30 metros para os cursos d'água com menos de 10 metros de largura. Hoje, o novo Código Florestal (Lei 12.651/2012) mantém essa distância, mas a Lei 11.977/2009 permite a regularização fundiária de ocupações de interesse social em áreas de proteção permanente, desde que produzidas até 31 de dezembro de 2007, inseridas em área urbana consolidada e sob a condição de que seja comprovado, por estudo técnico, que a intervenção implicará em melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior (art. 54, § 1º).

²²⁴ Ação Judicial 1070025652-4, julgada pela Vara de Registros Públicos e de Ações Especiais da Fazenda do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul – Comarca de Porto Alegre.

obter recursos via OP para o levantamento topográfico e implantação paulatina de infraestrutura (dique natural, obras de esgotamento pluvial e cloacal, recolhimento dos resíduos sólidos, pavimentação de rua etc.)²²⁵ e das inovações legislativas trazidas tanto no âmbito da política nacional de regularização fundiária como no âmbito municipal, por meio de iniciativas políticas.

Por outro lado, todos esses avanços não serviram para que a regularização da Vila Recreio da Divisa – apontada como detentora das piores condições de moradia de toda a região – fosse bem sucedida. Trata-se de uma vila autoproduzida a partir do início da década de 1990, na qual residem cerca de 650 famílias de baixa renda, oriundas, em grande parte, do interior do Estado. As ocupações estão comprimidas em uma área de aproximadamente 160 mil metros quadrados, de declive muito acentuado, onde estão assentadas pedras de diversos tamanhos e grande número de espécies vegetais naturais e exóticas. As condições naturais, que impediram sua expansão, também dificultam sua regularização: a manutenção dos moradores desafia soluções que possam evitar o risco causado pela possibilidade de deslizamento de terras, ruptura de taludes e rolagem de rochas (matações). Além disso, é preciso dar solução para os problemas de locomoção e transporte de cargas, agravados pela maneira como foram divididos os terrenos para construção das moradias.

O processo de regularização se iniciou na primeira fase do Projeto Lomba, em 1988, quando a vila foi escolhida para desenvolvimento de um projeto piloto de experiência habitacional que pretendia efetivar intervenções “considerando as variáveis sociais, culturais e econômicas da população residente”, conforme descrito no documento **Construindo a Lomba do Futuro**, produzido pela Prefeitura Municipal. Assim, o Município realizou levantamentos a fim de verificar as condições do meio ambiente natural e a situação das ocupações e, já no ano seguinte, adquiriu a propriedade do imóvel no qual se encontra o assentamento. A comunidade, por sua vez, conseguiu recursos – via OP - para o levantamento topográfico da área. Em 2001, como a comunidade conseguira incluir a urbanização da área como demanda prioritária no OP, a equipe do Projeto Lomba iniciou o desenvolvimento do projeto urbanístico para o assentamento, que apresentava tipologia diferenciada de habitações, justamente em

²²⁵ Outro detalhe trazido por Oberrather *et al.* (2007, p. 139) é o fato de que a possibilidade de regularização do assentamento aumentou as chances da comunidade de obter melhorias na área via OP, já que, conforme esclarecem os autores “a análise da possibilidade de regularização é critério para implantação da infraestrutura, pois implica na possibilidade de pelo menos parte da população permanecer no local.”

razão das características geológicas do solo e do tipo de ocupação já produzido pelos moradores ²²⁶. A área foi gravada como Área de Interesse Social I, a fim de permitir a regularização com padrões urbanísticos diferenciados. Em seguida o Município adquiriu uma gleba lindeira desocupada para providenciar a remoção de aproximadamente 150 famílias em situação de risco, residentes em Área de Preservação Permanente APP. O projeto contemplava uma proposta de geração de renda ligada à atividade primária, com produção de espécies vegetais com valor de mercado, como as paisagísticas, nas áreas em declive que não poderiam ser ocupadas. O processo foi acompanhado pelos moradores, organizados em uma comissão com dois ou mais representantes de cada rua, em reuniões quinzenais nas quais se discutiu cada passo do trabalho.



Fotografia 14: Vila Recreio da Divisa – 2009

Fonte: Acervo do Museu Comunitário Lomba do Pinheiro Memorial da Família Remião

²²⁶ Como os moradores são, na maioria, provenientes do interior do Estado, possuem hábitos diferenciados que incluem a manutenção de espaços livres nos lotes para plantio de espécies vegetais. As casas são, na maioria, construídas de materiais mais resistentes, como alvenaria de tijolos e madeiras inteiras, conforme consta das informações da Prefeitura sobre o Projeto Lomba (**Construindo a Lomba do Futuro**).

Todavia, como o projeto urbanístico previa uma tipologia diferenciada para a região, acabou exigindo maior custo para a sua implantação, se comparado com os projetos com tipologia padrão. A pavimentação de uma via muito importante do assentamento – indicada pelos próprios moradores como demanda prioritária no OP - enfrentou impedimentos de ordem técnica, que aumentaram seu custo inicial. Assim, apesar de já autorizada pelo OP, a via não foi implantada, o que gerou frustração na comunidade. Seguiu-se outra decepção: uma parte da área destinada à remoção dos moradores que estavam em situação de risco no assentamento foi utilizada pelo Município em uma ação emergencial para remoção de moradores de outra região. A comunidade perdeu a confiança no processo de regularização, que se estagnou.

A diferença entre ambos os casos relatados acima parece ter sido o empenho do órgão técnico da Prefeitura Municipal em conduzir o processo de regularização. No caso da Vila Recreio da Divisa, a tipologia especial das habitações e as obras necessárias para a urbanização do assentamento desestimularam, em razão do seu custo, os técnicos da Prefeitura. O fato de o assentamento ter sido escolhido para o desenvolvimento de um projeto piloto no âmbito de um projeto maior, o Projeto Lomba, parece não ter feito diferença. Da mesma forma, não foi considerado o fato de a regularização fundiária do assentamento estar articulada a uma proposta de geração de renda que aproveitava as características naturais do local e promovia a inclusão social dos moradores. O empenho da comunidade em participar do processo de regularização por meio de reuniões e acompanhamento das suas diversas fases foi desconsiderado. Apesar de todo o trabalho de planejamento realizado, que envolveu despesa pública e energia da comunidade, a Vila Recreio da Divisa ainda mantém hoje as piores condições de habitabilidade da Lomba do Pinheiro e continua oferecendo risco aos seus moradores.

6.2. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: PARTICIPAÇÃO GERENCIAL

Os dois exemplos acima levam à reflexão sobre o papel do OP na regularização fundiária e permitem identificar algumas dificuldades relacionadas a esse canal de participação. A importância do OP na regularização fundiária do Município é inegável:

nesse canal de participação são disputados os recursos orçamentários necessários não só para os estudos ambientais e elaboração do projeto urbanístico do parcelamento, como também para as obras de readequação das moradias e implantação de infraestrutura. Como visto no terceiro capítulo, o atendimento à demanda por regularização no OP deflagra o processo, por meio do levantamento topográfico da área, e insere o assentamento no Programa de Regularização Fundiária do Município.

Todavia, a participação da sociedade civil na regularização fundiária do Município via OP ainda enfrenta algumas dificuldades. A primeira delas, de caráter operacional, está diretamente relacionada ao sistema pulverizado de atendimento à demanda, em que cada etapa do processo de regularização exige a mobilização da comunidade para obtenção de recursos. Nesse sistema, a comunidade tem de pleitear, em primeiro lugar, o levantamento topográfico da área do assentamento; em seguida, o estudo de impacto ambiental; depois disso, a elaboração do projeto urbanístico, a construção de habitações para reassentamento dos moradores de áreas de risco etc.²²⁷ A obtenção de recursos financeiros para a primeira etapa (o levantamento topográfico) não garante a disponibilidade de recursos para as etapas seguintes, o que gera, muitas vezes, a paralisação do processo e leva à obsolescência dos estudos já produzidos. Além de gerar maior custo financeiro para o Estado²²⁸, o sistema desmotiva a comunidade. Silva (2011) anota que, além de disputarem os recursos para a regularização fundiária no OP, os moradores, quando conseguem a priorização de sua demanda, precisam ainda definir, no local do assentamento, prioridades para execução de obras, o que acaba desmobilizando a participação²²⁹.

Um segundo problema - que poderia, em parte, explicar a diferença na condução dos dois processos de regularização acima citados – diz respeito à dificuldade de

²²⁷ Os recursos para realização das obras como pavimentação de ruas, instalação de postes de energia elétrica, canalização de esgoto, canalização de esgoto pluvial, entre outros, também são demandados, em geral, de forma pulverizada.

²²⁸ Para Andrea Oberrather (entrevista realizada em Porto Alegre, em 08 abr. 2013, gravada em meio digital), Supervisora de Desenvolvimento Urbano da Secretaria Municipal de Urbanismo, o modelo poderia ser aperfeiçoado para otimizar a aplicação de recursos financeiros pelo Estado. Ela cita como exemplo o fato de muitas vezes serem pavimentados pequenos trechos de ruas, em razão da obtenção de recursos por uma comunidade, enquanto os trechos adjacentes continuam sem pavimentação, porque os moradores das comunidades vizinhas não conseguem se articular para obter recursos no OP.

²²⁹ A desmobilização da comunidade em razão das dificuldades encontradas na regularização fundiária é retratada por Fontoura (2005), que realiza um estudo de caso comparativo entre três vilas da Lomba do Pinheiro: Recreio da Divisa, Elo Dourado e Quinta do Portal.

articulação do OP com as políticas públicas conduzidas pelo município. Esse problema já fora identificado no início do OP e levou a reformas no projeto inicial, conforme esclarece Lüchmann (2002)²³⁰. Uma das consequências dessa falta de articulação é que obras muitas vezes prioritárias para o processo de regularização fundiária não são realizadas em função de análises orientadas por critérios estritamente técnicos pelos órgãos do Estado. Além de gerar a possibilidade de interferência dos agentes do Estado no processo deliberativo do OP, fato que restou comprovado no caso da Vila Recreio da Divisa, acima citado, o não atendimento de obras já autorizadas é um fator de enfraquecimento do OP, como salienta Marquetti (2009).

De acordo com o autor, a dificuldade de articulação do OP com as políticas públicas se deve ao fato de que o primeiro é um instrumento de planejamento de curto prazo, enquanto as últimas exigem planejamento de médio e longo prazo. Esse descompasso impede que o OP tenha efeitos consistentes no planejamento das cidades, com exceção do efeito de, em tese, permitir a redistribuição de recursos para as regiões mais carentes²³¹. Em estudo que avalia o desempenho do OP no Município, o Banco

²³⁰ A autora relaciona, entre as medidas adotadas na época, a instituição de novas instâncias participativas como o Conselho do Orçamento Participativo, as assembleias regionais e os fóruns de delegados, além da introdução das temáticas, em 1994, destinada a aprofundar os debates sobre temas específicos de política pública e introduzir no OP atores sociais que ainda não participavam das discussões, como sindicatos, setor empresarial, grupos de movimentos sociais e instituições civis.

²³¹ Para Avritzer (2007, p. 9), o OP estaria relacionado a um novo modelo de democracia por ter conseguido, entre outros aspectos, gerar “um aumento da participação na decisão sobre distribuição de recursos orçamentários” e “um aumento do acesso a recursos públicos e direitos”. A capacidade do OP de contribuir para a redução da taxa de pobreza e de gerar impacto positivo no acesso da população à água e saneamento básico é confirmada pelo Banco Mundial (2008, p. 5), com base em análise econométrica que comparou municípios que adotaram o OP com outros municípios: **“Como um mecanismo para melhorar os investimentos de capital em benefício dos pobres, o orçamento participativo contribuiu para uma redução na taxa de pobreza nos municípios onde foi adotado antes de 1996.** Vale a pena notar que esse impacto sobre a pobreza ocorreu apesar da redução do PIB *per capita* nesses municípios, o que sugere que o OP pode contribuir para um efeito redistributivo a longo prazo. Até agora, parece que a influência sobre o aumento do acesso à água e ao saneamento tem sido positiva em todos os municípios que adotam o OP” (grifo do autor). No caso específico de Porto Alegre, o aumento do acesso da população mais carente de Porto Alegre a recursos públicos durante a fase de maior destaque do OP, na década de 1990, é comprovado por Marquetti (2003) em estudo sobre a capacidade redistributiva do OP, no qual ele conclui que os investimentos do OP se concentraram em regiões mais pobres da cidade durante o período 1992-2000 e que essas regiões foram beneficiadas com maior número de obras por mil habitantes no período 1989-2000. O autor também associou a implantação do OP em Porto Alegre ao aumento da capacidade do Estado de melhorar seu desenvolvimento em áreas críticas (como coleta de lixo e capacidade de instalação de postes de luz), de gerar recursos tributários, de ampliar seus investimentos e de aumentar a oferta de serviços públicos. O Banco Mundial (*op. cit.*, p. 110-111) também concluiu que “o OP em Porto Alegre constituiu um meio de transmissão representativo e confiável dos interesses dos menos atendidos para que possam influir na alocação de investimentos públicos”. Todavia, não se pode esquecer que, como visto no terceiro capítulo, a mobilização em torno do OP envolveu uma inversão de prioridades por parte do Governo e maciço investimento para atender aos gastos com obras públicas aprovadas no OP.

Mundial (2008, p. 87) mostra que, de acordo com diversos representantes de conselhos municipais, “os conselhos se concentram nas políticas setoriais para a cidade como um todo, enquanto os participantes do OP têm um foco muito direcionado às demandas localizadas e de curto prazo.”

O fato de o OP ser um canal de participação destinado ao atendimento de demandas pontuais dos grupos sociais envolvidos e a sua dificuldade de articulação com as políticas públicas do município permite caracterizar a participação exercida nesse canal como uma participação gerencial, conforme definição de Nogueira vista no segundo capítulo. Embora esse tipo de participação possa propiciar o atendimento das demandas comunitárias, ela traz o risco de que a capacidade de mobilização da sociedade civil acabe se esvaindo. Como a participação gerencial se baseia em um sistema de trocas entre o Estado e a sociedade civil, ela pode acabar redirecionando a energia dos participantes – antes utilizada para reivindicar junto ao Estado - para reivindicações dentro do próprio Estado, que não impliquem em interferências significativas nas escolhas políticas ²³². Como esclarece Nogueira (2011, p. 147) a respeito da participação gerencial, “as pessoas podem participar sem se intrometer significativamente no estabelecimento de escolhas essenciais”.

A constatação de que a redução no total de investimentos direcionado ao OP, bem como a não realização de obras autorizadas - fatores que dependem da vontade política do Executivo - gera o enfraquecimento desse canal de participação não pode ser desconsiderada. Conforme acentua Silva (2007), a longevidade e expressão do OP em termos de número de participantes depende em grande medida de sua capacidade de atender à demanda da comunidade. Para o autor (*ibid.*, p. 88),

mesmo com limitações evidentes (...), o poder de atração do OP está diretamente relacionado à sua capacidade de oferecer respostas às demandas da população que participa do processo. Como outras experiências de OP já demonstraram, a ausência ou perda dessa capacidade, seja por limitação de recursos, seja por mudanças na orientação política do governo municipal, tende a deslegitimar o OP, e, assim, diminuir a participação social..

Como a capacidade deliberativa do OP está limitada à alocação de investimentos, ele não tem efeitos positivos na arrecadação de impostos e desempenho

²³² O risco de diluição da capacidade reivindicatória da sociedade civil pode ser sentido em comentários ouvidos pela autora, de forma informal, na realização da pesquisa de campo, no sentido de que o OP teria se transformado em um local onde a população se reúne para disputar obras e serviços pontuais, como o asfaltamento de uma rua, a construção de um posto de saúde, a instalação de postes de energia elétrica etc.

fiscal e de oferta de serviços em Porto Alegre (BANCO MUNDIAL, 2008). Assim, seu desempenho – tanto em relação à efetiva participação da sociedade civil, quanto em relação à sua capacidade de reduzir as desigualdades sociais – está diretamente ligado ao montante de investimento alocado pelo Estado para deliberação via OP ²³³.

Em Porto Alegre, a vontade política do governo foi, nos primeiros anos, um fator determinante para o sucesso do OP, conforme registra Lüchmann (2002). É de se questionar, portanto, se essa vontade política continua a condicionar o sucesso da experiência, ou se a experiência do OP teria sido capaz de se firmar de tal forma que sua supressão esbarraria hoje na opinião pública, forçando o poder instituído a incorporá-lo às suas práticas institucionais de forma definitiva.

Embora Avritzer (2003, p. 14) veja como característica do OP “a cessão da soberania por aqueles que a detêm”, por meio de “um processo representativo local”, de sorte que “todos os cidadãos são tornados, automaticamente, membros das assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação”, a grande questão é saber se essa cessão é uma conquista consolidada da sociedade civil ou pode ser retomada pelo Estado ao seu bel-prazer ²³⁴. No caso de Porto Alegre, como o OP nunca chegou a ser objeto de lei ²³⁵, ele não passa de uma prática política ²³⁶. O fato de que esse canal de

²³³ Em 2009, analisando a experiência nacional na adoção do OP, Marquetti reconheceu a limitação dos seus efeitos redistributivos e atribuiu essa limitação aos seguintes fatores: variação do montante de recursos disponíveis pelas Prefeituras para investimentos, crise fiscal, percentual dos investimentos destinado à deliberação do OP e não execução de demandas decididas pelo OP.

²³⁴ Para Dias (*apud* Lüchmann, 2002, p. 187): “A autonomia do OP, principal instrumento de retórica nos debates acerca da institucionalização deste mecanismo participativo, é precária na medida em que suas decisões não são soberanas. A soberania reside em Porto Alegre, com no resto do país, nas instituições políticas representativas, isto é, nos Poderes Executivo e Legislativo. É a vontade do Executivo local que torna as deliberações populares soberanas e as cristaliza sob a forma de políticas públicas. O Legislativo, por sua vez, também contribui para a soberania do OP, na medida em que não substitui suas decisões por outras, através de emendas.” (DIAS, M. R. Na Encruzilhada da teoria democrática: efeitos do orçamento participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre. Rio de Janeiro. 2000. 211 f. Tese (Doutorado), Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, p. 183). Entre outros autores que reconhecem o papel decisivo da vontade política do Executivo no sucesso ou fracasso do OP estão Wampler (2007) e Marquetti (2009).

²³⁵ De acordo com Lüchmann (2002, p. 186), o governo do PT pretendia, ainda no primeiro mandato, aprovar junto à Câmara Legislativa um projeto de lei que dispusesse sobre o OP, a fim de proteger o processo contra eventuais alterações do Executivo que ameaçassem seu funcionamento. Depois de reeleito, o governo abandonou essa postura e passou a agir em sentido contrário, alegando que a submissão do processo à Câmara poderia ameaçar sua autonomia e dinamicidade. A oposição, por sua vez, defendia a legalização para que o OP fosse desvinculado do PT e ganhasse autonomia político-partidária.

participação não está previsto nas leis que regulam a participação da sociedade civil no município transforma o OP em uma espécie de **concessão** do Governo Municipal, que pode desarticulá-lo ou diminuir seu poder decisório a qualquer momento. Wampler (2007, p. 129) afirma que

Although successive PT mayors in Porto Alegre have gone to considerable lengths to ensure that citizens within public venues make most budgetary decisions, final legal authority ultimately rests with the mayor's office. From the vantage point of horizontal accountability, we would have to argue that the mayor's office remains firmly in control of the policy-making process.

Uma das maneiras de enfraquecer o OP sem decretar o seu fim é diminuir o percentual destinado às obras autorizadas por esse canal de participação. Enquanto no ano de 2000 – em que OP gozava de confiança e prestígio pela sociedade civil - 100% dos recursos da Prefeitura destinados a investimentos foram disponibilizados para o Plano de Investimentos e Serviços, conforme anota Lüchmann (2002), em 2012 apenas cerca de 31% dos investimentos foram direcionados para o OP ²³⁷. O enfraquecimento do OP na elaboração orçamentária do Município é sentido pela população. De acordo com Mattos (2013) ²³⁸, Conselheiro da Região de Planejamento 7 no CMDUA, a maior parte dos investimentos do Município é decidida, hoje, pela Secretaria de Governança ²³⁹, e não pelo OP:

É tudo pela governança, então isso é um engodo, a população deixou de participar, porque a população, por mais que a maioria não tenha

²³⁶ Além do regulamento do OP, que não tem força de lei, o único dispositivo que prevê a participação da sociedade civil na deliberação acerca da distribuição orçamentária é o art. 116, parágrafo primeiro da Lei Orgânica do Município, cuja redação é a seguinte: “Fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do Município nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento anual”.

²³⁷ Conforme consulta ao Orçamento Municipal de 2012, disponibilizado no *site* da Prefeitura de Porto Alegre, do total de R\$ 816,7 milhões destinados a investimentos pela prefeitura (já deduzidas as despesas com pessoal, encargos financeiros e demais despesas de custeio, além das demais despesas com capital), pouco mais de R\$ 260 milhões foi destinado ao OP.

²³⁸ Entrevista com Eduíno de Mattos realizada em Porto Alegre, em 10 abr. 2013, gravada em meio digital.

²³⁹ A Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local (SMGL) foi criada em 2004 (Lei Municipal 9.693/2004) para, entre outras funções, articular a política interna e externa do Município e promover o desenvolvimento local, por meio do estímulo ao empreendedorismo, conforme informações obtidas no *site* da Prefeitura de Porto Alegre.

conhecimento público, mas elas têm uma sensibilidade de que elas estão sendo enganadas, (...) porque o orçamento participativo existe, mas de fato ele não gera mais aquele trabalho que ele gerava antes.

O Programa de Governança Solidária - introduzido em 2005, pelo Prefeito José Fogaça, que alternou a gestão política do Município após 16 anos do governo de coalizão de esquerda conhecida como Frente Popular - acabou retirando muito da importância do OP na distribuição dos recursos orçamentários do Município²⁴¹. Como consequência, foi gerada uma demanda reprimida no OP que tem desestimulado a participação da comunidade²⁴². De acordo com Baierle (2009, p. 7):

Infelizmente, o OP em Porto Alegre constitui hoje apenas a pálida lembrança de uma promessa de transformação democrática que não obstante ainda encanta o mundo, inspirando ativistas sociais, governos e agências internacionais de cooperação. O número de demandas em atraso pode chegar a mais de 1.500 ao final de 2008. Este ano foi alocado para o OP apenas um décimo do total de investimentos previsto para a cidade, ou seja, 1% do estimado pela Lei Orçamentária Anual. Em 2007 foram gastos quase 3 vezes mais recursos em propaganda do que na execução de obras e serviços previstos no Plano de Investimentos do OP para o exercício respectivo.

Entre as críticas ao Programa de Governança Solidária está a de que ele acabaria **atrelando** a participação da comunidade, uma vez que é o Estado que “coordena o processo de identificação de potenciais da comunidade, que disponibiliza sua rede de contatos e coloca em interação, para a constituição de ‘parcerias’, representantes das sociedade civil, do setor privado e de agências de financiamento” (CARRION e COSTA, 2010, p. 637). Assim, como o “trabalho de motivação política da comunidade para a proposta do governo e de acompanhamento das reuniões locais é entregue a Organizações Não Governamentais, com as quais é feito convênio” (*idem*), o programa não permitiria a construção compartilhada de soluções. Essas críticas levam à conclusão de que esse programa não seria capaz de propiciar o desenvolvimento de “dinâmicas decisórias coletivas”, responsáveis pelos “desdobramentos ótimos” da democracia participativa, mencionados por Nogueira (2011, p. 167).

²⁴¹ O programa prevê a capacitação das parcelas menos favorecidas da população por meio de uma rede de apoio à comunidade composta por empresas privadas, organizações sociais e voluntários. Assim, o Estado pretende desenvolver o **capital social** da comunidade para promover o seu desenvolvimento social e econômico, conforme registram Carrion e Costa (2010).

²⁴² A demanda reprimida é um problema que já fora enfrentado pelo OP nos primeiros anos de sua implementação. Conforme notícia Lüchmann (2002, p. 102), como as demandas por serviços urbanos, quando da implantação do OP, estavam represadas durante décadas, “a não realização de muitas obras elencadas na discussão do orçamento de 1989 foi um fator extremamente frustrante para a população, fazendo aumentar sua desconfiança em relação ao processo”, o que exigiu um esforço do Governo no sentido de aumentar os investimentos do Município para atender a essa demanda.

Nesse sentido, observa-se que o OP, não obstante os problemas identificados acima, contribui para a construção da participação política, na medida em que proporciona às comunidades a oportunidade de se envolverem na discussão de problemas relacionados ao seu território e a deliberar sobre a priorização na aplicação de recursos orçamentários, ainda que essa deliberação se submeta a decisões de caráter técnico adotadas nas esferas político-administrativas do Estado. Não se pode negar a importância das práticas desenvolvidas no OP como propiciadoras do conhecimento do próprio território e do desenvolvimento de laços que unem o morador à comunidade. Oberrather (2013), ao se referir ao Diagnóstico Rápido Participativo produzido no Projeto Lomba Integrado a partir das informações colhidas junto à comunidade (detalhado adiante), ressalta que os seus resultados, quando comparados com aqueles produzidos pela UFRGS, foram surpreendentemente convergentes, o que indica que, embora não tenham dados numéricos que representem os problemas, os moradores conhecem da Lomba conhecem o seu território e sabem priorizar as necessidades da região. Para ela, as práticas desenvolvidas no OP contribuíram muito para que as pessoas pudessem ter essa visão do seu próprio território. Minuzzo (2013), após conviver com a comunidade da Região da Lomba do Pinheiro por alguns anos, afirma:

[...] eles sabem seus direitos, através de orçamento participativo, através de órgãos públicos, eles vão na prefeitura, eles reivindicam, vão no Palácio do Piratininga [...] eles são empoderados... Eu fui no Recreio da Divisa [...] um menino [...] perguntou: vocês estão aqui por quê ? Um menino assim, de dez anos (...) e [...] disse: - Não, porque se vocês forem filmar, fazer algum vídeo, coloquem para nós que nós estamos precisando aqui de esgoto e coleta de lixo... [...] as crianças estão junto com os pais, eles sabem o que é tratado, o que é discutido, o que está faltando...

O OP também estimula o debate argumentativo, conforme já foi reconhecido por inúmeros autores, entre eles WAMPLER (2007, p. 32), para quem *“individuals who participate for many years learn how to navigate the complex process and devise strategies that mitigate the stark social differences that mark Brazilian societies”*. Além disso, o OP pode vir a se constituir em um fator de aumento da capacidade de mobilização e pressão coletiva, na medida em que, ao ter suas demandas priorizadas, o participante passa a ver o seu atendimento como um direito já garantido.

Do ponto de vista da constituição de uma esfera pública, o OP desempenha um importante papel não só como instância de presença organizada do público (esfera pública da presença organizada), como também ao estabelecer uma dinâmica que coloca

em contato as organizações sociais que discutem temas relevantes referentes às políticas públicas. Além da articulação entre as associações de bairro para votação em conjunto nas reuniões do OP, existe uma rede de relações pessoais entre as lideranças das associações, alimentada, em parte, pelo fato de que esses líderes participam dos mesmos fóruns institucionais (fóruns de delegados do OP, o Conselho do OP, os conselhos de políticas públicas, os comitês gestores de programas governamentais etc.) e sociais (conselhos populares, uniões de vilas, fóruns de entidades etc.). Assim, o OP propicia a formação de uma rede de vínculos que ultrapassa a atuação nesse canal de participação, o que já foi anotado por vários autores (LOPES e RODRIGUES, 2004; WAMPLER 2007; GOHN 2012; SILVA, 2007). Todavia, suas limitações para interferir na formulação de políticas públicas sugerem que se deva pensar em outros meios, que, articulados com esse, permitam que a sociedade civil exerça um papel mais ativo na formação da vontade do Estado.

6.3 O CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL: ENTRE A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E A PARTICIPAÇÃO GERENCIAL

Como conselho gestor de política urbana do município, o CMDUA tem função estratégica na condução das políticas de regularização fundiária ²⁴³. As atribuições que lhe são conferidas por lei e o fato de que os conselheiros discutem questões que ultrapassam demandas vinculadas diretamente à vida dos seus representados permitem enquadrá-lo, em tese, como uma forma de participação como construção política. Para verificar se, na prática, o CMDUA constitui efetivamente um canal de participação política é necessário analisar o seu papel na tomada de decisões políticas pelo Estado.

Nesse sentido, deve-se indagar, primeiramente, se os conselheiros estariam participando de forma crítica dos debates, superando o risco de cooptação ou

²⁴³ Como visto no terceiro capítulo, o CMDUA participa da formulação das políticas de desenvolvimento urbano do Município. No caso específico da regularização fundiária, estão entre as suas funções o estabelecimento de critérios para a implantação de projetos especiais e a definição de contrapartidas para a flexibilização de parâmetros urbanísticos, que podem ser revertidas em melhorias ambientais. Além disso, o regimento do CMDUA prevê a apresentação, a cada ano, de dois estudos ou projetos considerados prioritários por cada uma das regiões de planejamento, a serem executados pelo Município.

neutralização de suas atuações, já mencionado no segundo capítulo. A análise das atas das sessões do conselho no período de 2009 a 2012, corroborada pela participação em sessão do CMDUA e entrevista com Eduíno Mattos, conselheiro da Região de Planejamento 7, que atua no conselho desde a sua criação, revela que a participação dos conselheiros que representam a sociedade civil (entidades de classe e representantes da comunidade) não está comprometida pela participação acrítica, cooptação de interesses ou neutralização do poder reivindicatório. Ao contrário, é claro o antagonismo entre os conselheiros das Regiões de Planejamento (que representam a comunidade), de um lado, e os representantes das entidades de classe – que constituem a maioria das entidades não governamentais²⁴⁴ - e do Estado, do outro .

Essa polarização é particularmente observada quando estão em análise os projetos de empreendimentos de grande porte, em que os representantes das Regiões de Planejamento se mostram, em geral, resistentes à aprovação dos projetos, com base em um discurso de valorização e proteção ao meio ambiente e ao patrimônio cultural, enquanto os representantes das entidades de classe e do Estado posicionam-se, em geral, de forma favorável, entendendo que os empreendimentos seriam uma forma de atrair o capital financeiro para o Município.

Todavia, o desenho institucional do CMDUA apresenta dois problemas. O primeiro refere-se à lógica que preside a análise dos projetos especiais pelo órgão gestor. A respeito, deve-se lembrar que os projetos apreciados pelo CMDUA são aqueles cujos parâmetros divergem dos estabelecidos nas normas urbanísticas de caráter geral ou que causam considerável impacto ambiental, o que implicaria, em tese, a análise não só da possibilidade de flexibilização dos parâmetros, mas da conveniência do empreendimento para o interesse público, a partir do sopesamento das externalidades causadas (impacto de vizinhança) e das contrapartidas oferecidas. Contudo, como a análise do projeto tramita em primeiro lugar por todos os órgãos

²⁴⁴ A título de referência, as entidades com assento no CMDUA no biênio 2010 a 2012 foram: Associação Riograndense dos Escritórios de Arquitetura (**ABES**), Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura (**ASBEA**) Associação Gaúcha dos Advogados de Direito Imobiliário e Empresarial (**AGADIE**), Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (**IPES**) Ordem dos Advogados do Brasil (**OAB**) Sindicato das Indústrias da Construção Civil (**SINDUSCON**), Sindicato dos Corretores de Imóveis do Estado do Rio Grande do Sul (**SINDIMÓVEIS**), Sindicato dos Trabalhadores da Indústria da Construção Civil (**STICC**) e Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (**SERGS**). No biênio 2012/2014 as entidades são **AGADIE**, Associação Riograndense dos Escritórios de Arquitetura (**AREA**), **ABES**, Instituto Urbano Ambiental (**IUA**), **OAB/RS**, **SERGS**, Instituto dos Arquitetos do Brasil **IAB**, **SINDUSCON** e **STICC** (Fonte: Secretaria de Urbanismo da Prefeitura de Porto Alegre).

técnicos da Prefeitura, para só então ser analisado pelo CMDUA, cria-se uma expectativa de aprovação dos projetos, o que acaba deixando a decisão política acerca da conveniência do empreendimento para a coletividade para segundo plano.

Esse fato é agravado por um segundo problema, referente à desvantagem numérica dos conselheiros que representam a comunidade - se contrapostos aos representantes do Estado e das entidades de classe. Como os representantes do Estado votam em conjunto com os representantes das entidades de classe, os primeiros, porque apenas ratificam os posicionamentos técnicos emitidos por seus respectivos órgãos e os segundos, porque têm interesse na aprovação dos projetos, é evidente que os projetos de empreendimentos de grande porte levados à análise pelo CMDUA, já aprovados nas esferas administrativas do Estado, dificilmente deixarão de ser aprovados nesse canal de participação, ainda que todos os representantes da comunidade – que constituem um terço dos conselheiros - se oponham à sua aprovação ²⁴⁶.

O desequilíbrio de forças entre os atores sociais representados no CMDUA enfraquece o poder de negociação dos conselheiros que representam a comunidade e compromete a sua participação na atividade deliberativa do órgão. Assim, o formato atual do CDMUA acaba tornando-o, no que tange às questões pontuais - como aprovação de projetos de grande porte e/ou impacto ambiental -, um órgão de ratificação das decisões administrativas adotadas na estrutura burocrática do Estado ²⁴⁷. De acordo com Oberrather (2013), Supervisora de Desenvolvimento Urbano da

²⁴⁶ O fato de que os representantes do Estado votam em conjunto com as entidades de classe é bastante simples de explicar: os projetos especiais, quando levados à votação pelo Conselho, já receberam parecer favorável dos diversos órgãos do Estado. Assim, os representantes do Estado apenas ratificam a posição dos órgãos técnicos que elaboraram seus pareceres de aprovação do projeto. Os representantes das entidades de classe, por sua vez, representam, em sua maioria, os interesses de classes comprometidas com o mercado imobiliário e da construção civil, como associações de advogados, de arquitetos, de engenharia, além de sindicatos da indústria e da construção civil e, portanto, têm interesse na aprovação dos projetos especiais.

²⁴⁷ A ideia de que o CMDUA acaba se tornando um órgão de ratificação das decisões administrativas adotadas na esfera administrativa do Estado, é corroborada por dados colhidos das atas das sessões do CMDUA. Verificou-se que, no período analisado (2009 a 2011), praticamente todos os processos administrativos submetidos à análise pelo CMDUA foram aprovados por maioria. Em alguns casos, isso se deu após retorno a determinados órgãos do Estado para apresentação de justificativas ou complementação de informações. Embora as atas das sessões apenas relatem de forma anônima a quantidade de votos favoráveis, contrários e abstenções, em sessão realizada em 09/04/2013, na qual a autora esteve presente, pôde-se verificar a fragilidade da posição dos conselheiros que representam a comunidade. Naquela ocasião, a análise de um empreendimento de grande porte sob a relatoria de um conselheiro comunitário recebeu parecer contrário à flexibilização dos parâmetros urbanísticos, ao entendimento de que representaria impacto à paisagem urbana. Não obstante os conselheiros comunitários tenham votado em peso de forma contrária ao empreendimento, o projeto foi aprovado com 7 votos contrários, 13 favoráveis e 6 abstenções.

Secretaria Municipal de Urbanismo, o conselho tem servido mais como um referendador do licenciamento urbanístico e ambiental, pois é muito difícil para o conselheiro da Região apresentar modificações ao projeto depois que o mesmo já passou por todos os órgãos do sistema de planejamento municipal.

Essa situação é retratada pela fala a seguir transcrita, proferida pelo representante do Sindicato das Indústrias da Construção Civil SINDUSCON em sessão do CMDUA realizada em 09/04/2013:

(...)

O que existe hoje é que as pessoas fazem análises próprias [...] **então como a gente aqui tem pessoas técnicas e outras pessoas que não têm esse embasamento técnico tão profundo, uma pessoa, um faz uso da palavra, faz as suas observações, e o grande grupo vota na emoção desse pronunciamento.** Eu gostaria de finalizar dizendo que a gente, quando um processo vem para cá, tem um monte de técnicos que olharam este processo [...] e que a gente pudesse contribuir mais com observações, mas **que a gente não imaginasse que o projeto quando vem para cá tem um caráter de que alguém está querendo tirar vantagem de alguém.** Não, o empreendedor hoje está aqui, passando pelo conselho, que é a normativa que pede, para ele poder empreender e fazer esse empreendimento acontecer. (Sérgio Koren, primeiro suplente do Sindicato das Indústrias da Construção SINDUSCON). (grifo da autora)

Outro trecho da fala do representante do SINDUSCON, acima referida, revela bastante sobre a polarização dos interesses representados pelos conselheiros no CMDUA:

(...) Eu vou começar fazendo uma análise do nosso papel dentro desse conselho. [...] Qual é o papel da cidade que nós temos hoje sem empreendedor ? [...]. Eu acho que eu gostaria que todos fizessem esta reflexão. Nenhuma entidade aqui, eu represento o SINDUSCON, está aqui para tirar partido de situações urbanas, eu vou colocar aqui a cidade de Porto Alegre dentro de um contexto de Grande Porto Alegre. **Ela está perdendo espaço, e muito, para esses empreendedores, esses empreendedores estão saindo da nossa cidade para empreender fora da cidade, porque nós temos uma série de dificultadores** (*idem*). (grifo da autora)

Além do inevitável atrelamento dos interesses do mercado aos interesses das entidades de classe que compõem o conselho (representantes do setor de arquitetura, engenharia, construção, direito imobiliário e empresarial etc.), que fica claro com a ameaça de fuga do capital empreendedor caso não sejam flexibilizadas as condições para a ocupação da cidade, a retórica utilizada pelo conselheiro do SINDUSCON, no sentido de que os processos estariam sendo votados por aqueles que não têm o embasamento técnico profundo, vai de encontro à função dos conselheiros do CMDUA,

cuja participação tem natureza política e não técnica ²⁴⁸. Por outro lado, a fala do conselheiro, acima transcrita, revela a falta de confiança dos conselheiros que representam a comunidade na atuação do Estado. Essa falta de confiança, confirmada pela análise das atas das sessões, é demonstrada pela preocupação dos conselheiros das Regiões de Planejamento, ao exararem seus pareceres, em submeter a novo crivo os pareceres técnicos emitidos pelo Estado. Os questionamentos acerca de conclusões de ordem técnica a que chegaram os técnicos da Prefeitura acabam tomando o espaço que deveria ser destinado à discussão do interesse público - que justificaria ou não a aprovação dos projetos - bem como das contrapartidas a serem prestadas em função do impacto ambiental. Embora esse procedimento possa vir a ter resultados do ponto de vista do controle da atuação do Estado ²⁴⁹, existe o risco de que a falta de confiança por parte dos conselheiros leve à paralisia, conforme anotado por Tonella (2004).

O desequilíbrio de forças entre os representantes da comunidade, de um lado, e o Estado e os representantes das entidades de classe, de outro, reflete-se no encaminhamento das propostas e projetos de estudo para formulação da política urbana do Município. Em outubro de 2012, os conselheiros que representam a comunidade se retiraram da plenária do CMDUA, trinta minutos após a abertura dos trabalhos, em protesto contra a aprovação de projetos que contrariam interesses dos moradores do entorno e das regiões. O fato foi noticiado em artigo que reflete a impressão dos conselheiros das Regiões de Planejamento sobre os trabalhos do CMDUA:

Nada, porém, é implementado em termos de planejamento real, embora as Regiões de Porto Alegre venham, há alguns anos, encaminhando propostas e projetos para

²⁴⁸ Algumas considerações são necessárias em relação à capacidade técnica dos conselheiros, em especial dos representantes das Regiões de Planejamento. A capacitação dos conselheiros é fundamental para que possam produzir decisões racionalmente fundamentadas e sustentar pontos de vista divergentes daqueles defendidos pelos conselheiros mais capacitados. Como mencionado no terceiro capítulo, além dos cursos de capacitação organizados pela Secretaria do Planejamento Municipal obrigatoriamente a cada nova gestão do conselho, as próprias trajetórias pessoais dos conselheiros conferem-lhes habilidades para operar os conceitos técnicos necessários aos debates travados nas reuniões.

²⁴⁹ Exemplo de controle da atuação dos órgãos do Estado se deu por ocasião da análise do projeto de instalação de um supermercado da rede atacadista Walmart, cuja aprovação ensejou posterior representação perante o Ministério Público, capitaneada por um dos conselheiros (Ata 2414). Outro projeto que propiciou discussões acirradas foi o projeto de revitalização da Orla do Guaíba, apresentado como estudo prioritário pela Região de Planejamento 8, em 18/01/2011 (Ata 2438). Implementadas as ações para a implantação do projeto, seu estudo de viabilidade técnica foi aprovado em 20/03/2012 pelo CMDUA (Ata 2489). Todavia, a contratação de escritório da empresa Jaime Lerner Arquitetos Associados sem licitação, por notório saber, foi questionada pelo representante da Região de Planejamento 1 por meio de denúncia encaminhada ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado (Fonte: Blog Porto Alegre Resiste !).

resolver seus problemas locais, regionais, e até em termos gerais da cidade e sua sustentabilidade. Esses projetos e propostas costumam dormir por anos inteiros nos próprios da Municipalidade, sem que seja dada uma satisfação sobre seu desenvolvimento, ou correspondente formação de grupos de trabalho, para as Regiões que os apadrinharam. Em 2011, foi apresentada pela RP1 uma proposta de estudo da mobilidade urbana. Muitos projetos de obras construtivas e viárias vem sendo apresentadas pela prefeitura, inclusive contrariando os interesses dos moradores do entorno e das regiões, sem a preocupação de informar corretamente sobre seu impacto, seu caráter resolutivo, ou alternativas possíveis, ou mesmo quais os critérios de fluxo urbano que embasa tais obras. Em 2012, várias regiões pediram a presença da EPTC para conhecer tais planos. A RP1 (área central) fez quatro convites formais para a discussão do tema na Região. A empresa sequer se dignou a responder. Assim, como não vêm sendo respondidos outros pedidos de informação sobre as várias áreas da administração municipal, apesar da Lei Federal da Transparência, obrigando muitos cidadãos a apelar para o Ministério Público a fim de ter acesso a tais informações.²⁵⁰

A constatação de que os representantes da comunidade se sentem em desvantagem e desprestigiados no CMDUA torna clara a necessidade de pensar a participação da sociedade civil nos conselhos gestores sob a ótica da diversidade de organizações representadas, dada a diferente dinâmica que rege as relações de cada um desses atores sociais em relação ao Estado. O desenho institucional do CMDUA, ao ignorar a distinção entre as organizações que representam a comunidade e aquelas que representam interesses ligados ao capital, gera desequilíbrio de forças entre esses atores sociais.

A despeito desse grave problema no seu desenho institucional, o CMDUA é importante meio de interlocução da comunidade com o Estado. A representação da sociedade civil por meio de conselheiros de cada uma das Regiões de Planejamento segue a noção de descentralização que caracteriza o OP e permite maior proximidade do Estado com os problemas e demandas de cada região, conferindo ao CMDUA um papel duplo: ao mesmo tempo em que conduz as reivindicações específicas de grupos locais para a esfera do Estado²⁵¹, possibilita a transposição da discussão sobre a política ambiental para a esfera pública, já que os conselheiros, em geral, mantêm

²⁵⁰ Matéria veiculada em artigo intitulado **CMDUA – Porto Alegre: representantes se retiram da plenária**, disponível no *site* do Forum Estadual de Reforma Urbana do Rio Grande do Sul.

²⁵¹ As reivindicações são conduzidas por meio de representação, quando os conselheiros das Regiões de Planejamento levam reivindicações da comunidade em caráter pontual ou na forma de projetos prioritários da região ou, ainda, de forma direta, quando os moradores ou associações de bairro comparecem à reunião para acompanhar a análise de processos de interesse de determinadas comunidades ou para veicular suas demandas específicas. A respeito, o Regimento Interno do CMDUA determina que as sessões do conselho são públicas. Delas podem participar com direito a voz, a convite, representantes de órgãos públicos de entidades privadas cuja área de competência se relacione com as atribuições do Conselho. Os demais cidadãos só tem direito a voz mediante autorização do conselho (art. 16).

intenso contato com sua comunidade e levam para as discussões locais os assuntos debatidos na esfera político-administrativa do Estado, em um processo visto como Dagnino (2002, p. 300) como de “publicização do conflito”.

6.4. O PROJETO INTEGRADO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA LOMBA DO PINHEIRO: UMA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA EMBRIONÁRIA

A Região da Lomba do Pinheiro é uma das áreas definidas como estratégicas na produção da cidade ²⁵³. Para estimular a ocupação do solo de acordo com os usos definidos como prioritários no PDDUA ²⁵⁴ foi desenvolvido o Projeto Lomba, que tem entre seus objetivos regularizar os assentamentos informais da região ²⁵⁵. A área de abrangência dessa região, para efeito do Projeto Lomba, corresponde à macrozona 6 – Eixo Lomba-Restinga, proposta no PDDUA, e compreende parte dos bairros Agronomia e Lomba do Pinheiro.

Como a Lomba do Pinheiro se localiza entre uma área urbana de ocupação intensiva e uma área de ocupação rarefeita, a equipe responsável pelo projeto chegou à conclusão de que seria necessário compatibilizar o uso residencial com o desenvolvimento do comércio e de serviços na região, de forma a criar novas formas de trabalho e geração, o que diminuiria os deslocamentos dos moradores e evitaria que a região se transformasse em um **bairro dormitório**. A necessidade de conciliar o desenvolvimento urbano, social e econômico da região com a proteção ao seu patrimônio natural exigiu um estudo detalhado do território que retratasse os aspectos

²⁵³ A respeito, vide terceiro capítulo, terceira subseção.

²⁵⁴ O PDDUA alterou o zoneamento da área de rural para urbano e definiu como usos prioritários: habitação de interesse social, comércio, serviços e proteção do meio ambiente natural. Com isso se reconheceu, de um lado, a importância da área para a produção de unidades habitacionais, e, de outro, a necessidade de preservação do importante patrimônio natural da região, representado pelo Parque Saint-Hilaire e pela bacia hidrográfica formada pelos Arroios Salso e Dilúvio.

²⁵⁵ De acordo com a estratégia de produção da cidade, previa-se a utilização do Urbanizador Social – referido no terceiro capítulo - como uma forma de parceria entre o setor público e o setor privado para regularização de assentamentos e ampliação da oferta de habitações de interesse social. Todavia, o instrumento parece não haver atraído interesse por parte do atual Governo, como se verá adiante.

físicos, sociais e econômicos da Lomba do Pinheiro. Esse estudo contou com a participação de três atores sociais, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul UFRGS, o Estado e a própria comunidade, cujas informações subsidiaram, respectivamente, o Diagnóstico do Meio Natural, realizado pelo Centro de Ecologia da UFRGS, o Diagnóstico do Meio Construído, elaborado por órgãos de gestão municipal e o Diagnóstico Rápido Participativo, elaborado com informações obtidas junto à comunidade.

A primeira etapa do Projeto Lomba durou cerca de seis anos e se iniciou oficialmente em agosto de 1999, com a instalação de três escritórios do Município em espaços cedidos por escolas municipais da região. Com essa medida, os servidores públicos capacitados pela Prefeitura puderam criar canais de participação da comunidade escolar (alunos, pais e professores) no processo²⁵⁶. Em 2002 foi instalado o Grupo de Planejamento Local GPL, responsável pelos trabalhos de levantamento de dados junto à comunidade²⁵⁷. No período de 2002 a 2003, o GPL realizou mais de uma centena de reuniões - desde as conduzidas com um número pequeno de participantes até as reuniões de toda a comunidade, com centenas de moradores - com o objetivo de levantar dados para produzir o mapeamento físico, social e econômico da área. Nesse período, a comunidade participou da leitura do território por meio de visitas de campo para identificação dos locais importantes do ponto de vista do meio ambiente físico e econômico. Outra etapa do trabalho consistiu na divisão do bairro por equipes para realização de entrevistas com moradores de diferentes faixas etárias. Além disso, foram realizadas rodas de memória²⁵⁸, com a participação da UFRGS, em que os moradores mais antigos da região procuraram resgatar a história da ocupação do Lomba do Pinheiro²⁵⁹.

²⁵⁶ A comunidade escolar foi escolhida por ser um ator social com grande potencial de disseminação de informações junto à comunidade, conforme Oberrather (2013).

²⁵⁷ Além da participação direta da comunidade, o Grupo de Planejamento Local contou com a participação do Conselheiro do CMDUA representante da Região de Planejamento 7, que compreende os bairros de Santo Antonio, Partenon, Cel. Aparício Borges, Vila João Pessoa, São José e Lomba do Pinheiro, e dos delegados do OP que representam a Região 4, correspondente aos bairros da Lomba do Pinheiro e Agronomia.

²⁵⁸ Para conceituação dessa técnica, vide a sexta subseção deste capítulo.

²⁵⁹ Uma das ações desenvolvidas a partir do Diagnóstico Rápido Participativo foi a implementação do projeto de agricultura urbana – que prevê o plantio de hortas comunitárias nos assentamentos que

Como parte dessas práticas de levantamento de dados, foram realizados seis encontros gerais com a participação de moradores, lideranças e palestrantes para estimular a discussão dos problemas relacionados ao uso do solo e à definição de prioridades de investimentos públicos. O primeiro encontro, intitulado **Perspectivas 2000 – A Lomba do Futuro**, realizado em março de 2000, tinha por objetivo identificar as expectativas dos moradores quanto ao Projeto Lomba. Nesse encontro, a regularização dos assentamentos precários foi uma referência recorrente, o que levou à escolha do tema para o segundo encontro, intitulado **Processo de Regularização**. Entre as medidas adotadas pela Prefeitura a partir desses encontros foi realizado um levantamento da situação de irregularidade fundiária com o fim de detalhar a dimensão do problema; expedidas orientações específicas sobre os procedimentos de regularização a serem utilizados em cada uma das situações e identificados os pontos que dificultavam o andamento dos processos na esfera político-administrativa do Estado.

Ao final da primeira etapa do projeto foi elaborado o Diagnóstico Integrado, que, com base nas informações obtidas por meio dos três diagnósticos, apresentou a vulnerabilidade do meio ambiente natural e as potencialidades de desenvolvimento social e econômico da região e serviu de base para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Local ²⁶⁵.

possuem famílias em situação de risco nutricional ou que estejam interessados em comercializar a sua produção. Várias comunidades demonstraram interesse no projeto, entre as quais a Vila Recreio da Divisa, Vila Mapa, Herdeiros, Quinta do Portal, assentamento do entorno do Parque Saint-Hilaire e assentamento do entorno do Centro Cultural.

²⁶⁵ De acordo com a Prefeitura, as discussões e debates realizados entre os funcionários da prefeitura e a comunidade orientaram um levantamento de necessidades nas diversas áreas, que foram sistematizadas em um documento denominado Diretrizes da Estruturação Urbana. Esse documento dividiu a região em quatro faces, de acordo com suas peculiaridades, de forma a facilitar a participação da comunidade e a capacitação dos atores sociais (organizações ligadas à comunidade) para atuarem localmente na promoção do desenvolvimento social. Além disso, as informações serviram para elaboração de diretrizes setoriais (por secretaria do governo) nas áreas de planejamento municipal, meio ambiente, indústria e comércio, transporte e circulação, educação, saúde, assistência social e cidadania, direitos humanos e segurança urbana, habitação, águas e esgotos, esgotos pluviais e limpeza urbana.

A conclusão da etapa de planejamento coincidiu com a alternância política no governo do Município. O Urbanizador Social – instrumento originalmente previsto para incentivar a ocupação do solo – não foi objeto de interesse pela nova gestão. A solução encontrada pela equipe do Projeto Lomba para dar prosseguimento aos trabalhos foi a sua substituição pela operação urbana consorciada ²⁶⁶. A Lei Complementar 630/2009 instituiu a Operação Consorciada Lomba do Pinheiro - primeira operação urbana consorciada conduzida pelo Município -, daqui em diante denominada simplesmente de **Operação Consorciada**. Foi definida na lei a área de abrangência da operação e estabelecido, ao lado do regime urbanístico básico, um regime urbanístico máximo, cuja aplicação depende do oferecimento de contrapartidas pelo empreendedor que revertam em melhorias sociais e ambientais na própria região, conforme previsto no Estatuto da Cidade (art. 32 e 33) ²⁶⁷. Essas contrapartidas podem se constituir em obras públicas, doação de bens imóveis situados no perímetro da operação, construção de habitações de interesse social e oferta de lotes com preço acessível à população de baixa renda, doação de glebas e lotes urbanizados para reassentamento de famílias removidas de áreas de risco, entre outras, e devem ser previstas no Plano de Melhorias da região ²⁶⁸.

²⁶⁶ A utilização das operações urbanas consorciadas no Município de São Paulo foi objeto de críticas (FIX, 2000; MARICATO e FERREIRA, 2002, DAMIANI, 2009) por atender prioritariamente aos interesses do mercado em detrimento do interesse público. Todavia, sua utilização neste caso foi vista pela equipe do Projeto Lomba como uma possibilidade de conjugar o interesse do mercado na área para produção de loteamentos de média e alta renda com o interesse do Estado na produção habitacional de interesse social. De acordo com Oberrather (2013), a opção pela operação urbana foi muito criticada, mas a equipe tinha em mente que a utilização do instrumento no Projeto estava muito mais próxima da sua finalidade prevista no Estatuto da Cidade do que com os resultados das operações conduzidas em São Paulo.

²⁶⁷ Para Oberrather (2013), o grande ganho da Operação Consorciada foi o estabelecimento de um marco legal que obriga todo empreendedor que desejar se utilizar de parâmetros urbanísticos não compreendidos no regime básico da operação a submeter-se ao sistema de regime diferenciado previsto na lei.

²⁶⁸ A Lei da Operação Consorciada, além de prever parâmetros urbanísticos flexibilizados no perímetro da operação e a divisão territorial e zoneamento de usos, traça o planejamento viário para a área, autoriza liberação de afetação de imóveis com matrículas afetadas por gravames mediante implementação de habitações de interesse social e estabelece quais os setores nos quais o Plano de Melhorias será implantado preferencialmente. As ações são definidas em dois programas: o Programa de Atendimento Físico-Ambiental e o Programa de Atendimento Socioeconômico. Ainda de acordo com a Lei da Operação Consorciada, a Prefeitura deverá convidar os proprietários dos imóveis a produzirem habitações de interesse social e poderá realizar o chamamento público de interessados em apresentar propostas de empreendimento sob o amparo da operação. O empreendedor interessado em investir na área da operação deverá solicitar as diretrizes para seu empreendimento por meio de Estudos de Viabilidade Urbanística.

Como forma de participação da sociedade civil na fase de execução da operação, a lei previu a instituição do Comitê de Desenvolvimento da Operação Urbana Consorciada Lomba do Pinheiro, doravante denominado **Comitê Gestor**, com o mesmo desenho institucional do CMDUA (representação tripartite do Estado, entidades não governamentais e comunidade) ²⁶⁹. De acordo com a previsão legal, cada empreendimento proposto no âmbito da Operação Consorciada deverá ser submetido à aprovação pelo Comitê Gestor, que também será responsável pela indicação das contrapartidas a serem prestadas pelo empreendedor, dentre aquelas previstas no Plano de Melhorias da Operação, e pelo controle do cumprimento das obrigações fixadas ²⁷⁰.

Concluída a fase de planejamento, que durou de 1999 a 2004, o andamento do Projeto Lomba foi desacelerado ²⁷¹. O Comitê Gestor, que deveria ser instalado no prazo de 90 (noventa) dias contados da data da publicação da Lei 630/2009 ²⁷², apenas foi oficialmente instalado em 10 de maio deste ano, conforme informação obtida junto ao Conselho Municipal de Cultura de Porto Alegre. Eduíno Mattos, Conselheiro da Região de Planejamento 7 no CMDUA), indaga:

O que diz a operação urbana consorciada que foi aprovada em 2009 ? (...) diz que tem que ter um comitê gestor para essa operação urbana consorciada. Ele nunca foi implantado. (...) Eu questionei em nome da Região, entrei com um

²⁶⁹ Art. 19 e 20 da Lei Complementar 630/2009.

²⁷⁰ A fim de assegurar a transparência da Operação Consorciada, a lei previu a divulgação de um relatório anual com informações referentes à implantação das obras, realização de parcerias, recursos auferidos e destinação. Além disso, foi prevista a criação de um banco de dados com a avaliação de imóveis para subsidiar o controle da valorização imobiliária decorrente da aplicação da lei (Art. 22 e parágrafo único da Lei Complementar 630/2009). De acordo com Oberrather (2013), várias providências precisam ser adotadas para dar prosseguimento à Operação Consorciada, entre elas a divulgação de um edital para chamamento dos proprietários de imóveis da região, notificando-os de que a área está sob regime urbanístico diferenciado. Outra questão a ser discutida refere-se às obras de infraestrutura prioritárias elencadas no Plano de Melhorias: como a demanda para análise de projetos não é constante, os levantamentos de obras prioritárias acabam ficando obsoletos. Uma alternativa para solucionar esse problema seria, de acordo com Oberrather (2013), ao invés de elencar as obras, estabelecer critérios prioritários para direcionamento das contrapartidas, a exemplo do que é feito no OP.

²⁷¹ A alternância político-partidária na gestão municipal e a preparação do país para receber a Copa do Mundo de 2014 levaram à adoção de uma nova orientação nas políticas urbanas conduzidas pelo Município. Conforme Alfonsin *et al.* (2010, p. 220): “Em Porto Alegre, o protagonismo do cidadão na gestão democrática da cidade foi substituído pelo modelo de governança local, e como consequência, vive-se a uma situação comum nas cidades que aderem a esse padrão de planejamento urbano voltado para a promoção da cidade enquanto mercadoria, nas quais frequentemente os rumos dados ao espaço escapam do controle dos cidadãos que o utilizam.”

²⁷² Art. 21 da Lei Complementar 630/2009.

protocolo exigindo que (...) fosse feita uma minuta, um decreto do executivo. Isso foi feito, eu levei para a Região, o Secretário anterior reteve essa minuta por mais de um ano, sem discussão, (...) aí quando eu questionei de novo, levei para a Região a discussão, ele voltou a discutir isso, foi elaborada uma composição, foi votado no CMDUA por unanimidade dos votos lá, dos conselheiros, não teve um voto contra, foi para o prefeito, o prefeito sancionou, faz um ano e pouco que está preso no gabinete do Secretário do Planejamento, eles não colocam em função o comitê gestor da operação urbana consorciada. (Mattos, 2013)²⁷⁴

Todavia, a falta de regulamentação do Comitê Gestor não impediu a aprovação, em 2012, de um projeto de loteamento para constituição de condomínio de interesse da empresa Bolognesi Engenharia Ltda., situado no **Beco do David**, já sob a vigência da Lei Complementar 630/2009²⁷⁵. As contrapartidas a cargo do empreendedor²⁷⁶ foram decididas na comissão de análise técnica da Operação Consorciada, e não pelo Comitê Gestor, e incluíram obras já autorizadas pelo OP e ainda não implementadas, o que contraria a lógica que rege a fixação de contrapartidas na operação urbana²⁷⁷.

Como visto, a participação da sociedade civil no planejamento da operação urbana consorciada ocorreu de forma intensa, não só por meio das lideranças locais, que acompanharam os trabalhos, mas também pelos moradores, que, ao participarem da construção do Diagnóstico Rápido Participativo, conseguiram avançar além da

²⁷⁴ Conforme consta das atas das sessões do CMDUA, o conselheiro Eduíno de Matos informou ao conselho, em 05 de outubro de 2010, que protocolara junto à Administração Municipal pedido de realização de seminário na região da Lomba do Pinheiro para tratar da formação do Comitê Gestor para a Operação Consorciada (Ata 2428). Em 12 de abril de 2011, a minuta do decreto que instituiu o Comitê Gestor foi enviada à Secretaria de Planejamento Municipal, de onde ainda não retornara em 20 de dezembro do mesmo ano, ocasião em que o conselheiro Eduíno reforçou seu apelo para que o processo retornasse com celeridade ao CMDUA (Ata 2483). A minuta do decreto que instituiu o Comitê Gestor foi aprovada pelo CMDUA em 14 de fevereiro de 2012 (Ata 2487). Em 26 de junho de 2012 o conselheiro Eduíno informou que fora aprovada a composição do comitê gestor pelo CMDUA e solicitou providências para que o grupo fosse instituído (Ata 2507 do CMDUA). Em 30 de outubro de 2012 o conselheiro Eduíno informou que o grupo já fora instituído legalmente e que restava apenas a adoção de providências administrativas para que o comitê iniciasse suas atividades.

²⁷⁵ Em julho de 2010 foi aprovado pelo CMDUA o Estudo de Viabilidade Urbanística de um loteamento da empresa Condor na Avenida Bento Gonçalves, 8583, para parcelamento de solo de unidades autônomas com uso misto. O projeto de parcelamento do solo tramitou pelo GT da Lomba do Pinheiro, mas não há notícia de que tenha sido utilizado o regime da Operação Urbana (Ata 2419 do CMDUA).

²⁷⁶ Entre as contrapartidas estão a doação de área para construção de uma escola e a execução de um terço da via que faz ligação com uma das principais avenidas da região, a Avenida Bento Gonçalves. Como medidas compensatórias, estão previstas: realização de bacias de amortecimentos e rede coletora de esgotos, ampliação da distribuição de água tratada e repasse de recursos financeiros para o Parque Saint-Hilaire, além da implantação de ciclovias e ciclofaixas e execução de um Plano de Monitoramento relacionado à saúde (Atas 2520 e 2521 do CMDUA).

²⁷⁷ Estatuto da Cidade, art. 33, parágrafo primeiro.

reivindicação de suas necessidades pontuais e participar do planejamento do uso do solo, identificando as necessidades da comunidade como um todo. A participação na fase de execução, de fundamental importância, porque evita, em tese, que setores de maior influência nas esferas do Estado - em razão de sua posição hegemônica - conduzam as negociações no âmbito da Operação Consorciada, ainda não pode ser avaliada. Todavia, o desenho institucional do Comitê Gestor sugere que o mesmo também enfrentará as dificuldades causadas pelo desequilíbrio de forças entre os atores sociais que caracterizam a atuação dos representantes da comunidade no CMDUA.

6.5 AS ASSOCIAÇÕES DE BAIRRO: CAPACIDADE ASSOCIATIVA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Uma das características do Programa de Regularização Fundiária conduzido pelo Município é a abertura de um canal de comunicação bastante expressivo entre a comunidade, por meio das associações de bairro, e o Estado. Essa característica se revela não só pelo esforço do Estado de se fazer presente junto à comunidade, orientando-a com o fim de agilizar o processo de regularização, mas também pela disponibilidade dos agentes públicos em receberem representantes da comunidade que demandam atendimento a questões pontuais. Santos (2013)²⁷⁹, Assessora Comunitária da Gerência de Regularização Fundiária, relata que sua função é visitar a comunidade para prestar esclarecimentos, coletar documentos para o ajuizamento das ações de usucapião, orientar sobre a adoção de providências necessárias ao andamento dos processos administrativos e judiciais etc.

A existência desse canal de comunicação é muito importante para (re)estabelecer a confiança dos moradores na atuação do Estado. O caso da Vila Esmeralda, na Lomba do Pinheiro, se tornou emblemático pela falta de interesse dos moradores em ingressarem com ações de usucapião para legitimação de suas posses. Várias tentativas frustradas de legitimação da posse dos moradores deixaram para a comunidade um passivo financeiro e o descrédito em relação à atuação do Estado. Volker (1997, p. 104) narra que, das 550 famílias que ocupavam o assentamento no final da década de 1990,

²⁷⁹ Entrevista com Carmem Lúcia da Rosa Santos, realizada em Porto Alegre, em 09 abr. 2013, gravada em meio digital.

apenas cerca de 40 apresentaram os documentos para ajuizamento das ações, “apesar de não existir qualquer resistência por parte dos proprietários da área que corresponde à vila”.

Oberrather et al. (*op. cit.*, p. 137), ao relatar os procedimentos para a regularização da Vila Viçosa, enfatizam que um dos problemas encontrados decorreu da necessidade de obter documentos junto à comunidade para legitimação da sua posse em juízo. Segundo os autores, muitos moradores negam-se, em um primeiro momento, a fornecer os documentos, levados pela descrença na possibilidade de registro de seus imóveis:

Embora exista um significativo número de associações de moradores e cooperativas habitacionais, a iniciativa da regularização normalmente parte de um indivíduo ou pequeno grupo de moradores. Estes, na maioria dos casos, não tem conseguido mobilizar seus vizinhos, já bastante descrentes, nem reunir documentos individuais necessários, como contratos de compra e venda dos lotes. Muitos, inclusive, negam-se a fornecer informações e principalmente documentos, alegando já terem um a solução individual para seu lote, refletindo a desconfiança pelos processos organizativos e comunitários.

Por isso, a criação de um vínculo entre o Estado e os moradores é muitas vezes fundamental para o avanço dos trabalhos. Esse vínculo, conforme esclarece Santos (2013), é feito gradativamente, por meio das associações de bairro. Todavia, o fato de o Estado estabelecer um canal de comunicação com as lideranças comunitárias não implica necessariamente no fortalecimento político dessas lideranças. Como alerta Nogueira (2011, p. 147), a participação da sociedade civil pode ser utilizada para desmobilizar seu poder reivindicatório, submetendo-o a deliberações técnicas ou políticas “em nome da necessidade que se teria de obter suportes técnico-científicos para decidir ou de concentrar certas decisões eminentemente políticas.” O processo de regularização da Vila Recreio da Divisa, acima relatado, é um exemplo disso.

Assim, cabe questionar se o aumento da capacidade associativa da sociedade civil implicaria necessariamente no aumento da sua capacidade de mobilização. No segundo capítulo foi mencionado que, de acordo com estudo realizado por Silva (2007), houve uma consolidação do número de associações de bairro em Porto Alegre nas últimas décadas. Todavia, o próprio autor ressalva que isso não implica necessariamente em aumento na sua capacidade de mobilização e reivindicação. De acordo com Silva, um dos fatores que sugerem certa desmobilização política das associações de bairro é o

seu crescente envolvimento em serviços assistenciais, como os serviços de creche e alfabetização, a partir da década de 1990.

Embora essa atuação possa contribuir para a formação de uma esfera pública da presença organizada (vide segundo capítulo), outro dado associado a esse reforça a ideia de que estaria havendo uma perda de autonomia das associações. Conforme revelado por Silva (*idem*), praticamente metade das associações entrevistadas em 2003 realizava algum tipo de serviço de interesse social, sendo que dessas, quase 80% realizavam algum tipo de convênio para suportar os gastos financeiros da atividade. A grande maioria desses convênios – mais de 95% - era realizado com a Prefeitura. Esses dados suscitam dúvida quanto à capacidade das associações de manter sua autonomia, já que é de se esperar que a dependência de recursos financeiros repassados pelo Estado interfira na capacidade das associações de demandar contra o próprio Estado.

Observe-se que o enfraquecimento das práticas de participação das associações de bairro não se refletiria, necessariamente, na sua subordinação aos interesses das entidades governamentais, conforme ressalta Silva (2007). Esse enfraquecimento poderia tomar a forma de uma dificuldade em construir uma agenda de reivindicações que ultrapasse a simples reivindicação de obras e serviços públicos e possa inserir nos debates públicos uma pauta de temas consistentes, capazes de interferir na formulação das políticas públicas em geral. Nesse sentido, o estudo conduzido por Silva concluiu que pouco menos da metade das associações de bairro conta com comissões temáticas²⁸⁰. Essa situação é confirmada por Minuzzo (2013):

Hoje, as associações estão praticamente sem função, porque muitas delas, a maior parte delas, foi transformada em creche, essa Associação de Amigos da Vila São Francisco hoje é uma creche, ela funciona como creche, porque o orçamento participativo, outras ligações com a prefeitura, resolvem esses problemas que as associações dos moradores resolviam...

Portanto, é de se indagar se a mobilização das associações comunitárias para atuação no OP não estaria canalizando a atuação reivindicatória da comunidade para a disputa que se trava nesse canal de participação, esvaziando sua capacidade de

²⁸⁰ Nas comissões temáticas, os principais temas, de acordo com Silva (2007), são: habitação, urbanização, regularização fundiária, saúde e obras. Para o autor, a preocupação das associações com os temas de habitação, urbanização e regularização fundiária estaria relacionada à intensa atuação de lideranças de movimentos sociais, entre os quais ONGs que veriam na luta pela habitação/urbanização/regularização fundiária – atrelada à discussão da propriedade privada do solo - uma oportunidade de mobilização da sociedade civil. A priorização do tema **obras**, por sua vez, teria ligação com a necessidade de constituição de grupos para acompanhamento, fiscalização e avaliação da execução das obras públicas realizadas, em geral, com recursos do OP.

reivindicar contra o Estado. Em outras palavras, a preocupação é a de que o Estado, por meio da criação de canais de participação, interfira na constituição da esfera pública, subtraindo da participação sua dimensão política. No caso em estudo, não se pode esquecer que a capacidade reivindicatória dos moradores da Lomba do Pinheiro sempre foi destacada, muito antes da participação das comunidades no OP, conforme se colhe do depoimento abaixo:

No entanto, e daí uma diferenciação frente a outras regiões, o movimento comunitário, a partir do seu Conselho Popular discutia estrategicamente a região, organizando lutas que eram de abrangência maior, que contemplava toda a região. [...] A participação popular nessa região ocorria bem antes do mecanismo institucional chamado Orçamento Participativo e dos Fóruns Regionais de Planejamento Urbano, bem antes até da Administração Popular, posto que as lutas comunitárias desse conjunto de vilas, seja as de Viamão (antes de 1992), ou as de Porto Alegre, eram reconhecidamente incisivas, como por exemplo a luta pela tarifa social do transporte coletivo (fruto da Cruzeiro e da União de Vilas da Lomba do Pinheiro). Depoimento de Tavama Nunes Santos, ex-conselheira da Região da Lomba do Pinheiro e Partenon no CMDUA e ex-delegada do OP.²⁸¹

O grande desafio da democracia participativa parece ser, portanto, o de que o ingresso dos atores sociais nas esferas político-administrativas do Estado não funcione como fator de desmobilização da sociedade, diminuindo o seu poder de pressão junto ao Estado e diluindo a esfera pública. Para isso, é essencial que a participação consiga ir além das práticas gerenciais e se insira em um processo de construção da cidadania política. Na última subseção deste capítulo, serão apresentadas algumas práticas desenvolvidas no Museu Comunitário da Lomba do Pinheiro que podem contribuir para esse processo.

6.6 O MUSEU COMUNITÁRIO DA LOMBA DO PINHEIRO: CONSTRUINDO A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Como visto até agora, as práticas de democracia participativa correm o risco de circunscrever-se a formas de participação gerencial se a ênfase na defesa de valores e interesses particulares obscurecer o caráter político da participação. A respeito,

²⁸¹ Depoimento extraído da publicação **Construindo a Lomba do Futuro**, editada pela Prefeitura de Porto Alegre.

Nogueira (2011) enfatiza que a participação como construção política exige do cidadão não só a capacidade de exercer práticas argumentativas, como também de construir um sentimento ético-político, que pode ser identificado com a cidadania em suas várias dimensões. A construção da cidadania se mostra, portanto, como o caminho para o fortalecimento da esfera pública de forma que ela funcione como um fluxo comunicacional que acabe por interferir na formação da vontade do Estado. Essa conclusão permite avançar um pouco na discussão a fim de relacionar a democracia participativa na regularização fundiária da Lomba do Pinheiro com a ampliação da esfera pública e a construção da cidadania.

Mostrou-se no segundo capítulo que uma das dimensões da cidadania é o sentimento de pertencer a uma determinada rede de relações espaciais. Essa rede, em uma escala mais reduzida, se identifica com a comunidade, e em uma escala maior, com a cidade. Tem-se, portanto, que a cidadania, vista na sua dimensão de pertencimento, pressupõe a capacidade de conhecer o próprio espaço e nele se inserir ²⁸². Ao se referir ao morador da Lomba do Pinheiro, Minuzzo (2013) ressalta o papel das práticas de participação gerencial, em especial do OP, na produção do conhecimento do território e incorporação de valores diretamente ligados à cidadania:

(...) - Então, ficou melhor ? Eles olham para mim e falam: - Mas, como melhor ? Eles olham esse esgoto a céu aberto. Tio, a gente não tem calçadas. Olha, disputando com caminhões, manobrando com automóveis, asfalto precário, árvores caindo na pista. E quando tem as reuniões de Orçamento Participativo e dos conselhos comunitários, tanto adultos como crianças, eles reivindicam: nós queremos esgoto, nós queremos tapar, queremos que feche... (...) Já faz quatro anos que eu estou no bairro, isso está sendo disseminado, eles mesmo falam, as crianças mesmo, elas sabem seus direitos...

Ao reivindicar melhorias para a comunidade, o morador reforça a dimensão cívica da cidadania - diretamente ligada à dimensão de pertencimento – que se traduz no desejo de bem estar e felicidade coletiva da comunidade à qual se pertence. O depoimento abaixo, citado por Fontoura (2005, p. 100), mostra como as práticas participativas na regularização fundiária reforçam essa dimensão da cidadania:

²⁸² Nesse sentido, é importante perceber que cidadania e espaço (no caso, a cidade) mantêm entre si uma relação de mão dupla: apenas o pleno exercício da cidadania dá ao sujeito a possibilidade de moldar o espaço - ou construir a cidade. Esta, por sua vez, é fruto do próprio exercício da cidadania, que determina a forma como se arranjam espacialmente as regras de coabitação. A respeito, vide MOREIRA (2006).

(...) é importante ter a regularização, é importante que as pessoas também, né, a partir daí passe a valorizar o espaço que têm, né, eu acho que isso tem muito a ver com a auto-estima das pessoas, também acredito que é por aí, até por questão de se sentir dono, né ? Do seu lote, mas também de zelar por, pelas ruas, pela enfim por tudo mexer com a própria auto-estima de cada um porque parece que por enquanto as pessoas não se deram conta ainda, tá muito, não se deram conta da beleza que tem nesse local aqui e da história, né ? Porque isso aqui foi uma área de propriedade de fazenda, de, que tinha escravos, enfim, então toda uma história aqui que tá se perdendo que aquele espaço onde era a fazenda, onde tinha o cemitério dos escravos [...] aqui atrás [...] aqui. (Marcos, morador da vila Quinta do Portal).

A importância da participação gerencial na construção da cidadania pode ser divisada quando se concebe a participação como um processo em que os atores sociais aperfeiçoam suas práticas e adquirem valores políticos por meio de experiências concretas. Da mesma forma, as dinâmicas desenvolvidas no Museu Comunitário, referido no quarto capítulo - voltadas à valorização da comunidade – se mostram como práticas culturais capazes de contribuir para a construção da cidadania.

As atividades desenvolvidas pelo museu inserem-se basicamente em quatro projetos: Educação para o Patrimônio, Rodas de Memória, Museu de Rua e Turismo Comunitário ²⁸³. O Projeto Educação para o Patrimônio é desenvolvido por meio de oficinas e exposições que buscam levar à comunidade o conhecimento do patrimônio cultural local (MINUZZO, 2011). Entre as oficinas realizadas no museu está a **Oficina de Reconhecimento do Território**, por meio da qual os jovens são estimulados a identificar, em um mapa desenhado com as principais ruas do bairro, as paradas de ônibus e suas casas. Em outra dinâmica, pede-se que tragam de casa algum objeto ou fotografia que está com a sua família há anos e que preparem um trabalho sobre esse objeto simbólico. O objeto e o trabalho são, em seguida, expostos no museu para o público visitante. Como explica Minuzzo (2013), ao ver seu acervo exposto no museu, os jovens tem sua autoestima fortalecida. As exposições, por sua vez, retratam a história de moradores da região. No período em que foi realizada a pesquisa de campo para este trabalho, o museu apresentava uma exposição de mulheres representantes do bairro ²⁸⁶.

²⁸³ O Museu Comunitário já desenvolveu, em parceria com a Faculdade de Biologia da UFRGS, o Projeto Macacos Urbanos, que trabalha com a espécie animal do Bugio Ruivo, ameaçada de extinção e encontrada na Região da Lomba em formações florestais remanescentes. Também foi desenvolvido no museu o Projeto de Extensão da UFRGS denominado **Conexões de Saberes**, que busca articular a Universidade e as comunidades por meio da troca de saberes, experiências e demandas.

²⁸⁶ A exposição foi feita a partir de levantamento realizado junto aos moradores, que indicaram as mulheres do bairro com maior expressão social à sua época. A exposição retratou professoras, líderes comunitárias, benzedeadas etc.

O Projeto Rodas de Memória tem por finalidade reunir as memórias das pessoas que deram início ao bairro, entre as décadas de 1930 a 1960, por meio de técnicas de estória oral. De acordo com Dalla Zen, Silva e Minuzzo (2009, p. 84), rodas de memória são encontros onde se realizam coletas de depoimentos com o fim de “reunir as narrativas orais dos sujeitos, em torno dos fazeres, história, casos, festas e outras formas de representação da cultura e imaginário local”, preservando assim a história não registrada por meio de documentos e objetos materiais. A dinâmica busca desenvolver, entre outros sentimentos, o de “pertencimento à comunidade” por meio do “contar de histórias” de moradores que “tiveram ou têm alguma afinidade entre si” e “que vivenciaram o desenvolvimento do bairro em vários sentidos: a transformação de área rural para urbana, a melhoria das condições de vida, o aumento da população, as novas escolas, postos de saúde, posto policial, asfalto nas vias principais, crescimento do Índice de Vulnerabilidade Social, invasões de áreas para formação de novas vilas, construção de condomínios de luxo, o lazer, os esportes, o trabalho etc. “(MINUZZO, *op. cit.*, p. 71-72)²⁸⁷.

O Projeto Museu de Rua tem por finalidade retratar, em exposições que vão ao encontro do público, as lutas das comunidades, em especial das vilas, pela conquista de direitos. Conforme Minuzzo (2011), o museu de rua tem o objetivo de transportar o ambiente do museu a um espaço público, utilizando material de baixo custo e resistentes às intempéries. O acervo do museu é instalado em ruas movimentadas e narra as memórias da comunidade aos transeuntes. O primeiro Museu de Rua da Lomba do Pinheiro foi instalado na Vila Recreio da Divisa, escolhida por ser uma das mais carentes da região. Segundo Minuzzo, o objetivo do projeto é aumentar a autoestima dos moradores por meio da apreciação de suas próprias histórias, que são descritas nos totens instalados pelo museu. Pretende-se que eles

tomem conhecimento da própria atuação e daquilo que já foi alcançado (...) por meio do ativismo político em cada espaço. Visa que sejam empoderados e busquem de forma cidadã, diante do poder público, benefícios que supram suas necessidades. (*ibid.*, p. 72)

Finalmente, o Projeto Turismo Comunitário denominado **Lombatur**, leva os visitantes a excursões pelos pontos turísticos da região. Esses pontos foram escolhidos a

²⁸⁷ A primeira roda de memória promovida no Museu Comunitário reuniu ex-jogadores do Pinheirense Futebol Clube, o mais antigo clube do bairro. A segunda foi realizada com moradores antigos dedicados a práticas de ervas e benzeduras (MINUZZO, 2011).

partir de levantamentos realizados junto aos próprios moradores, que indicaram os lugares que, no seu entender, poderiam ter importância turística. A excursão é feita com um guia, que interage com os passageiros por meio de discussões sobre os aspectos ambientais da região. Essas discussões, por sua vez, conduzem a reflexões sobre as melhorias que já foram realizadas na região e as que ainda precisam ser feitas. Um dos objetivos do **Lombatur**, como esclarece Minuzzo (2011, p. 116), é incentivar os moradores a desenvolverem o “sentimento de pertencimento ao bairro” e a apropriarem-se “dos seus lugares de memória”. O autor esclarece:

O lombatur começou assim: o que você acha interessante aqui no bairro ? Apenas uma pergunta. Eu estava andando de carro no bairro, entrava em uma vila, de repente via uma pessoa, qualquer pessoa (...): - Eu estou chegando no bairro, eu não sou daqui, o que tem de bonito para ver aqui no bairro ? – Ah, aqui não tem nada bonito, só tem poeira, só tem ladrão, só tem desmanche de carro... Alguém já começava assim: - Não, aqui tem a pedreira [...] tem a vinícola, tem o cemitério Jardim da Paz, tem tal coisa... – Ah ! Tem o CEITEC... –Ah, tem ó, aqui a represa da Lomba do Pinheiro, tem o Parque Saint-Hilaire, mas não é aqui, é em Viamão, tanto o parque como a represa são lá. –Ah ! Mas tem aldeia indígena, então tem várias coisas... E aí nos fomos fazendo todas essa pesquisa... (MINUZZO, 2013)

Em 2010, o Museu Comunitário foi escolhido pelo Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM) para sediar um dos **12 Pontos de Memória do Brasil**²⁸⁸. A exposição, realizada com base no itinerário cultural do Lombatur (Anexo II) , mostrou 26 vilas da Lomba do Pinheiro, entre elas a Comunidade M’Byá Guarani e a Comunidade Kaingang. Como explica Minuzzo (2013): “

cada vila [...] forneceu fotos antigas, de época, fotos atuais, de como era o bairro, e cada um contou a sua estória. Não foi contada por nós, os moradores contaram a sua estória, era estória deles... E ali está o mapa (apontando para o mapa exposto no museu, cuja réplica consta do Anexo II).

Um aspecto importante dessa exposição foi a articulação da política de preservação da memória com a política de regularização fundiária. Conforme relata Minuzzo (2013):

²⁸⁸ O Programa Pontos de Memória foi desenvolvido pelo IBRAM e pelo Ministério da Justiça, por meio do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, em conjunto com a Organização dos Estados Ibero-Americanos OEI, dentro de uma “política pública de identificação e reconhecimento das práticas de museus incentivadoras da transformação social e das ações destinadas à cultura e à cidadania brasileiras”, como consta do folheto **Lomba do Pinheiro: Patrimônio Inventariado e Itinerários Culturais**, coordenado por Silva (2010).

Foi feito um contato com cada associação de moradores, ou da creche, de cada uma das 26 vilas, e cada uma colocou no papel um histórico da vila, como ela se fundou, a malha de terra que foi um loteamento da prefeitura, se foi particular, se foi uma invasão, o que a comunidade já conquistou em escola, posto de saúde, esgoto, água etc., o que ainda está faltando...

A experiência do Museu Comunitário sugere que se deva pensar em práticas participativas que, para além da participação gerencial, sejam capazes de produzir a participação política a que se refere Nogueira (vide segundo capítulo). Conforme Minuzzo (2011, p. 38), por meio das práticas desenvolvidas no museu “a comunidade da Lomba está sendo capacitada ao contar e registrar sua história, cultura, memória, identidade, saber/fazer, enfim, todo o patrimônio material e imaterial do território”.

Ao permitir ao morador apropriar-se de conhecimento sobre si mesmo e sobre o seu território por meio da participação em processos coletivos, as práticas desenvolvidas no Museu Comunitário podem contribuir para o que NOGUEIRA (2011, p. 167) chama de processo de “educação política, conscientização cívica e de politização”, essencial para que a democracia participativa possa operar transformações sociais.

7 CONCLUSÃO

“Uma vez que você aparece no mapa deixa de ser um marginal e passa a ser um cidadão. A Rua Ayrton Senna já aparece no mapa da prefeitura.”

(Fábio, morador da vila Elo Dourado, na Lomba do Pinheiro *in* Fontoura, 2005, p. 133).

Esta dissertação propôs-se a analisar as práticas de participação da sociedade civil na regularização fundiária a partir de um recorte espacial específico - a região da Lomba do Pinheiro, em Porto Alegre. O tema escolhido foi inserido em um objeto de estudo maior, a saber, a produção do espaço pelos agentes que se apropriam do território e cuja força social pode se transformar em força política à medida que eles passam a participar da formação da vontade do Estado. Dentro do tema, procurou-se avaliar especificamente em que medida as práticas de democracia participativa são capazes de interferir no processo de regularização fundiária e identificar alguns problemas que impedem que os canais de participação instituídos pelo Estado se constituam em espaços de participação política, para além da simples participação gerencial.

A escolha do Município de Porto Alegre e da região da Lomba do Pinheiro como recortes espaciais se mostrou bastante acertada. A cidade de Porto Alegre é conhecida por sua posição de vanguarda no cenário nacional no que diz respeito às práticas de regularização fundiária e de democracia participativa. Em razão disso, foi possível coletar amplo material de pesquisa para embasar a parte empírica do trabalho. À medida que a pesquisa de campo avançou, a escolha da região da Lomba do Pinheiro se mostrou particularmente feliz, não só em decorrência da variedade de usos dados ao território, constatada na visita ao local, mas pela capacidade de mobilização política de seus moradores – reconhecida em todo o Município e confirmada no decorrer das pesquisas. Esse fator contribuiu de forma decisiva para os resultados obtidos por meio da participação da comunidade na fase de planejamento do Projeto Lomba, como se constatou no último capítulo. O contato inesperado com as práticas desenvolvidas no Museu Comunitário da Lomba do Pinheiro permitiu avançar por um caminho que não fora divisado no início da pesquisa e que se revela promissor: a possibilidade de

articulação das políticas de regularização fundiária com outras políticas setoriais do Estado de forma a contribuir para a construção da participação política.

Por outro lado, a alternância político-partidária na gestão do Município de Porto Alegre, ocorrida a partir de 2005, provocou uma mudança na orientação das políticas públicas municipais de sorte que a verificação dos resultados do Projeto Lomba - que orientara a escolha da região como recorte espacial do trabalho – não foi possível. Com a desaceleração das atividades do Projeto, não se pode dizer ainda se o Estado conseguirá atuar estrategicamente na ocupação daquela região, direcionando a atividade do empreendedor para áreas subutilizadas e, ao mesmo tempo, captando contrapartidas – por meio da flexibilização de parâmetros de uso (destinação) e ocupação do solo (densificação) - para investir em melhorias na área, inclusive na regularização fundiária dos assentamentos precários. Foi possível concluir, entretanto, que houve intensa participação da sociedade civil na fase de planejamento do Projeto, em especial no levantamento de dados para elaboração do diagnóstico físico, social e econômico da área, que serviu de base para o Plano de Desenvolvimento Local. Essa intensa participação foi obtida por meio de técnicas e práticas de apreensão do conhecimento do próprio território e da história da comunidade, reproduzidas, em parte, no Museu Comunitário.

A pesquisa de campo revelou ainda falta de interesse das pessoas com que se conversou informalmente pela mais conhecida prática participativa do Município: o OP. Durante a visita ao Município e as entrevistas realizadas, foi possível constatar que esse desinteresse se deve à perda crescente de importância do sistema do OP nos últimos anos, substituído pelo modelo de Governança Solidária. Essa constatação foi posteriormente confirmada pela literatura mais recente sobre as práticas participativas em Porto Alegre. A adoção do modelo da Governança Solidária – objeto das críticas já referidas no último capítulo – não permite aos cidadãos estabelecer práticas de decisão coletiva, uma vez que o Estado assume a coordenação do processo de identificação das potencialidades e promove a capacitação mediante convênios com empresas privadas, organizações sociais e voluntários. Dessa forma, entende-se que ele não contribui, *a priori*, para o desenvolvimento das capacidades exigidas para a prática da participação política.

Não obstante a mudança de orientação na condução da política urbana do Município, constatou-se – na visita à cidade e por meio de publicações e notícias divulgadas na mídia eletrônica - a capacidade de resistência da população porto-

alegrense à crescente perda de sua autonomia política. Nesse sentido, é possível que os canais de participação instituídos pelo Município nas últimas décadas possam ter contribuído para a constituição de uma esfera pública ativa capaz de manifestar essa resistência. Todavia, o fato de que Porto Alegre tem tradicionalmente assumido a dianteira no cenário político nacional no que diz respeito à mobilização da população em torno de reivindicações políticas – a ponto de o Município ser conhecido por seu ambiente político especialmente dinâmico – não permite fazer tal inferência.

A pesquisa bibliográfica permitiu a proposição de quatro paradigmas para orientar as práticas de regularização fundiária: o paradigma da função social da propriedade, o paradigma da moradia adequada, o paradigma da superação da dicotomia meio ambiente x desenvolvimento urbano e o paradigma do direito à cidade como direito a participar da construção do espaço. O primeiro paradigma concebe o direito à propriedade não mais como um direito sagrado, mas cujo conteúdo é definido a partir de sua função de atender ao interesse social. O segundo paradigma integra ao direito à moradia um série de outros direitos, corolários da garantia ao direito da dignidade humana. O terceiro paradigma permite superar a dicotomia entre meio ambiente e desenvolvimento urbano na medida em que vê a cidade e natureza não como elementos contrapostos, mas integrantes de um mesmo meio ambiente. Finalmente, o quarto paradigma propõe a concepção do direito à cidade como o direito a participar do planejamento e da construção do seu próprio espaço, desde a sua moradia até a sua cidade.

A partir desses quatro paradigmas, foi possível compreender que a regularização fundiária pode se constituir em um instrumento de promoção do desenvolvimento social e econômico da sociedade por meio da inclusão socioespacial e contribuir para a realização dos direitos fundamentais e sociais garantidos pelo ordenamento constitucional e infraconstitucional.

Percebeu-se, ainda, que esse desenvolvimento, mais do que o desenvolvimento urbano, é o desenvolvimento da **sociedade** urbana – conforme proposto por Henri Lefebvre - e exige uma racionalidade diversa da racionalidade instrumental. Essa racionalidade deve surgir da síntese entre a racionalidade instrumental e a racionalidade produzida pelas forças políticas e só poderá ser alcançada por meio da participação da sociedade civil no planejamento e construção da cidade. Apenas essa participação poderá garantir a concretização do direito à cidade, que, muito mais do que o direito à planificação, à moradia, aos bens de consumo, consiste no direito a participar da

construção do espaço. Percebeu-se, assim, o papel da democracia participativa na garantia do direito à cidade e, conseqüentemente, na condução de um processo de regularização fundiária voltado para a concretização desse direito.

A pesquisa dos problemas relacionados à regularização fundiária, mencionados no terceiro capítulo, revelou que a ocupação do solo envolve uma gama de interesses contrapostos: o interesse público representado pela proteção ao meio ambiente e o interesse dos moradores que ocupam áreas sensíveis do ponto de vista ambiental; o interesse do proprietário e o interesse daquele que detém a posse da terra; o interesse dos moradores de áreas destinadas à implantação de equipamentos comunitários e o interesse coletivo dos futuros usuários desses equipamentos; o interesse do Estado em remover moradores de áreas insalubres para novos conjuntos habitacionais e o interesse dos moradores que pretendem manter a identidade cultural com a comunidade à qual pertencem; o interesse público em urbanizar determinadas localidades e o interesse, também público, em mantê-las como reservas ambientais.

Tais interesses não encerram conflitos intransponíveis, mas tensões que podem ser superadas. Essa superação, todavia, não depende apenas da *expertise* técnica, mas de soluções criativas concebidas a partir do conhecimento, pelo especialista, da relação dos moradores com o seu território. A participação da comunidade no processo de regularização fundiária não só facilita a obtenção de informações sobre a área a ser regularizada, como também expande as possibilidades de solução para os problemas na medida em que permite agregar à racionalidade produzida pelos técnicos do Estado, pelos proprietários e pelos promotores imobiliários, a racionalidade daqueles que se apropriam do território e nele constroem o seu lugar de viver.

Além disso, possibilita aos agentes sociais responsáveis pela produção de um determinado espaço interferir na sua readequação aos padrões urbanísticos vigentes de forma a conservarem – ou adquirirem - o sentido daquela obra e a noção de pertencimento. Assim, eles apreendem o significado do urbano ao contrário do que acontece quando o **habitar** é considerado como valor de troca ou submetido à racionalidade da planificação que organiza o espaço de forma impositiva e homogênea.

Constatou-se, também, que a participação capaz de interferir no processo de forma efetiva é a participação política – que permite canalizar as forças sociais contra-hegemônicas de forma que, no embate com as forças hegemônicas, produzam uma síntese das forças políticas. A concepção do direito à cidade como o direito a participar da construção da obra coletiva possibilitou entender que a **regularização fundiária**

capaz de realizar esse direito deve necessariamente incorporar em seu processo as práticas de democracia participativa.

Essa conclusão permitiu avançar para responder à indagação que orienta esse trabalho e que diz respeito à contribuição das práticas de democracia participativa para um processo de regularização fundiária que assegure o direito à cidade. Constatado que a democracia representativa não se tem mostrado capaz de resistir à pressão do capital - o que, no âmbito da política urbana, traduz-se em um processo de mercantilização do espaço urbano - a democracia participativa mostrou-se como uma alternativa promissora para que as forças sociais se transformem em força política e consigam interferir na formação da vontade do Estado. A participação nas esferas político-administrativas do Estado tem muitas consequências positivas. A primeira delas é aumentar a comunicação entre o Estado e a sociedade civil, o que permite otimizar o atendimento de demandas específicas. Além disso, ela propicia a obtenção de soluções mais criativas, na medida em que agrega a racionalidade produzida por novos atores sociais àquela produzida nas esferas político-administrativas do Estado. A democracia participativa contribui para aperfeiçoar o processo decisório, orientando-o por critérios mais eficientes, e, dessa forma, mostra-se potencialmente capaz de reverter a lógica do sistema representativo, no qual os interesses pontuais e específicos das classes hegemônicas, que têm maior capacidade de ingerência no processo decisório, acabam ditando as políticas públicas. Finalmente, a participação tem um fim em si mesma, que consiste justamente na ampliação da capacidade argumentativa dos cidadãos envolvidos nas práticas participativas e fortalecimento de sua cidadania.

Adentrando o tema da democracia, percebeu-se que as práticas de democracia participativa podem adotar a forma de uma participação gerencial ou a forma de uma participação como construção política. Enquanto a participação gerencial se limita à garantia de direitos e obtenção de vantagens pontuais, a participação como construção política tem um escopo muito maior: ela busca interferir na tomada de decisões do Estado por meio da articulação da ação reivindicatória com a ação política. Diante das duas formas de participação, concluiu-se que **a participação capaz de realizar o direito à cidade é a participação como construção política**, o que respondeu à indagação formulada ao final do primeiro capítulo.

A constatação de que a participação gerencial e a participação como construção política não são incompatíveis, mas podem se complementar, e de que a participação gerencial pode estimular a participação política, levou à preocupação em analisar essas

duas formas de participação empiricamente no recorte espacial proposto. Também motivou a formulação de uma nova questão, que diz respeito à forma assumida pelas práticas participativas em Porto Alegre. Finalmente, o fato de que a participação gerencial envolve um sistema de trocas, no qual os governantes aumentam suas chances de sucesso eleitoral e aprovação de seus programas de governo, de um lado, e os grupos envolvidos têm suas postulações atendidas, de outro, trouxe à baila alguns riscos desse tipo de participação.

O primeiro, de que se dissolva a capacidade de resistência dos atores sociais, que podem ser neutralizados ou cooptados. O segundo, de que os atores sejam chamados a participar, mas não consigam interferir no processo decisório. O terceiro, de que essa participação acabe comprometendo a formação da esfera pública, já que, ao trazer as discussões que se travam nessa esfera para os canais de participação institucionais, o Estado pode vir a esvaziar o poder reivindicatório e a capacidade de mobilização da sociedade civil. Essas questões foram trabalhadas no último capítulo do trabalho.

Para entender como as práticas participativas conduzidas no Município de Porto Alegre interferem na regularização fundiária, buscou-se contextualizar o Programa de Regularização Fundiária conduzido pelo Município no contexto nacional. Para isso, foram apresentados em linhas gerais os principais marcos da política de regularização fundiária nacional – necessariamente atrelada à política habitacional. Uma breve apresentação do Programa de Regularização Fundiária e dos canais de participação da sociedade civil no Município permitiu entender como vem se dando a participação da comunidade na regularização fundiária dos assentamentos irregulares da Lomba do Pinheiro.

Antes de adentrar na análise das práticas participativas, foi apresentada a região da Lomba do Pinheiro e a forma como se deu sua ocupação, o que permitiu entender a atuação dos diferentes agentes sociais na produção do seu espaço. Compreendeu-se como a situação peculiar da região determinou a preservação de suas funções rurais até o início da segunda metade do século passado, quando foram repentinamente substituídas por funções urbanas. Essa substituição, por sua vez, levou a uma série de transformações nas relações entre os agentes produtores do espaço e é responsável por alguns dos conflitos que caracterizam sua atuação.

A análise dos processos de regularização fundiária da Vila Viçosa e da Vila Recreio da Divisa, no último capítulo, permitiu introduzir os problemas encontrados na regularização fundiária por meio de recursos obtidos via OP. O primeiro deles, de

ordem operacional, refere-se ao fato de que a obtenção de recursos para o processo de regularização é feita de forma pulverizada, o que gera, em muitos casos, aumento do custo das obras e desmobilização da população. O segundo decorre da falta de articulação do OP com as políticas públicas do Município e permite caracterizar a participação exercida nesse canal como gerencial.

Essa falta de articulação, como foi visto, aumenta o risco de que as energias dos participantes, antes mobilizadas para demandar junto ao Estado, sejam dissipadas dentro do próprio Estado, na disputa de recursos entre as comunidades. Mostrou-se, ainda que o OP pode interferir potencialmente na redistribuição de recursos orçamentários pelo Município de forma a diminuir a desigualdade entre as regiões da cidade – o que propiciaria a construção da cidadania na sua dimensão socioeconômica - mas que essa capacidade depende do montante de investimentos alocados ao sistema do OP.

Tal constatação permitiu avançar na análise e, com base na literatura produzida sobre o tema, concluir que o OP não é capaz de transferir para a população a soberania na formação da vontade do Estado, já que, em última análise, a vontade política que determina a sua continuidade está nas mãos dos poderes instituídos. Em outros termos, essa vontade provém do sistema político-partidário, cujos representantes decidem, em última análise, o percentual de recursos orçamentários e humanos a serem alocados no OP, fatores que determinam o seu sucesso ou fracasso.

Verificou-se, por outro lado, a capacidade do OP de ampliar as habilidades discursivas dos participantes – uma vez que exige da comunidade que se prepare para demandar, discutir e defender seus interesses - e de qualificá-los, na medida em que propicia a aquisição de conhecimento sobre o território, essencial para a discussão do planejamento do uso do solo. Todavia, **as limitações do OP no sentido de construção da participação política sugeriram que a sua adoção, por si só, não é capaz de interferir na formulação das políticas públicas do Município, em especial na política habitacional e de regularização fundiária.**

No caso do CMDUA, verificou-se que constitui, em tese, um canal de participação política. Nesse sentido, a pesquisa levou à constatação de que **a participação da sociedade civil no conselho não levou à neutralização ou cooptação dos atores sociais**, afastando-se assim o primeiro risco trazido pela participação nas esferas político-administrativas do Estado. Todavia, quanto ao segundo dos riscos, qual seja, o de que a participação se mostre incapaz de interferir na tomada de decisões do Estado, a pesquisa mostrou que o desenho institucional do conselho provoca um

desequilíbrio de forças entre os representantes da comunidade, de um lado, e os representantes das entidades de classe e Estado, de outro. Esse desequilíbrio priva os primeiros do exercício do poder, deixando-lhes apenas a capacidade de exercer influência na vontade do Estado. Assim, **o CMDUA, conquanto constitua em tese um canal de participação favorável à construção política e contribua para a constituição da esfera pública, apresenta problemas no seu desenho institucional** que comprometem a participação dos conselheiros que representam a comunidade tanto na análise de questões pontuais referentes à política urbana do Município – nela incluída a política de regularização fundiária – quanto na formulação dessa política em caráter geral.

Todavia, percebeu-se que o CMDUA, pelo fato de constituir uma esfera pública privilegiada – inserida na esfera político-administrativa do Estado – permite que o fluxo comunicacional que circula na esfera pública geral - em especial nas esferas públicas que se formam na periferia social, encontre um canal mais eficiente para ingressar no sistema público. Nesse sentido, **o CMDUA não permite à sociedade civil, por meio dos representantes da comunidade, compartilhar o exercício do poder** (como seria de se esperar, dada a sua função de órgão gestor de políticas públicas com função deliberativa), **mas é capaz de catalizar a opinião pública**, na medida em que exerce pressão direta sobre a vontade institucionalizada do Estado. Ao mesmo tempo, ele funciona também no sentido inverso, levando às comunidades as discussões que se travam na esfera político-administrativa do Estado e **ampliando a capacidade de constituição da esfera pública geral**, na medida em que problematiza os temas cuja discussão estava restrita à esfera político-administrativa do Estado.

Quanto ao Projeto Lomba, a forma como foi conduzida a sua fase de planejamento permite afirmar que a participação da sociedade civil foi além da participação gerencial e constituiu-se em um embrião de participação política. Essa afirmação baseia-se no fato de que os moradores das comunidades participaram do processo não só como forma de fazer valer seus interesses particulares, mas com a intenção de produzir uma nova realidade social, orientando seu comportamento por um sentimento ético-político baseado nas noções de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidade e deveres, que, conforme visto no segundo capítulo, caracterizam esse tipo de participação. Nesse sentido, **a experiência do Projeto Lomba valorizou o caráter político da participação e abriu perspectivas para a emancipação política**, na medida em que permitiu ao morador, por meio de

experiências concretas, adquirir conhecimentos sobre o seu território e elaborar suas habilidades discursivas. Todavia, a falta de interesse do Governo pelo Projeto, a partir de 2005, evidenciada pela morosidade com que vêm sendo adotadas as providências na sua fase de execução, não permite que sejam avaliados os resultados dessa participação. **O fato de o Conselho Gestor da Operação Urbana Consorciada da Lomba do Pinheiro manter o mesmo desenho institucional do CMDUA sugere que a participação dos representantes da comunidade encontrará as mesmas limitações já identificadas naquele canal de participação.**

A análise dos canais de participação acima referidos mostrou um panorama da participação da sociedade civil nas esferas político-administrativas do Estado e permitiu constatar que **a participação da sociedade civil na regularização fundiária conduzida pelo Município, exercida nos canais instituídos pelo Estado, ainda não conseguiu firmar-se como uma participação política**, capaz de operar transformações na forma de articulação do Estado com a sociedade civil. O desprestígio do OP nas últimas gestões da Prefeitura de Porto Alegre – independente de sua retomada nos próximos anos -, o desequilíbrio de forças entre os atores que produzem o espaço no CMDUA e a desaceleração do Projeto Lomba demonstram que a participação da sociedade civil está atrelada, em última instância, à vontade do Estado manifestada por meio do sistema político-eleitoral. A soberania da sociedade civil reside, portanto, não na sua própria vontade, mas na vontade manifestada por meio do projeto político-partidário alçado ao governo municipal.

Essa conclusão trouxe à lume a **importância da esfera pública** – na exata conceituação dada por Habermas – **na formação de uma opinião pública capaz de interferir nas decisões adotadas no sistema político-partidário do Estado**, nos moldes da democracia deliberativa. Essa parece ser a forma, em última análise, de garantir a preservação dos canais de participação que materializam a democracia participativa em Porto Alegre. Adentrou-se, assim, na análise do terceiro risco da participação da sociedade civil nas esferas institucionalizadas do Estado – e que tem relação com a última das indagações formuladas no decorrer deste trabalho - qual seja, o de que, ao participar, os atores sociais percam a capacidade de constituir uma esfera pública que, fora do Estado, exerça pressão para transformar as relações de poder.

Para responder a essa indagação, o trabalho voltou-se para a atuação das associações de bairro do Município, com base em dados apresentados pela literatura, que indicam uma mudança no papel das associações nas últimas décadas. Observou-se

que a absorção de funções assistencialistas pelas associações – que coaduna com a adoção do modelo de Governança pelo Município – aliada ao fato de que a quase totalidade dessas funções é financiada com recursos públicos - indica uma tendência de perda da capacidade reivindicatória contra o Estado. Essa tendência está em consonância com a literatura sobre o tema, que ressalta o enfraquecimento dos movimentos sociais – entre eles o associativismo de bairro - a partir dos anos 1990.

Tal constatação mostrou a necessidade de se pensar em formas alternativas de fortalecimento da esfera pública por meio da construção da cidadania. O encaminhamento da discussão para a construção da cidadania propiciou a introdução das noções de pertencimento, civismo e exercício da argumentação (capacidade discursiva) e trouxe a importância das práticas de autoconhecimento e valorização da comunidade como forma de emancipação e construção da dimensão política da cidadania. Como é comum acontecer, a pesquisa de campo revelou uma surpresa: as práticas coletivas desenvolvidas no Museu Comunitário. Essas práticas mostram-se aptas a contribuir para a construção da cidadania, em especial na sua dimensão geográfica ou espacial, referida no segundo capítulo, na medida em que promovem a autoestima dos moradores, propiciam-lhes o conhecimento do seu próprio território e da história de sua comunidade e valorizam a sua luta pela conquista de melhorias.

A relação entre as práticas desenvolvidas no Museu Comunitário e as práticas de democracia participativa na regularização fundiária torna-se clara na medida em que o direito à cidade é concebido como resultado de uma ação política voltada para a participação na construção de uma obra coletiva – nesse caso, a produção do espaço ocupado pelos assentamentos irregulares. Essa ação política pressupõe, de um lado, um sentimento ético-político – que nesse trabalho é identificado com a cidadania, concebida em suas várias dimensões, como visto no segundo capítulo – e, de outro, a capacidade argumentativa que permite ao cidadão exercer sua liberdade política.

A concepção da participação como um processo em que os sujeitos, por meio de experiências concretas, aperfeiçoam suas práticas, permitiu conceber as dinâmicas conduzidas pelo Museu Comunitário como capazes de construir um sentimento ético-político. Ao contar suas histórias, seja por meio das Oficinas e Exposições, das Rodas de Memória, dos Museus de Rua ou do Turismo Comunitário, os moradores valorizam suas conquistas e mobilizam-se para reclamar seu direito a participar na construção do espaço, seja ele sua rua, seu bairro ou sua cidade. Assim, eles exercitam suas liberdades comunicativas, aprofundam sua capacidade argumentativa e articulam sua ação

reivindicatória com a participação política em um sentido mais amplo, resgatando não só o sentido da obra coletiva, a que se refere Lefebvre, mas a sua própria essência: o ser político (*bios politikos*).

Nesse sentido, a concepção da cidadania na sua dimensão geográfica ou espacial permite assimilar a importância de particularizar, em um determinado espaço, as outras dimensões da cidadania - pensadas de forma universal e abstrata. Pensar em políticas públicas que promovam a construção da cidadania a partir de práticas que valorizem os aspectos locais da comunidade mostrou-se, dessa forma, fundamental no processo de construção da participação política. **A valorização do local como produto das histórias pessoais dos moradores e, ao mesmo tempo, da história da comunidade, contribui para concretizar o direito à cidade**, na medida em que constitui uma fonte potencial de transformações políticas, permitindo que se aprofunde o ideal de democracia participativa, na forma concebida por Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer, entre outros.

A articulação da política da preservação da memória com a política de regularização fundiária por meio da experiência do Ponto de Memória da Lomba do Pinheiro, referido no quinto capítulo, sugere que se deva pensar **em canais alternativos de participação que poderiam funcionar como instrumentos de construção da cidadania** e não apenas como instrumentos para promoção de melhorias materiais.

Ao final deste trabalho, permite-se afirmar que as práticas de democracia participativa na regularização fundiária atuam em um processo de mão dupla: da mesma forma que a regularização fundiária, com visto no primeiro capítulo, contribui, por meio da inclusão social, para construir a cidadania, em suas várias dimensões (socioeconômica, cívica, de pertencimento, política, geográfica ou espacial, civil), as práticas participativas permitem aos moradores dos assentamentos irregulares conhecerem seu território, projetarem sobre ele suas expectativas e reivindicarem seus direitos e, nessa prática, construir a sua cidadania – que, mais do que o exercício de direitos e deveres, traz em si a noção de pertencer e participar da obra coletiva.

Por outro lado, os impasses enfrentados pela participação da sociedade civil na regularização fundiária levam a se pensar em formas de articulação das políticas de regularização fundiária com outras políticas setoriais, em especial as políticas culturais, que estimulem as lutas e conquistas locais para a construção da cidadania e da participação política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

OBRAS:

ABERS, R. Motivação e Sinergia no Planejamento Participativo. X Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional ANPUR, 2003. Belo Horizonte. Disponível em: <www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/.../1781/1749>. Acesso em 08 nov. 2013.

ALFONSIN, B. *et. al.* Desconstituição da esfera pública, abandono e privatização do espaço público em Porto Alegre: tendências hegemônicas e resistências contra-hegemônicas. In: “VI CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO: por um Direito Urbanístico sem Fronteiras”, Brasília, 2010. Anais ... Porto Alegre: Lex Magister, 2010. p. 207-225.

ALFONSIN, B. O Significado do Estatuto da Cidade para os Processos de Regularização Fundiária no Brasil. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. Evolução do Direito Urbanístico. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006, p. 87-126.

ALFONSIN, B. Da Invisibilidade à Regularização Fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre – Século XX. 2000. 233 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

ANJOS FILHO, R. N. A Função Social da Propriedade na Constituição Federal de 1988. Salvador: JusPodivum, 2001. Disponível em: <http://www.juspodivm.com.br/novo/arquivos/artigos/agrario/roberio-a_funcao_social.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2013.

ARANTES, P. FIX, M. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. *Passa Palavra*, 6 ago. 2009. Disponível em: <<http://passapalavra.info/2009/08/9445>>. Acesso em: 08 nov. 2013.

ARAÚJO, A. de F. *et al.* Principais Considerações sobre o Estudo de Impacto Ambiental. *Enciclopédia Biosfera*, Centro Científico Conhecer, Goiânia, vol.7, n.12, 2011. Disponível em: <<http://www.conhecer.org.br/enciclop/2011a/ambientais/principais%20consideracoes.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2013.

ARENDT, H. *A condição humana*. 10ª edição. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009. 352 p.

ARISTÓTELES. *Política*. Tradução de Therezinha Monteiro Deutsch e Baby Abrão. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1999. 315 p. (Coleção Os Pensadores).

ÁVILA, P. C. Controvérsia – A regularização fundiária ajuda o desenvolvimento da Amazônia ? IPEA. Brasília, *Revista Desafios do Desenvolvimento*, ano 6, edição 51, jul. 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2265:catid=28&Itemid=23>. Acesso em 14 nov. 2013.

AVRITZER, L. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: SEMINÁRIO “OS ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS NA EUROPA: UMA APRESENTAÇÃO NÃO CONVENCIONAL”, Coimbra, jun. 2007. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/curso-op/materiais/14_leonardo_avritzer.pdf>. Acesso em 10 nov. 2013.

AVRITZER, L. *Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação*. *Dados Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 50, n. 3, 2007, p. 443-464.

AVRITZER, L. Teoría democrática, esfera pública y deliberación. *Metapolítica*, México, v. 4, n. 14, p. 76-78, abr/jun. 2000.

AVRITZER, L. Teoria Democrática, esfera publica e participação local. *Sociologias*, Porto Alegre, 1999, ano 1, nº 2, p. 18 – 43.

AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *Dados Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 47, n. 4, 2004, p. 703-728.

AVRITZER, L.; SANTOS, B. S. Para ampliar o cânone democrático. *Revista Eurozine* (on-line). Publicado em 03 nov. 2003. Disponível em <www.eurozine.com/articles/article_2003-11-03-santos-pt.html> Acesso: jun. 2012.

BAIERLE, S. O Conselho de Habitação de Porto Alegre - RS. In: “SEMINÁRIO “CONSELHOS DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO”, São Paulo, jun. 1999. *Anais... CYMBALISTA. R.* (Ed.). São Paulo: Pólis, 2000, p. 30-33. (Cadernos Polis 1). Disponível em: <: <http://www.polis.org.br/uploads/830/830.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

BAIERLE, S. Porto Alegre neoliberal: a decapitação social-capitalista de líderes comunitários e os limites do Novo Gerencialismo Público inclusivo. In: *Cadernos da Cidade*, n. 15, vol. 12, nov. 2009. Porto Alegre: CIDADE Centro de Assessoria Estudos Urbanos, 43 p.

BANCO MUNDIAL. Para um Orçamento Participativo Mais Inclusivo e Efetivo em Porto Alegre. Relatório 40144 – BR. Washington, DC: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial, 2008. 120 p.

BARRETO, L. H. D.. Função social da propriedade: análise histórica. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 778, 20 ago. 2005 . Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/7164>>. Acesso em: 5 nov. 2013.

BEZERRA, M. C. L.; FERNANDES, M.A. (Coord). Cidades Sustentáveis: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Consórcio Parceria 21 IBAM-ISER-REDEH, 2000. 155 p.

BEZERRA, M. do C.; CHAER, T. M. S. Regularização fundiária em áreas de proteção ambiental – a visão urbana e ambiental. In: “CONGRESSO INTERNACIONAL DE SUSTENTABILIDADE E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL”, Porto Alegre, 2010. Anais Porto Alegre: Editora da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2010.

BOBBIO, N. A era dos direitos. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 97 p.

BOBBIO, N. O Futuro da Democracia: Uma defesa das regras do jogo. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 6ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. 171 p. (Coleção Pensamento Crítico, 63).

BORBA, T.; AGUIAR, C. Regularização Fundiária e Procedimentos Administrativos. In FERNANDES E. (Coord.). Regularização Fundiária Plena: Referências Conceituais. 2ª edição. Brasília, Ministério das Cidades, 2007. p. 190-248.

BRANCHELLI, F. A. História e Arqueologia no Belém Velho. In “VI Mostra de Pesquisa, ‘do Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul - Produzindo História a partir de fontes primárias’, Porto Alegre, ago. 2008. p. 141-155. Disponível em: <http://www.apers.rs.gov.br/arquivos/1226432818.VI_Mostra_Publicacao_.pdf>. Acesso em 13 nov. 2013.

BRASIL. SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Direito à Moradia Adequada (Por uma cultura de direitos humanos). Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. 76 p. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002254/225430por.pdf>>. Acesso em 08 nov. 2013.

BRITO, Fausto. O deslocamento da população brasileira para as metrópoles. Estudos Avançados, São Paulo, v. 20, n. 57, ago. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142006000200017&script=sci_arttext.> Acesso em: 08 nov. 2013.

BRUNO, A. P. Palestra proferida no Fórum Distrital de Regularização Fundiária. III Sessão Ordinária – ano 2013. Brasília, mai. 2013. Gravado em meio digital.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Administrativo e Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2006. 298 p.

BUENO, L. M. de M.; MONTEIRO, P. C. M. R. Planos Diretores, Aspectos Urbanísticos e Ambientais na Regularização. In: FERNANDES E. (Coord.). Regularização Fundiária Plena: Referências Conceituais. 2ª edição. Brasília, Ministério das Cidades, 2007. p. 250-295.

CAMPELLO, T.. Exclusão cria sequelas para a vida inteira. Isto é Independente. Edição n. 2259, mar.2013. < Disponível em: <http://www.istoe.com.br/assuntos/entrevista/detalhe/279607_EXCLUSAO+CRIA+SEQUELAS+PARA+A+VIDA+INTEIRA+>. Acesso em: 06 set.2013.

CAMPOS, N.; KRAHL, M.F.L. Territorialidade: Elo entre o espaço rural e o espaço urbano. In: STEINBERGER, M. (Org.). Território, Ambiente e Políticas Públicas Espaciais. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editor, 2006, p. 83-100.

CARRION, R. M.; COSTA, P. de A. Governança Democrática, Participação e Solidariedade: Entre a Retórica e a Práxis. In: Espacio Abierto, vol. 19, n. 4, out-dez. 2010, p. 621-640.

COMPARATO, F. K. A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008. 577 p.

COMPTE, A. Catecismo Positivista. Tradução: Miguel Lemos e José Arthur Giannotti
São Paulo: Ed. Abril Cultural, 1978. 320p. (Coleção Os Pensadores)

CORRÊA, R. L. Sobre Agentes Sociais, Escala e Produção do Espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. (Orgs.). A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2012, p. 41-51.

CORREIA, F. A. O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade. Coimbra: Livraria Almedina, 1990, 708p. (Colecção Teses).

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: _____ (Org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-301.

DALLA ZEN, A.M.; SILVA, C. F. da; MINUZZO, D. K. Turismo comunitário como mediador cultural: a experiência da Lomba do Pinheiro, Porto Alegre, RS. Em Questão, Porto Alegre, v. 17, n. 1, p. 33-48, jan./jun. 2011. Disponível em:<<http://seer.ufrgs.br/index.php/EmQuestao/article/view/19314/12494>>. Acesso em 15 nov. 2013.

DALLA ZEN, A.M.; SILVA, C.F. da; MINUZZO, D. K. A preservação do patrimônio imaterial da comunidade do bairro Lomba do Pinheiro, Porto Alegre, RS: as pessoas e suas histórias de vida. In “I SEMINÁRIO DE INVESTIGAÇÃO EM MUSEOLOGIA DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA E ESPANHOLA”, Porto, out. 2009. Actas ... Vol. 1. Porto: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO PORTO, p. 81-92. Disponível em: <<http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/8110.pdf>> Acesso em: 19 nov. 2013.

DAMIANI, A. L. Urbanização crítica e produção do espaço. Revista Cidades. Presidente Prudente: Grupo de Estudos Urbanos, vol. 6, n. 10, 2009, p. 307-340.

ESCALLIER, V. C. M. Usucapião Coletiva – Dificuldade de Efetivação do Instituto. In: “CONGRESSO COMEMORATIVO AOS 10 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE,

CONGRESSO DE DIREITO URBANO-AMBIENTAL II”, Vol. 2, Porto Alegre, 2011. Anais ... Porto Alegre: Fundação Escola Superior de Direito Municipal, 2011. p. 405-422.

FELIZARDO, J. Escavações Arqueológicas no Sítio Potreiro do Barranco. In MUSEU DE PORTO ALEGRE JOAQUIM FELIZARDO (Blog). Disponível em: <<http://museudepoa.blogspot.com.br/2011/01/escavacoes-arqueologicas-no-sitio.html>>. Acesso em 16 nov. 2013.

FERNANDES, E. O Mito da Zona Rural. Boletim IRIB em Revista, São Paulo, Edição 311, jul. ago. 2013. Disponível em: <<http://www.irib.org.br/html/boletim/bir-detalle.php?bir=35>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

FERNANDES, E. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In FERNANDES E. (Coord.). Regularização Fundiária Plena: Referências Conceituais. 2ª edição. Brasília, Ministério das Cidades, 2007. p. 34-67.

FERNANDES, E. A Construção conceitual do Direito Urbanístico. In: MATTOS, L.P. Nova Ordem-Jurídico Urbanística – Função Social da Propriedade na Prática dos Tribunais. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2006c, p. xiii-xviii.

FERNANDES, E. Direito e Gestão na Construção da Cidade Democrática no Brasil. In: BRANDÃO, C. A. L. (Org.). As Cidades da Cidade. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006a. p. 123-139.

FERNANDES, E. Legislação, planejamento e gestão urbanística-ambiental nos municípios: um marco teórico. In: FERNANDES, E. ; ALFONSIN, B. Evolução do Direito Urbanístico. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006b, p. 9-37.

FERNANDES, E. Criando pontes entre o direito registral e o direito urbanístico. In: FERNANDES, E. ; ALFONSIN, B. Evolução do Direito Urbanístico. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006c, p. 77-85.

FERNANDES, E. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: MATTOS, L. P. (Org.). Estatuto da Cidade Comentado (Lei n. 10.257 de julho de 2001). Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 31-64.

FIX, M. A “Fórmula Mágica” da “Parceria”: Operações Urbanas em São Paulo. Cadernos de Urbanismo, Rio de Janeiro, ano 1, n. 3, nov. 2000, p. 23-27. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix_formulamagicaparce ria.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2013.

FONTOURA, A. E. S. Participação, Territorialização e Identidade na Periferia de Porto Alegre: Estudo de Caso Comparativo no Bairro Lomba do Pinheiro. 2005. 207 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

FORUM ESTADUAL DE REFORMA URBANA DO RIO GRANDE DO SUL (Blog). CMDUA - Porto Alegre: representantes se retiram da plenária. Representantes da comunidade fazem protesto retirando-se da plenária do CMDUA. 02 out. 2012. Disponível em < <http://reformaurbanars.blogspot.com.br/2012/10/cmdua-porto-alegre-representantes-se.html>> Acesso em 13/08/2013.

FRANÇA. Assembleia Nacional. Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Tradução de Antonio Carlos Olivieri. Disponível em: < <http://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia/declaracao-dos-direitos-do-homem-e-do-cidadao-integra-do-documento-original.htm>>. Acesso em: 05 nov. 2013.

GOHN, M. da G. Novas Teorias dos Movimentos Sociais. 4ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 2012.166 p.

GOHN, M. da G. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores. Buenos Aires: Clacso, 2000, p. 175-201. Disponível em <<http://168.96.200.17/ar/libros/urbano/gohn.pdf>>. Acesso: junho 2012.

GUIMARAENS, M. E. B. Planejamento Urbano, Participação e Legitimidade: A Densidade Urbana no PDDUA de Porto Alegre. 2008. 257 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

GOMES, A. Q. Conselhos Municipais em Porto Alegre – 1937/2008: Quem participa ? 2011. 172 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

GUSTIN, M. B. de S. A cidade ilegal: espaço de anulação da cidadania. In: BRANDÃO, C. A. L. (Org.). As Cidades da Cidade. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006. p. 157-169.

HABERMAS, J. Mudança Estrutural da Esfera Pública. Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução de Flávio R. Kothe. 2ª edição. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a. 398 p. (Série Biblioteca Tempo Universitário - Estudos Alemães, 76).

HABERMAS, J. Direito e Democracia: entre facticidade e validade Vol. I. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2ª edição. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b, 354 p. (Série Biblioteca Tempo Universitário, 101)

HABERMAS, J. Direito e Democracia: entre facticidade e validade Vol. II. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2ª edição. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003c, 352 p. (Série Biblioteca Tempo Universitário, 102)

HISSA, C. E. V. Ambiente e vida na cidade. In: BRANDÃO, C. A.L. (Org.). As Cidades da Cidade. Belo Horizonte, Editora UFMG, 200, p. 81-92.

HUMAN RIGHTS EDUCATION ASSOCIATES HREA. O direito à habitação. 2003. Disponível em: http://www.hrea.org/index.php?doc_id=412. Acesso em: 20 ago. 2013.

IMPARATO, E. SAULE JÚNIOR, N. Regularização Fundiária de Terras de União. In FERNANDES E. (Coord.). Regularização Fundiária Plena: Referências Conceituais. 2ª edição. Brasília, Ministério das Cidades, 2007. p. 100-129.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades@. 2013. Disponível em:< <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em 12 nov. 2013.

KOPTCKE, L. S. Bárbaros, Escravos e Civilizados: O público dos museus no Brasil. In: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Brasília: IPHAN, n. 31, 2005, p. 184-205.

LAFER, C. A política e a condição humana. In: ARENDT, H. A condição humana. 10ª edição. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009. p. 341-352.

LEFEBVRE, H. A revolução urbana. Tradução de Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. 176 p.

LEFEBVRE, H. O Direito à Cidade. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. 141 p.

LEPETIT, B. Por Uma Nova História Urbana. Tradução Cely Arena. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001, p. 31-43.

LOPES, M. L. de S. Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 4ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 560p.

LOPES, M. L. de S.; RODRIGUES, G. B. Planejamento Urbano e Ativismos BRASIL, F. de P. D. Participação Cidadã e Reconfigurações nas Políticas Urbanas nos Anos 90. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, nov. 2004, p. 35-51. Disponível em < <http://anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/download/115/99>>. Acesso em: 07 nov. 2013.

LOSEKANN, C. A esfera pública habermasiana, seus principais críticos e as possibilidades do uso desse conceito no contexto brasileiro. *Pensamento Plural*, Pelotas, 04, p. 37-57, jan./jun. 2009.

LÜCHMANN, L. H. Possibilidades e Limites da Democracia Deliberativa – A Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. 2002. 215 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

MADER, H. Irregularidade emperra obras de infraestrutura em lotes ocupados há 30 anos. *Correio Braziliense*, Brasília, 02 jan. 2012. Disponível em <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2012/01/02/interna_cidades_df,284822/irregularidade-emperra-obras-de-infraestrutura-em-lotes-ocupados-ha-30-anos.shtml>. Acesso em 08 nov. 2013.

MARICATO, E. O nó da terra. *Revista Piauí*, Rio de Janeiro, edição n. 21, jun. 2008. Disponível em <<http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-21/tribuna-livre-da-luta-de-classes/o-no-da-terra>>. Acesso em: 08 nov. 2013.

MARICATO, E; FERREIRA, J. S. W. Operação Urbana Consorciada: Diversificação Urbanística Participativa ou Aprofundamento da Desigualdade ? In OSÓRIO, L. M. (Org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/ferreira_operacoesurbanasc_onsorc.pdf>. Acesso em 18 nov. 2013.

MARKY, T. *Curso Elementar de Direito Romano*. 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 1990. 209 p.

MARQUETTI, A. Até onde vão os efeitos redistributivos do OP. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, Edição 20, mar 2009. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=483>>. Acesso em 16 nov. 2013.

MARQUETTI, A. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In AVRITZER, L. NAVARRO, Z. (Orgs.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003. 334 p.

MASSEY, D. Pelo Espaço: uma Nova Política da Espacialidade. Tradução de Hilda Pareto Maciel e Rogério Haesbaert. 3ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012. 314 p.

MATTOS, L. P. Nova Ordem-Jurídico Urbanística – Função Social da Propriedade na Prática dos Tribunais. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2006. 186 p.

MENEGAT, R. (Coord.). Atlas Ambiental de Porto Alegre. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1998. 237 p.

MINUZZO, D. K. Lomba do Pinheiro, Memória, Informação, Cidadania: Vozes, Olhares e Expectativas de seus Agentes e Atores Sociais. 2011. 171 f. Monografia (Bacharelado em Museologia). Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

MIRANDA, D.; SIMIONI, R. L. Direito, silêncio e corrupção: um diálogo com Niklas Luhmann e Jürgen Habermas. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1396, 28 abr. 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/9797>>. Acesso em: 6 nov. 2013.

MOREIRA, RUY. O Espaço e o contra-espço: as dimensões territoriais da sociedade civil e do Estado, do privado e do público na ordem espacial burguesa. In SANTOS, M; BECKER, B. (Orgs.). Território, territórios: Ensaio sobre o ordenamento territorial. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2006, p. 71-107.

NAKANO, K. O Plano Diretor e as zonas rurais. In: “SEMINÁRIO O MUNICÍPIO E O SOLO RURAL”, São Paulo, jul. 2003. Anais.... SANTORO, P.; PINHEIRO, E. (Orgs.). O Município e as áreas rurais. São Paulo: Instituto Polis, 2004. (Cadernos Pólis 8). p. 25-36.

OBERRATHER A. *et al.* Loteamento Clandestino Vila Viçosa – Porto Alegre: desafios enfrentados na regularização urbanística e jurídica. In: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Revista da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre. Porto Alegre: CEDIM, n. 21, dez. 2007, p. 114-141.

OLIVEIRA, M. P. de. Para Compreender o “Leviatã Urbano” – A Cidadania como Nexo Político-Territorial. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. (Orgs.). A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2012, p. 177-206.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. 1948. Disponível em: < http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 05 nov. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 1992. Rio de Janeiro. Disponível em: < <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 08 nov. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê Sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comentário Geral nº 4. 1991. Disponível em: < <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm4s.htm>>. Acesso em: 05 nov. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Comentário Geral nº 7. 1997. Disponível em: < <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/959f71e476284596802564c3005d8d50?Opendocument>>. Acesso em 08 nov. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, UN-Habitat. The right to adequate housing. 2009. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights; New York: UN-Habitat. Disponível em: < http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf> Acesso em: 08 nov. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos Humanos. Primeiro Relatório Sobre Segurança da Posse. 2013. Genebra. Disponível em: <http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2013/02/A.HRC_22.46_sp.pdf>. Acesso em: 05 nov.2013.

PEGORARO, D. B. Recuperação de APP em Loteamento Irregular de Baixa Renda. sem data. Disponível em: <<http://www.arquitetura.ufc.br/professor/Clarissa%20Sampaio/2011-1%20PU-1/etapa%2002/artigos%20seminario%20APP/GT1-298-247-20070731094012.pdf>>. Acesso em 15 nov. 2013.

PEREIRA, C. M. da S. Instituições de Direito Civil IV: Posse, Propriedade, Direitos Reais de Fruição, Garantia e Aquisição. 12ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1996. 332p.

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: Etapa II – Diagnóstico do Setor Habitacional de Porto Alegre. Porto Alegre, 2009. Disponível em: <http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/diagnostico_porto_alegre.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2013.

PORTO ALEGRE (MUNICÍPIO). SECRETARIA DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental PDDUA. Lei Complementar 434/1999 comentada. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm/default.htm>>. Acesso em: 09 nov. 2013.

PORTO ALEGRE (MUNICÍPIO). SECRETARIA DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL. Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental. Atas das Sessões Ordinárias e Extraordinárias. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=172> Acesso: junho 2012.

PORTO ALEGRE (MUNICÍPIO). Orçamento 2012. Projeto de Lei Orçamentária para o Exercício econômico-financeiro de 2012. Porto Alegre, 2011. Disponível em:

<http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/gpo/usu_doc/a05_-_orcamento_2012_principal_com_capas.pdf>. Acesso em 17 nov. 2013.

PORTO ALEGRE (MUNICÍPIO). Construindo a Lomba do Futuro. Porto Alegre, 2004. Disponível em:

<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=177>. Acesso em: 16 nov. 2013.

PORTO ALEGRE (MUNICÍPIO). OBSERVATÓRIO DA CIDADE DE PORTO ALEGRE – OBSERVA POA. Porto Alegre, 2013. Disponível em: <<http://www.observapoa.com.br/>>. Acesso em: 14 nov. 2013.

PORTO ALEGRE RESISTE ! (Blog). Contratação para Projeto da Orla é questionada. 19 mar. 2012. Disponível em: <<http://poavive.wordpress.com/2012/03/19/contratacao-para-projeto-da-orla-e-questionada/>>. Acesso em 17 nov. 2013.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: PGR Afirma que lei cria privilégios para grileiros. Revista Consultor Jurídico, São Paulo, 09 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-jul-09/pgr-afirma-lei-cria-privilegios-injustificaveis-grileiros>>. Acesso em: 08 nov. 2013.

RIO GRANDE DO SUL (ESTADO). Programa de Apoio à Retomada do Desenvolvimento do Rio Grande do Sul – RS. Proredes BIRD. Programa Swap do Rio Grande do Sul. Marco dos Povos Indígenas do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, jan. 2012. Disponível em: <http://www.educacao.rs.gov.br/dados/proredes_marco_indigena_bird.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2013.

RODRIGUES, A. M. A Matriz Discursiva sobre o “Meio Ambiente”: Produção do Espaço Urbano – Agentes, Escalas, Conflitos. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. (Orgs.). A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2012, p. 207-230.

RODRIGUES, A. M. Produção e consumo do e no espaço: Problemática Ambiental Urbana. São Paulo: Editora Hucitec, 1998, p. 87-134.

ROLNIK, R. Eu sou você amanhã: a experiência chilena e o 'Minha Casa, Minha Vida'. 10 mai. 2012. In: Blog da Raquel Rolnik (Blog). Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/tag/minha-casa-minha-vida/>>. Acesso em: 08 nov. 2013.

ROLNIK, R. A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: FAPESP, Studio Nobel, 1997. 242 p.

SALLES, V. A. de P. Regularização Fundiária. In: FERNANDES E. (Coord.). Regularização Fundiária Plena: Referências Conceituais. 2ª edição. Brasília, Ministério das Cidades, 2007. p. 130-188.

SANTOS, M. Por uma Geografia Nova: Da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica. 6ª edição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008a. 285p. (Coleção Milton Santos, 2)

SANTOS, M. Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e Meio Técnico-científico-informacional. 5ª edição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008b. 176p. (Coleção Milton Santos, 11)

SANTOS, M. Economia Espacial: críticas e alternativas. Tradução de Maria Irene de Q.F. Szmrecsányi. 2ª edição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. (Coleção Milton Santos, 3).

SARLET, I.W. O Direito Fundamental à Moradia aos Vinte Anos da Constituição Federal de 1988: Notas a Respeito da Evolução em Matéria Jurisprudencial, com Destaque para a Atuação do Supremo Tribunal Federal. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais, Belo Horizonte, Ed. Fórum, ano 2, n. 8, out./dez. 2008, p. 55-92. Disponível em: <http://www.animaopet.com.br/primeira_edicao/artigo_Ingo_Wolfgang_Sarlet_o_direito.pdf>. Acesso em 08 nov. 2013.

SAULE JÚNIOR, N. A competência do município para disciplinar o território rural. In: “SEMINÁRIO O MUNICÍPIO E O SOLO RURAL”, São Paulo, jul. 2003. Anais... SANTORO, P.; PINHEIRO, E. (Orgs.). O Município e as áreas rurais. São Paulo: Instituto Polis, 2004. (Cadernos Pólis 8). p. 41-52.

SILVA, C. F. (Coord.) Lomba do Pinheiro: Patrimônio Inventariado e Itinerários Culturais. BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. MINISTÉRIO DA CULTURA. INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBERO-AMERICANOS. MUSEU COMUNITÁRIO DA LOMBA DO PINHEIRO MEMORIAL DA FAMÍLIA REMIÃO. INSTITUTO POPULAR DE ARTE-EDUCAÇÃO. Dez. 2011 (folheto).

SILVA, C. H. S. et. al. Coordenadas topografias x coordenadas UTM. MundoGEO, Curitiba, n. 72, 05 jun. 2013. Disponível em: <<http://mundogeo.com/blog/2013/06/05/coordenadas-topograficas-x-coordenadas-utm/>>. Acesso em: 16 set. 2013.

SILVA, I.D.F.;PAIVA, C.C. Ciberativismo e democracia nas redes sociais. Um espaço de reivindicações e direitos. XV Congresso de Ciências da Comunicação na Região Nordeste, 2013. Mossoró. Disponível em: <<http://portalintercom.org.br/anais/nordeste2013/resumos/R37-0823-1.pdf>>. Acesso em 08 nov. 2013.

SILVA, J. A. da S.. Direito Urbanístico Brasileiro. 4ª edição. São Paulo: Malheiros, 4ª ed., 2006, 476 p.

SILVA, J. S. da. “Há tempos de plantar e tempo de colher o que se plantou...” A Demarcação Urbanística na Lei 11.977/2009. In: “CONGRESSO COMEMORATIVO AOS 10 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE, CONGRESSO DE DIREITO URBANO-AMBIENTAL II”, Vol. 2, 2011, Porto Alegre. Anais ... Porto Alegre: Fundação Escola Superior de Direito Municipal, 2011. p. 361-369.

SILVA, M. K. Relatório Final. Mapa do Associativismo em Porto Alegre. Porto Alegre: Observa POA e Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2007. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/relatorio_final_mapa_associativismo.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2013.

SOMMERMAN, A. Da compartimentalização à inter e à transdisciplinaridade. *Jornal UNESP, Suplemento*, Ano XX, n. 208, jan./fev. 2006. Disponível em: <<http://www.unesp.br/aci/jornal/208/suplec.php>>. Acesso em: 05 nov. 2013.

SOUZA, F. G. 20 set. 2013. In: CONSELHO POPULAR DA LOMBA DO PINHEIRO (Blog). Disponível em: <<http://cplombadopinheiro.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 14 nov. 2013.

SOUZA, F. G. Famílias da Vila dos Herdeiros estão em pânico devido descaso da Prefeitura. 24 ago. 2013. In: CONSELHO POPULAR DA LOMBA DO PINHEIRO (Blog). Disponível em: <<http://cplombadopinheiro.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 14 nov. 2013.

SPAROVEK, G.; VIANA, G. C.; BARRETTO, A. G. O. A Linha Imaginária. In: “SEMINÁRIO O MUNICÍPIO E O SOLO RURAL”, São Paulo, jul. 2003. Anais.... SANTORO, P.; PINHEIRO, E. (Orgs.). *O Município e as áreas rurais*. São Paulo: Instituto Polis, 2004. (Cadernos Pólis 8), p. 14-24.

STEINBERGER, M. Território, Ambiente e Políticas Públicas Espaciais. In: _____ (Org.). *Território, Ambiente e Políticas Públicas Espaciais*. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editor, 2006, p. 29-82.

STEINBERGER, M. A (re)construção de mitos sobre a (in)sustentabilidade do (no) espaço urbano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanísticos e Regionais (ANPUR)* n.4, maio de 2001, p. 9-31.

STEINBERGER, M.; AMADO, T. O espaço urbano no Zoneamento Ecológico-Econômico: Esboço metodológico. In: STEINBERGER, M. (Org.). *Território,*

Ambiente e Políticas Públicas Espaciais. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editor, 2006, p.151-185.

STROHAECKER, T. M.; MITTELMANN, R. Regularização Fundiária: a Experiência de Porto Alegre. In: “ENCONTROS NACIONAIS DA ANPUR” Porto Alegre, 1999. Anais... vol 8. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/1870>>. Acesso em 09 nov. 2013.

SUZUKI, J. C. Modernização, Território e Relação Campo – Cidade: uma outra leitura da modernização da agricultura. Agrária, São Paulo, n. 6, p. 83-95, 2007.

SYMANSKI, L. C. P. Grupos Domésticos e Comportamento de Consumo em Porto Alegre no Século XIX: O Solar Lopo Gonçalves. 1997. 232 f. Dissertação (Mestrado em Arqueologia). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1997. Disponível em:<<http://api.ning.com/files/3XvpKgiZuugevfaXVOP-XHfNV1XoB-zQ87BJ56gAN5Ys2MY35SimIv5FfSqKdxdt6jeSKeq-Mfg3LKB41xaV1WwkYWXIFIE/SymanskiDissertaodemestrado.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

TABORDA, M.G. Participação Popular na Administração Pública: O Caso dos Planos Urbanísticos no Brasil. Revista da Procuradoria Geral do Município, Porto Alegre, n. 20, p. 141-166, nov. 2006.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In DAGNINO, E. (Org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

TEIXEIRA, E. O local e o global. Limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez; Recife: Equip.; Salvador: UFBA, 2001. 224p.

TEIXEIRA, E. Sociedade civil e participação cidadã no poder local. Salvador: UFBA, 2000, 415p.

TONELLA, C. Ampliação da Participação Democrática: Conselhos gestores de políticas públicas em Maringá. In: Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 106, jan./jun. 2004, p. 137-156.

VANIN, F. S. A Regularização Fundiária de interesse social e os aspectos da sustentabilidade e do planejamento urbano. In: “CONGRESSO COMEMORATIVO AOS 10 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE, CONGRESSO DE DIREITO URBANO-AMBIENTAL II”, Vol. 2, Porto Alegre, 2011. Anais ... Porto Alegre: Fundação Escola Superior de Direito Municipal, 2011. p. 339-360.

VASCONCELOS, P. de A. A Utilização dos Agentes Sociais nos Estudos de Geografia Urbana: Avanço ou Recuo ? In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. (Orgs.). A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2012, p. 75-96.

VIDELA, M. L. Z. Elo Dourado ou Elo Perdido ? Práticas cotidianas, agência e memória em uma vila da Lomba do Pinheiro, Porto Alegre (RS). 2009. 148 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

VOLKER, Sérgio. Regularização Fundiária da Vila Cristal. EMENTA: Desapropriação. A existência de posse *ad usucapionem*, por vários anos, gera a desvalorização do valor do imóvel em relação ao proprietário, devendo os possuidores serem citados no processo expropriatório. Os possuidores têm direito à indenização. Instrumento adequado para a Regularização Fundiária da Vila Cristal. Parecer Jurídico 961/96, de 11 de novembro de 1996. Porto Alegre, Revista da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre, vol. 10, n. 11, nov. 1997, p. 99-105. Disponível em: <http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/revista_11_parte_2.pdf>. Acesso em 18 nov. 2013.

WRAMPLER, B. Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation and Accountability. University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 2007.

LEGISLAÇÃO:

BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm>.
Acesso em: 05 nov. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 nov. 2013.

BRASIL. Decreto 591 de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm>. Acesso em: 05 nov. 2013.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Disponível em <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 05 nov. 2013.

BRASIL. Lei 601 de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras). Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm>. Acesso em: 05 nov. 2013.

BRASIL. Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra). Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm>. Acesso em: 05 nov. 2013.

BRASIL. Lei 6.105 de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015.htm>. Acesso em: 08 nov. 2013.

BRASIL. Lei 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 08 nov. 2013.

BRASIL. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 05 nov. 2013.

BRASIL. Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). Institui o Código Civil. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 05 nov. 2013.

BRASIL. Lei 11.481 de 31 de maio de 2007. Dá nova redação a dispositivos das Leis n^{os} 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis n^{os} 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm>. Acesso em: 08 nov. 2013.

BRASIL. Lei 11.763 de 1º de agosto de 2008. Dá nova redação ao § 2º-B do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o inciso XXI do **caput** do art. 37 da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da administração pública. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/Lei/L11763.htm> Acesso em: 08 nov. 2013.

BRASIL. Lei 11.952 de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis n^{os} 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível

em<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111952.htm> Acesso em: 08 nov. 2013.

BRASIL. Lei 11.977 de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso em: 05 nov. 2013.

BRASIL. Lei 12.651 de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm>. Acesso em: 10 nov. 2013.

BRASIL. Medida Provisória 2.220 de 04 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em: 08 nov. 2013.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente - APP. Resolução 396 de 28 de março de 2006. Disponível em < http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/Legislacao/RegularizacaoFundiarria_Resolucao_CONAMA.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2013.

MÉXICO. Constituição (1917). Constitución Política de los Estados Mexicanos. Disponível em: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2013.

PORTO ALEGRE (MUNICÍPIO). Lei 7.433 de 06 de junho de 1994. Cria a Assistência Jurídica Municipal junto a Procuradoria-Geral do Município, cria cargos e da outras providencias. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000021171.DOCN.&l=20&u=/netahtml/sirel/simples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 09 nov. 2013.

PORTO ALEGRE (MUNICÍPIO). Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm/>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

PORTO ALEGRE (MUNICÍPIO). Lei Complementar 630 1º de outubro de 2009. Institui a Operação Urbana Consorciada Lomba do Pinheiro e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000030686.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 18 nov. 2013.

REPÚBLICA DE WEIMER. Constituição (1919). Weimar Constitution. Disponível em: <[http://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php#Fifth Chapter : The Economy](http://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php#Fifth_Chapter:_The_Economy)>. Acesso em: 05 nov. 2013.

ANEXO I

SÍNTESE DOS INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

INSTRUMENTO	PREVISÃO LEGAL	DESCRIÇÃO	FINALIDADE	DETALHES
Usucapião Especial Urbana	Constituição Federal, art. 183 e Estatuto da Cidade, art. 9 a 14.	Instituto do Direito Civil que permite a aquisição de propriedade privada por aquele que detém a posse de um imóvel, sem oposição do seu proprietário, por um determinado lapso de tempo.	Legitimação da Posse de imóveis particulares com dimensão de até 250 m ² , ocupados há pelo menos cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, como moradia própria, por pessoa que não seja proprietária de outro imóvel urbano ou rural (contemplando-se a possibilidade de somar-se a posse do atual ocupante com o de seu antecessor, desde que ambas sejam contínuas e obedeçam aos requisitos da lei).	O dispositivo constitucional reduz o prazo para usucapião de imóveis sem título de boa-fé, que, no Código Civil, é de dez anos (art. 1.238). O Estatuto da Cidade regulamentou a usucapião especial urbana e trouxe a possibilidade de sua utilização de forma coletiva, nas hipóteses em que não for possível identificar a parte ocupada por cada um dos moradores, por meio da constituição de um condomínio indivisível de todos os ocupantes do imóvel e atribuição a cada um dos ocupantes uma fração ideal do terreno. A lei também possibilita o ajuizamento das ações de usucapião especial pelas associações de moradores, desde que autorizadas por seus representados (art. 12, inciso III).
Concessão de Direito Real de Uso CDRU	Decreto 271/67, art. 7º e 8º e Estatuto da Cidade, art. 4º, § 2º e art. 48. Código Civil, art. 1.225, inciso XI, art. 1.473, inciso IX e § 2º.	Direito Real de Uso sobre imóvel conferido pelo Estado, por meio de contrato celebrado com o detentor da posse, sujeito a condição resolúvel e transferível por ato <i>inter vivos</i> ou <i>causa mortis</i> .	Embora possa ser utilizado também para conceder o direito de uso de imóveis particulares, sua principal finalidade é a legitimação de posse de terrenos de propriedade pública, de forma gratuita ou remunerada, sem a transferência da propriedade.	A concessão de uso já era prevista no Decreto 271/67 para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou interesse social (art. 7º do Decreto-lei 271/67). A novidade trazida pelo Estatuto da Cidade foi a possibilidade de sua utilização em caráter coletivo, nos casos de programas habitacionais de interesse social desenvolvidos pelo Estado, bem como a atribuição aos contratos de CDRU o caráter de escritura pública, com aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

INSTRUMENTO	PREVISÃO LEGAL	DESCRIÇÃO	FINALIDADE	DETALHES
Concessão de Uso Especial para fim de Moradia CUEM	MP 2.220/2001, art. 1.225, inciso XII, art. 1.473, inciso VIII.	Direito Real de Uso sobre imóvel conferido pelo Estado, por meio de contrato celebrado com o detentor da posse, sujeito a condições resolúveis (caso o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família ou adquira a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural). É permitida a transferência da CUEM.	Legitimação de posse de imóveis públicos urbanos, com dimensão de até 250 m ² , ocupados há pelo menos cinco anos, ininterruptamente, como moradia. O ocupante não pode ser proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural e a lei fixou o limite temporal na data de 30 de junho de 2001, isto é, apenas têm direito à legitimação da posse por este instrumento os moradores que ocupavam o seu imóvel até esta data.	A grande diferença entre a CDRU e CUEM é que a CDRU é uma faculdade do Poder Público (ou do particular), que pode celebrar ou não o contrato de cessão de uso com o particular, enquanto a CUEM é um dever do Estado, cujo cumprimento pode ser exigido pelo particular, quando presentes os requisitos legais, por meio de ação judicial. Da mesma forma como acontece com a usucapião especial em área urbana, a CUEM pode ser concedida de forma coletiva para imóveis ocupados por várias pessoas nas situações em que não é possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, mediante a atribuição de uma fração igual do terreno para cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno ocupado. Com isso, possibilita-se a regularização da posse de inúmeras ocupações irregulares (favelas e vilas) de grandes proporções, localizadas em terrenos públicos.
Autorização de Uso	MP 2.220/2001	Contrato realizado entre o Estado e o detentor da posse que autoriza a utilização de imóvel para fins comerciais de forma gratuita.	Legitimação da posse de imóveis públicos, com dimensão de até 250 m ² , ocupados há pelo menos cinco anos, ininterruptamente, até 30 de junho de 2001 e utilizado para fins comerciais.	O objetivo da norma foi possibilitar a legitimação da posse dos pequenos comércios em assentamentos precários.
Cessão da Posse	Lei 6.766/79, art. 26, <i>caput</i> e § 3º	Contrato celebrado entre o Estado e o particular para cessão da posse na qual o ente público foi provisoriamente imitado.	Agilizar os procedimentos de regularização fundiária de imóveis em que a dominialidade pública ainda não tenha sido declarada por sentença judicial, como no caso de desapropriação de terras ou em ações reivindicatórias em que o Estado seja parte.	

INSTRUMENTO	PREVISÃO LEGAL	DESCRIÇÃO	FINALIDADE	DETALHES
Direito de Superfície	Código Civil, art. 1.369 a 1.377 e Estatuto da Cidade, art. 21 a 24. Art. 1.473, inciso X e § 2º.	Direito real de usufruir do solo, subsolo ou da superfície de um terreno, concedido pelo seu proprietário a outrem, de forma gratuita ou onerosa, por tempo determinado ou indeterminado.	Possibilita ao Estado celebrar contratos com particulares transferindo-lhes exclusivamente a propriedade dos bens acrescidos à terra nua. Assim, a propriedade da terra permanece sob a titularidade do Estado, mas tudo aquilo que for acrescido ao solo, inclusive as edificações, tornam-se propriedade do superficiário (particular). O direito de superfície dá ao superficiário maior liberdade e garantia no investimento realizado para construção, já que tudo aquilo que for edificado por ele passa para a integrar sua propriedade.	O direito de superfície afasta o efeito da aquisição da propriedade por meio da acessão ¹ (Código Civil, art. 1.248, inciso V). A diferença básica entre o direito de superfície e o direito real de uso é que, no primeiro caso, as plantações ou edificações produzidas pelo beneficiário passam a integrar sua propriedade, enquanto a propriedade do imóvel (terra nua) continua sendo do titular originário. Já no direito real de uso não existe esta divisão da propriedade, uma vez que todo o imóvel, incluindo as acessões (plantações ou edificações), permanecem na propriedade do concedente, que transfere apenas o direito real de uso ao concessionário.
Doação para fim de Moradia	Lei 8.666/93, art. 17, incisos I e II, alíneas f, h, i.	Autorização legislativa para doação de imóveis objeto de regularização fundiária de interesse social.	Legitimação da posse em casos de regularização fundiária de interesse social.	
Direito de Preempção	Código Civil art. 513 e Estatuto da Cidade, art. 25 e 26, inciso I.	Pacto contratual que confere ao proprietário de um bem móvel ou imóvel colocado à venda o direito de exigir do comprador que este, em caso de venda ou dação de pagamento do bem, o ofereça primeiro a quem lhe vendeu, em igualdade de condições.	Aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares nas hipóteses em que o Município necessitar de áreas para regularização fundiária..	A área na qual incidirá o direito de preempção deve ser definida por lei municipal baseada no plano diretor, que deverá apontar, ainda, qual a finalidade, entre aquelas do art. 26, para a qual será utilizado o imóvel submetido ao direito de preempção. A lei municipal deverá, ainda, fixar um prazo de vigência não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência, durante o qual terá vigência o direito de preempção em favor do Município.

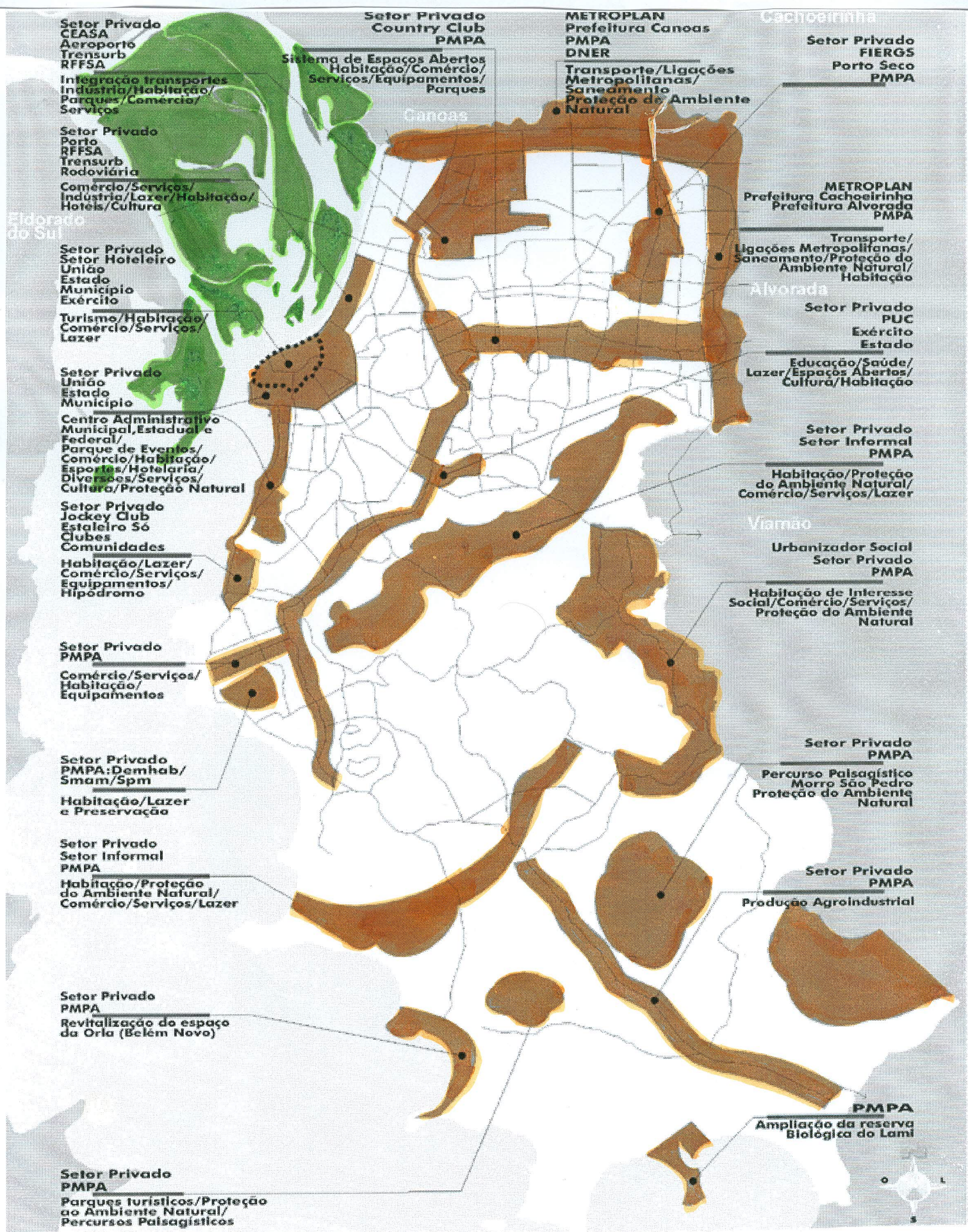
¹ Acessão é um instituto disciplinado no art. 1.248, inciso V, do Código Civil e constitui-se na transferência, ao proprietário do bem a propriedade de tudo que a ele se incorpora inseparavelmente, de forma natural ou artificial (CAIO MÁRIO, 1996, p. 97).

INSTRUMENTO	PREVISÃO LEGAL	DESCRIÇÃO	FINALIDADE	DETALHES
Outorga Onerosa de Alteração de Uso ONALT e Outorga Onerosa do Direito de Construir ODIR	Estatuto da Cidade, art. 28 e 29.	Contrapartida a ser paga pelo proprietário de um determinado imóvel para compensar as externalidades negativas (aumento da densidade urbana, do fluxo de veículos, alterações na paisagem, aumento da demanda de serviços básicos etc.) causadas pela edificação com alteração de uso do bem ou além do coeficiente básico aprovado no Plano Diretor Municipal.	Arrecadação de recursos financeiros para aplicação em regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, entre outras finalidades.	O particular que deseja utilizar parâmetros diferenciados de ocupação do solo gera externalidades negativas (), que devem ser compensadas mediante o pagamento de contrapartidas ao Estado, sob a forma de obras, terrenos ou recursos monetários. A fórmula para o cálculo da contrapartida deve estar explicitada em lei (art. 30 da Lei 10.257/2001). O Município deve prever de forma estratégica, no Plano Diretor, as áreas onde deverá aplicado o instrumento, uma vez que a sua utilização de forma pulverizada acaba atendendo unicamente aos interesses do mercado.
Transferência do Direito de Construir	Estatuto da Cidade, art. 35.	Autorização do Estado, para que o proprietário de imóvel considerado necessário para programas de regularização fundiária ou urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda possa exercer seu direito de construir em outro local ou alienar esse direito mediante escritura pública.	Criação de áreas próprias à instalação de equipamentos urbanos e comunitários em assentamentos irregulares.	O instrumento permite que um proprietário de imóvel ocupado por um assentamento irregular possa utilizar em outro imóvel a diferença entre a área construída do imóvel e o total de área que poderia ser construída de acordo com o coeficiente de aproveitamento fixado no plano diretor municipal. A transferência do direito de construir deve estar prevista em lei Municipal baseada no Plano Diretor do Município.
Consórcio Imobiliário	Estatuto da Cidade, art. 46.	Transferência da propriedade de imóveis sujeitos a parcelamento, edificação ou utilização compulsórios para o Município, que realizará as obras necessárias e realizará o pagamento do preço do imóvel por meio de unidades imobiliárias.	Viabilizar financeiramente o aproveitamento de imóveis de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, assim definidos por lei municipal específica baseada no plano diretor municipal.	Trata-se de uma faculdade tanto por parte do Poder Público quanto por parte do particular cujo imóvel for gravado com o ônus de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e sua aplicação dependerá da verificação do interesse público.

INSTRUMENTO	PREVISÃO LEGAL	DESCRIÇÃO	FINALIDADE	DETALHES
Operação Urbana Consorciada	Estatuto da Cidade, art. 32 a 33	Conjunto de intervenções urbanísticas de interesse público, destinada a alcançar transformações urbanísticas e estruturais em uma área que impliquem em sua melhoria social e valorização ambiental, com a participação de proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados. Deve ser aprovada por lei específica que deverá conter: a definição da área a ser atingida; o programa básico de ocupação da área; o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela população, entre outros requisitos. O plano diretor municipal deverá prever as áreas onde o Município poderá aplicar a operação urbana consorciada.	Visa redesenhar uma área urbana com vista à sua melhoria do ponto de vista socioambiental mediante a combinação de investimentos públicos e privados, otimizados por meio da transferência e alteração do direito de construir e do direito de uso de imóveis, repasse de obrigações de urbanização e compensação pelas externalidades positivas e negativas da intervenção. Pode compreender a regularização de edificações executadas em desacordo com as normas vigentes, alteração de índices urbanísticos, normas edilícias, características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo.	As operações urbanas consorciadas devem ser utilizadas de forma muito criteriosa pelo Município, uma vez que um dos seus principais desafios é evitar que este instrumento acabe servindo para legitimar investimentos públicos em áreas cobiçadas pelo mercado, ao invés de servir como mecanismo de incentivo ao desenvolvimento de áreas ocupadas por famílias de baixa renda. Nesta perspectiva, a aplicação das operações urbanas consorciadas como instrumentos de planejamento estratégico pelo Município exigem que os investimentos públicos realizados pelo Estado, a flexibilização de parâmetros urbanísticos, a fixação de obrigações a serem cumpridas por parte dos empreendedores e outros aspectos envolvidos na operação sejam amplamente debatidos e negociados por meio de um processo democrático que inclua todos os atores que, ao lado do Estado e dos empreendedores, atuam no processo de produção do espaço.
Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou Áreas de Interesse Especial (AEIS)	Lei 6.766/79, art. 2º, § 6º, art. 4º, inciso II, art. 13, inciso I, art. 53-A; Estatuto da Cidade, art. 4º, inciso V, alínea f e Lei 11.977/2009, art. 47, inciso V.	Flexibilização de parâmetros de uso e ocupação do solo	Dar cumprimento à função social da propriedade, por meio da fixação de normas especiais de urbanização, de acordo com a situação específica do local, para fins de regularização fundiária e parcelamento de interesse social.	Para evitar que, depois da transferência da propriedade para os moradores, os imóveis sejam alvo de especulação imobiliária, o Município pode gravar a área do assentamento como Zona Específica de Interesse Social ZEIS.. O gravame da ZEIS torna-se um fator de desvalorização do imóvel, já que prevê o estabelecimento de parâmetros urbanísticos mais restritivos (tais como tamanho reduzido dos lotes, coeficiente de aproveitamento maior etc.).

INSTRUMENTO	PREVISÃO LEGAL	DESCRIÇÃO	FINALIDADE	DETALHES
Demarcação Urbanística	Lei 11.977/2009, art. 56 a 58.	Por meio deste instrumento, o poder público assume a função de dar início à demarcação administrativa da área a ser regularizada, independentemente de quem seja o proprietário do imóvel, nos casos em que a área seja de domínio público e privado, com proprietários não identificados; domínio exclusivamente privado, ainda que de proprietários distintos e de domínio público.	Agilizar o registro de loteamentos em processos de regularização fundiária ² . Identificado o proprietário do imóvel, o mesmo poderá impugnar a demarcação realizada pelo Poder Público. Caso não haja impugnação ou haja acordo entre o particular e o Poder Público, a demarcação é encerrada e o Poder Público pode levar o projeto urbanístico a registro.	A demarcação urbanística já estava prevista na Lei 11.481/2007, que alterou o Decreto-Lei 9760/1946, para os terrenos de propriedade da União nos casos de regularização fundiária de interesse social (art. 18-A a 18-F).

² A MP 514/2010, convertida na Lei 12.424/2011, trouxe importantes inovações no procedimento de registro de loteamentos em processos de regularização fundiária, ao introduzir na Lei de Registros (Lei 6.015/1973) os artigos 288-A a 288-G. A principal delas foi possibilitar o registro diretamente no cartório de registro de imóveis sem prévia manifestação judicial (art. 288-a). Assim, o registro só será submetido ao Poder Judiciário se houver dúvidas por parte do cartório de registros. Outro importante avanço foi a inclusão, pela Lei 11.481/2007, do artigo 290-A da Lei 6.015/73, que determina a gratuidade para o primeiro registro de direito real; a primeira averbação de construção residencial de até 70 m² (setenta metros quadrados); e o registro de título de legitimação de posse previsto na Lei 11.977/2009, desde que constituídos em favor de beneficiário de regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas (incisos I a III). A Lei 11.977/2009 ampliou a gratuidade de custas e emolumentos para abarcar o registro do auto de demarcação urbanística, do título de legitimação e de sua conversão em título de propriedade e dos parcelamentos oriundos da regularização fundiária de interesse social (art. 68).



Mapa 1: Estratégia de Produção da Cidade – PDDUA - Out. 1997

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre - SPM - Disponível em:

<http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm/mapa_5.htm>. Acesso em 28 nov. 2013.



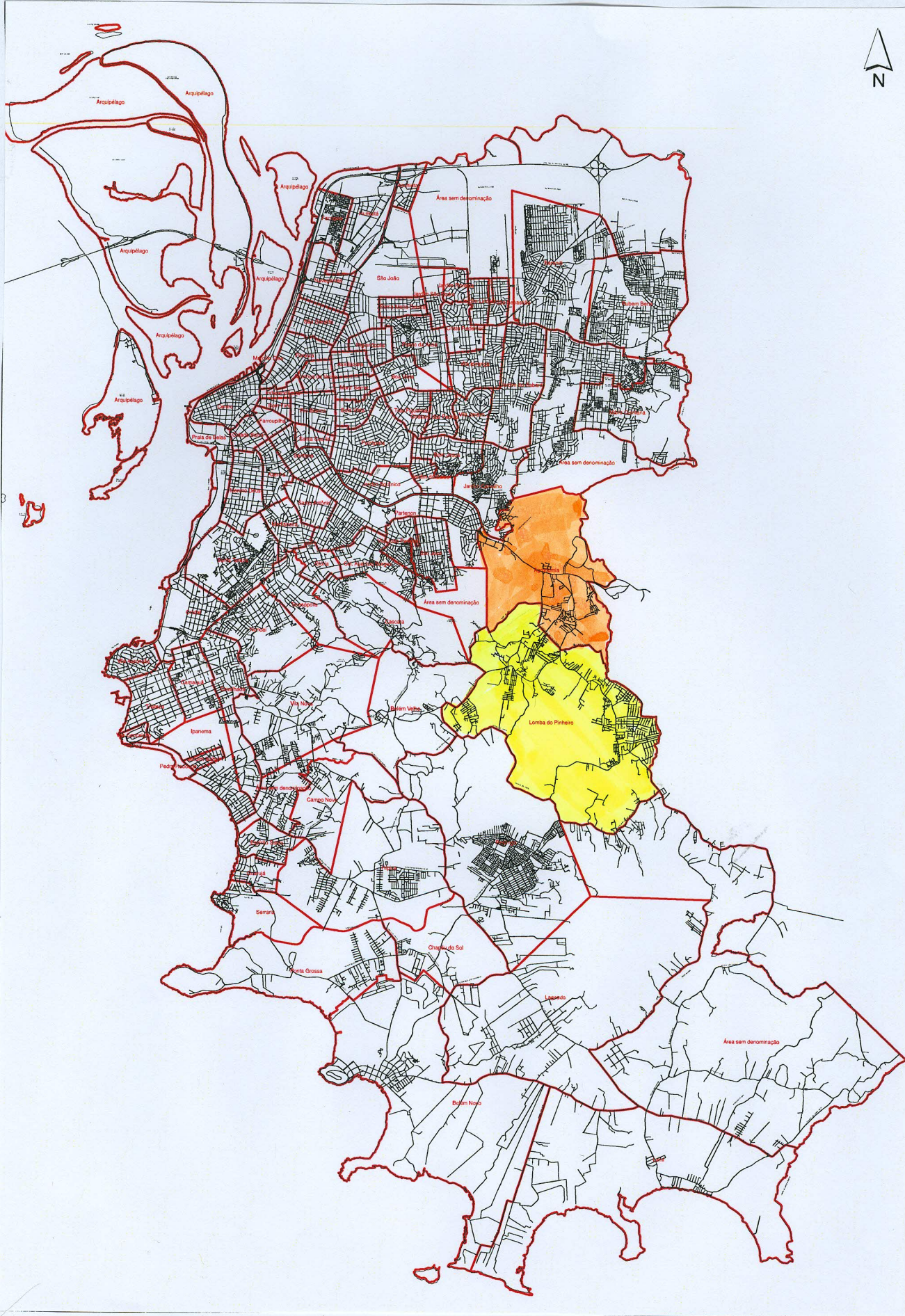
Mapa 2: Regiões de Gestão do Planejamento e Macrozonas de Porto Alegre

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre - SPM - Disponível em: <
http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/regpla+macroz+bairros_vig.pdf>. Acesso em 28 nov. 2013.

de Sant'Ana constituiu-se um povoado chamado de Capela Grande do Viamão. Todavia, essa região em pouco tempo perdeu sua primazia em razão da situação geográfica privilegiada de outro ponto, localizado às margens do Rio Guaíba, que passou a ser utilizado como um ancoradouro para o povoado da Capela Grande do Viamão: o Porto de Viamão.



Figura 1: Situação geográfica do sítio onde se estabeleceram os povoados de Capela Grande do Viamão e de Porto do Viamão – Adaptado de: PORTO IMAGEM, Disponível em: <<http://www.portoimagem.com/historia.html>>. Acesso em 28 nov. 2013.



- Lomba do Pinheiro
- Agronomia

Mapa 3: Bairros Vigentes – Escala 1:35.000 - Jun. 2011

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre - SPM - Disponível em: <
http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/bairros_vigentes_ultima_versao_2011.pdf>. Acesso em 28 nov. 2013.

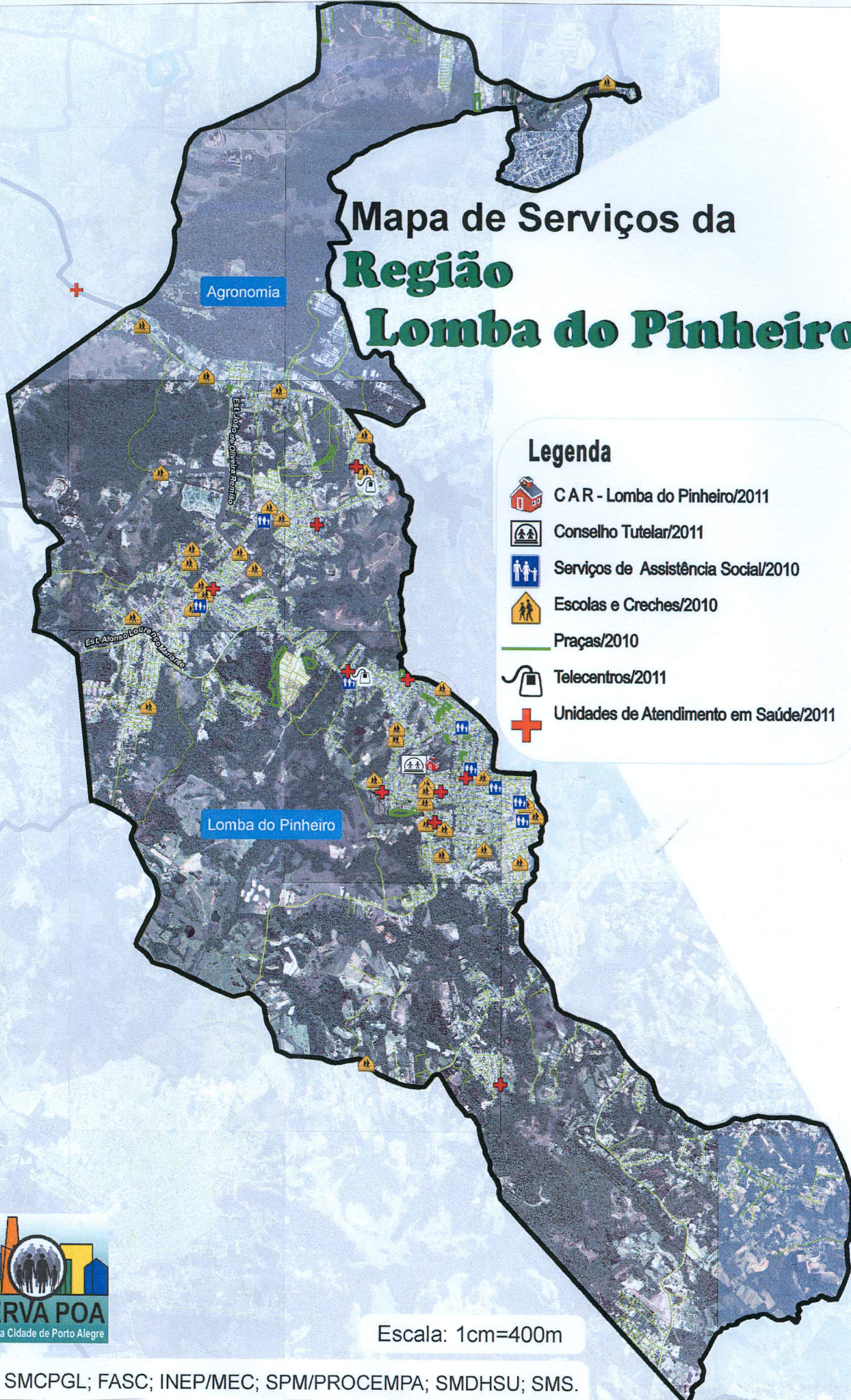


Mapa 4: Macrozonas de Porto Alegre – PDDUA - 1999

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre – SPM - Disponível em: <
<http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/manualpddua.pdf>>. Acesso em 28 nov. 2013.



Mapa de Serviços da Região Lomba do Pinheiro



Escala: 1cm=400m

Fontes: SMCPGL; FASC; INEP/MEC; SPM/PROCEMPA; SMDHSU; SMS.

Mapa 5: Mapa de Serviços da Região da Lomba do Pinheiro - 2011

Fonte: Observatório da Cidade de Porto Alegre. Disponível em: <
http://observapoa.com.br/default.php?reg=1&p_secao=46>. Acesso em 28 nov. 2013.

ANEXO II



Fonte: SILVA, C. F. (Coord.) Lomba do Pinheiro: Patrimônio Inventariado e Itinerários Culturais. BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. MINISTÉRIO DA CULTURA. INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBERO-AMERICANOS. MUSEU COMUNITÁRIO DA LOMBA DO PINHEIRO MEMORIAL DA FAMÍLIA REMIÃO. INSTITUTO POPULAR DE ARTE-EDUCAÇÃO. Dez. 2011 (folheto).