

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
DOUTORADO EM SOCIOLOGIA**



Tese

**INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E HABITAÇÃO POPULAR: o
arranjo institucional participativo vinculado à habitação popular em
Porto Alegre (RS)**

Priscila Gualberto de Lima

Porto Alegre, 2014.

PRISCILA GUALBERTO DE LIMA

**INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E HABITAÇÃO POPULAR: o
arranjo institucional participativo vinculado à habitação popular em
Porto Alegre (RS)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Sociologia da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do
título de Doutora em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Luciano Joel Fedozzi

Porto Alegre, 2014.

PRISCILA GUALBERTO DE LIMA

**INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E HABITAÇÃO POPULAR: o
arranjo institucional participativo vinculado à habitação popular em
Porto Alegre (RS)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do
título de Doutora em Sociologia.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luciano Joel Fedozzi (Orientador)

Profa. Dra. Betânia de Moraes Alfonsin (PUCRS)

Prof. Dr. João Farias Rovati (UFRGS)

Prof. Dr. Sandro Rudit Garcia (UFRGS)

DEDICATÓRIA

Ao meu amado esposo Gilson César, que me apoiou, de modo incondicional, nos momentos de dificuldade e cuja importância para minha vida é sem par.

Dedico a você, meu amor, que contribuiu grandemente para que mais esta vitória se tornasse possível entre nós.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Dr. Luciano Joel Fedozzi, orientador, pelos direcionamentos baseados na crítica e no rigor metodológico, os quais foram importantes para a elaboração deste estudo, bem como pelo convívio e amizade que partilhamos durante o curso.

Aos professores do Doutorado em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que ajudaram em minha formação acadêmica.

A todos os investigados da pesquisa, que cooperaram na pesquisa de campo empreendida.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo auxílio financeiro, através de concessão de bolsa de estudos.

Saudosa maloca

Si o senhor não “tá” lembrado
Dá licença de “contá”
Que aqui onde agora está
Esse “edifício arto”
Era uma casa véia
Um palacete assombrado
Foi aqui seu moço
Que eu, Mato Grosso e o Joca
Construímo nossa maloca
Mais, um dia
Nóis nem pode se alembrá
Veio os homi c’as ferramentas
O dono mandô derrubá
Peguemo todas nossas coisas
E fumos pro meio da rua
Aprecia a demolição
Que tristeza que nóis sentia
Cada táuba que caía
Duía no coração
Mato Grosso quis gritá
Mas em cima eu falei:
Os homis tá cá razão
Nós arranja outro lugar
Só se conformemo quando o Joca falou:
“Deus dá o frio conforme o cobertor”
E hoje nóis pega a páia nas grama do jardim
E prá esquecê nóis cantemos assim:
Saudosa maloca, maloca querida,
Dim dim donde nóis passemos os dias feliz de nossas vidas
Saudosa maloca, maloca querida,
Dim dim donde nóis passemos os dias feliz de nossas vidas.

Adoniran Barbosa

RESUMO

LIMA, Priscila Gualberto de. **INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E HABITAÇÃO POPULAR**: o arranjo institucional participativo vinculado à habitação popular em Porto Alegre (RS). 2014. 197 f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

No período posterior à redemocratização do Brasil, as possibilidades de participação da sociedade nos assuntos públicos foram incentivadas, sobretudo após a Constituição Federal de 1988 e outras legislações que instituíram mecanismos de exercício da cidadania no País, a exemplo dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e os Orçamentos Participativos. Nas mais diversas áreas do conhecimento, a exemplo da Sociologia, Ciência Política, Políticas Públicas, etc., inúmeros estudos têm buscado, a partir de distintas abordagens teóricas, entender o funcionamento desses espaços de participação e os efeitos deles resultantes. O contexto empírico desta pesquisa está relacionado à investigação de três principais conselhos que tratam da habitação popular na cidade, a saber: Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação (COMATHAB); Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA) e; o Conselho do Orçamento Participativo (COP). A partir de uma proposta metodológica quali e quantitativa, esta tese utilizou como técnicas de coleta de dados a pesquisa documental e o questionário. Os resultados obtidos neste estudo indicam que as instituições participativas em foco apresentam assimetrias decorrentes das trajetórias institucionais dos conselhos, refletindo-se na forma como estes atuam dentro da política habitacional de caráter social em Porto Alegre.

Palavras-chaves: instituições participativas; habitação popular; conselho de políticas públicas; orçamento participativo.

ABSTRACT

LIMA, Priscila Gualberto de. **INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E HABITAÇÃO POPULAR**: o arranjo institucional participativo vinculado à habitação popular em Porto Alegre (RS). 2014. 197 f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

In the post-democratization of Brazil period, the possibilities of social participation in public affairs were encouraged, especially after the 1988 Federal Constitution and other laws that have established mechanisms for the exercise of citizenship in the country, like the Management Councils and Public Policy Participatory Budgets. In several areas of knowledge, such Sociology, Political Science, Public Policy, etc., Numerous studies have sought from different theoretical approaches to understand the function of these spaces for participation and the effects of them. The empirical context of this research is related to three main research councils that deal with public housing in the city, namely: Municipal Council Access to Land and Housing (COMATHAB); Municipal Council for Urban and Environmental Development (CMDUA) and; the Council of Participatory Budgeting (COP). From a methodological proposal qualitatively and quantitatively, this thesis used as techniques of data collection documentary research and the questionnaire. The results of this study indicate that the focus on participatory institutions have asymmetry arising from institutional trajectories of advice, reflecting on the way they act within the housing policy of social character in Porto Alegre.

Keywords: participatory institutions; public housing; board of public policies; participatory budgeting.

RESUMÉ

LIMA, Priscila Gualberto de. **INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E HABITAÇÃO POPULAR**: o arranjo institucional participativo vinculado à luta por habitação popular em Porto Alegre (RS). 2014. 197 f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Dans le post-démocratisation de la période Brésil, les possibilités de participation sociale dans les affaires publiques ont été encouragés, surtout après la Constitution fédérale de 1988 et d'autres lois qui ont établi des mécanismes pour l'exercice de la citoyenneté dans le pays, comme les conseils de gestion et des politiques publiques budgets participatifs. Dans plusieurs domaines de la connaissance, comme la sociologie, la science politique, les politiques publiques, etc., de nombreuses études ont cherché de différentes approches théoriques pour comprendre la fonction de ces espaces de participation et les effets. Le contexte empirique de cette recherche est liée à trois principaux conseils de recherche qui traitent de logements sociaux dans la ville, à savoir: le Conseil Municipal Housing (COMATHAB); le Conseil Municipal de Développement Urbain (CMDUA) et; le Conseil du Budget Participatif (COP). D'une proposition méthodologique qualitativement et quantitativement, cette thèse utilisé les techniques de collecte de données de recherche documentaire et le questionnaire. Les résultats de cette étude indiquent que l'accent mis sur les institutions participatives ont asymétrie résultant de trajectoires institutionnelles des conseils, une réflexion sur la façon dont ils agissent dans la politique de logement à caractère social de Porto Alegre.

Mots-clés: institutions participatives; logement public; conseil des politiques publiques; budgets participatifs.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Estrutura do momento crítico.....	44
Figura 2	Trajectoria histórica da participação e da política habitacional de caráter social em Porto Alegre (1940-2003).....	118
Figura 3	Distribuição dos conselheiros por sexo (%) – 2013.....	120
Figura 4	Distribuição dos conselheiros por renda familiar mensal – COP (%) – 2013.....	124
Figura 5	Conselheiro em outros conselhos (%).....	129
Figura 6	Pontos a serem melhorados nos conselhos (%).....	135
Figura 7	Debate de ideias nos conselhos (%).....	136
Figura 8	Influência dos conselhos nas decisões ligadas à habitação popular em Porto Alegre (%).....	140
Figura 9	Função desempenhada pelas IPs na política de habitação popular em Porto Alegre (%).....	142

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Composição do COMATHAB, CMDUA e do COP.....	20
Quadro 2	Dimensões de análise, fonte de dados e tópicos correspondentes.	24
Quadro 3	Os três institucionalismos em comparação.....	52
Quadro 4	Comparação das principais características dos CGPPs e dos OPs	74
Quadro 5	Ano de criação, legislação e regimento interno dos conselhos.....	131
Quadro 6	Presença de estruturas organizacionais nos conselhos.....	131
Quadro 7	Frequência, forma de votação e local de realização das reuniões plenárias.....	132
Quadro 8	Síntese dos resultados das dimensões de carácter quantitativo.....	145
Quadro 9	Fórmula para o cálculo de amostras finitas utilizada no estudo.....	179

LISTA DE SIGLAS

AEIS: Área Especial de Interesse Social
AGAPAN: Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural
AP: Administração Popular
ARFU: Área Funcional de Recuperação Urbana
BNH: Banco Nacional de Habitação
CAMP: Centro de Assessoria Multiprofissional
CEB: Comunidade Eclesial de Base
CDRU: Concessão do Direito Real de Uso
CF: Constituição Federal
CGPP: Conselho Gestor de Políticas Públicas
CMDUA: Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental
COHAB: Companhias de Habitação
COMATHAB: Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação
COMHAB: Conferência Municipal de Habitação
COP: Conselho do Orçamento Participativo
CURA: Programa Comunidade Urbana para Renovação Acelerada
CUTHAB: Comissão de Transporte e Habitação da Câmara Municipal de Vereadores
DEMHAB: Departamento Municipal de Habitação
FASE: Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional
FCP: Fundação da Casa Popular
FGTS: Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMD: Fundo Municipal de Desenvolvimento
FMHIS: Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
FMRU: Fórum Municipal de Reforma Urbana
FRACAB: Federação Rio-Grandense de Associações Comunitárias e de Amigos de Bairro
FROP: Fóruns Regionais do Orçamento Participativo
FRP: Fórum Regional de Planejamento

GAPLAN: Gabinete de Planejamento
GPO: Gabinete de Programação Orçamentária
IAB: Instituto dos Arquitetos do Brasil
IAP: Instituto de Aposentadoria e Pensão
IAPI: Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IP: instituição participativa
LDO: Leis de Diretrizes Orçamentárias
LOA: Lei Orçamentária Anual
LOM: Lei Orgânica Municipal
MNRU: Movimento Nacional de Reforma Urbana
ONG: Organização Não-Governamental
OP: Orçamento Participativo
PCB: Partido Comunista Brasileiro
PDDU: Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDDUA: Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental
PI: Plano de Investimentos
PPA: Plano Plurianual
PRF: Programa de Regularização Fundiária
PT: Partido dos Trabalhadores
RGP: Região de Gestão do Planejamento
SERGS: Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul
SINDUSCON: Sindicato das Indústrias da Construção Civil
SMA: Secretaria Municipal de Administração
SMGL: Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local
SMPEO: Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento
SPM: Secretaria do Planejamento Municipal
SBPE: Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SPSS: *Statistical Package for the Social Sciences*
UAMPA: União das Associações de Moradores de Porto Alegre

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Três primeiras prioridades do OP em Porto Alegre (1992-2012).....	19
Tabela 2	Faixa etária dos conselheiros (%).....	121
Tabela 3	Grau de escolaridade dos conselheiros (%) – 2013.....	121
Tabela 4	Distribuição dos conselheiros por escolaridade e por segmento que representa – COMATHAB e CMDUA (%).....	122
Tabela 5	Renda familiar mensal dos conselheiros – COMATHAB e CMDUA (%).....	123
Tabela 6	Renda familiar mensal dos conselheiros por segmento de representação – COMATHAB e CMDUA (%).....	123
Tabela 7	Distribuição dos conselheiros por participação em organizações e por segmento que representa – COMATHAB (%) – 2013.....	125
Tabela 8	Distribuição dos conselheiros por participação em organizações e por segmento que representa – CMDUA (%) – 2013.....	125
Tabela 9	Percentual dos conselheiros que participam em organizações – COP (%) – 2013.....	126
Tabela 10	Interesse por política por segmento de representação – COMATHAB e CMDUA (%) – 2013.....	126
Tabela 11	Interesse por política – COP (%) – 2013.....	127
Tabela 12	Tempo de atuação nos conselhos (%).....	128
Tabela 13	Conselheiro em outros conselhos por segmento de representação – COMATHAB e CMDUA (%).....	130
Tabela 14	Avaliação das estruturas organizacionais dos conselhos.....	133
Tabela 15	Dificuldades enfrentadas nas IPs (%) – Questão de escolha múltipla.....	134
Tabela 16	Percentual da capacidade de influência nas deliberações que ocorrem dentro das três instituições participativas.....	136

Tabela 17	Capacidade de influência nas deliberações que ocorrem dentro dos conselhos por segmento de representação – COMATHAB e CMDUA (%).....	137
Tabela 18	Articulação dos conselhos com outras instâncias vinculadas à habitação popular em Porto Alegre (%).....	139
Tabela 19	Instância mais influente nas decisões ligadas à habitação popular (%).....	140
Tabela 20	Instância mais influente nas decisões ligadas à habitação popular por segmento de representação – COMATHAB e CMDUA (%).....	141
Tabela 21	Papel do conselho na resolução de problemas ligados à área da habitação popular em Porto Alegre (%).....	143

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 INSTITUIÇÕES: ABORDAGENS TEÓRICAS	26
1.1 O neoinstitucionalismo: origens.....	26
1.1.1 O neoinstitucionalismo da escolha racional.....	30
1.1.2 O neoinstitucionalismo sociológico.....	34
1.1.3 O neoinstitucionalismo histórico.....	38
1.2 Os três institucionalismos em comparação: uma síntese.....	50
2 AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO BRASIL	55
2.1 O conceito de instituições participativas.....	55
2.2 O desenho institucional das experiências participativas.....	58
2.3 As instituições participativas no Brasil: as conferências, os comitês de bacia hidrográfica, os conselhos gestores de políticas públicas e os orçamentos participativos.....	63
2.3.1 As conferências.....	63
2.3.2 Os comitês de bacia hidrográfica.....	65
2.3.3 Os conselhos gestores de políticas públicas.....	68
2.3.4 Os orçamentos participativos.....	72
2.4 A literatura sobre as instituições participativas brasileiras.....	75
3 A TRAJETÓRIA DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS VINCULADA À HABITAÇÃO POPULAR EM PORTO ALEGRE	81
3.1 Das favelas à União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA): as condições antecedentes.....	82
3.2 Da redemocratização à criação do Programa de Regularização Fundiária (PRF).....	95

3.3 O legado da trajetória da participação vinculada à política de habitação popular na cidade.....	100
3.3.1 O Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação (COMATHAB)	101
3.3.2 O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA).....	106
3.3.3 O Orçamento Participativo de Porto Alegre e o seu conselho.....	111
4 AS ASSIMETRIAS ENTRE AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS QUE TRATAM DA HABITAÇÃO POPULAR EM PORTO ALEGRE: O COMATHAB, O CMDUA E O COP.....	119
4.1 Perfil socioeconômico e político dos conselheiros.....	119
4.2 O processo da participação nos conselhos.....	128
4.3 Percepção sobre a capacidade de incidência do COMATHAB, CMDUA e COP na política habitacional de caráter social em Porto Alegre.....	137
4.4 As relações de poder entre as três instituições participativas.....	146
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	150
REFERÊNCIAS.....	158
APÊNDICE.....	173
ANEXOS.....	178

INTRODUÇÃO

A participação da sociedade civil na elaboração da Constituição Federal de 1988 e o estabelecimento do processo de descentralização administrativa na gestão pública fizeram emergir, principalmente, em nível local, os conselhos gestores de políticas públicas e os orçamentos participativos. A presença destas modalidades de participação no Estado brasileiro representa uma experiência inovadora com potenciais democráticos. Nos últimos vinte anos, a criação dessas instituições teve maior expressão numérica do que qualquer outra forma de participação da sociedade nos assuntos públicos, demonstrando, ainda, sua contribuição para a construção de arenas em que diversos atores e grupos sociais podem tematizar problemas e demandar novos direitos (DAGNINO, 2004; FEDOZZI, 2009; PONTUAL, 2008; LÜCHMANN, 2002, 2005; COSTA, 1995; SCHERER-WARREN).

O número de conselhos municipais de políticas públicas no Brasil vem apresentando um crescimento intenso desde os anos 1990. O rápido aumento destas instituições participativas foi e é objeto de variadas pesquisas na literatura acadêmica sobre o tema. Há uma ampla gama de investigações acerca das experiências conselhistas nas suas distintas áreas de atuação. Como resultado disso, pode-se observar um conjunto de variáveis que explicam o seu êxito ou não, dentre as quais se destacam o desenho institucional, a densidade associativa, a cultura política dos atores e seus recursos, quer individuais quer coletivos, e a vontade política das elites (CÔRTEZ, 2011; ALMEIDA; CUNHA, 2011).

Esta tese tem como tema as instituições participativas (IPs) e a política de habitação popular¹ em Porto Alegre. Experiências de participação, a exemplo dos conselhos gestores de políticas públicas (CGPPs) e dos orçamentos participativos (OPs), são instituições já que não são práticas participativas episódicas da vida

¹ A habitação popular, habitação de caráter social ou habitação de interesse social é dirigida aos setores da estrutura social que não tem renda que permita acesso à moradia própria por meio dos mecanismos usuais do mercado imobiliário e financeiro. Nesta tese serão utilizados os três termos para se referir à habitação popular.

política no País, constituindo-se em “[...] formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45). Com efeito, permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a gestão pública, tanto diretamente quanto através de representantes (CÔRTEZ, 2011).

Instâncias participativas que se relacionam com a chamada *questão urbana* se constituem em fóruns que podem influenciar as políticas voltadas para o direito à cidade (GOHN, 2001). Compostas por diferentes arranjos institucionais, onde participam representantes do Estado, da sociedade civil e do mercado, essas instituições participativas visam, em geral, discutir propostas relacionadas à realidade sócio-urbana e possíveis decisões frente a demandas por políticas públicas.

Os conselhos gestores e de direitos no cenário urbano podem ser categorizados em quatro: 1) os que consideram o lócus das cidades como tal, isto é, meio ambiente, habitação, desenvolvimento urbano, etc.; 2) os que decorrem da prestação de serviços públicos, a exemplo da saúde, educação, transportes, entre outros; 3) os que se vinculam às políticas focalizadas em faixas etárias da população ou categorias específicas, como o de idosos, crianças, mulheres, etc.; 4) os que se associam à cultura, uma vez que se constituem em agentes que estimulam a energia coletiva de uma comunidade (GOHN, 2001).

Nesta tese, estuda-se os conselhos ligados à gestão das políticas urbanas, mais especificamente os que estão vinculados à política de habitação popular. De acordo com dados do IBGE (2009), a presença deste tipo de conselho e fundos municipais de habitação cresceu significativamente nos últimos anos. Em 2001, conselhos vinculados à habitação estavam presentes em cerca de 10% dos municípios, sendo que, no ano de 2009, este percentual passava de 42%. Os dados da pesquisa mostram que essas experiências são maiores na região Sul do Brasil, onde a proporção de municípios com conselhos e com fundos passa de 60%, seguida pelo Centro-Oeste (50%), Sudeste (42%) e as regiões Norte e Nordeste que estão presentes em 30% dos municípios.

No Rio Grande do Sul, desde os anos 1990, vêm se multiplicando iniciativas no sentido de permitir a participação da sociedade na gestão pública. Na cidade de Porto Alegre, surgiram práticas democráticas inovadoras, das quais a mais reconhecida é o Orçamento Participativo, cuja primeira experiência ocorreu em

1989, sendo hoje adotado por vários outros municípios do Brasil e do mundo. Em parte, o êxito de processos participativos na cidade de Porto Alegre está associado à existência de uma população com significativa vivência em termos de envolvimento associativo e de mobilização sociopolítica (ABERS, 2000; FEDOZZI, 2000; BORBA; ALFONSIN; GONZALÉZ, 2007; AVRITZER, 2003; RIBEIRO; GRAZIA, 2003; BAIOCCHI, 2005; SINTOMER et al., 2010; SILVA; CORTÊS, 2009).

Dados relativos às entidades que faziam parte do OP de Porto Alegre, em 1999, mostraram que os temas que mais as mobilizavam referiam-se à regularização fundiária (20,7%), à infraestrutura urbana (18,2%) e à saúde (14,5%), estando estes relacionados, em boa medida, às demandas de populações sujeitas a carências de acesso a bens e/ou serviços públicos, ou mesmo que dependem destes para sua reprodução social (SILVA, 2007). É evidente que não se pode esquecer que a maior parte das reivindicações dos participantes do OP está ligada à questão urbana, dadas as fortes ligações das entidades nos bairros e vilas populares da cidade.

Nas assembleias do Orçamento Participativo, o tema da habitação foi, entre os anos de 2002 a 2012, a principal demanda da cidade (Tab. 1). Cabe destaque que, no período 1992-1996, a metodologia adotada para escolha das prioridades pela população apresentava um item chamado *regularização fundiária*, sendo esse item o que mais aparecia entre as prioridades do OP. Após 1996, o item *regularização fundiária* foi inserido em *política habitacional* até o ano 2000, e no item *habitação*, nos anos de 2000 a 2007 (BAIERLE, 2007; ROCHA, 2007). Apesar das modificações em sua nomenclatura, o tema ficou entre as três primeiras prioridades do OP em Porto Alegre, no período compreendido entre os anos de 1992 a 2012, isto é, na maior parte de sua trajetória histórica.

Tabela 1 – Três primeiras prioridades do OP em Porto Alegre (1992-2012)

Anos	Temas					Assistência Social
	Saneamento	Habitação	Pavimentação	Educação	Saúde	
1992	1	1	3	2		
1993	1	1	2			
1994	3	3	2			
1995	3	2	1			
1996	2	3	1			
1997	3	1	2			
1998	3	2	1			

Tabela 1 – Três primeiras prioridades do OP em Porto Alegre (1992-2012)

(continuação)

Anos	Temas					
	Saneamento	Habitação	Pavimentação	Educação	Saúde	Assistência Social
1999	1	3	2			
2000		1	2		3	
2001	3	2	1			
2002		1	3	2		
2003		1	3	2		
2004		1		3		2
2005		1	3	2		
2006		1		2	3	
2007		1		2		3
2008		1		3		2
2009		1		2		3
2010		1		2		3
2011		1		3		2
2012		1		2	3	

Fonte: adaptado de BAIERLE, 2007; PMPA, 2011a.

Conforme dados da PMPA (2012a), as instituições participativas ligadas à habitação popular em Porto Alegre são: o Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação (COMATHAB); o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA) e; o Conselho do Orçamento Participativo (COP). Considerando-se o propósito da análise e a amplitude do tema a ser tratado, serão enfocadas as três principais IPs que tratam da questão habitacional na cidade, ou seja, o COMATHAB, o CMDUA e o COP (Quadro 1). Ainda que haja diferenças entre estas IPs, o presente estudo considera os três conselhos de forma geral, tendo centralidade aqui o ponto em comum entre estas, ou seja, decisões sobre os problemas habitacionais das camadas populares da cidade.

Quadro 1 – Composição do COMATHAB, CMDUA e do COP

Instituições participativas	Composição
Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação (COMATHAB)	27 representantes titulares, sendo 9 do governo, 9 das entidades profissionais e 9 representantes de cidadãos eleitos nas Regiões do OP.
Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA)	28 representantes titulares, dos quais 9 são do governo, 9 das entidades profissionais, 9 da comunidade, acrescido do secretário (a) da SPM, que é o presidente do CMDUA definido em lei.
Conselho do Orçamento Participativo (COP)	46 representantes titulares, sendo 44 das Regiões do OP e Plenárias Temáticas, um representante da UAMPA e um representante do Sindicato dos Municípios de Porto Alegre (SIMPA).

Fonte: PMPA, 2011b.

Tomando como investigação empírica as três instâncias de participação acima mencionadas, este estudo busca responder a seguinte questão: *Qual a capacidade de influência de cada um dos conselhos (COMATHAB, CMDUA e COP) em relação à área da política de habitação popular em Porto Alegre (RS)?*

Ao levar em consideração elementos como a formação urbana de Porto Alegre, a tradição associativa, as reivindicações históricas por terra e habitação das camadas populares, a criação de instituições participativas na cidade após o período da redemocratização e a priorização do tema habitacional no OP durante a maior parte dos seus anos, a hipótese do presente estudo assenta-se no pressuposto de que as *instituições participativas, o COMATHAB, o CMDUA e o OP, apresentam assimetrias em termos de sua capacidade de influência na política habitacional de interesse social em Porto Alegre. Tais assimetrias relacionam-se às trajetórias institucionais dos referidos conselhos, refletindo-se no modo como estes atuam e no lugar que ocupam no arranjo participativo da Administração Municipal de Porto Alegre. As assimetrias e o baixo nível de integração entre estas instâncias participativas tornam-se um obstáculo para uma efetiva política de habitação popular² na história mais recente da cidade.*

A relevância deste estudo se expressa em diferentes aspectos da questão proposta. Destaca-se, inicialmente, sua contribuição ao estudo das instituições participativas na gestão pública, as quais se contrapõem a uma tradição autoritária e patrimonialista que caracteriza os processos de decisão política no Brasil, onde, muitas vezes, predominam práticas tecnocráticas. Além disso, esta investigação acrescentará conhecimentos acerca de até onde esses processos participativos possibilitam influenciar as prioridades que são objeto de ação governamental (TEIXEIRA, 2000; LÜCHMANN, 2009).

O interesse em relação às instituições participativas é relativamente novo, contudo, encontra-se produção acadêmica nas mais variadas áreas do conhecimento, a exemplo da Sociologia, Ciência Política, Políticas Públicas, entre

² Uma efetiva política de habitação popular na cidade de Porto Alegre envolve o desenvolvimento e o cumprimento de um conjunto de instrumentos jurídico-urbanísticos de política habitacional já existentes, além de outros dispositivos ancorados no Estatuto da Cidade. Em termos do município, destacam-se os seguintes dispositivos legais: as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) – Lei Complementar Municipal nº 338/1995; o Banco de Terras – Lei Complementar Municipal nº 269/1992; o Fundo Municipal de Desenvolvimento – Lei Municipal nº 7.592/1995; o Solo Criado – Lei Municipal nº 315/1994; e a Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) – Lei Complementar Municipal nº 242/1991.

outras. A partir de distintas vertentes teóricas e procedimentos metodológicos, inúmeros pesquisadores têm buscado entender o funcionamento desses espaços e os efeitos deles resultantes (LÜCHMANN, 2002, 2007; CÔRTEZ, 2004; DAGNINO, 2004; COELHO, 2006; GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; AVRITZER, 2007; FARIA, 2007; TATAGIBA, 2007; ABERS; KECK, 2008; PONTUAL, 2008; FEDOZZI, 2002, 2009; CÔRTEZ; GUGLIANO, 2010; ALMEIDA; CUNHA, 2011).

O presente estudo, na medida em que consiste em um estudo que visa compreender esse recente processo de inovação democrática institucional no Brasil, apresenta-se como uma colaboração ao exame de práticas participativas e formas de ação social que emergem a partir da interação entre os diferentes atores na gestão pública, neste caso, Estado, sociedade civil e mercado. O conhecimento sobre a ação desses atores no âmbito dessas instituições participativas e fora delas reforça sua importância como objeto de pesquisa, trazendo novas questões a serem observadas na relação entre participação e políticas públicas.

Esta pesquisa é também oportuna pela possibilidade de analisar as relações que se estabelecem ou não entre as instituições participativas, identificando potencialidades e limites que se desenvolvem entre diferentes conselhos que se relacionam a uma área de política pública. Este tema ainda parece pouco explorado na literatura acadêmica vinculada ao tema, podendo, por isso mesmo, ser pertinente como objeto de pesquisa.

Ancorado em uma proposta metodológica quali e quantitativa, esta tese utilizou duas técnicas de coleta de dados: pesquisa documental e questionário. Para a condução da etapa qualitativa da pesquisa, foram coletados e sistematizados alguns documentos originais provenientes dos três conselhos, os quais foram analisados para verificar sua institucionalidade. Assim, no exame da institucionalização das IPs no presente estudo, considerou-se a presença ou a ausência de variáveis, dado que quanto maior o número de elementos presentes, maior é o grau de institucionalidade das mesmas. Desse modo, as variáveis selecionadas para a análise documental da pesquisa foram: contexto de criação da IP; existência de regimentos; processo de tomada de decisões na IP.

Na etapa quantitativa da pesquisa, optou-se por estudar uma amostra representativa da população dos três conselhos em foco. A partir da população de 101 conselheiros titulares (27 do COMATHAB, 28 do CMDUA e 46 do COP),

aplicou-se a fórmula para cálculo de amostras finitas, definindo-se um nível de confiança de 95% e margem de erro de 10%³ (ver Anexo A). Assim, obteve-se uma amostra constituída por 49 casos distribuídos percentualmente pelos três conselhos⁴, isto é, 12 no COMATHAB (4 representantes do Estado, 4 representantes da sociedade civil e 4 representantes de entidades de classe), 15 no CMDUA (5 representantes do Estado, 5 representantes da sociedade civil e 5 representantes de entidades de classe) e 22 no COP.

O questionário, que contou com 20 questões de perguntas fechadas, de múltipla e única escolha, foi aplicado aos conselheiros durante as reuniões dos conselhos no período que abrange os meses de julho e agosto de 2013, sendo estes entregues no início das reuniões e recolhidos ao final destas. Após a aplicação dos questionários, estes foram tabulados e incluídos em um banco de dados com o auxílio do software de análise estatística *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS). Na análise dos dados foram utilizados alguns procedimentos estatísticos, a exemplo da tabulação cruzada de variáveis e da análise de frequência relativa (percentual). Para representar graficamente os resultados, utilizou-se o software *Microsoft Office Excel*, o qual permitiu sistematizar os dados obtidos.

A sistematização dos dados coletados neste estudo foi agrupada em três dimensões de análise. A primeira dimensão, o perfil socioeconômico e político dos membros dos conselhos, diz respeito às características sociais, econômicas e políticas dos conselheiros. A segunda dimensão, o processo da participação nos conselhos, está relacionada à forma como os conselheiros se envolvem politicamente dentro dos conselhos. A terceira dimensão, a percepção sobre a incidência política do conselho, se refere à compreensão que os atores têm da influência do conselho na questão habitacional de caráter social em Porto Alegre. As

³ O nível de confiança refere-se à confiabilidade dos resultados de uma pesquisa, já a margem de erro está relacionada aos resultados obtidos, os quais podem não ser completamente exatos em relação à população estudada e à amostra dela extraída.

⁴ Dois outros critérios para a seleção da amostra foram empregados: acessibilidade e proporcionalidade. No primeiro, o pesquisador escolhe os membros da população mais acessíveis com base na ideia de que eles possam representar a população. No segundo, o pesquisador seleciona um número pré-definido de membros da população com base em categorias (GIL, 2008). O critério de acessibilidade foi utilizado aqui pelo fato de que os respondentes foram os conselheiros presentes nas reuniões dos conselhos em que os questionários foram distribuídos, e o critério de proporcionalidade – aplicado só no COMATHAB e no CMDUA – foi utilizado em virtude dos segmentos que os conselheiros representam dentro dos conselhos, isto é, Estado, sociedade civil e mercado.

dimensões analíticas selecionadas para o estudo, tópicos correspondentes e fontes de dados são esquematizadas no Quadro 2, a seguir.

Quadro 2 – Dimensões de análise, fonte de dados e tópicos correspondentes

Dimensões de análise	Fonte de dados	Tópicos correspondentes
Perfil socioeconômico e político dos conselheiros	- Questionário	- Características sociais, econômicas e políticas dos membros dos conselhos
Processo da participação nos conselhos	- Questionário - Pesquisa documental	- Participação dos conselheiros no conselho - Desenho institucional - Deliberação no conselho
Percepção sobre a incidência política do conselho	- Questionário	- Capacidade de incidência política do conselho nas decisões da política de habitação popular

Fonte: Elaboração própria.

A conclusão dessas etapas da pesquisa produziu um conjunto de dados sobre o COMATHAB, o CMDUA e o COP, com base na percepção dos conselheiros e no exame dos documentos provenientes dos conselhos. A análise dos dados recolhidos, apresentada ao longo do Capítulo IV dessa tese, mostra os resultados concernentes às três instituições participativas, os quais a partir de cruzamentos pré-estabelecidos e tratamento estatístico no SPSS, permitiram observar determinados padrões de resposta entre os conselhos, bem como os diferentes perfis de conselheiros dentro dessas instituições. Com o intuito de sintetizar as informações obtidas na pesquisa, a análise encontra-se representada através de tabelas e gráficos que auxiliam na interpretação dos dados coletados.

Esta tese encontra-se estruturada em quatro capítulos. O Capítulo I traz a análise sobre o estudo das instituições, apresentando uma descrição das perspectivas neoinstitucionais. Assim, a primeira seção do capítulo mostra as origens da teoria institucionalista, dando destaque às diferenças entre o velho e o novo institucionalismo. As três subseções seguintes visam mostrar as três principais correntes teóricas do neoinstitucionalismo, a saber, a da escolha racional, a sociológica e a histórica, sendo que, ao final delas, realiza-se um exame acerca das potencialidades e das limitações de cada vertente. Na segunda seção, é apresentada uma breve comparação dos três institucionalismos, bem como é

indicada, dentre as abordagens teóricas apresentadas, a perspectiva adotada no estudo.

No Capítulo II são abordadas as instituições participativas no Brasil. Inicialmente, é discutido o conceito de instituições participativas. É apresentado ainda neste capítulo o desenho institucional e sua relevância nos processos participatórios, objetivando mostrar a influência dos regimentos sobre a configuração dos conselhos. Na terceira seção, realiza-se uma análise sobre as instituições participativas brasileiras, enfatizando os processos conferencistas, os comitês de bacia hidrográfica, os conselhos gestores de políticas públicas e os orçamentos participativos. Por fim, é apresentado o que está sendo realizado em termos de estudos e pesquisas acerca das instituições participativas no País.

No Capítulo III, discute-se a trajetória das instituições participativas vinculada à habitação popular em Porto Alegre. Na primeira e segunda seções do capítulo, é apresentada a constituição histórica da participação em Porto Alegre, buscando mostrar a reivindicação por terra e habitação oriundas dos movimentos sociais, a formação da Administração Popular em Porto Alegre no final dos anos 1980. A terceira seção do capítulo destina-se a examinar o legado da trajetória participativa ligada à política de habitação popular na cidade, tendo destaque aqui o Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação, o Conselho do Orçamento Participativo e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, em menor grau.

Finalmente, o Capítulo IV mostra os resultados obtidos na pesquisa de campo, com base nas dimensões analíticas escolhidas para o estudo. Na primeira parte da seção, apresenta-se o perfil social, econômico e político dos conselheiros que compuseram a amostra. A seção seguinte traz uma síntese dos aspectos concernentes ao processo da participação dos conselheiros nas IPs, trabalhando-se também com questões relacionadas à sua institucionalidade e ao processo deliberativo, isto é, ao processo de tomada de decisões dentro do conselho. A terceira seção do capítulo visa analisar, com base na percepção dos próprios atores que participam dessas instâncias, a capacidade de articulação que estas têm entre si, assim como a incidência dos conselhos sobre a política habitacional de Porto Alegre. Por fim, é mostrada a dinâmica dos conselhos na política de habitação popular em Porto Alegre, principalmente quanto às relações de poder entre as três instituições participativas.

CAPÍTULO I

INSTITUIÇÕES: ABORDAGENS TEÓRICAS

O objetivo deste capítulo é desenvolver algumas considerações teóricas que orientem a análise relativa às instituições participativas investigadas neste estudo (COMATHAB, CMDUA e COP). Uma questão importante emerge neste contexto: por que as abordagens neoinstitucionais contribuem para o entendimento das instituições participativas? Porque, como se observará nas próximas seções, grande parte das reflexões teóricas sobre dentro do novo institucionalismo enfatiza elementos ligados às mudanças ocorridas na estrutura do Estado e das instituições a médio e longo prazos, ao maior ou menor resultado a ser obtido pelos atores quando decidem pelas coletividades, às desigualdades de poder dentro das instituições, aos processos cognitivos e de interpretação dos indivíduos nelas, entre outras. Reflexões que serão realizadas, *en passant* ou mais detidamente, na análise dos conselhos em foco.

1.1 O neoinstitucionalismo: origens

O postulado de que as instituições condicionam o comportamento dos indivíduos e o conteúdo das decisões é o que propõe o institucionalismo. O tema das instituições tem forte apelo tanto para os cientistas sociais, cujo interesse é o de produzir orientações normativas e/ou recomendações políticas, quanto para aqueles que se motivam a produzir conhecimento científico (ARRETCHE, 2007). A contribuição do institucionalismo estaria dada pela possibilidade de identificar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos (HALL; TAYLOR, 2003).

Como modelo teórico, a teoria institucionalista é largamente utilizada no âmbito da Ciência Política, da Sociologia e da Economia. Esses campos de

conhecimento têm o ponto em comum de que os procedimentos, as normas e as regras que regulam as interações dos atores, sejam individuais ou coletivos, condicionam os resultados do “jogo político”, explicando, portanto, o fenômeno.

O debate sobre as instituições, como destaca Peres (2008), remonta a Aristóteles a partir de seu estudo sobre as constituições de Atenas, sendo esta abordagem revitalizada nas análises políticas apenas nos séculos XVII e XVIII, através do contratualismo moderno de Locke e da divisão dos poderes de Montesquieu, dos quais as leis e os costumes eram instituições essenciais da vida política. Ainda no período setecentista, a institucionalização dos Estados Unidos da América como confederação contribuiu para o debate do enfoque institucional por meio da ideia de que as instituições se tornariam objetos do que Sartori (1996) denomina como uma “engenharia constitucional”.

Em meados do século XIX, Tocqueville (2004), em sua obra *A democracia na América*, veio a mostrar a relevância das instituições sociais e políticas como explicação para a exitosa democracia dos Estados Unidos (PERES, 2008). Já no século XX, foi a vez de Durkheim (2007) em *As regras do método sociológico* observar a importância das instituições para a vida em sociedade, a partir da ideia de que os fatos sociais deviam ser tratados como coisas, dado que podiam ser considerados como exteriores aos indivíduos, exercendo coerção sobre eles e sendo generalizáveis ao corpo social. Portanto, para o autor, os fatos sociais eram instituições, à medida que se referiam a “[...] todas as crenças e todos os modos de conduta instituídos pela coletividade” (DURKHEIM, 2007, p. 30). Vale lembrar ainda que Durkheim concebia a Sociologia como “[...] a ciência das instituições, de sua gênese e de seu funcionamento” (DURKHEIM, 2007, p. 30).

Para Frey (2000), as instituições são de grande importância para a sociedade, dado que não são apenas um reflexo de necessidades dos indivíduos. Com efeito, as instituições, em especial as políticas, “[...] são padrões regularizados de interação, conhecidos, praticados e em geral reconhecidos e aceitos pelos atores sociais, se bem que não necessariamente por eles aprovados [...]” (FREY, 2000, p. 231-2). É esse, segundo o autor, o ponto de partida do neoinstitucionalismo que analisa os pressupostos institucionais dos processos de tomada de decisão política.

Em termos esquemáticos, o institucionalismo se subdivide em dois tipos: o velho, predominante até a metade da década de 1940; e o novo, surgido no final dos anos 1960, o qual se consolidou mais fortemente nos anos 1990. No primeiro

período, as pesquisas sobre as instituições se pautavam pela abordagem comportamentalista (baseada no suposto de que a soma das preferências individuais explicariam o comportamento coletivo), e na vertente estruturalista (a qual atribui a uma determinada estrutura social a força causal de todas as situações sociais). No segundo período, as instituições são concebidas como o produto dos resultados das condutas individuais, bem como o reflexo de determinadas estruturas. Assim, o neoinstitucionalismo representa uma reação tanto às posições que consideram o indivíduo como um ator completamente autônomo, como às posições que o consideram um elemento passivo, totalmente sujeitado pelas estruturas sociais que delimitam suas possibilidades de ação (PERES, 2008; NASCIMENTO, 2009).

Cabe ressaltar que o novo institucionalismo não tem por objetivo desenvolver uma macroteoria das instituições políticas, mas apenas destacar a existência de regras, normas, princípios gerais e entendimentos fundamentais predominantes em cada sociedade e que exercem uma decisiva influência sobre as interpretações e o comportamento das pessoas (FREY, 2000). Em suma, as reflexões analíticas que se baseiam no neoinstitucionalismo pressupõem que “[...] os atores políticos e sociais agem não somente de acordo com seus interesses pessoais. Também as suas identidades, [...] enquanto cidadão, político, servidor público, [...] engenheiro, médico, sindicalista ou chefe de família, influenciam o seu comportamento nos processos de decisão política” (FREY, 2000, p. 233).

Para March e Olsen (2008), o estudo do novo institucionalismo nas Ciências Sociais é relevante, pois explica como a vida coletiva é organizada. Segundo os autores, as correntes do neoinstitucionalismo contém um conjunto de ideias relevantes para os pesquisadores, já que

[...] minimizam a dependência do Estado politicamente organizado com relação à sociedade em favor de uma interdependência entre instituições sociais e políticas relativamente autônomas; elas minimizam a simples primazia de microprocessos e histórias eficientes em favor de processos relativamente complexos e da ineficiência histórica; elas minimizam as metáforas da escolha e os resultados alocativos em favor de outras lógicas de ação e da centralidade do significado e da ação simbólica (MARCH; OLSEN, 2008, p. 121).

Qualquer análise institucional tem como questionamento ou a explicação do processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam ou ainda a construção da relação entre comportamento e instituições (HALL; TAYLOR, 2003). Em uma

definição ampla, as instituições podem ser entendidas como “[...] compostas de elementos regulatórios, normativos e cultural-cognitivos que, junto com atividades associadas e recursos, fornecem estabilidade e significado à vida social [...]” (SCOTT, 2008, p. 48).

Para o velho institucionalismo, instituições representavam somente estruturas materiais. Estas poderiam ser constituições, gabinetes ministeriais ou presidenciais, parlamentos, burocracias, cortes, organizações militares, arranjos federais e, em algumas instâncias, sistemas partidários. Quer dizer, instituições referiam-se apenas a órgãos do Estado ou, mais precisamente, ao governo. No novo institucionalismo, esta definição materialista é também aceita, a exemplo das regras eleitorais, sistemas partidários e a estrutura da relação entre os ramos do governo e os sindicatos que Steinmo et al. (1992) se referem. No entanto, alguns institucionalistas como os da escolha racional afastam-se um pouco desta definição focando sua atenção sobre as regras do jogo político (NASCIMENTO, 2009).

Na realidade de nações como o Brasil, Frey (2000) nota que na análise de sistemas políticos em transformação e com instituições não consolidadas, a exemplo dos países da América Latina, do leste da Europa ou, de forma geral, dos países em desenvolvimento, há uma tendência em atribuir ao fator “instituições estáveis ou frágeis” grande importância para explicar o sucesso ou o fracasso das políticas adotadas. Em parte, essa avaliação está ligada à crença, muito difundida entre cientistas, políticos e administradores, de que por meio de um “desenho institucional”, seria possível “pôr ordem no caos” que caracteriza os sistemas político-administrativos nos países em desenvolvimento. No entanto, essa visão bastante otimista, segundo o autor, deve ser revista e relativizada, uma vez que

[...] instituições servem não apenas para a satisfação de necessidades humanas e para a estruturação de interações sociais, mas ao mesmo tempo “determinam posições de poder, eliminam possibilidades de ação, abrem chances sociais de liberdade e erguem barreiras para a liberdade individual” [Waschkuhn, 1994, p. 188]. A institucionalização implica, portanto, custos graves, porque ela não representa somente a exclusão de muitas vozes, mas também o pesadelo da burocratização e das contrariedades que essa acarreta consigo [O'Donnell, 1991, p. 30] (FREY, 2000, p. 231).

Logo, as instituições não devem ser concebidas apenas como um reflexo de necessidades individuais ou sociais, mas sim como padrões regularizados de interação, conhecidos, praticados e, geralmente, reconhecidos e aceitos pelos

indivíduos, se bem que não necessariamente por eles consentidos. Nesse sentido, as instituições devem ser pensadas como “[...] produto de processos políticos de negociação antecedentes, [que] refletem as relações de poder existentes e podem ter efeitos decisivos para o processo político e seus resultados materiais [...]” (FREY, 2000, p. 232).

O texto que segue apresenta as três abordagens do novo institucionalismo baseadas em parte nas reflexões de Hall e Taylor (2003), assim como de outros autores importantes filiados a cada vertente que as discutem teórica e empiricamente. Cabe destaque que nas seções vinculadas às três correntes de pensamento do neoinstitucionalismo, são demonstrados os limites de cada enfoque. Ao final dessa exposição, verifica-se em que medida esse debate oferece potencial para discutir o tema das instituições participativas, bem como é mostrada uma tentativa de superar os impasses apresentados nas teorias neoinstitucionalistas.

1.1.1 O neoinstitucionalismo da escolha racional

Os adeptos do neoinstitucionalismo da escolha racional propõem que os atores envolvidos com a instituição compartilham um conjunto de preferências ou gostos, comportando-se de forma utilitária para maximizar a satisfação de suas preferências, frequentemente de modo estratégico, a partir de um grande número de cálculos. Em geral, essa abordagem tende a considerar a vida política como uma série de dilemas de ação das coletividades, entendida como situações em que os indivíduos que agem maximizando a satisfação de suas preferências o realizam com o risco de originar um resultado subótimo para o coletivo (HALL; TAYLOR, 2003).

Para Marques (1997), essa vertente enfatiza que as instituições são essenciais para a definição das estratégias dos indivíduos, representando elas constrangimentos à escolha estratégica e modificando o comportamento autointeressado dos atores. Através da utilização da teoria dos jogos – teoria principal dos adeptos da escolha racional –, as situações do tipo do dilema do prisioneiro seriam minimizadas, reduzindo-se as possibilidades de que se participe de transações deste tipo. Exemplificado por meio de uma situação embaraçosa, o “dilema do prisioneiro” está associado a uma questão não solvida da teoria dos jogos, em que dois cúmplices (A e B) são interrogados em separado pela polícia. Embora sejam culpados de um crime grave, a polícia não tem provas suficientes

para indiciá-los, no entanto, possuem provas para indiciar os dois por um crime menor (EPSTEIN, 1995).

Como Epstein (1995) observa, a conduta racional dos suspeitos A e B pode ser confessar ou não confessar o crime mais grave. Os resultados de tais escolhas são os seguintes: 1) se ambos confessarem, terão sentenças pesadas; 2) se um deles confessar, testemunhando contra o cúmplice, este terá sua pena aumentada e o informante será libertado; 3) se nenhum confessar, ambos só poderão ser condenados pelo crime menor. O que é apontado no “dilema do prisioneiro” é o fato de que o melhor resultado pressuporia a comunicação entre os cúmplices, já que ao dialogarem (ou terem a informação perfeita) poderiam escolher não confessar, o que resultaria em uma punição mais branda. Entretanto, quando se comunicar é impossível, a estrutura do problema pode conduzir a um paradoxo, pois a racionalidade egoísta, caso exercida por cada um dos cúmplices, leva a um resultado desastroso para ambos.

O problema dos custos presentes em qualquer transação provenientes da informação imperfeita é uma questão que os institucionalistas da escolha racional buscam resolver. Segundo eles, em toda transação o conhecimento dos agentes sobre as condições que cercam o negócio não é perfeito e completo, pois em

[...] todas as trocas os preços têm embutidos os custos relativos às incertezas e à redução do risco. Na venda de uma casa, por exemplo, o comprador tentará reduzir o preço por não estar perfeitamente informado sobre as condições físicas do imóvel, a inexistência de problemas com a vizinhança etc. O vendedor, por sua vez, tentará aumentar o preço por não conhecer completamente as condições financeiras do comprador, a sua boa fé etc. Para o aumento das informações e a redução dos riscos serão contratados advogados, empresas de investigação, avaliadores, consultores dos mais variados tipos etc. Os custos de todos estes serviços serão repassados ao negócio. Todos os preços incluiriam então, além dos custos de transformação, custos de transação, e as instituições serviriam para reduzir estes últimos, diminuindo a fricção e tornando possível a disseminação das trocas a custos baixos (MARQUES, 1997, p. 13-4).

Como salientam Hall e Taylor (2003), o papel da interação estratégica na determinação das situações é central para os teóricos da escolha racional, em parte, devido a dois fatores. Primeiro, o comportamento de um ator é determinado por um cálculo estratégico e não por forças históricas impessoais. Segundo, este cálculo é influenciado pelas expectativas do ator em relação ao provável comportamento dos outros atores. Nesse cenário, as instituições teriam o papel de estruturar a interação

entre os distintos atores, influenciando a possibilidade e a sequência de alternativas na agenda política, ou ainda oferecendo informações que reduzam a incerteza no que diz respeito ao comportamento dos outros, possibilitando a que os atores obtenham ganhos de troca e incentivando-os a se orientarem por certos cálculos ou ações.

Nessa vertente, a ênfase é dada aos aspectos do comportamento humano que são instrumentais e dirigidos no sentido de um cálculo estratégico. Desse modo, os indivíduos procuram maximizar seu rendimento, examinando todas as escolhas possíveis para escolher aquelas que oferecem um benefício máximo. As instituições, na abordagem do institucionalismo da escolha racional, afetam os comportamentos ao oferecerem aos atores uma certeza relativamente grande no que se refere ao comportamento atual e futuro dos outros atores. Além disso, as instituições poderiam fornecer informações relacionadas ao comportamento dos outros, aos instrumentos de aplicação de acordos, às penalidades, etc. (HALL; TAYLOR, 2003).

Um aspecto relevante nesse enfoque é que as instituições se mantêm ao longo do tempo porque elas fazem algo proposto na teoria do “Equilíbrio de Nash”, ou seja, cada ator escolherá uma estratégia que trará mais benefício. Nesses termos, os indivíduos aderem a esses modelos de comportamento em virtude de que os atores perderão mais ao evitá-los do que ao adotá-los. Desse modo, quanto mais uma instituição auxilia na resolução de questões relacionadas à ação coletiva ou ainda “[...] quanto mais ela torna possíveis os ganhos resultantes de trocas [...]” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 198), mais a instituição será vigorosa.

Quanto à origem das instituições, os institucionalistas da escolha racional desenvolveram um enfoque que lhes é próprio. Geralmente, eles começam utilizando a dedução para chegar a uma classificação estilizada das funções executadas por uma instituição. A seguir, a existência de uma instituição é explicada com referência ao valor adotado por essas funções na visão dos atores influenciados pela instituição. Essa ideia supõe que os indivíduos criam a instituição de forma a realizar esse valor, o que é percebido pelos teóricos dessa vertente como um ganho obtido pela cooperação. De fato, a criação de instituições está vinculada à noção de acordo voluntário entre os atores que estão interessados em seu estabelecimento. Com base nesse pressuposto, se a instituição “[...] está submetida a algum processo de seleção competitiva, ela desde logo deve sua sobrevivência ao

fato de oferecer mais benefícios aos atores interessados do que as formas institucionais concorrentes [...]” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 206).

Para Théret (2003), a “perspectiva calculadora” do institucionalismo da escolha racional enfatiza o elemento instrumental e estratégico do comportamento. Nessa corrente, as instituições têm sobre o comportamento dos atores o resultado de diminuir a incerteza em relação à forma como os outros indivíduos agem. Como aponta o autor, no institucionalismo da escolha racional, as instituições são percebidas como o resultado intencional e funcional de estratégias de otimização de ganho por parte dos indivíduos. Em suma, os teóricos dessa vertente veem a instituição como um resultado adaptado eficaz para as questões relativas à oportunidade, à informação assimétrica e aos custos de controle.

Relativamente às críticas ao institucionalismo da escolha racional, Théret (2003) evidencia que autores como Wacquant e Calhoun (1991) se mostram reticentes quanto à utilização desse aporte na Sociologia, uma vez que pode omitir elementos referentes às condições sociais na formação dos interesses, das preferências e dos propósitos dos indivíduos, se fechando a possibilidade de observar os atores como uma construção social e histórica, também capaz de um estudo sociológico. Para ilustrar isso, Wacquant e Calhoun (1991) afirmam que a situação que melhor corresponde ao institucionalismo da escolha racional “[...] é a do consumidor fazendo suas compras no supermercado. Trata-se de saber, portanto, se é aceitável generalizar o paradigma da loja de departamentos numa ‘concepção da sociedade como lanchonete’ [...] ou como um gigantesco jogo de Monopólio” (WACQUANT; CALHOUN, 1991, p. 9).

Pierson e Skocpol (2008) observam também que os teóricos da escolha racional frequentemente enfocam suas agendas de pesquisa com base na teoria dos jogos, o que pode conduzir a estudos que se confinam a modelar a ação estratégica ao nível micro, deixando de focalizar agregados sociais maiores ou agrupamentos sociais mais difusos. Ademais, os autores frisam que os estudiosos do institucionalismo da escolha racional adotam a premissa de que todos os atores relevantes e suas preferências estão presentes no início do processo examinado, quando, na realidade, novos atores e preferências geralmente surgem em etapas posteriores do processo. De fato, o que ocorre nas pesquisas que utilizam essa abordagem é que a história da política acaba limitada e cristalizada em momentos artificiais, como em um restrito “microscópio”.

Nessa mesma direção, Hall e Taylor (2003) frisam que o institucionalismo da escolha racional desenvolveu uma compreensão acurada das relações entre as instituições e o comportamento individual, juntamente com um grupo generalizável de conceitos que fornecem a elaboração de uma teoria sistemática e consistente. Contudo, esse conjunto de princípios teóricos básicos pode reproduzir uma imagem relativamente simplista das motivações humanas. Igualmente, os adeptos dessa corrente tendem a compará-lo e a reduzi-lo a um conjunto de equações, que convém julgar não tanto pela exatidão dos seus postulados quanto à luz da capacidade de predição de seus modelos. Ainda segundo os autores, esse aporte teórico pode ser restrito ao serem analisadas as preferências subjacentes dos indivíduos, sobretudo em situações empíricas onde essas preferências apresentam múltiplas facetas e são difíceis ou ambíguas de identificar *ex ante*, ou seja, pelo que desejam ou esperam fazer e não pelo que efetivamente fazem (*ex post*).

1.1.2 O neoinstitucionalismo sociológico

O neoinstitucionalismo sociológico tenta explicar o porquê de as organizações adotarem um conjunto específico de formas, princípios ou símbolos, enfocando a difusão destas práticas no interior das instituições. Como destacam Hall e Taylor (2003), os sociólogos institucionais, muitas vezes denominados como sociólogos organizacionais, centralizam sua análise na forma como as instituições influenciam o comportamento ao fornecer esquemas e categorias que são imprescindíveis à ação humana, visto que, sem estes, não haveria a possibilidade de interpretar o mundo e o comportamento dos outros atores.

Na Sociologia, vários estudiosos observaram as estruturas burocráticas que predominam no mundo moderno e contemporâneo – a exemplo de escolas, empresas, grupos de interesse, etc. – como resultado de um esforço intenso de elaboração de estruturas mais eficazes, as quais tinham por finalidade o cumprimento de tarefas formais vinculadas a essas organizações (WEBER, 2004; DURKHEIM, 2007; MEYER; ROWAN, 1999; POWELL; DIMAGGIO, 1999). Segundo Hall e Taylor (2003), o que os pesquisadores constataram em seus estudos é que o formato organizacional dessas estruturas era similar, em razão da racionalidade ou da eficiência ligados a elas, variando, porém, em termos de cultura. Assim, surge entre os sociólogos institucionais uma ideia de que

[...] muitas das formas e dos procedimentos institucionais utilizados pelas organizações modernas não eram adotadas simplesmente porque fossem as mais eficazes tendo em vista as tarefas a cumprir, como implica a noção de uma “racionalidade” transcendente. Segundo eles, essas formas e procedimentos deveriam ser consideradas como práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaborados por numerosas sociedades (HALL; TAYLOR, 2003, p. 207).

Privilegiando um enfoque cultural, os institucionalistas sociológicos tendem a enfatizar a dimensão do comportamento ligado à rotina e ao papel desempenhado pela visão de mundo do indivíduo na interpretação de dadas situações. Assim, as instituições são consideradas como “[...] planos morais e cognitivos de referência sobre os quais são baseadas a interpretação da ação” (THÉRET, 2003, p. 228). Cabe destacar que pela centralidade dada aos dispositivos cognitivos dentro das instituições, os conflitos de interesse e a luta política são percebidos como periféricos nessa abordagem, dado que “a institucionalização é basicamente um processo cognitivo” (THÉRET, 2003, p. 229).

O neoinstitucionalismo sociológico, observam Hall e Taylor (2003), possui três aspectos que lhe concede certa originalidade em relação às outras vertentes do novo institucionalismo. Um primeiro elemento é que os estudiosos dessa corrente tendem a definir as instituições de modo relativamente mais global, uma vez que incluem em suas análises não apenas as regras, procedimentos ou normas formais como também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que produzem “padrões de significação” que orientam a ação humana. A partir dessa premissa, derivam-se dois efeitos: i) rompimento da dicotomia conceitual que apresenta oposição entre “instituições” e “cultura”; ii) redefinição da “cultura” como sinônimo de “instituições”, afastando-se de concepções que a ligam às normas, às atitudes afetivas e aos valores para aproximar-se de uma ideia que considera “[...] a cultura como uma rede de hábitos, de símbolos e de cenários que fornecem modelos de comportamento” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 209).

Um segundo aspecto mencionado pelos autores é que os neoinstitucionalistas sociológicos analisam as relações entre as instituições e a ação humana de forma distinta da vertente sociológica do velho institucionalismo, visto que a relação entre instituições e ação era percebida associando as instituições a “papéis” que se ligavam a “normas” determinadas/ordenadas. Assim, os atores “[...] levados pela sua socialização a desempenhar papéis específicos internalizam as normas associadas a esses papéis, sendo esse o modo pelo qual se concebe a

influência das instituições sobre o comportamento [...]” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 209). Essa é considerada a “dimensão normativa” do efeito das instituições sobre a ação individual.

Conforme lembram os autores, ainda que alguns adeptos do institucionalismo sociológico utilizem a dimensão acima citada, outros que se filiam a essa corrente tendem a concentrar-se no que é designado como a “dimensão cognitiva” do efeito das instituições sobre a ação individual, ou seja, o modo como as instituições influenciam o comportamento, ao prover categorias, esquemas e modelos cognitivos que são essenciais à ação. Portanto, existiria uma ideia de que as “[...] instituições exercem influência sobre o comportamento não simplesmente ao especificarem o que se deve fazer, mas também o que se pode imaginar fazer num contexto dado [...]” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 210).

Aparece aqui a influência do construtivismo social (BERGER; LUCKMAN, 2003) sobre o neoinstitucionalismo sociológico. Em numerosos casos, espera-se das instituições que ofereçam as condições mesmas da atribuição de significados na vida social. Segue-se que as instituições influenciam não só os cálculos estratégicos dos indivíduos, como sustentam os teóricos da escolha racional, mas também suas preferências mais fundamentais. A identidade e a imagem de si dos atores sociais são elas mesmas percebidas como constituídas a partir das “formas, imagens e signos institucionais fornecidos pela vida social” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 209). Em suma, os indivíduos agem, em uma determinada situação, a partir dos modelos que as instituições lhes oferecem.

Conseqüentemente, os teóricos da abordagem sociológica do novo institucionalismo apontam que quando agem segundo uma convenção social, os indivíduos se constituem, de modo simultâneo, como atores sociais, ou seja, empreendem ações providas de significado social e reforçam a convenção a que seguem. De acordo com Hall e Taylor (2003), o argumento proposto nessa vertente é a de que, uma vez confrontado com uma dada situação, o indivíduo deve encontrar um modo de identificá-la e de reagir a ela, e que os modelos ligados ao mundo da instituição oferecem os meios para solucionar essas tarefas, muitas vezes de forma simultânea. Trata-se de uma espécie de “raciocínio prático” em que o indivíduo utiliza os modelos institucionais que estão disponíveis ao mesmo tempo em que os faz.

Um último aspecto salientado pelos autores e que confere originalidade à corrente do institucionalismo sociológico é a forma como explicam o surgimento e a alteração das práticas institucionais. Em oposição aos institucionalistas da escolha racional que explicam o desenvolvimento das instituições relacionando-as à eficiência e aos cálculos estratégicos que os indivíduos fazem, o institucionalismo sociológico sustenta que as organizações adotam uma nova prática institucional pelo reforço que esta oferece à sua legitimidade social. Desse modo, as organizações adotam modos e práticas institucionais particulares, dado que elas têm um valor amplamente reconhecido em um ambiente cultural mais geral (HALL; TAYLOR, 2003).

A respeito das críticas ao institucionalismo sociológico, Hall e Taylor (2003) apontam que essa abordagem parece pôr em segundo plano o fato de que o processo de criação e/ou reforma de uma instituição envolve conflitos de poder entre os atores cujos interesses e preferências entram em competição. Nesses termos, esse enfoque parece negligenciar que os atores – internos ou externos a uma instituição – engendram lutas de poder, dado que há um jogo de interesses profundos no que se relaciona à adoção de novas práticas institucionais e/ou iniciativas de reforma dentro dela. De todo modo, essa abordagem poderia se beneficiar mais se levasse em consideração o modo como os esquemas de significados, os cenários e os símbolos se originam de processos de conflito e não apenas de processos de interpretação.

Criticando também a vertente sociológica do institucionalismo, Immergut (2006) destaca que as instituições não determinam a conduta dos indivíduos, com base nos modelos que estas lhes oferecem. Na verdade, simplesmente proporcionam um contexto para a ação que permite entender por que os atores fazem as escolhas que fazem, podendo eles tomar decisões criativas sobre como agir. Assim, as instituições podem não moldar diretamente as percepções humanas – pois se suporia que os indivíduos seriam incapazes de reconhecer as definições de identidade e interesse –, bem como podem não conduzir a ação humana para um único caminho.

1.1.3 O neoinstitucionalismo histórico

O institucionalismo histórico não é nem uma teoria particular, nem um método específico. A abordagem é melhor entendida como uma vertente para estudar a política e a mudança social, no entanto, distingue-se das outras abordagens por sua atenção a questões empíricas do mundo real, a sua orientação histórica e sua importância para o comportamento das instituições e seus resultados. Embora o termo “institucionalismo histórico” não tenha sido cunhado até o início de 1990, esta abordagem está longe de ser nova. Muitos dos estudos importantes da política – desde o clássico livro *The Great Transformation* de Polanyi (1944 [2000]), a obra *States and social revolutions* de Skocpol (1979) e o artigo *Still a century of corporatism?* de Schmitter (1974) – seriam claramente classificados como fazendo parte da vertente institucionalista histórica (STEINMO, 2008).

Os adeptos do neoinstitucionalismo histórico definem a instituição como procedimentos, normas e convenções oficiais inseparáveis da estrutura organizacional, se estendendo ainda às regras ou aos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que dirigem o comportamento dos sindicatos, ou mesmo as relações entre bancos e empresas. O cerne da análise nessa abordagem é a de que as estratégias induzidas por um contexto institucional qualquer podem se fossilizar ao longo do tempo, tornando-se visões de mundo, as quais se difundem por organizações oficiais e acabam por moldar a imagem da instituição e as preferências dos atores envolvidos nela (HALL; TAYLOR, 2003).

Os autores da corrente institucionalista histórica concordam que as instituições estruturam as situações onde os atores se encontram, alterando suas estratégias. Contudo, os históricos discordam que os atores sejam maximizadores bem informados e egoístas de preferências como considera a escolha racional, afirmando que os agentes na maior parte do tempo tentam seguir as regras e normas sociais sem pensar sobre o seu próprio interesse. Além disso, para os neoinstitucionalistas históricos as instituições não apenas constroem as interações sociais, mas também alteram a conformação das preferências dos atores. Enquanto para os neoinstitucionalistas da escolha racional as preferências são exógenas ao modelo, para os neoinstitucionalistas históricos as preferências são

endógenas, sendo construídas social e politicamente no bojo dos processos sob estudo (MARQUES, 1997).

Como Pierson e Skocpol (2008) salientam, ao destacar e explorar as causas que operam nos níveis interorganizacionais ou interinstitucionais de um dado evento ou processo, os que utilizam o institucionalismo histórico para o estudo das instituições adotam tanto uma abordagem de nível meso, pondo em foco o desenvolvimento de políticas sociais em uma área específica ou mudanças em áreas organizacionais (IMMERGUT, 1992; SKOCPOL, 1992; STEINMO et al., 1992), como também em nível macro, evidenciando as transformações intelectuais modernizadoras ou a formação do Estado (TILLY, 1978; DOWNING, 1992).

Para Fernandes (2003), o institucionalismo histórico tem por objetivo construir teorias de médio alcance que se preocupem em explicar o desenvolvimento político e econômico entre países ou outras unidades de análise, a exemplo de Estados, regiões e cidades, tendo como variável independente as instituições intermediárias, tais como a burocracia, o eleitorado, as redes estabelecidas entre empresariado e governo, a relação Estado-sociedade, o processo político decisório e/ou de elaboração de políticas públicas, entre outras. Nesse enfoque, as instituições são definidas a partir da evolução da estrutura social, bem como a trilha de escolha e decisão política dos atores ao longo do tempo, moldando a arena política.

Segundo Immergut (2006), no enfoque histórico, a política pública, por exemplo, não é considerada uma consequência eficiente da agregação das preferências individuais, como poderiam salientar os adeptos do institucionalismo da escolha racional. Para a autora, as decisões políticas surgem de combinações altamente complexas de fatores que incluem características sistemáticas de regimes políticos como “accidentes de pugna por el poder” (IMMERGUT, 2006, p. 420). Ademais, em vista de que os institucionalistas históricos não assumem que o poder e as instituições tenham alcançado um equilíbrio, explicar a mudança institucional não representa um problema para eles.

Há variadas concepções que influenciam o novo institucionalismo histórico, as quais se destacam o estrutural-funcionalismo, a teoria dos conflitos e o neomarxismo. Os adeptos dessa abordagem enfatizam questões amplas que são de evidente interesse para os estudiosos de diversas disciplinas, tais como as Ciências Sociais. A fim de desenvolver os argumentos que explicam as instituições, os que

adotam esse enfoque percebem como relevante o tempo, especificando sequências e buscando transformações, processos de escala e temporalidade que variam. Sua ênfase recai na análise de contextos macro e meso, formulando hipóteses acerca dos efeitos combinados de instituições e processos, em lugar de investigar uma instituição ou processo por vez. Considerando esses três aspectos, isto é, questões de grande amplitude, argumentos temporais e atenção aos contextos e configurações, o enfoque traz grandes contribuições à compreensão da formação dos governos e das políticas públicas (PIERSON; SKOCPOL, 2008).

Como mencionam os autores, os institucionalistas históricos iniciam seus estudos estabelecendo uma razão acerca de por que um fato relevante teve ou não lugar em determinada situação, ou por que determinados padrões e/ou estruturas se formam em certos lugares, momentos e circunstâncias. De fato, perguntas como “por que as revoluções ocorrem em alguns locais e em outros não?”, “por que os Estados de bem-estar social emergiram e se desenvolveram de distintas maneiras?”, “por que algumas nações produziram democracias estáveis e outros não?”, entre outras, correspondem ao foco proposto pelos institucionalistas históricos, sobretudo em virtude de explicar as variações em arranjos e padrões importantes, mais do que analisar a ação humana sem referência ao contexto ou modelar processos generalistas aplicáveis a todos os lugares e momentos.

Um dos estudos mais importantes nessa vertente é o de Skocpol (1979), a qual queria explicar as fontes e os padrões das grandes revoluções. Mas ao invés de assumir que a estrutura de classe ou o poder da elite explicariam os diferentes padrões das revoluções, Skocpol examinou as revoluções reais, colocando-as em seus contextos comparativos e históricos. Em seu livro, a autora percebeu que a estrutura das instituições do Estado, no período pré-revolucionário, teve consequências enormes para os resultados das revoluções (SKOCPOL, 1979; STEINMO, 2008).

Outro exemplo ilustrativo nessa corrente é a análise da política de saúde de Immergut (1992). A partir de uma pergunta simples “por que alguns países como a França, a Suíça e a Suécia desenvolvem programas de seguro social de saúde diferenciados?”, a autora observou que os resultados tão divergentes em relação aos três sistemas de saúde não podem ser explicados por diferenças de opinião entre os legisladores, nem pelas diferenças de partidos políticos ou tampouco por diferenças nas preferências e nas organizações dos vários grupos de interesse

envolvidos na questão. Na verdade, para ela, a melhor explicação desses resultados se encontra na análise das instituições políticas de cada país, visto que são estas que estabelecem diferentes regras do jogo para políticos e para grupos de interesse, buscando aprovar ou bloquear planos de ação.

Como examinado nas seções anteriores, a corrente da escolha racional afirma que os seres humanos são indivíduos racionais que calculam os custos e benefícios das opções que enfrentam. Institucionalistas da escolha racional acreditam que as pessoas seguem regras, porque os seres humanos são atores estratégicos que querem maximizar o seu ganho pessoal ou individual. Já os institucionalistas sociológicos veem os seres humanos como seres fundamentalmente sociais. Neste ponto de vista, as instituições (regras) são normas sociais que regem a vida cotidiana e a interação social (STEINMO, 2008).

Institucionalistas históricos ficam entre esses dois pontos de vista: os seres humanos são ambos seguidores de regras que respeitam a norma e atores racionais auto-interessados. Nessa perspectiva, importa o indivíduo, o contexto e as regras. Como destaca Steinmo (2008), embora esta afirmação possa parecer um pouco óbvia, tem enormes implicações para como se deve estudar a política. Se todas as três variáveis (indivíduos, contexto e regras) são importantes em situações de escolha, então não pode haver uma maneira a priori de saber o que se deve estudar quando se tenta explicar resultados políticos. O institucionalismo histórico não acredita que os seres humanos são simples seguidores de regras ou que eles são atores estratégicos que usam regras para maximizar seus interesses. Na realidade, o institucionalismo histórico quer saber é por que certa escolha foi feita e/ou por que um determinado resultado ocorreu. Muito provavelmente, qualquer resultado político significativo é melhor entendido como um produto de ambos, isto é, tanto o seguimento das regras que os indivíduos realizam quanto o seu comportamento racional.

Uma das características mais distintivas dessa vertente é tentar explicar muito mais do que eventos situados no passado. Como é defendido pelos institucionalistas históricos, entender um conjunto de arranjos em geral ou um resultado importante implica em examinar os processos através de certo período de tempo, talvez décadas ou séculos, não apenas refletindo sobre o passado, mas estudando um processo através do tempo (PIERSON; SKOCPOL, 2008). É assim

que surge a ideia da *path dependence* (trajetória percorrida), a qual se refere à dinâmica dos processos de retroalimentação positiva em um sistema político e

[...] é bem conhecida em política comparada. De acordo com esta ideia, fatores em questão num momento histórico particular determinam variações nas sequências sócio-políticas, ou nos resultados dos países, sociedades e sistemas. Neste sentido, eventos passados influenciam a situação presente e a história conta (KATO, 1996).

Nas palavras de Menicucci (2007, p. 21), “[...] os fenômenos sociais são *path dependence* – isto é, o que acontece em um ponto no tempo afetará os resultados de uma sequência de eventos posteriores”. Desse modo, as instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes da história, ao mesmo tempo em que um dos principais fatores que mantêm o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de “trajetos” (HALL; TAYLOR, 2003). De acordo com Gomide (2012), as análises sociais podem recorrer aos mecanismos de *path dependence* para sustentar hipóteses que, entre outras, afirmam que: a ordem e a sequência dos eventos no tempo são de importância fundamental para a compreensão de um fenômeno; mesmo que duas trajetórias se iniciem nas mesmas condições, resultados diferentes são possíveis para cada uma delas; trajetórias particulares, uma vez iniciadas, são difíceis de reverter; e um processo em curso ou um resultado alcançado pode não ser o mais eficiente.

A ideia da *path dependence* envolve uma lógica evidente, qual seja, os resultados de um “momento crítico” elucidam mecanismos de retroalimentação que tornam mais forte a recorrência de um padrão particular no futuro. A partir desta premissa, os processos dependentes da trajetória (*path dependence*) mostram características importantes a serem observadas na análise de algum evento. Por exemplo, as decisões políticas, consideradas plausíveis pelos atores que faziam parte de um dado processo e tomadas em suas etapas iniciais, podem determinar o seu direcionamento. Assim, a sequência de eventos ou processos que se apresentam em certo contexto analisado e os momentos críticos que os sucedem podem emergir como cruciais na análise dos neoinstitucionalistas históricos (PIERSON; SKOCPOL, 2008).

Uma importante noção para a trajetória percorrida de um dado evento é o conceito de momento crítico (*critical juncture*). Um momento crítico pode ser definido como um período de significativa mudança, o qual ocorre de diferentes maneiras

entre os países – ou outras unidades de análise – a partir das rotas inicialmente estabelecidas e que demarcam a produção de distintos legados (COLLIER; COLLIER, 1991). Fernandes (2002) afirma que um momento crítico é uma situação de transição política e/ou econômica vivida por um ou vários países, estados, regiões, distritos ou cidades, caracterizado por um contexto de profunda mudança, seja ela revolucionária, seja realizada por meio de reforma institucional. Em um momento crítico, o processo de mudança que se inicia deixa um legado que conduz os que estão envolvidos nos resultados políticos a fazerem escolhas e tomarem decisões sucessivas ao longo do tempo, com o intuito de reproduzir esse legado.

A noção de momento crítico em Collier e Collier (1991), como destaca Fernandes (2002), têm elementos importantes que compõem esta definição:

- 1) *Condições antecedentes*: representam a linha básica sobre a qual o momento crítico e o legado são avaliados. As condições antecedentes indicam que importantes atributos do legado podem, efetivamente, envolver certa continuidade, ou *links* causais diretos com o sistema preexistente, que não são mediados pelo momento crítico. Em outras palavras, as condições antecedentes buscam mostrar se a rota tomada pelo fenômeno segue a trilha inicial do momento crítico ou se estão ligadas às condições anteriores ao momento crítico.
- 2) *Clivagem ou crise*: surge fora das condições antecedentes e desencadeia o momento crítico. É a situação na qual ocorre um rearranjo das forças políticas e sociais, a qual define o fenômeno observado, levando à emergência de uma situação revolucionária ou de reforma que deixará um legado.
- 3) *Legado e seus componentes*: a) Mecanismos de produção do legado – o legado, na maioria das vezes, não se cristaliza imediatamente depois do momento crítico, mas quase sempre é moldado por meio de uma série de passos intervenientes; b) Mecanismos de reprodução do legado – a reprodução do legado não é mais um resultado automático, mas quase sempre é perpetuado por processos e decisões político-institucionais

sucessivos. c) Estabilidade dos atributos centrais do legado – são os atributos básicos produzidos como um resultado do momento crítico.

4) *Explicações rivais envolvendo causas constantes*: significa observar se os atributos do sistema que podem contribuir para a estabilidade do legado não são produtos do momento crítico. Uma causa constante opera ano após anos, com resultados que revelam relativa continuidade, no entanto, esse padrão, ao contrário de uma causa histórica, não é originário de momentos críticos.

5) *Fim do legado*: inevitavelmente o fim do legado deve ocorrer em algum ponto e, portanto, é importante localizar os pontos de descontinuidade e autodestruição no fenômeno de interesse. O ponto de fim do legado também pode não ser detectado, uma vez que o estudo em desenvolvimento esteja sendo feito com a análise do fenômeno em andamento.

A estrutura do momento crítico acima mencionada pode ser observada na Figura 1.

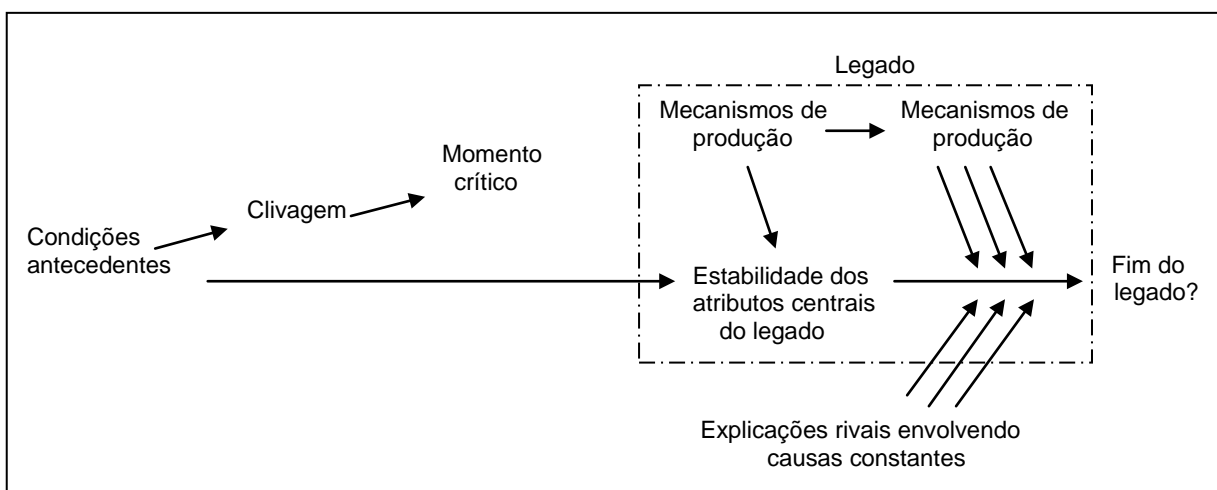


Figura 1 – Estrutura do momento crítico

Fonte: adaptado de COLLIER; COLLIER (1991) e FERNANDES (2002).

Outro ponto abordado no institucionalismo histórico e que denota a importância desse enfoque para o estudo das instituições está na centralidade dada ao poder, principalmente, as relações de poder assimétricas. Segundo os institucionalistas históricos, as instituições repartem o poder de modo desigual entre os grupos sociais. Desse modo, propõem a ideia de um mundo em que as instituições conferem a determinados grupos ou interesses acesso desproporcional ao processo decisório, uma vez que certos grupos sociais se mostram perdedores, enquanto outros são ganhadores na estrutura do sistema político (HALL; TAYLOR, 2003).

De fato, a dimensão do poder é muito bem explicada através dessa vertente, pois as desigualdades de poder, as quais possivelmente eram modestas no início de um dado processo, podem ser reforçadas e enraizar-se nas instituições. Com efeito, as análises realizadas com base no institucionalismo histórico revelam não apenas as assimetrias de poder, mas também a distribuição dos mais variados recursos, como educacionais, culturais, políticos, sociais, entre outros, dando destaque ao fato de que as instituições podem ser percebidas como produtos desenvolvidos a partir das lutas travadas entre atores desiguais (PIERSON; SKOCPOL, 2008).

Para os institucionalistas históricos, o conflito de interesses entre grupos e as relações desiguais de poder são centrais aos processos políticos. As instituições não são mecanismos neutros de coordenação, que sustentam uma ordem em equilíbrio e exógenas ao comportamento dos indivíduos. Portanto, não possuem caráter funcional para resolver problemas de ação coletiva (por exemplo, dilema do prisioneiro) e diminuir os custos de transação. Ao contrário, elas são resultados de processos complexos, marcadas pelo conflito e pela contingência que, por apresentarem implicações distributivas, trazem consigo uma permanente tensão (MAHONEY; THELEN, 2010; GOMIDE, 2012).

O estudo do poder e das relações de poder é, indubitavelmente, além de um dos mais polêmicos, um dos mais antigos nas Ciências Sociais. Quando se trata de analisar os fenômenos políticos a questão do poder é algo recorrente. Um exemplo disso pode ser observado na discussão sobre os rumos de uma política pública, no funcionamento de uma dada instituição ou nos variados sentidos da “democracia”, os quais objetivam quase sempre saber “quem tem o poder?” (FARIA, 2003; FUKS; PERISSINOTO, 2006). Apesar de fácil de ser formulada, a questão é difícil de ser respondida em virtude dos distintos significados que se expressam no senso comum

ou mesmo nos círculos acadêmicos: “[...] Poder é uma atitude ou ação coercitiva. [...] Quem tem informação (ou dinheiro) tem poder. [...] Poder é a capacidade de influenciar. [...] Poder é o governo ou o Estado. [...]” (FARIA, 2003, p. 68).

Embora se possa encontrar um relativo consenso sobre uma definição genérica de poder – uma relação de conflito e de domínio –, em termos metodológicos, as dificuldades para se responder à questão de quem tem o poder são tão grandes e as limitações das respostas dadas tão debatidas que a pequena concordância acaba por ter pouco significado operacional. Nas Ciências Sociais, a resposta mais utilizada à questão ancora-se nos escritos de Max Weber, para quem o poder é a possibilidade de impor ao comportamento dos outros a própria vontade (WEBER, 2004). Assim, nos estudos sobre os fenômenos políticos, o poder é percebido como sinônimo de capacidade de influenciar um resultado político, ou seja, de impor aos outros um determinado curso de ação em relação a um assunto específico (FUKS; PERISSINOTO, 2006).

Dentro de uma perspectiva neoinstitucionalista histórica, o estudo do poder e das relações de poder pressupõe investigar os fatores que configuram os contextos (interno e externo) das instituições. Em outras palavras, envolve analisar o contexto histórico, o padrão de interação entre os grupos, o legado constituído pelas lutas e alianças, a história prévia da instituição em questão, a forma pela qual a instituição foi criada – por exemplo, como fruto de uma longa mobilização de forças sociais ou a partir da iniciativa do Estado –, bem como outras variáveis a exemplo do associativismo, da orientação ideológica do governo local, da força dos partidos e dos sindicatos, do desenvolvimento socioeconômico da comunidade, da cultura política predominante, entre outras (FUKS; PERISSINOTO, 2006).

Em relação à exposição realizada até o momento, acrescenta-se que são variadas as dimensões e os conceitos-chave propostos nas análises sobre o poder a partir da abordagem institucional, entretanto, pode-se citar a recorrência de, ao menos, quatro elementos a pautar boa parte desses estudos empíricos, isto é, interesses, conflitos, negociação e recursos (POLSBY, 1963; BACHRACH; BARATZ, 1969; LUKES, 1976; COSTA, 1996; FUKS; PERISSINOTO, 2006; IMMERGUT, 2006). Sumarizam-se estes aspectos a seguir:

- a) *Interesses*: indicam as preferências dos atores e a indicação primária de suas atitudes futuras.

- b) *Conflito*: a diversidade de interesses inerente aos diversos grupos que compõem a instituição traduz-se, no processo decisório, em situações de conflito. Assim, o processo de tomada de decisões surge como o lugar privilegiado dos conflitos políticos.
- c) *Negociação*: as decisões na arena política não surgem, nem na sequência de um processo racional, nem de acordo com os objetivos formalmente definidos para a instituição, nem mesmo a partir do desenvolvimento de situações consensuais tendo em conta a partilha de objetivos comuns, mas resultam de complexos processos de negociação e compromisso que, não conseguindo satisfazer completamente as preferências dos vários subgrupos ou indivíduos, traduzem as preferências daqueles que detêm maior poder e/ou influência.
- d) *Recursos*: a capacidade dos indivíduos e/ou dos grupos para atingir seus objetivos políticos está direta e proporcionalmente associada aos recursos que dispõem, os quais, por sua vez, são atributos das posições sociais e institucionais em que se encontram.

Este último conceito é importante nas análises sobre o poder, uma vez que os recursos – mais especificamente os recursos de poder – se relacionam à forma pela qual os diferentes grupos usam sua capacidade política de ação e uma gama diferenciada de recursos para influenciar a formação da agenda do Estado e para participar das arenas decisórias voltadas a definir a direção do projeto político da coalizão governante, de modo a viabilizar a concretização de seus interesses políticos, econômicos e sociais (SILVA, 2013).

De acordo com o autor, em contextos de centralização e exclusão do processo decisório, ou seu inverso, a predominância de uma racionalidade técnica a conduzir a estratégia de intervenção estatal, de forma a viabilizar o fenômeno conhecido como insulamento burocrático, ou ainda a forte participação popular por meio de suas organizações e instituições de representação de interesses (partidos, sindicatos, movimentos sociais) marcam o contexto da discussão acerca dos recursos de poder. Sua distribuição e utilização, nesse sentido, não são neutras e estão sempre a serviço de um projeto de dominação e direção política dos Estados.

Os recursos de poder dos atores que conseguem integrar e interagir nas arenas decisórias do complexo estatal podem ser analisados a partir de três dimensões principais: áreas específicas onde atuam; capacidade de ação; direção da ação dos atores na arena decisória. Na primeira dimensão, as diferenças setoriais são cruciais. Por exemplo, áreas econômicas ou sociais possuem dinâmicas, agendas, atores e recursos completamente diferenciados. Perceber essas diferenças é um dos elementos centrais para uma análise dos recursos de poder dos atores, as regras do processo decisório e, por fim, quem serão os perdedores e os ganhadores (SILVA, 2013).

Conforme o autor, as áreas de atuação dos atores significam, nesse caso, mais do que uma simples setorialização administrativa. Elas definem, dada a especificidade da máquina estatal, a forma predominante de organização dos interesses e os objetivos dos mesmos. Por exemplo, a fragmentação do aparato estatal e a constituição de conexões burocráticas, como forma predominante de representação de interesses em períodos autoritários, fazem com que os atores e as arenas decisórias se organizem à semelhança da estrutura burocrática estatal. Em outro caso, na vigência de regimes democráticos consolidados, a dinâmica é bastante distinta, dada a capacidade de atores com poucos recursos funcionarem com poder de veto (*veto players*), o que transforma de forma radical o contexto do processo decisório e a estratégia do governo, da oposição e de outros grupos de interesse.

A segunda dimensão – capacidade de ação – é definida pelo tipo e importância dos recursos de que os atores dispõem e que podem estar associados a pessoas, grupos ou organizações. Os recursos podem ser do tipo econômico, político, simbólico, cultural, material, organizacional, institucional, de ativismo etc. Finalmente, a terceira dimensão (direção da ação dos atores na arena decisória) está relacionada à associação da capacidade de ação de cada ator a um conjunto de alternativas políticas diante das quais ele se posiciona, para a concretização de determinados objetivos.

Silva (2013) destaca que a capacidade de ação dos atores deve ser analisada no âmbito de cada arena setorial do complexo estatal e de suas ligações com a sociedade. O exame da disponibilidade integral de recursos e de sua importância estratégica para o processo decisório em questão só pode ser feito desse modo. Esse procedimento torna-se necessário para estabelecer o nível de

recursos (alto, médio ou baixo) de cada ator, em função da questão (*issue*) que irá requerer seu posicionamento concreto, nesse caso, a tentativa de reforma do perfil de intervenção prevalecente.

Ainda segundo o autor, a direção da ação delimita um “campo de forças” no qual se definem as formas de interação possíveis entre os atores participantes de cada arena setorial, sempre que um determinado *issue* é objeto de disputa. De forma simplificada, podemos indicar os principais tipos de direção dos atores diante de tentativas de influenciar e se beneficiar do perfil de intervenção nas arenas setoriais do Estado:

- 1) *Cooperação*: direção da ação adotada pelos atores com alta quantidade de recursos estratégicos para definir em seu favor o processo decisório na área específica em que atuam. Em síntese, são atores com valores favoráveis às iniciativas de intervenção em disputa e dispostos a utilizar seus recursos de poder para viabilizar seus interesses.
- 2) *Oposição*: direção de ação adotada pelos atores com alta quantidade de recursos estratégicos para interferir no processo decisório na área específica em que atuam e com valores e recursos para atuar como *veto players*.
- 3) *Conformidade*: direção da ação adotada pelos atores com baixa quantidade de recursos estratégicos para interferir no processo decisório na área específica em que atuam, ainda que possuam valores favoráveis às iniciativas em debate e disputa.
- 4) *Desinteresse*: direção de ação adotada pelos atores com baixa quantidade de recursos estratégicos para interferir no processo decisório na área específica em que atuam e com valores contrários às questões em jogo, mas pouco dispostos a se antagonizar com o governo ou com outros grupos de interesse. Isso ocorre porque esses atores não percebem uma compensação (*trade-off*) favorável entre a

utilização de seu poucos recursos e os benefícios que podem ser obtidos.

Quanto às críticas tecidas ao institucionalismo histórico, pode-se salientar que, segundo apontam Hall e Taylor (2003), esse aporte teórico tem dado pouca atenção à interface existente entre as instituições e o comportamento, falhando no que se refere ao desenvolvimento de uma compreensão acurada acerca de como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos. Além disso, alguns estudos que utilizam esse enfoque tendem a não definir com cautela “[...] o encadeamento causal preciso pelo qual as instituições que eles identificam como importantes afetam o comportamento que se esperam que eles expliquem [...]” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 213).

Ao fundamentar seus estudos em estratégias de investigação mais indutivas do que dedutivas, os teóricos dessa escola estudam com afinco os arquivos históricos buscando as causas pelas quais os atores se comportaram, inclusive produzindo análises mais realistas, no entanto, essa insistência na indução é tanto um limite quanto uma possibilidade, já que os institucionalistas históricos “[...] dedicaram menos tempo do que outros pesquisadores [e vertentes do institucionalismo] a reunir seus resultados em teorias sistemáticas relativas aos processos gerais envolvidos na criação e na mudança institucionais” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 219).

1.2 Os três institucionalismos em comparação: uma síntese

As abordagens institucionalistas têm em comum a ideia de que as instituições condicionam o comportamento dos indivíduos, no entanto, cada uma delas possui um conceito de instituição distinto (ANDREWS, 2005). Por exemplo, no institucionalismo da escolha racional, a instituição é fundamental para a definição das estratégias individuais, ao passo que, no enfoque sociológico, a instituição oferece processos cognitivos referenciais que irão desempenhar um papel na ação humana e, por fim, na vertente histórica, a instituição é resultado de decisões passadas que interferem em sua trajetória percorrida ao longo do tempo.

Assim, cada institucionalismo vai sublinhar o que lhe parece mais importante de tratar. Estudos que partam do institucionalismo da escolha racional tentarão

examinar o comportamento estratégico dos indivíduos, a maximização dos resultados na política, a satisfação das preferências individuais com base em modelos teóricos e empíricos, etc. Já as análises focadas para o institucionalismo sociológico priorizarão a cultura, as normas, os padrões cognitivos predominantes na sociedade e assim por diante. Por sua vez, trabalhos que utilizem o institucionalismo histórico buscarão enfatizar as relações de poder, as casualidades relacionadas ao rumo da política, as trajetórias dos processos políticos ao longo do tempo, entre outros. Como bem adverte Borba (2011), como estudiosos da dinâmica presente nas instituições,

[...] basta que reconheçamos que as instituições constroem/delimitam comportamentos e que tal constrangimento opera, seja pela internalização das regras por parte dos agentes (perspectiva sociológica), pela dimensão de uma “dependência de trajetória”, seja, por fim, na forma como elas delimitam as escolhas, ao definirem um horizonte de possibilidades a tais atores (BORBA, 2011, p. 68).

De todo modo, a questão é que os três institucionalismos dão grande relevância às instituições e assumem a ideia de que o exame da vida política é mais bem conduzido quando tem como ponto de partida as instituições. Como salienta Nascimento (2009), o compartilhamento dessa concepção já seria o bastante para constituir um núcleo teórico, entretanto, como partem de distintas tradições intelectuais, a saber, Ciência Política, Sociologia e Economia, o ponto de convergência nessas três correntes está relacionado, em última análise, ao estudo das instituições.

O fato é que há muitas maneiras de conduzir o exame das instituições quanto há modos de perceber a política (NASCIMENTO, 2009). Na realidade, a diversidade existente no novo institucionalismo possibilita não apenas o tratamento de uma série de assuntos a serem tratados sobre a relação entre instituições e indivíduos, como também uma grande capacidade para a compreensão dos mais variados processos políticos. Com efeito, as tradições teóricas do novo institucionalismo caracterizam-se atualmente por uma tendência plural, mesclada e diferenciada, demonstrando sua significativa versatilidade teórica e empírica evidenciada pela literatura cada vez mais crescente nas Ciências Sociais.

Ainda que possam existir similitudes nos três institucionalismos, Immergut (2006) sugere que há diferenças entre eles, dado que o pertencimento a uma tradição teórica revela a adoção de posições metodológicas, epistemológicas e ontológicas diferentes sobre o mundo político. Enumerando aspectos importantes às abordagens – interesses, processo político, atores, poder e mecanismos institucionais – a autora sintetiza os três institucionalismos (Quadro 3).

Quadro 3 – Os três institucionalismos em comparação

Variáveis	Institucionalismo da escolha racional	Institucionalismo sociológico	Institucionalismo histórico
Interesses	Fatores estratégicos fazem com que os atores racionais elejam equilíbrios subótimos, a exemplo do problema proposto no “dilema do prisioneiro”.	Os atores não conhecem seus interesses; os limites temporais e a informação fazem com que dependam da sequenciação e outras regras do processo.	Os atores interpretam seus interesses, determinados por organizações coletivas e instituições que deixam vestígios de sua própria história.
Processo político	Sem regras para ordenar, não pode chegar ao interesse público; as regras para sequência de votos do congresso, fragmentação em jurisdições, etc. influenciam os resultados.	Processos inter/intraorganizacionais definem os resultados; esforços por alcançar uma reorganização administrativa e implementação política.	Processo político estruturado por constituições e instituições políticas, estruturas estatais, relações grupais de interesse estatal, redes políticas, contingências de temporalidade.
Atores	Racional	Limitado cognitivamente	Autorreflexivo (normas sociais, culturais e históricas).
Poder	Capacidade de atuar unilateralmente.	Depende do lugar ocupado na hierarquia organizacional.	Depende do reconhecimento pelo Estado, acesso à tomada de decisões, representação política e construções mentais.
Mecanismos institucionais	Estruturação de opções mediante regras.	Estruturação de opções e cálculos de interesses mediante procedimentos, rotinas e normas.	Estruturação de opções, cálculos de interesses e formação de metas através de regras, normas e ideias.

Fonte: adaptado de IMMERGUT (2006).

Para terminar esse tópico, vale ressaltar que o novo institucionalismo propõe leituras diversas da vida política, apresentando cada uma delas vantagens e desvantagens. Embora Hall e Taylor (2003) sugiram que em vez de priorizar apenas um enfoque sejam privilegiados os possíveis intercâmbios entre essas distintas vertentes, tentando dialogar com as diferentes contribuições que cada ponto de vista possui, o presente estudo adotou alguns conceitos da perspectiva histórica do neoinstitucionalismo por entender que esta oferece potenciais explicações para se analisar a história prévia da política habitacional de interesse social em Porto Alegre, o legado constituído pelas lutas de forças sociais e/ou do Estado que levou à formação dos conselhos, as articulações e os conflitos entre as IPs, entre outros elementos (FUKS; PERISSINOTO, 2006; CÔRTEZ, 2009).

A partir do que foi apresentado nesse capítulo, depreende-se que as abordagens neoinstitucionais contribuem para o entendimento das instituições participativas. O novo institucionalismo para a análise das IPs é adotado nessa tese porque considera que, para além da filiação teórica a uma ou outra corrente – escolha racional, sociológico e histórico –, as vertentes auxiliam na compreensão da forma como atores agem dentro das instituições, seja por um cálculo estratégico, seja pela visão de mundo que a organização lhe oferece, ou ainda na percepção da trajetória percorrida pelas instituições, a partir de sua dimensão temporal.

O neoinstitucionalismo é um referencial teórico que oferece possibilidades interessantes para o estudo das IPs, uma vez que permite analisar as instituições como “[...] regras explícitas e, principalmente, implícitas, que regulam o funcionamento de fóruns participativos ao produzirem incentivos e constrangimentos à participação de atores [...]” (CÔRTEZ, 2009, p. 113). Mesmo que as ações dos atores dentro das instituições sejam condicionadas pela maximização de interesses, pelas normas e convenções culturais e por legados históricos institucionais, as instituições podem afetar seus modos de ação e organização, determinando os resultados das políticas públicas.

Para analisar a complexidade e a dinâmica dos campos de investigação em questão, será utilizado o aporte da vertente histórica do neoinstitucionalismo. Uma vez que o objeto empírico dessa tese está relacionado à análise do arranjo institucional participativo relacionado à habitação popular em Porto Alegre, as noções teóricas que auxiliarão na investigação aqui realizada são a trajetória percorrida ou dependência da trajetória (*path dependence*) das instituições participativas (COMATHAB, CMDUA e COP), o momento crítico experimentado por elas e as relações de poder que se formam dentro do arranjo institucional da área, os quais serão vistos nos Capítulos III e IV desta tese.

CAPÍTULO II

AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO BRASIL

2.1 O conceito de instituições participativas

As instituições participativas no Brasil têm atualmente importância inegável na realidade dos governos, na medida em que vêm se disseminando desde o lançamento de suas bases legais em 1988, e têm sido integradas gradual e organicamente ao processo de concepção, execução e controle de políticas públicas, quer através da estruturação de sistemas nacionais de políticas públicas, quer mediante a vinculação de instituições participativas a mecanismos regulares e estáveis de financiamento. Face o desenvolvimento do processo de participação no Brasil e a sua institucionalização, observados nas últimas duas décadas, pode-se falar na existência de um sistema participativo, dotado de formas normativas e organizacionais desenhadas para promoverem a participação dos cidadãos nas decisões sobre políticas (LOPEZ; PIRES, 2010).

É sabido que existem hoje no Brasil milhares de instituições que utilizam a participação social de alguma maneira. Estas instituições, segundo os autores, estão localizadas nos distintos níveis de governo (nacional, estadual e local), nas diferentes políticas públicas (saúde, assistência social, políticas urbanas e meio ambiente, etc.) e em diferentes contextos políticos e regionais – cidades governadas por partidos de esquerda, como o Partido dos Trabalhadores (PT), e cidades governadas por coalizões de tipos deferentes.

As inovações institucionais – os orçamentos participativos, os conselhos gestores de políticas públicas, as conferências e os planos diretores municipais – mais significativas experimentadas pela democracia brasileira nos últimos anos tiveram distintas trajetórias. Como destaca Borba (2011), os OPs surgiram e se

expandiram a partir da ascensão eleitoral do Partido dos Trabalhadores (PT), já os conselhos de políticas públicas, as conferências e os planos diretores surgiram como produto de legislação, garantidos pela Constituição Federal de 1988 e outros dispositivos legais.

Inicialmente, destaca o autor, a literatura dedicada ao estudo dessas inovações institucionais se concentrava em investigar essas experiências no escopo de uma “singularidade institucional”, isto é, os focos eram os estudos de caso ou estudos comparados, no campo de ação de uma mesma instituição. Mais recentemente, assiste-se a um segundo movimento direcionado a comparar instituições diferentes, seja sem a preocupação em definir um conceito unificador para elas, a exemplo da análise de Lüchmann e Borba (2007), seja fazendo uso do conceito de instituições participativas (IPs), como é o caso das análises de Avritzer (2008) e Pires e Vaz (2010).

No caso das IPs, um dos primeiros esforços em delimitar o conceito encontra-se em Avritzer (2008), para quem a teoria democrática da segunda metade do século XX operou com um conceito bastante limitado de instituições políticas. Segundo o autor, o elemento central da institucionalidade esteve concentrado na existência de uma legislação formal sobre o funcionamento das instituições. Convencionalmente, as instituições referem-se a entidades estatais (tribunais, assembleias legislativas, burocracias), assim como a regras (constituições, leis, regulamentos) que estruturam a ação social e política (HELMKE; LEVITSKI, 2006). Avritzer (2008) lembra que embora se admita a presença de regras informais no interior das instituições políticas, a literatura sobre o tema se concentrou, de modo predominante, em regras informais no interior de instituições políticas formal ou legalmente constituídas. A esta literatura, o autor tece duas críticas:

[...] a primeira crítica diz respeito ao fato de um conjunto de instituições participativas no Brasil não estão nem formal nem legalmente constituídas e, no entanto, pautam um conjunto de comportamentos e expectativas importantes dos atores sociais (AVRITZER, 2009, no prelo). A segunda crítica está relacionada à própria abrangência do conceito de instituição política que, via de regra, não trata das práticas participativas, mas apenas das instituições resultantes do processo de autorização da representação (PITKIN, 1967). Implicitamente, ao excluir as formas de participação do *hall* das instituições, esta literatura continua operando com uma oposição entre participação e institucionalização (HUNTINGTON, 1969) que há muito tempo não é capaz de gerar um entendimento adequado do fenômeno da participação (AVRITZER, 2008, p. 45).

O conceito de instituições participativas surge então como contraposição ao reducionismo identificado pelo autor na noção formal de instituição. Assim, as instituições participativas podem ser conceituadas como espaços em que é possível que cidadãos e/ou associações da sociedade civil deliberem acerca dos resultados do processo de tomada de decisões políticas (AVRITZER, 2008).

Côrtes (2011) destaca que o conceito de instituições participativas se refere a mecanismos de participação criados por legislação, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas dos governos que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a gestão pública, tanto direta quanto indiretamente através de representantes, como ocorre frequentemente. Para a autora, as IPs são denominadas como tal pelo fato de que não se constituem em experiências eventuais de participação em projetos ou programas governamentais ou de organizações da sociedade civil ou do mercado. Ao contrário, estão instituídas como elementos característicos da gestão pública no Brasil e se distinguem das formas de participação eleitoral, típicas das democracias liberais, ao permitir a representação de interesses e a expressão de preferências ao longo de legislaturas, entre os períodos eleitorais.

Instituições participativas como conselhos gestores de políticas públicas, conferências, participação cidadã na definição do orçamento público, entre outros, nos três níveis de governo (municipal, estadual e federal), permitem a incorporação de uma dimensão até então ausente da democracia representativa: processos deliberativos que transcendem os momentos eleitorais e propiciam alternativas de inclusão dos interesses dos grupos organizados no cotidiano da esfera política, fomentando, paralelamente, a organização política destes grupos e criando novas formas de mediação representativa entre Estado e sociedade (LOPEZ; PIRES, 2010).

Como afirmam os autores, as IPs são formas de participação política e que são consideradas como instituições por envolverem um conjunto de regras que regem a atividade social e política, tal qual instituições políticas mais tradicionais (eleições, casas legislativas, legislatura, sistema legal, etc.). Além disso, instituições participativas, por meio de suas instâncias representativas ou combinadas com forma diretas – formalmente organizadas e ligadas a estruturas estatais –, proporcionam a vocalização de demandas, discussão pública e formação de acordos

a partir da contribuição de cidadãos e grupos organizados da sociedade (LOPEZ; PIRES, 2010).

Em termos de sua função, as IPs têm como objetivo principal melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pelo Estado (WAMPLER, 2011). Embora boa parte da literatura sobre teoria democrática contemporânea tenha sido erigida, nos últimos anos, a partir da hipótese de que o aumento das formas de participação política tem papel importante no aprofundamento de regimes democráticos, as formas pelas quais as instituições participativas podem cumprir sua função são múltiplas: i) atuar na formação de cidadãos mais capacitados para ação política e coletiva; ii) estimular a formação e a ativação de novos atores na sociedade civil; iii) contribuir para maior transparência, racionalidade e eficiência da administração pública; iv) direcionar políticas públicas ao cumprimento de funções distributivas e inclusivas; e v) contribuir para a formação de novas elites políticas (AVRITZER, 2011).

Na próxima seção, será analisada uma dimensão significativa relacionada às instituições, qual seja, sua configuração. Tendo um papel relevante para o entendimento das instituições, principalmente as ligadas ao mundo político, o desenho institucional tanto pode revelar que as instituições seriam fundamentais para se alcançar os valores democráticos, quanto mostrar que questões vinculadas às regras, princípios, critérios, etc. seriam determinantes para o êxito ou não das instituições. Parte-se da ideia de que o formato institucional das experiências participativas influencia o envolvimento político dos atores dentro e fora das instituições, constituindo-se em um fator relevante quando se analisa estas.

2.2 O desenho institucional das experiências participativas

Como destaca Lüchmann (2009), a dimensão institucional ao ser inserida nas pesquisas referentes às experiências participativas pode mostrar: i) a importância das instituições na organização das diferentes atividades sociais, dado que apresentam um considerável caráter de estabilidade ao longo do tempo; ii) como as instituições podem regular, modelar e/ou impactar os comportamentos dos atores; iii) de que maneira as instituições se relacionam com a questão da cultura, sendo elas influenciadas também pelas mudanças provenientes das correlações de interesses e forças sociais. Desse modo, pode-se dizer que o desenho institucional

se torna relevante para a promoção de instâncias de participação nas democracias contemporâneas.

Partindo da premissa de que os desenhos institucionais não são neutros, as escolhas e as variações deles podem influenciar diretamente os resultados da participação. Assim, o desenho institucional pode apontar quem está participando, quais assuntos são debatidos nas reuniões, como as discussões são feitas, com que frequência os participantes se reúnem para discutir sobre os assuntos, o porquê das escolhas de determinados temas, o empoderamento dos atores que participam e o monitoramento de questões relativas à discussão pública (FARIA; RIBEIRO, 2011; FUNG, 2004). De acordo com Fung (2004), as consequências de um desenho institucional democrático contribuem para analisar as seguintes dimensões:

- a) *Caráter da participação e da deliberação*: verifica a quantidade de participação, seu viés e a qualidade da deliberação.
- b) *Aferição da informação e transformação individual*: avalia a capacidade de informação dada aos representantes e aos cidadãos, bem como o fomento de habilidades democráticas.
- c) *Controle popular e desempenho do Estado*: investiga a relação entre a participação da sociedade e o Estado por meio da *accountability* oficial, a justiça das políticas e sua eficácia.
- d) *Efeitos políticos*: mostra a capacidade de mobilização e organização dos cidadãos.

Teoricamente, o desenho institucional pode ser mais democrático ao se relacionar com três aspectos: cultivo de habilidades necessárias à participação; motivação à participação; canais participativos de *input* (MARQUES, 2010). Desse modo, um desenho que viabilize a inclusão política dos cidadãos envolve a noção de que eles necessitam cultivar habilidades necessárias à participação, isto é, elementos relacionados à disponibilidade de informação política de qualidade e ao desenvolvimento de educação formal, acrescidos de motivação para participar, a qual se vincula à satisfação, à confiança nas instituições, e à convicção de que a

participação será considerada e que poderá fazer a diferença, considerando ainda os canais de *input* adequados para intervirem nos assuntos públicos, tais como fóruns participativos, pesquisas de opinião, audiências públicas, etc.

Quanto ao primeiro aspecto, desenho institucional e o cultivo de habilidades necessárias à participação, o autor frisa que não há dúvidas acerca da importância da aquisição de habilidades e de informação política de qualidade para que se participe de maneira adequada. Ainda que seja um requisito tão importante, Marques (2010) destaca que, na dinâmica institucional resultante das articulações entre Estado e sociedade, os cidadãos e/ou representantes da sociedade civil em fóruns participativos estão longe de alcançar um nível minimamente aceitável de informação para uma participação política consistente e efetiva. Portanto, o desenho institucional de experiências participativas precisa, então, projetar de modo cauteloso a forma pela qual se dará a prestação de informação política, que deve ter entre suas características qualidade, quantidade, pluralidade e neutralidade.

No tocante ao segundo aspecto, desenho institucional e motivação à participação, o autor indica que, mesmo com a existência de determinados dispositivos de participação, a esfera civil, em muitas ocasiões, não tem interesse em participar, o que confirma um diagnóstico tradicional de desconfiança, apatia ou insatisfação com as instituições estatais, especialmente no caso brasileiro. Dentre as providências mais importantes para se ganhar a confiança dos cidadãos e associações da sociedade civil está a demonstração de que as ferramentas participativas geram resultados efetivos e a confirmação de que o Estado considera as contribuições a ele encaminhadas. Estas providências tendem, ao longo do tempo, a solidificar um sentimento de respeito e credibilidade por parte dos cidadãos em relação às instituições políticas e suas iniciativas.

Relativamente ao terceiro aspecto, desenho institucional e as características dos canais participativos de *input*, Marques (2010) frisa que há ferramentas de diferentes naturezas a permitirem graus variados de influência e de exercício do poder político. Existem mecanismos de participação que operam mais no sentido de auxiliar no debate e na consideração de razões (como as audiências públicas), enquanto outros se inclinam, decisivamente, a conferir poder de decisão sobre uma questão determinada (o orçamento participativo, por exemplo). Nestes termos, uma vez que as condições gerais (como um ambiente informacional consistente e a motivação para envolvimento político) foram criadas, é preciso pensar sobre os

canais mais adequados para receber, conduzir e processar as contribuições oriundas da sociedade civil.

Para além desses aspectos, deve-se atentar para o fato de que a configuração do desenho institucional não é uma tarefa puramente administrativa ou técnica, mas que, na verdade, carrega fortes componentes políticos. Ou seja, é preciso considerar a força de interesses políticos quando da formatação destes mecanismos, bem como as resistências quanto, por exemplo, ao compartilhamento de poder por parte dos representantes. Nesse sentido, tratar da questão do desenho institucional significa pensá-lo a partir de uma dupla perspectiva, uma vez que, se, por um lado, as instituições são resultantes de articulações e forças sociopolíticas, por outro lado, apresentam um caráter (mais ou menos) impositivo no sentido de impactar relações sociais (MARQUES, 2010; LÜCHMANN, 2007).

Uma dimensão também importante nas análises sobre o desenho institucional das experiências participativas diz respeito aos condicionantes endógenos à dinâmica das IPs. Segundo Cunha et al. (2011), as regras e os procedimentos importam para a qualidade das práticas participativas e deliberativas dentro das IPs em geral, e dos conselhos, em específico. A dimensão institucional tornou-se relevante nas discussões sobre essas instituições, visto que se verificou que incide na “[...] efetividade, na equidade e na extensão da participação no interior das mesmas, oferecendo parâmetros para a sua atuação” (CUNHA et al., 2011, p. 307). Através do desenho institucional adotado, pode-se antever as possibilidades inclusivas geradas para os atores dentro desses espaços.

Como ressaltam as autoras, a análise sobre regras e procedimentos se justifica em função de que: i) essas instituições têm proliferado com a promessa de ampliar as chances de vocalização e decisão nas políticas públicas às quais elas se vinculam; ii) o debate sobre os procedimentos que possibilitarão tal inclusão, ainda que muito presente nas pesquisas sobre os conselhos, tem merecido pouca atenção na literatura própria a esse campo de pesquisa, tal como assinala Coelho (2004). Assim, os estudos sobre desenho institucional têm buscado identificar as variáveis que influenciam o desempenho democrático e inclusivo dessas novas instituições. Elementos importantes a serem salientados nas IPs, tais como quem participa, como são recrutados, que temas discutem e decidem, quando o fazem e com que recorrência, podem todos vir a ser controlados pelo desenho, impactando

significativamente o processo participativo e deliberativo que ocorre no interior dessas instituições.

À análise do desenho institucional, deve-se acrescentar o exame das variáveis contextuais e políticas que conformam essas instituições. Quanto as primeiras, é necessário verificar os contextos em que essas IPs vigoram, as condições financeiras e administrativas do local onde elas são criadas, a natureza das políticas públicas ligadas a elas e os dados relativos ao associativismo civil. A respeito das segundas, torna-se significativo investigar a “[...] constelação das forças sociais e políticas, ou seja, o exercício de poder pelas elites políticas e econômicas [...]”, pois esta parece, no caso do Brasil, “[...] determinar de forma bem mais decisiva os rumos do País do que quaisquer arranjos, independentemente do quão institucionalizados estes sejam [...]” (FREY, 2000, p. 37).

Um limite a ser ressaltado nos estudos sobre os desenhos institucionais é o seu tratamento “reificado”, como se as IPs constituíssem um “objeto” dotado de características próprias, “geradoras de um padrão de funcionamento e de produção de resultados semelhantes” (SILVA, 2011, p. 235). Mesmo sem desconsiderar que os condicionamentos institucionais – estabelecidos em regras legais e procedimentos formalizados – influenciam na forma como as IPs se estruturam e atuam, é necessário, como aponta o autor, considerar o fato de que o funcionamento e os resultados dessas instituições são parte de um processo político que ocorre interna e externamente às mesmas e que envolve, portanto, uma multiplicidade de atores e arenas.

Para Silva (2011), uma efetiva avaliação das IPs implica, de uma parte, analisar como os diversos atores (societais, estatais, do mercado) politicamente relevantes em cada contexto se relacionam com tais instituições. Diante das configurações mais ou menos distintas das políticas públicas em cada setor de política e/ou nível de governo, é possível que sejam constatadas variações significativas na posição ocupada pelas IPs no contexto examinado. Tais variações são importantes para avaliar como as IPs funcionam e que tipos de resultados produzem. De outra parte, interessa também analisar qual a posição que as instituições participativas ocupam na relação com outras esferas (institucionalizadas ou não) nas quais se desenvolve o processo das políticas públicas. Esse exame mais contextual é essencial para a identificação de quais os resultados as

experiências são capazes de produzir, passo significativo para a realização de uma análise mais realista das mesmas.

A próxima seção apresentará um breve panorama das IPs no Brasil, mostrando seu início após a redemocratização do País, alguns questionamentos presentes na literatura em relação aos seus resultados, bem como as dificuldades em sua implementação. Ao final da seção, são abordados estudos e pesquisas empíricas realizadas sobre as instituições participativas brasileiras.

2.3 As instituições participativas no Brasil: as conferências, os comitês de bacia hidrográfica, os conselhos gestores de políticas públicas e os orçamentos participativos

A criação de espaços de participação é fenômeno recente e de grandes proporções no Brasil. É visível a ampliação da participação, impulsionada, em especial, pelas múltiplas formas de organização coletiva e pela inclusão de novos atores nas decisões públicas. Nesse sentido, a gestão pública que oportuniza o envolvimento de cidadãos em processos de decisão é acontecimento peculiar. Esta peculiaridade resultou em uma diversidade de mecanismos de participação (conferências, comitês de bacias hidrográficas, conselhos de gestão de políticas públicas e orçamentos participativos) impulsionados pela Constituição Federal de 1988 (SOUZA, 2011). Estes espaços participativos são abordados na sequência.

2.3.1 As conferências

As *conferências* são espaços amplos e democráticos de discussão das políticas. Sua principal característica é reunir governo e sociedade civil organizada para debater e decidir as prioridades nas políticas públicas nos próximos anos (TEIXEIRA et al., 2005). Nos processos conferencistas, segundo Côrtes (2011), a participação se dá, predominantemente, através de representantes, atuando em reuniões deliberativas, sendo que somente no nível municipal há participação direta dos cidadãos. Mesmo assim, nas cidades maiores, isso ocorre apenas nos distritos. Nas reuniões que congregam cidadãos que participam diretamente são escolhidos representantes para os níveis superiores do processo – municipal e estadual.

Foi na década de 1990 que as conferências nacionais se institucionalizaram em diversas áreas de políticas públicas. Diferem de outras conferências setoriais tradicionais, porque, em vez de serem reuniões de *experts* para apresentação de recomendações aos governos, reúnem atores estatais e societários com interesses e propostas para a área. Os processos conferencistas podem se constituir como a grande conferência setorial nacional – de assistência social, de saúde, das cidades, da cultura, de educação, por exemplo – ou como conferências temáticas, subsetoriais – tais como, conferências de saúde mental, de saúde da mulher, de saúde bucal ou de vigilância em saúde (CÔRTEZ, 2011).

Como destacam Teixeira et al. (2005), a realização de uma conferência não é algo isolado, mas é parte de um processo amplo de diálogo e democratização da gestão pública. Deve estar ligada a outros instrumentos de participação, como conselhos municipais, audiências públicas, referendos e plebiscitos. Também podem ter objetivos específicos distintos, dependendo das necessidades existentes em cada local, bem como podem ser utilizadas para planejar, implementar e avaliar diversas questões. A diretriz de todas as conferências, em quaisquer níveis de governo, deve ser assegurar ampla participação da sociedade na elaboração das políticas.

As conferências têm caráter eventual, contrastando com a regularidade e a frequência com que se realizam as reuniões de conselhos de políticas públicas ou de orçamentos participativos. Seu funcionamento é regulado por legislação federal e por resoluções administrativas, geralmente, ministeriais, porém regras complementares relativas à composição e à dinâmica de trabalho das conferências são refeitas por ocasião de cada evento. Variações nas regras de funcionamento das conferências e as diferenças encontradas na comparação entre seus relatórios finais, tanto em relação às resoluções como no que diz respeito ao instrumental conceitual – que informa as interpretações sobre a situação de cada área, problemas, e possíveis soluções –, resultam de mudanças macropolíticas e da orientação ideológica dos governos (CÔRTEZ, 2011).

Como aponta a autora, as conferências se caracterizam por produzir decisões após discussões que, em muitos casos, levam a votações. Mesmo que suas deliberações não resultem em políticas que de fato venham a ser implementadas, elas participam da formação da agenda de debates setorial que predominará nos anos subsequentes à sua realização. Constituem-se como arenas

democráticas e temporárias de debates, que favorecem a explicitação de demandas sociais locais. São mecanismos eficazes de canalização de demandas sociais e de avaliação da situação de serviços públicos, especialmente na etapa municipal.

Sua função está relacionada a subsidiar o planejamento de diferentes áreas como política de desenvolvimento urbano, saúde, desenvolvimento econômico, educação, assistência social, dentre outras, ou, ainda, para desenvolver o Plano Plurianual (TEIXEIRA et al., 2005). Independentemente da área à qual estejam relacionadas, têm algumas características em comum:

- a) definir princípios e diretrizes das políticas setoriais: os participantes da conferência devem traçar um plano estratégico para o setor, definindo as prioridades da secretaria para os próximos anos;
- b) avaliar programas em andamento, identificar problemas e propor mudanças, para garantir o acesso universal aos direitos sociais;
- c) dar voz e voto aos vários segmentos que compõem a sociedade e que pensam o tema em questão;
- d) discutir e deliberar sobre os conselhos no que se refere a formas de participação, composição, proposição da natureza e de novas atribuições. Os delegados das conferências também podem indicar os membros titulares e suplentes, opinar sobre sua estrutura e funcionamento e recomendar a formação de comitês técnicos;
- e) avaliar e propor instrumentos de participação popular na concretização de diretrizes e na discussão orçamentária.

2.3.2 Os comitês de bacia hidrográfica

Os *comitês de bacia hidrográfica* vêm sendo criados no âmbito de legislação estadual e nacional no Brasil, desde o início dos anos 1990. Essas arenas deliberativas incluem representantes de órgãos estatais, municípios, organizações da sociedade civil e empresas privadas e públicas que captam água dos rios e outros corpos d'água. No Brasil, os avanços mais importantes com relação às

preocupações relativas à água ocorreram, especialmente, em termos de legislações específicas para o setor, como a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (ABERS; KECK, 2008).

Conforme explicita Quermes (2006), os comitês de bacia hidrográfica têm como objetivo a gestão participativa e descentralizada dos recursos hídricos em um território, por meio da implementação dos instrumentos técnicos de gestão, da negociação de conflitos e da promoção dos usos múltiplos da água. Os comitês devem respeitar a dominialidade das águas, integrar as ações de todos os governos, seja no âmbito dos municípios, dos estados ou da União, propiciar o respeito aos diversos ecossistemas naturais, promover a conservação e recuperação dos corpos d'água e garantir a utilização racional e sustentável dos recursos hídricos. Dentre suas principais competências destacam-se:

- a) arbitrar os conflitos relacionados aos recursos hídricos naquela bacia hidrográfica;
- b) aprovar os planos de recursos hídricos;
- c) acompanhar a execução do plano e sugerir as providências necessárias para o cumprimento de suas metas;
- d) estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados;
- e) definir os investimentos a serem implementados com a aplicação dos recursos da cobrança.

Semelhantemente, aos conselhos de políticas públicas, os representantes do governo em diversos comitês não reconhecem a representação da sociedade civil ou mesmo dos usuários por não terem um amplo conhecimento técnico. Em relação ao conhecimento técnico como fator de desqualificação da intervenção da sociedade civil, as questões discutidas nos comitês ganham um caráter técnico para dificultar o entendimento e a intervenção da sociedade civil. Ademais, a atuação dos comitês tem demonstrado algumas dificuldades, a exemplo da falta de informações

sobre a bacia, por parte de seus membros, a ausência de recursos para a recuperação das bacias, a falta de capacitação para os próprios membros dos comitês e a falta de pessoal qualificado em recursos hídricos para suprir a demanda dos comitês (QUERMES, 2006; RAMOS, 2005).

Além disso, os comitês de bacia hidrográfica no Brasil são marcados por problemas quanto à representatividade dos participantes (FONSECA, 2011). Um exemplo disso pode ser observado na análise de Dino (2003) sobre o comitê da sub-bacia hidrográfica do rio Paracatu, o qual foi criado por determinação do Plano Diretor no município de Paracatu, em Minas Gerais. A autora observa que a constituição e o funcionamento do comitê foram pautados por concepções e relações clientelistas e regionalistas. Na verdade, infere Dino (2003), o comitê se constituía em um espaço de lutas políticas internas às elites dominantes e boa parte da população se via excluída do processo.

Abers e Keck (2004) também relatam que muitos comitês de bacia, criados em tempos recentes, raramente se reúnem, à espera da implementação efetiva do sistema. Em outros casos, em vez de seguirem o modelo proposto nas leis, os comitês se transformaram em organizações muito semelhantes às ONGs. Outros ainda são caracterizados pela intervenção significativa de financiadores externos, tal é o caso dos comitês de bacia no Nordeste, onde o Banco Mundial se tornou o principal interlocutor de todos os atores envolvidos.

No processo de implementação dos comitês de bacia no Brasil, as autoras lembram que embora novos marcos institucionais e decisórios possam ser criados por via legal, sua implantação e funcionamento envolvem processos sociopolíticos, através dos quais indivíduos e organizações enfrentam a tarefa de tornar mandatos legais em realidade. Quando esses processos envolvem a interação de representantes de grupos desconectados entre si e a realocação de competências de órgãos estatais existentes, é crucial a construção de capacidade político-institucional. Segundo elas, essa condição tem sido ignorada por grupos técnicos responsáveis pelo desenho e implementação da reforma do sistema de gestão das águas.

2.3.3 Os conselhos gestores de políticas públicas

Os *conselhos gestores de políticas públicas* (CGPPs) se proliferaram no Brasil nos anos 1990, mas sua origem na vida política remonta a conselhos notáveis existentes ao longo da história, a exemplo da “[...] Comuna de Paris, os conselhos dos soviets russos, os conselhos operários de Turim – estudados por Gramsci, alguns conselhos na Alemanha nos anos 20 deste século, conselhos na antiga Iugoslávia – nos anos 50, conselhos atuais na democracia americana” (GOHN, 2001, p. 175). Como meio de exercício democrático, afirma a autora, os conselhos foram importantes para as diferentes posições políticas, a exemplo das liberais e das de esquerda. Para os de tendência liberal, os conselhos são concebidos como mecanismos de colaboração, enquanto para os de tendência de esquerda, estes são pensados como possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder.

No Brasil, os CGPPs guardam similaridades com os conselhos populares da década de 1980, os quais foram propostos por setores da esquerda ou de oposição à ditadura militar. Dentre os conselhos populares mais relevantes desse período, pode-se citar aqueles que lutavam pelo acesso e melhoria da qualidade da infraestrutura e serviços urbanos, além de melhores condições de vida nas cidades (GOHN, 2001). Em parte, o substrato desses conselhos surge, nos anos 1970, a partir de novas formas de luta que passam a existir nos bairros e vilas das grandes cidades, assim como dos diferentes modos de organização resultantes da capacidade de articulação dos moradores e trabalhadores pobres pelo direito à cidadania, mais especificamente, as demandas em torno da regularização dos loteamentos clandestinos e do fornecimento de serviços públicos tais como água, transporte, creches, postos de saúde, etc. (PAOLI, 1991; GOHN, 1991; JACOBI, 1983; SADER, 1988).

Com a Constituição Federal de 1988, os conselhos tornam-se instrumentos de expressão, representação e participação da população, passando a estar mais presentes na estrutura político-institucional brasileira (GOHN, 2001). Nessa época, vale registrar também que as instâncias locais começam a ser valorizadas devido ao estabelecimento de uma estrutura federativa nova no País, a qual favoreceu a descentralização político-administrativa e de recursos em favor dos estados e municípios. Uma característica, em geral, presente nos processos de

descentralização em diversas áreas de política pública no Brasil, como a de saúde, a de educação, a de assistência social, entre outras, estava relacionada à transferência de recursos financeiros do âmbito federal para as esferas subnacionais de governo, cujo objetivo era a criação de fóruns de participação em nível federal, estadual e municipal na gestão pública (FEDOZZI, 2009; AVRITZER; PEREIRA 2005; CORTÊS, 2004).

A partir de 1996, ressalta Gohn (2001), os municípios são incumbidos de criar conselhos para o recebimento de recursos destinados às políticas públicas. Essa prerrogativa explica porque boa parte dos conselhos municipais tenha surgido após esse ano. Nos municípios, as áreas básicas dos conselhos gestores são educação, assistência social, saúde, habitação, criança e adolescentes, tendo estes, ainda, caráter deliberativo e também consultivo no que se refere ao processo de tomada de decisões de cada política. Ainda que as legislações municipais incluam os conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa, diversos estudos têm sublinhado a natureza somente consultiva dos conselhos, limitando seu campo de ação à opinião, à consulta e ao aconselhamento, sem poder decisório ou deliberativo.

Independentemente das distintas limitações, a maior parte das pesquisas sobre os conselhos tem se debruçado sobre questões como: Quais são as condições necessárias para que os conselhos incidam na democratização das políticas? Qual o peso da atuação dos conselhos na modificação das políticas públicas? Qual o papel dos diferentes atores no interior desses espaços? Quais as dinâmicas que favorecem e/ou dificultam o avanço no potencial de ação dos conselhos? (PONTUAL, 2008). De um modo geral, como frisa Gohn (2001), os questionamentos feitos nesses estudos têm apontado para as seguintes dificuldades:

- a) tensão entre universalização das políticas e ênfase na focalização das políticas dos conselhos;
- b) fraca participação dos representantes da sociedade civil e uma ausência de participação dos representantes do governo;

- c) necessidade de dar relevância a aspectos da institucionalidade dos conselhos;
- d) ideia de que os conselhos não podem ser considerados como substitutos da democracia representativa e tampouco como substitutos da participação em geral.

Em uma definição ampla, pode-se conceituar os conselhos gestores como espaços de articulação entre Estado, sociedade civil e mercado, com caráter deliberativo e consultivo de modo a influenciar as políticas públicas. Os conselhos são compostos, exclusivamente, por representantes, diferenciando-se dos orçamentos participativos, cuja composição articula modos de democracia direta e representativa. Nos conselhos existentes no Brasil, nas três instâncias do governo (federal, estadual e municipal), os representantes são eleitos e/ou indicados pelas entidades ou pela parcela da população que representam (CÔRTEZ; GUGLIANO, 2010). Além disso, sua existência é dada por determinações legais e normas administrativas colocadas em cada área para a qual foi criado, bem como por padrões históricos de organização político-administrativa e relações dos gestores públicos com os diversos grupos que fazem parte dos conselhos (CÔRTEZ, 2004).

Contrariamente aos orçamentos participativos, observam Abers e Keck (2008), em que a participação dos cidadãos se dá de forma direta, ao menos, nas assembleias, a participação nos conselhos é indireta. Os membros que fazem parte dos conselhos representam uma diversidade de segmentos sociais: grupos do setor privado; sindicatos de trabalhadores; órgãos estatais; associações civis; etc. Em geral, os que agem em nome do Estado podem deter até a metade dos assentos na composição total do conselho, sendo a seleção dos membros realizada de diversas maneiras. Um traço distintivo que aparece nos conselhos, dependendo da esfera governamental em que se situa, é que aqueles regidos por leis nacionais são obrigados a fazer eleições abertas, estando a cargo das organizações de cada categoria a escolha de seus representantes, ao passo que as IPs instituídas por leis locais permitem, com frequência, que o governo opte pelos membros considerados mais aptos a fazerem parte dos conselhos.

Cortês (2011) também assinala que as diferenças entre os tipos de conselhos são mais acentuadas do que entre os diversos tipos de OPs. As

variações, segundo a autora, estão associadas, em especial, ao arcabouço institucional de cada área, à cultura política e às tradições políticas de cada região ou cidade, e às orientações políticas e ideológicas de dirigentes municipais. Mesmo assim, o desenho institucional desses fóruns apresenta certas características em comum. Em contraste com os OPs, que são abertos a todos os cidadãos, os conselhos aglutinam participantes especializados em certas áreas de políticas públicas. Outra diferença apontada por ela é que os conselhos são altamente institucionalizados enquanto os OPs não o são.

Ainda conforme a autora, os conselhos fazem parte da estrutura administrativa das áreas de políticas públicas a que estão vinculados. Esse alto nível de institucionalização se expressa nas variações de conteúdo das agendas e nos distintos tipos de decisão que os conselhos tomam em cada área de política pública. Por exemplo, na área de trabalho e emprego os conselhos decidem sobre os tipos de cursos de qualificação profissional que serão financiados com recursos públicos, já na área de assistência social eles definem quais provedores privados de serviços assistenciais estão aptos, em conformidade com os critérios legais, a receber, ou continuar recebendo, recursos públicos. De fato, como frisa Côrtes (2011), as agendas dos conselhos, os assuntos sobre os quais estes têm poder para decidir, e o seu papel institucional são delineados por regras estabelecidas anteriormente e pelas necessidades criadas pelas características institucionais de cada área.

Em virtude das regras legais e administrativas, as linhas gerais da dinâmica de trabalho dos conselhos são determinadas por estas. Apesar de seu detalhamento ser definido de modo consensual ou ainda imposto pelos gestores, a estrutura geral não está aberta para discussão. Diferentemente dos OPs que estabelecem o que será discutido ao início de cada ano, nos conselhos a agenda está permanentemente aberta para as novas políticas, programas ou ações produzidas pelos gestores públicos. A maior parte dos conselhos possui encontros regulares, ainda que alguns deles, às vezes, nem realizem reuniões públicas. Até certo ponto, isso ocorre quando os líderes municipais criam conselhos com o objetivo estrito de obter recursos financeiros federais (CÔRTEZ, 2011).

No regimento interno de cada conselho, como destaca a autora, é estabelecido um núcleo diretivo, eleito pelos conselheiros. Um ponto que chama a atenção é o fato de que embora as autoridades governamentais não coordenem o fórum, elas têm forte influência sobre a formação de suas agendas. Parcialmente,

isso decorre em virtude de que os gestores podem ou não oferecer a estrutura material que viabiliza o bom funcionamento dos conselhos, contando alguns destes com apoio técnico e administrativo concedido pelos gestores municipais. Nas cidades maiores e nas capitais, mesmo que frequentemente as decisões sejam tomadas de maneira consensual, em muitos casos, as discussões levam a processos de votação. Desse modo, os conselhos são fóruns fortemente “[...] institucionalizados, organizados e regulados por regras legais e administrativas estabelecidas em cada área de política pública e seus participantes representam grupos de interesses específicos dessas áreas” (CÔRTEZ, 2011, p. 145).

2.3.4 Os orçamentos participativos

De acordo com Gugliano et al. (2008), os orçamentos participativos tornaram-se conhecidos em função, principalmente, dos casos de Porto Alegre e de Belo Horizonte que tiveram início em 1989 e em 1993, respectivamente. Ambas as experiências iniciam com a entrada do Partido dos Trabalhadores (PT) no Poder Executivo e permanecem em funcionamento até os dias de hoje, inclusive após a derrota, em 2004, em Porto Alegre, da coalizão de esquerda que o havia instituído. No entanto, antes destas cidades, registraram-se experiências de participação nos debates sobre os orçamentos públicos em cidades como Lages (1976-1981), e Santa Catarina; Vila Velha (1983-1986), em Goiás, e Pelotas (1984-1985), no Rio Grande do Sul.

Dada à diversidade de OPs no Brasil, cada experiência tem suas próprias características, apresentando diferenças em termos de escala, da população a ser envolvida e do território abrangido. Além disso, existem enormes variações em termos de cultura política e de tradições político-institucionais de cada localidade atingida. Entretanto, é possível identificar alguns elementos de seus desenhos institucionais que são recorrentes o bastante para que possam ser enquadrados como orçamentos participativos (CÔRTEZ; GUGLIANO, 2010). Conforme os autores, os elementos comuns que caracterizam as experiências brasileiras de orçamentos participativos se referem: i) a origem da iniciativa de criação dos fóruns; ii) aos tipos de participantes a serem envolvidos; iii) as questões que mais frequentemente entram em suas agendas para serem debatidas e decididas; e iv) aos aspectos mais gerais e recorrentes de sua dinâmica de funcionamento.

No que diz respeito ao formato dos OPs, Borba (2011) assinala que embora existam variações locais, as regras que estruturam a participação têm um formato piramidal, descentralizado, composto por: i) instâncias comunitárias autônomas, constituídas principalmente por organizações da sociedade civil de base regional que articulam a participação dos moradores e a escolha das prioridades das regiões (conselhos populares, associações de moradores, união de vilas etc.); ii) instâncias institucionais de participação, como as assembleias regionais/comunitárias, plenárias temáticas, fóruns; e iii) os espaços de representação popular, com funções de cogestão dos recursos públicos (exemplos são os Fóruns de Delegados e/ou Conselho do Orçamento Participativo).

Como observam Côrtes e Gugliano (2010), a dinâmica de funcionamento dos orçamentos participativos passa, diretamente, pela vontade política do Poder Executivo. Contudo, esta definição é, em geral, produto de um acordo entre a proposição inicial dos governantes e os representantes da sociedade civil envolvidos. Uma vez estabelecido o processo, os regimentos dos OPs permitem que os participantes possam redefinir as regras que orientam os trabalhos. Ao ser alcançado um acordo, a agenda de debates e o cronograma das atividades se transformam em informações públicas. Assim, os participantes, sejam potenciais, sejam os que se envolvem efetivamente com os orçamentos participativos, podem se preparar para os debates e acompanhar as decisões que são tomadas.

Quanto aos mecanismos de participação existentes nos orçamentos participativos, os autores afirmam que estes se dão de duas formas: direta e indireta. A participação direta aconteceria no nível dos bairros e das temáticas, no caso dos processos municipais. Já a participação indireta ocorreria, especialmente, na eleição de delegados e representantes em fóruns de coordenação dos processos participativos nos mais diferentes níveis. No Capítulo III, essa questão será aprofundada ao se analisar o funcionamento do OP de Porto Alegre e seu conselho.

Estruturalmente, os OPs operam por meio de assembleias regionais e temáticas em que se escolhem as prioridades de cada região e é feita a eleição dos representantes (delegados e conselheiros), os quais serão os responsáveis, juntamente com o Poder Executivo, por definir os investimentos para o município. Algo interessante salientado por Borba (2011) a respeito das estruturas dos OPs é o fato de que estão vinculadas à organização espacial das cidades, tomando como parâmetro de seu funcionamento o bairro ou a região. Tal formato acaba diminuindo

os custos de participação dos setores menos centrais na estrutura social, uma vez que respeita a principal dimensão organizativa dos setores populares, que é aquela de base territorial (associações comunitárias ou de moradores).

Para Côrtes e Gugliano (2010), os orçamentos participativos se constituem em um espaço público para o qual as restrições de acesso são relativamente pequenas e os cidadãos podem deliberar os problemas coletivos com alguma autonomia em relação aos governos. As deliberações, assim produzidas, são encaminhadas ao Estado com a expectativa de que venham a ser executadas em um espaço de tempo adequado. Embora, na prática, a dinâmica dos orçamentos participativos não seja tão virtuosa, inclusive porque a participação dos governos não ocorre a partir de uma posição simétrica à dos representantes da sociedade civil, mas, sim desde uma condição hierarquicamente superior, fundada no acesso diferenciado a diversos recursos de poder, isso não interfere no fato de que o OP é um espaço de incorporação de demandas e proposições dos diferentes atores que integram a sociedade civil, transferindo práticas e informações da esfera civil para o Estado.

Com o objetivo de sintetizar as características principais das duas principais instituições participativas no Brasil, isto é, os conselhos gestores e os orçamentos participativos, apresenta-se o Quadro 4.

Quadro 4 – Comparação das principais características dos CGPPs e dos OPs

Características	Tipo de IP	
	Conselhos de políticas públicas	Orçamentos participativos
Relação com os governos	Em geral, criados por regras legais e por atos administrativos nas três esferas federativas. Dependem do gestor municipal para o seu funcionamento e manutenção.	Criados pelo gestor municipal. Dependem dele para a definição de seu desenho institucional, para o seu funcionamento e manutenção.
Participantes	Tipos de participantes são estabelecidos por regras legais e administrativas federais; grupos sociais diretamente interessados na área de política pública à qual o conselho é afeto.	Potencialmente todos os cidadãos do município, mas a maior parte dos participantes provém de regiões urbanas pobres.

Quadro 4 – Comparação das principais características dos CGPPs e dos OPs
(continuação)

Questões em pauta	Tipo de agenda e as questões sobre as quais podem decidir são modelados pelas regras preestabelecidas e pelas necessidades da área de política pública à qual o conselho é afeto.	Orçamentárias referentes a gastos de capital e, por vezes, despesas correntes em todas as áreas de políticas públicas.
Regras de funcionamento	<p>Regras gerais são estabelecidas por lei ou normas administrativas federais, mas o do funcionamento do fórum é definido pelos regimentos internos de cada conselho. Agenda de debates depende da dinâmica política setorial, as ações dos gestores de cada área vão construindo as pautas.</p> <p>Predomina a participação indireta, através de representação. A maioria tem: encontros regulares; núcleos de coordenação formados por conselheiros; decisões por consenso, mas, por vezes, existem intensas discussões que podem levar a votações, especialmente nos conselhos municipais das cidades maiores e das capitais.</p>	Em geral, estabelecidas ao início de cada processo anual. Agenda de debates e cronograma de atividades publicizados ao início do processo. Combina participação direta e indireta. Sucessão de encontros: 1º estabelecem as regras de funcionamento, as prioridades e elegem delegados para os níveis superiores de decisão; 2º delegados de distritos decidem prioridades e, depois, verificam se o que foi acordado foi cumprido. Votações podem ser abertas para delegados ou mesmo para os eleitores. Direito à voz para expressar preferências.
Papel institucional	Arenas setoriais municipais em que diferentes interesses podem ser representados. Devido ao alto grau de institucionalização, seu papel institucional depende, em grande parte, da área de política pública a que estão afetos.	Incorporam as preferências dos cidadãos durante encontros desenhados para fixar prioridades de gastos. Arenas deliberativas que possibilitam que atores sociais transfiram práticas e informações da esfera social para a político-administrativa.

Fonte: adaptado de CÔRTEZ (2011).

2.4 A literatura sobre as instituições participativas brasileiras

Em geral, a literatura que trata do assunto das instituições participativas considera que esses fóruns democratizam a gestão governamental, tendo estes, por esse motivo, efeitos potencialmente democratizantes. Como assinalam Côrtes e Gugliano (2010), os estudos sobre os conselhos gestores e os orçamentos participativos podem ser divididos em dois grandes blocos. No primeiro, se situam aquelas pesquisas que se mostram cétricas quanto às possibilidades de que essas instituições participativas possam favorecer a democratização da gestão pública.

Nesse sentido, as IPs “[...] seriam arranjos neocorporativistas de representação de interesses, incorporando demandas por meio da ação dos grupos de interesse, organizações geralmente nucleadas em torno de pleitos particulares” (CÔRTEZ; GUGLIANO, 2010, p. 46). No segundo, se reúnem aquelas investigações que as apresenta como mecanismos capazes de estimular a democratização do Estado. Nessa perspectiva, as IPs seriam integrantes da arena pública propiciando a manifestação de interesses coletivos apresentados pela sociedade civil.

Autores, a exemplo de Vaz (2011), apresentam outro tipo de análise sobre as IPs, afirmando que estas se modificaram ao longo do tempo, podendo ser agrupadas em duas grandes fases de estudos. Na primeira, vinculada à tradição participacionista, as pesquisas buscavam enfatizar a relação entre o aumento e a ampliação das possibilidades de participação política e o aprofundamento da democracia (GOHN, 2001; DAGNINO, 2002). Nesse período, o enfoque dado aos processos participativos analisados tinham como inspiração as ideias de Macpherson (1981) e Pateman (1992), apontando para o aumento do número das IPs e o crescimento do número de participantes.

Ainda se relacionando a essa primeira grande fase de estudos, as pesquisas sobre as IPs salientam aspectos relacionados, por exemplo, à sua organização e à sua dinâmica de funcionamento. Nessas investigações, são relevantes variáveis como partido político, densidade associativa, engajamento do gestor, entre outras, que poderiam afetar as práticas participativas realizadas dentro dessas instituições e, conseqüentemente, a própria perspectiva de aprofundamento da democracia. Destacam-se, entre outros estudos nesse período, os estudos de Avritzer (2002), Wampler e Avritzer (2004) e Faria (2005).

Na segunda grande fase de estudos, ligada à vertente deliberativa, surgem as pesquisas que analisam as reais dificuldades de implementação e funcionamento das IPs, enfocando principalmente o processo deliberativo. De modo geral, as investigações neste período buscam verificar o debate e a influência das deliberações feitas dentro das instituições participativas e, por consequência, os resultados advindos disso no Estado e na vida social (COELHO, 2006; DAGNINO; TATAGIBA, 2007). A ideia presente nesses estudos visa analisar os canais de participação que seriam propícios à deliberação, os quais, por seu turno, teriam influência no sistema político. Nessa fase, o ponto central em termos teóricos está

relacionado às possibilidades de aplicação das concepções de Habermas (1997), cuja proposta dá importância à deliberação pública (LÜCHMANN, 2002).

Mais recentemente, o programa de pesquisa em torno das instituições participativas no Brasil, principalmente os conselhos, parece envolver o estudo de três grandes temas, quais sejam, o caráter deliberativo, o desenho institucional e a representatividade política. De modo geral, como frisa Vaz (2011), esses elementos têm sido relevantes para mostrar os possíveis resultados da participação política nessas instituições, bem como a influência delas no sistema político e na sociedade. Dada a importância desses elementos nos estudos sobre as IPs, esses temas serão brevemente analisados.

As pesquisas que investigam a natureza deliberativa das experiências participativas (FARIA, 2007; CUNHA; MARTINS, 2007; ALMEIDA; CUNHA, 2011) se atentam para o fato de que as IPs têm a função de “debater, decidir e controlar a política pública” à qual estão vinculadas, apresentando “[...] o potencial de propor e/ou alterar o formato e o conteúdo de políticas e, com isto, suas deliberações incidem diretamente sobre a (re)distribuição de recursos públicos” (ALMEIDA; CUNHA, 2011, p. 109). Portanto, esses estudos destacam, de forma mais profunda, o modo como a deliberação ocorre, quem participa desse processo, as maneiras em que os diferentes atores se inserem no debate, os principais temas que discutem e decidem, demonstrando o conteúdo e, principalmente, o alcance da deliberação. A análise em torno do caráter deliberativo das IPs permitiria, assim, avaliar em que medida essas instituições têm cumprido suas funções e objetivos quanto à deliberação sobre a política pública e ao controle público acerca das ações a ela relativas.

Como observam as autoras, os estudos que têm dado destaque ao caráter deliberativo das IPs mostram, por exemplo, que os conselhos gestores e os orçamentos participativos nem sempre são capazes de produzir um processo argumentativo e decisório marcado pelo debate, uma vez que isto depende da interação e combinação de variáveis e contextos sociopolíticos distintos a cada experiência, tais como o desenho institucional, o associativismo local e o projeto político do governo. Ademais, os estudos deliberativos produzidos atualmente parecem caminhar para expectativas mais realistas que incorporem a dimensão de poder e as assimetrias presentes nos espaços públicos, sem, no entanto, perder o

seu fôlego normativo ao se preocupar com as consequências das desigualdades para a legitimidade democrática.

As análises sobre o desenho institucional nas experiências participativas (CÔRTEZ, 2004; TATAGIBA, 2004; FARIA, 2007; FARIA; RIBEIRO, 2011) tendem a centralizar seu foco nas regras de funcionamento das IPs, considerando que elas podem, por um lado, identificar a presença ou não dos princípios que orientaram a criação dessas instituições e, por outro, potencializar sua realização, já que as normas e os procedimentos funcionam, de forma simultânea, como dinamizadores e limitadores da ação de diferentes atores e grupos que ali se apresentam (FARIA; RIBEIRO, 2011). Partindo dessas premissas, os estudos que enfatizam o desenho institucional mostram que as variáveis institucionais podem ter efeitos nas dinâmicas participativas, deliberativas e representativas dessas instituições.

Geralmente, as pesquisas sobre desenho institucional ressaltam as configurações e as regras específicas que formatam o funcionamento dos conselhos. A partir dessas configurações, é possível que haja maior ou menor democratização em relação aos processos decisórios, principalmente em virtude das regras e procedimentos que afetam o comportamento dos atores no interior das instituições (VAZ, 2011). Segundo aponta o autor, dimensões analíticas importantes surgem na análise do desenho institucional das IPs, quais sejam: i) o grau de institucionalização; ii) sua capacidade de inclusão e democratização da participação; iii) sua composição; iv) o formato dos processos decisórios.

Apesar do tema da representação política nas Ciências Sociais não ser novo, uma vez que inúmeras pesquisas sobre o assunto foram realizadas no âmbito da democracia representativa, acentuando, sobretudo, a representação dos partidos políticos, assim como a atuação de seus representantes, os estudos que têm abordado a representação política nas instituições participativas (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; GURZA LAVALLE; CASTELLO, 2008; ABERS; KECK, 2008; MIGUEL, 2003; 2005; 2010; LÜCHMANN, 2007; AVRITZER, 2007), tratam do “fenômeno da representação no interior da participação” (LÜCHMANN, 2007, p. 140).

Os conceitos de representação e participação têm sido estudados a partir de diferentes tradições teóricas nos modelos democráticos, os quais tendem a ser dicotomizados nos estudos analíticos acerca desses temas, trazendo um debate acirrado de orientações sobre os sentidos da política e da democracia nas

sociedades contemporâneas. Para além das tensões ou combinações entre representação e participação, as investigações realizadas acerca da representação política da sociedade civil mostram que as experiências participativas podem introduzir o uso de novos mecanismos e relações de representação que mostram distinções significativas com o modelo da democracia representativa, quer por combinarem mecanismos de representação com participação direta, quer por articularem participação com representação da sociedade civil. Ademais, a legitimidade e a qualidade da representação que realizam são dependentes do seu grau de articulação e organização (LÜCHMANN, 2007).

O argumento dado pelos que analisam a representatividade da sociedade civil nas IPs, por exemplo, repousa na ideia de que os momentos participativos da sociedade foram analisados, em sua grande maioria, sob a ótica do aumento da participação. Entretanto, conforme o envolvimento da sociedade civil nas políticas públicas criadas pelos governos ampliou, “um problema tornou-se inescapável” (AVRITZER, 2007, p. 443), isto é, o surgimento de novas formas de representação vinculadas à participação, as quais atualmente tem se tornado muito forte nas áreas de políticas públicas no mundo em desenvolvimento. Sob essas considerações, *representar*, nesse tipo de concepção, é a forma como os atores sociais exercem em experiências participativas, a apresentação de temas específicos e o fato de que alguns atores são eleitos com o intuito de exercerem o papel de representantes da sociedade civil (AVRITZER, 2007).

Ainda que essa pesquisa não tenha por objetivo examinar o produtivo debate acadêmico sobre a legitimidade da representação da sociedade civil exercida nas IPs, as pesquisas realizadas têm demonstrado uma série de dificuldades no que diz respeito à questão da representação, em especial nos conselhos (ABERS; KECK, 2008). Um primeiro ponto se relaciona ao fato de que os indivíduos que fazem parte dos conselhos podem não estar representando o conjunto da sociedade civil, especialmente aqueles menos favorecidos socioeconomicamente. Isto pode estar relacionado ao fato de que os conselhos, diferentemente dos orçamentos participativos, requerem níveis relativamente altos de escolaridade, dado que as políticas reguladoras envolvidas e os assuntos técnicos deliberados são complexos e, de modo frequente, só podem ser compreendidos por especialistas (SANTOS JR.; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004; FUKS, 2002).

Outra questão concernente à representação da sociedade civil nos conselhos diz respeito à fragilidade do vínculo entre os conselheiros e as entidades a que pertencem. Em geral, como sublinha Tatagiba (2002), os conselheiros encontram pouco respaldo e acompanhamento de suas ações por parte das entidades que representam, o que revela a debilidade dos laços entre representantes e representados. Em estudo sobre os conselhos gestores de políticas públicas, a autora identificou que as pautas dessas IPs nem sempre eram debatidas com as entidades, sendo que a posição destas não chegava ao conhecimento do conselho, de modo a influir nas deliberações. O que ocorre, conforme ela, é que as entidades, movimentos e ONGs designam ou elegem seus representantes, tendendo a se distanciar do cotidiano dos conselhos. Assim, os conselheiros emitem sua própria opinião acerca de dado assunto, consequência do seu acúmulo pessoal ou da aprovação às propostas discutidas no debate.

Um terceiro ponto apontado nos estudos sobre a representação nos conselhos é que os membros do governo acabam por controlar as agendas dos conselhos, diminuindo, por sua vez, a oportunidade de que os representantes da sociedade civil possam modificar o rumo das políticas públicas. Há também a questão de que os governos municipais, em geral, se opõem a conceder poder efetivo aos conselhos, mesmo quando estes têm a possibilidade de controle do processo decisório (ABERS; KECK, 2008). A respeito disso, Tatagiba (2002) frisa que a relação entre Estado e sociedade civil nos conselhos tem se dado em um contexto perpassado por referências autoritárias. O grande poder de controle governamental sobre os conselhos tem posto em xeque seu caráter deliberativo, pois dependem da importância que o projeto político do governo, em cada caso, concede à participação.

A questão da representação política no interior das instituições participativas é um tema que vem sendo estudado na agenda atual da investigação acadêmica. Trata-se de questão complexa não apenas nos conselhos gestores, mas também nos orçamentos participativos, em que a participação política direta tende a diminuir em meio a uma estrutura complexa e repleta de instâncias representativas.

Como uma primeira forma de aproximação do objeto empírico dessa tese, são apresentados, no capítulo seguinte, a trajetória das instituições participativas vinculada à luta por habitação popular em Porto Alegre, sendo contemplados ainda elementos relacionados à política habitacional de caráter social na cidade.

CAPÍTULO III

A TRAJETÓRIA DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS VINCULADA À HABITAÇÃO POPULAR EM PORTO ALEGRE

Neste capítulo é apresentada, de forma sintética, a trajetória histórica da participação em Porto Alegre, buscando mostrar a reivindicação por terra e habitação oriundas dos movimentos comunitários, a formação da Administração Popular em Porto Alegre no final dos anos 1980 e sua entrada no Poder Executivo municipal, a criação das instituições participativas e a relação existente entre estas. Como mencionado na introdução dessa investigação (PÓLIS, 2004; BAIERLE, 2007; PMPA, 2012a), as instituições que participam na gestão da política de habitação popular de Porto Alegre são:

- I. **Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação (COMATHAB):** torna possível que seus membros participem do planejamento, execução e fiscalização da política habitacional em Porto Alegre. Tem como prerrogativa legal propor, deliberar e fiscalizar diretrizes, planos e programas da política habitacional de interesse social do município.
- II. **Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA):** responsável por propor e formular políticas, planos e projetos na área urbana e ambiental da cidade, tendo ainda o encargo de examinar projetos de grandes empreendimentos propostos tanto pelo Executivo municipal quanto pela iniciativa privada.
- III. **Conselho do Orçamento Participativo (COP):** visa discutir e priorizar as demandas do OP de acordo com as prioridades de cada região. Tem

em sua composição os Fóruns de Delegados, integrado por líderes comunitários, sindicatos, movimentos populares, etc.

Embora existam outras instâncias que se relacionem de alguma forma com a habitação popular em Porto Alegre, esse estudo enfocará as três principais instituições participativas que, a partir das evidências empíricas a serem mostradas aqui, constituem-se nos mais importantes espaços participativos vinculados diretamente com a área da habitação de interesse social na cidade. Analisam-se, a seguir, com base na bibliografia relacionada ao tema, subsídios para a pesquisa empírica que será apresentada no último capítulo. Busca-se, assim, mostrar a trajetória da participação ligada à política de habitação popular em Porto Alegre, os atores envolvidos, os eventos mais importantes que dizem respeito à política em foco, entre outros elementos.

Cabe destacar que, a partir do referencial teórico do neoinstitucionalismo histórico, identifica-se que as três instituições participativas (COMATHAB, CMDUA e COP), sobretudo o COMATHAB e o COP, experimentaram o mesmo momento crítico de democratização da gestão pública em Porto Alegre, o qual se situa, a partir de um contexto nacional, após o processo de redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, e em um contexto local, após as eleições municipais de 1988 e a entrada do PT no Executivo municipal. Após esse momento crítico que propiciou a criação das instituições participativas, em especial o OP e o COMATHAB, os conselhos percorreram trajetórias distintas em termos de sua organização e estrutura, o que será visto nas próximas seções.

3.1.1 Das favelas à União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA): as condições antecedentes

Partindo da ideia da trajetória percorrida (*path dependence*) e retomando a noção de momento crítico, o qual envolve elementos importantes tais como condições antecedentes, clivagem e legado, entre outros (FERNANDES, 2002), esta seção aborda a sequência de eventos particulares antecedentes que resultaram na produção do legado da trajetória participativa vinculada à política de habitação popular em Porto Alegre. Percebe-se que características fundamentais do legado, a exemplo da abertura do Estado à participação social, envolvem certa continuidade

com as condições antecedentes aqui evidenciadas – tal é o caso da atuação dos movimentos comunitários na luta por melhorias das condições de vida da população urbana e, até mesmo, a pouca intervenção pública na área da habitação de caráter social na cidade. Assim, nesta parte, serão destacados alguns aspectos desta questão.

Ao se analisar a constituição histórica da habitação popular em Porto Alegre, observa-se um processo intenso de favelização, que se iniciou em meados dos anos 1940, a partir da migração da população rural para a capital. A precariedade da moradia popular (“malocas”) e a utilização do espaço urbano passam a ser considerados problemas políticos, tendo-se como resultado a criação, em 1940, da Superintendência da Habitação, órgão estatal com funções ligadas à execução da política habitacional de caráter social na cidade. Em 1952, foi criado o Departamento Municipal da Casa Popular, o qual demonstrava a importância dada à questão habitacional no período, inclusive trazendo importantes inovações legais no que se refere a financiar a habitação popular (FEDOZZI, 2000; ALFONSIN, 2000).

Pode-se dizer que, nesse período, foram lançadas as bases da política de habitação popular em Porto Alegre ancorada em uma tentativa de mitigar a questão habitacional que se destinava à população de baixo poder aquisitivo. Concebe-se assim a origem das dificuldades de uma efetiva política de habitação social na cidade (desenvolvimento e cumprimento dos instrumentos jurídico-urbanísticos da política habitacional existentes), dificuldades estas que serão observadas mais especificamente no decorrer do texto.

Como destaca Baierle (1992), é precisamente na fase de implementação da política de habitação social em Porto Alegre que o preço dos loteamentos na cidade tornou-se mais elevado, obrigando a população mais pobre a se fixar em municípios adjacentes, a exemplo de Viamão. Nessa época, cabe destaque também a implantação do transporte coletivo (bonde e ônibus), passo fundamental para a expansão do padrão periférico de moradia na cidade. Ainda que o serviço de ônibus em Porto Alegre tenha surgido em meados da década de 1940, ampliou-se significativamente nos anos 1950 e 1960.

De acordo com Silva (2004b), essa “urbanização por expansão de periferias”, marcada por uma visão “higienizadora” do espaço urbano, tinha graves problemas. Em primeiro lugar, boa parte dos loteamentos realizados na periferia eram empreendimentos irregulares, que não respeitavam a legislação urbanística

e/ou não tinham autorização oficial para sua implantação. Desse modo, a população que adquiria os lotes acabava ficando em situação irregular, não conseguindo o reconhecimento legal de suas moradias. Em segundo lugar, os grandes proprietários de terras da cidade reservavam áreas em zonas intermediárias à espera de valorização produzida pela intervenção do governo municipal, que necessitava estender a infraestrutura urbana até os distantes loteamentos periféricos. Esta dinâmica produzia uma importante transferência de renda para os proprietários privados dos denominados “vazios urbanos”, que se apropriavam da valorização ocasionada pelos investimentos públicos.

É interessante ressaltar que as preocupações com a política habitacional de interesse social emergem a partir de 1930 (FAGNANI, 2013). As Caixas de Aposentadoria e Pensão e os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) passaram a desenvolver programas para seus associados. Em 1946, foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP), primeiro órgão nacional voltado a prover habitação para a população de baixo poder aquisitivo. A partir da década de 1950, o debate sobre o tema ganhou vigor em virtude da industrialização e da urbanização acelerada. Destacam-se as propostas de criação do Banco Hipotecário (1953) e do Instituto Brasileiro de Habitação (1961).

No caso de Porto Alegre, a FCP se expressou através do Departamento Municipal da Casa Popular, o qual foi instituído com o objetivo de articular a política de habitação popular conduzida na esfera federal. Embora apresentasse fragilidades em termos de suas competências, o órgão significava um evidente reconhecimento por parte dos governos de um problema habitacional que precisava ser solucionado em Porto Alegre. De fato, a simples criação de uma estrutura administrativa com a atribuição de responder a essa política já representava uma melhoria para a população da cidade, sobretudo a mais pobre, que passava a ter um espaço onde se dirigir para o encaminhamento de demandas (ALFONSIN, 2000).

Voltando às ações dos IAPs, pode-se mencionar que um dos maiores conjuntos residenciais criados em Porto Alegre nesse período foi a Vila dos Industriários ou Vila IAPI. Seguindo o modelo dos IAPs no Brasil, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) existente na cidade adquiriu um terreno com o objetivo de construir um conjunto habitacional em determinada região de Porto Alegre. A edificação iniciada nos anos 1940 veio a se tornar um dos primeiros empreendimentos habitacionais de grande porte no município, contando

com mais de 1.500 unidades no período de sua inauguração. A construção acabou por demarcar a expansão da cidade rumo à zona Norte, sendo a região escolhida em função de que a maior parte das indústrias da cidade se transferia⁵ do Bairro Navegantes para as imediações da Avenida Assis Brasil, residindo os industriários mais próximos de seus locais de trabalho (BAIERLE, 1992; ALFONSIN, 2000).

Importante destacar que no conjunto habitacional da Vila IAPI moravam não apenas trabalhadores, como também pessoas com alto grau de escolaridade. Ainda que nos anos 1950, a região fosse considerada como uma zona da periferia de Porto Alegre, dado que os moradores se obrigavam a caminhar um determinado trecho para acessar o bonde, a Vila IAPI tinha um padrão de qualidade adequado, contando com pracinhas, escolas, igreja e, posteriormente, um posto de saúde. Duas décadas depois, a vila passa a receber famílias pertencentes à classe média, não possuindo mais o caráter fortemente popular que apresentava em seu início (BAIERLE, 1992).

Em 1959, foi criado o primeiro Plano Diretor de Porto Alegre. Conforme destaca Cruz (2006), esse plano somente foi aprovado depois de um longo período – 1914 a 1959 – de estudos e projetos acerca da cidade, bem como após o estabelecimento de um corpo técnico especializado no governo municipal. Apesar de importante em termos de estruturar o espaço urbano de Porto Alegre, o plano seguiu as práticas anteriores de regulação e controle das edificações e das atividades na cidade, tornando obrigatório o cumprimento de algumas regras, sobretudo aos setores privados relacionados à construção civil.

Com o golpe militar de 1964, foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), responsável pela política habitacional no País. O Sistema Financeiro da Habitação (SFH) só começaria a assumir sua configuração definitiva a partir de 1968, após a instituição do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), da correção monetária, da Caderneta de Poupança e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). O principal objetivo do BNH não era apenas construir casas para pobres, mas também impulsionar a indústria da construção civil.

⁵ A transferência das indústrias que se situavam no bairro Navegantes para a Avenida Assis Brasil ocorreu devido à enchente de 1941, sendo esta a inundação de maior proporção ocorrida na cidade. O alagamento atingiu o centro de Porto Alegre, deixando mais de 60.000 pessoas sem energia elétrica e água potável.

A partir daí, passou a predominar a opção pela “casa própria”, cujo “sonho de ser proprietário” foi fomentado pelos planejadores da área (FAGNANI, 2013, p. 10).

Mesmo o avanço que apresentava na busca por soluções para questões prementes ligadas à habitação para a população de baixa renda, os reflexos da atuação centralizadora do BNH acabaram por produzir três efeitos negativos: 1) a diminuição do volume de legislação municipal sobre o tema, principalmente nas décadas de 1960 e 1980; 2) o crescimento expressivo das favelas na época, dada a incapacidade do sistema habitacional de atender as demandas das camadas populares; 3) as estruturas administrativas locais transformaram-se em simples reprodutora da política nacional de habitação (ALFONSIN, 2000).

É a partir desse contexto que, na cidade de Porto Alegre, no ano de 1965, foi criado o Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) contemplando, entre suas atribuições, a produção habitacional de interesse social, ou seja, produção de habitação para população de baixa renda. Todavia, marcado por uma fase autoritária e repressora do regime militar, os investimentos públicos relacionados à habitação, não só em Porto Alegre, mas no Brasil como um todo, acabaram por valorizar sobremaneira o solo urbano, favorecendo os proprietários de terrenos baldios. A situação era ainda mais agravada pela falta de articulação entre a política habitacional e o conjunto das políticas sociais, especialmente salário e emprego, as quais contribuíram para acentuar o processo de favelização e periferização no município (ALFONSIN, 2000; BAIERLE, 1992).

Nota-se aqui que a criação do DEMHAB não provocou mudanças na organização da política habitacional de interesse social em Porto Alegre, reproduzindo a política anterior existente desde o Departamento Municipal da Casa Popular (1952). Esse fato pode ser corroborado sob o ponto de vista neoinstitucionalista histórico, segundo o qual processos e decisões político-institucionais tendem a permanecer ao longo do tempo e, a menos que surja alguma força suficiente para mudar essa trajetória, limitam e restringem os processos e decisões político-institucionais posteriores.

Em 1966, ações governamentais de remoção da população de baixa renda para as periferias, especialmente a partir de programas como o “Remover para Promover”, ocorreram, por exemplo, no deslocamento das Vilas Dona Teodora, Marítimos, Ilhota e Santa Luzia (vilas localizadas nas proximidades da região central de Porto Alegre), para um terreno, à época, considerado como a zona rural da

cidade e distante 22 km do perímetro central, o qual se constituiria, posteriormente, no Bairro Restinga (PMPA, 2012b). Acresce-se a essa “remoção” para a Restinga, as famílias que residiam nos núcleos e vilas localizados próximos à Av. Ipiranga e Av. João Pessoa. Baieler (2007) descreve bem a transferência dessa população que habitava as zonas irregulares da área central de Porto Alegre para a região da Restinga. Segundo ele,

[...] [através desse Programa] foi criado um bairro novo na cidade, a Restinga, na zona extremo sul, muito longe do centro do que era a cidade então, que serviu para reassentar as pessoas removidas à força do centro da cidade. As pessoas foram simplesmente jogadas em terrenos sem a mínima infra-estrutura. Havia uma linha de ônibus que buscava as pessoas para o trabalho de manhã cedo e as trazia de volta no fim do dia. O projeto serviu para que vários proprietários dos terrenos intermediários entre o centro urbano e a Restinga se beneficiassem da progressiva extensão de infra-estrutura até lá. Como nas *townships* sul-africanas, as pessoas eram confinadas num gueto do qual só podiam sair para trabalhar (BAIERLE, 2007, p. 104).

No âmbito federal, um plano instituído pelo BNH e que, certamente, colaborou para deslocar a população mais pobre para as periferias, valorizando as áreas das cidades para o capital imobiliário, foi o Programa Comunidade Urbana para Renovação Acelerada (CURA), o qual havia sido criado em 1972, a fim de contrapor-se a uma série de dificuldades ligadas à conjuntura urbana que se apresentava nas capitais brasileiras. Os principais pontos que o programa tinha como objetivos mitigar incluía um contexto em que se podia observar: um crescimento urbano desmedido; a falta de especificações adequadas nos loteamentos a serem criados e os que já existiam; a insuficiência de áreas urbanas favorecendo o encarecimento dos lotes; a existência de retenção especulativa dos chamados vazios urbanos, os quais se beneficiavam quando da execução de obras públicas; etc. (SERRA, 1991).

Em Porto Alegre, o Programa CURA foi executado por meio do Projeto Renascença, abrangendo os Bairros Menino Deus, Azenha, Cidade Baixa, Praia de Belas e Medianeira, portanto, uma área que continha uma população de 57.000 pessoas, à época. O projeto visava recuperar áreas urbanas em decadência, propondo: a abertura de novas avenidas; a mudança do centro administrativo municipal e estadual para a região que incluía o projeto; e o estabelecimento de um espaço ligado às manifestações artísticas, o qual originou o atual Centro Municipal de Cultura, Arte e Lazer Lupicínio Rodrigues. Além disso, o Projeto Renascença

previa a criação do Parque Marinha do Brasil, a edificação de novas escolas e também obras que melhorassem a infraestrutura urbana, principalmente aquelas vinculadas à pavimentação, à sinalização e ao paisagismo (SOUZA, 2008).

Ainda que representasse uma vantagem para o desenvolvimento da região Centro-Sul de Porto Alegre, frisa a autora, a realização desses objetivos ocorreu a partir de inúmeras desapropriações e remoções. De fato, o projeto pretendia dotar a área, a qual media em torno de 18 hectares, das melhores condições de infraestrutura e serviços, contudo, a população local que ali residia não foi beneficiada. Em vez disso, os terrenos “invadidos” pelos moradores foram retomados pelo governo municipal, valorizando-os depois para o capital imobiliário. Até o final da década de 1960 e meados dos anos 1970, foram removidas pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre em torno de 12.000 habitações irregulares que se situavam na região incidente do Programa CURA, totalizando quase 50.000 pessoas. Um fato notável é que aproximadamente 10% dessas desapropriações tinham como destino, novamente, o Bairro Restinga.

Cabe mencionar que o Projeto Renascença também cumpria um objetivo implícito, qual seja, a execução das diretrizes constantes no Plano Diretor de 1959 para a região. No plano, as obras propostas visavam tornar a área que abrangia os Bairros Menino Deus, Azenha, Cidade Baixa e Praia de Belas mais desenvolvida e equilibrada, liberando-a para novas construções e, conseqüentemente, valorizando-a. Como descreve Souza (2008), no Plano Diretor de 1959 já ficava subentendido que a região escolhida para a atuação do Projeto Renascença era uma localização que tinha grande potencial de valorização, mas que ainda era pouco aproveitada em termos urbanísticos, necessitando de investimentos novos que pudessem potencializar a área.

De maneira surpreendente, os objetivos propostos no Plano Diretor de 1959 para a região Centro-sul de Porto Alegre se concretizaram, em parte, porque a zona alvo desses investimentos era concebida antes como periferia. Como salienta Gamalho (2009), a busca pela qualidade de vida na capital acabou por incentivar a criação de condomínios fechados ocupados pelas classes média e alta, os quais, apesar da proximidade física com o Bairro Restinga, perpetuaram a distância social presente nos espaços partilhados, segregando o local, de um lado, por pessoas que possuíam alta renda e instrução e, de outro, por um grande número de empregadas domésticas e trabalhadores da construção civil.

A respeito dessa contradição no espaço urbano de Porto Alegre, Alfonsin (2000) lembra que a cidade possuía diversos conjuntos habitacionais com as mesmas características que o Bairro Restinga, entretanto, este representa um modelo “mais bem acabado da perversidade de um modelo de Política Habitacional baseado na construção de unidades habitacionais em regiões que, em verdade, ainda não são CIDADE” (ALFONSIN, 2000, p. 144). O resultado disso, em boa parte das cidades brasileiras, incluindo-se Porto Alegre, é o aumento do número de favelas, a ocupação de terrenos vazios e de conjuntos habitacionais em construção ou semi-prontos, principalmente pela desproporção entre a oferta de novas moradias e o crescimento da demanda.

É importante perceber que as remoções ocorridas no período acabaram por dar lugar a ações de defesa, tais como a invasão de outras regiões, a busca por políticos e mídia para denunciar a precariedade da infraestrutura urbana e a constituição de mais associações de moradores (BAIERLE, 1992). No entanto, os governos municipais buscavam cooptar, de forma contínua, parcelas das comunidades pertencentes a essas áreas com práticas clientelistas e programas que pretendiam neutralizar os movimentos contestatórios, utilizando essas políticas como “moeda de troca” no processo eleitoral (FEDOZZI, 2000). De fato, o período ditatorial reforçou uma tendência já evidente em relação às entidades comunitárias na fase pré-1964, isto é, a profunda ligação, dependência e subordinação aos distintos grupos político-partidários e agentes dos governos que procuravam formar por meio destas organizações suas bases eleitorais (SILVA, 2001).

O controle das associações comunitárias no período era patente, dispendo os governos municipais de condições oportunas para tal comando. Como frisa Silva (2001), de um lado, os líderes comunitários eram cooptados através de benefícios materiais e financeiros concedidos de modo individualizado e clientelista, visando, principalmente, subordiná-los aos interesses governamentais ou de políticos vinculados a partidos do governo. De outro, as lideranças de moradores que desenvolviam atividades consideradas prejudiciais aos interesses tanto dos governantes quanto dos empresários que apoiavam o regime eram reprimidas. Interessante é que, unindo esses dois mecanismos, os políticos e os governos vão estimular a criação de entidades comunitárias, quer para evitar o surgimento de conflitos em áreas que ainda não estavam organizadas, quer para dividir os grupos

que já apresentavam uma estrutura organizativa através da formação de núcleos paralelos aos modos de organização já existentes.

Um exemplo da manipulação e controle das entidades comunitárias por parte dos governos municipais do período, mais especificamente a política habitacional conduzida pelo DEMHAB, pode ser observado na Associação de Moradores da Restinga, fundada em 1975, parecendo, à época, pouco preocupada em mobilizar a população ao redor de suas demandas e mais interessada em promover bailes e atividades sociais. Conforme Baierle (1992), a entidade tinha

[...] apenas 40 filiados e estava localizada numa área pertencente ao DEMHAB. Os recursos para sua ação social vinham sobretudo da LBA e do Mapa (Movimento Assistencial de Porto Alegre, ligado à Prefeitura e tradicionalmente entregue para a direção da primeira dama do Município). A primeira coisa feita com os recursos foi a aquisição de móveis e a promoção de eventos esportivos e de festas. Sempre que o presidente do DEMHAB (Arthur Zanella - 77/82) ia à Restinga, ele costumava visitar a Associação de Moradores, levando suas promessas de dias melhores. Ele costumava dizer que “problema resolvido é voto perdido” (BAIERLE, 1992, p. 42).

Na década de 1970, a estrutura do Executivo municipal de Porto Alegre passou a ter órgãos de cooperação governamental instituídos para serem subordinados aos interesses do governo. A composição dos conselhos municipais era formada, à época, por representantes de segmentos sociais, entidades, instituições e do governo (SILVA, 2001; NAHRA, 2005). Eram eles:

- a) Conselho Municipal do Plano Diretor, com nove representantes da Prefeitura, oito de entidades e quatro da comunidade.
- b) Conselho Municipal de Transportes Urbanos, que tinha oito representantes da Prefeitura e sete de entidades.
- c) Conselho Municipal de Contribuintes, com cinco representantes da Prefeitura e quatro de entidades.
- d) Conselho Municipal de Turismo, possuindo nove representantes da Prefeitura e seis de entidades.

- e) Conselho Municipal de Saúde e Bem-Estar Social, com 11 representantes da Prefeitura e quatro de entidades;
- f) Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural, que tinha oito representantes da Prefeitura e cinco de entidades;
- g) Conselho Municipal de Compras, com seis representantes da Prefeitura e três de entidades.
- h) Conselho Municipal de Administração de Pessoal, tendo oito representantes da Prefeitura e três de entidades.

É importante ressaltar que esses conselhos haviam sido criados através de uma concepção que os propunha dependentes do controle do governo. Na verdade, como Cruz (2006, p. 64) menciona, essas instâncias não foram criadas “[...] objetivando estimular a participação social ou envolver a cidadania na construção de políticas públicas, mas visavam à criação de instâncias [...] que ‘aconselham e cooperam’ com o governo, objetivando o controle da gestão do Estado pela elite governante”. Além disso, sublinha Silva (2001), a nomeação dos conselheiros era de atribuição do prefeito, estabelecendo mais uma forma de controlar esses espaços. Alia-se a isto o fato de que os servidores públicos que participavam como representantes do governo nesses conselhos ou órgãos equivalentes de empresas controladas pelo governo, direta ou indiretamente, eram remunerados através de “jetons” para comparecerem às reuniões ou sessões, determinando mais um modo que reforçava as relações de subordinação dos representantes dos interesses da sociedade frente aos interesses governamentais.

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

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

No PDDU, a escolha da metodologia que envolvia reformular o Plano Diretor não teve a participação da sociedade civil. Cruz (2006) ressalta a pouca abertura ao debate sobre questões fundamentais acerca do processo de construção da cidade. Por exemplo, não se tinha conhecimento de qual a metodologia mais adequada para abranger os atores no processo, quais seriam os temas que entrariam nas discussões, quais os indivíduos responsáveis pelo diagnóstico e formulação das propostas e de que maneira as propostas seriam escolhidas. A elaboração desse plano, frisa o autor, não foi apresentada à sociedade, participando apenas das propostas aqueles designados pelo governo, nesse caso, um coordenador e um grupo técnico encarregados dos temas a serem discutidos e, posteriormente, aprovados.

Contrariamente às práticas que buscavam subordinar as entidades comunitárias, aos interesses do Estado e do mercado, e o tratamento tecnocrático que perpassava o planejamento urbano da cidade, passa a ser observada, especialmente no final dos anos 1970 e início da década de 1980, uma nova perspectiva de ação das entidades comunitárias, cujas características se evidenciavam pela produção de um discurso novo sobre as dificuldades que diziam respeito aos bairros e vilas populares, bem como por uma nova concepção de organização e atuação popular, o qual pode ser denominado como campo “combativo” das organizações comunitárias e movimentos de base de Porto Alegre. Essas associações passam a se constituir, paulatinamente, em um espaço organizativo autônomo das classes populares em prol da reivindicação de direitos ligados ao acesso à cidade, aos equipamentos urbanos e aos serviços públicos (SILVA, 2001; FEDOZZI, 2000).

Iniciando, portanto, os anos 1980, as reivindicações de direitos relacionados à cidade passaram a se manifestar, progressivamente, na esfera pública local. A atuação das associações de moradores e da Federação Rio-Grandense de

Associações Comunitárias e Amigos do Bairro (FRACAB), fundada em 1959 e reorganizada a partir do final da década de 1970, foi decisiva para que a luta pela reforma urbana e moradia se tornasse conhecida pela opinião pública e autoridades locais. Embora as ações de organizações comunitárias na defesa de suas demandas tenham ocorrido na cidade anteriormente, é apenas nesse período que se percebe uma reestruturação progressiva das formas de organização e mobilização da população nos bairros e vilas de Porto Alegre (GUARESCHI, 1980; BAIERLE, 1992; FEDOZZI, 2000; SILVA, 2001).

Os encontros de entidades comunitárias promovidos pela FRACAB desde o final dos anos 1970 permitiram a construção da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), um dos movimentos populares mais atuantes no debate sobre a democratização da gestão pública da cidade. Fundada em 1983, a UAMPA passou a consolidar, de modo gradual, uma posição que identificava “a centralidade da discussão pública do orçamento como ponto fundamental de uma democratização”, a qual se propunha “[...] responder aos interesses das classes populares” (SILVA, 2001, p. 96). Segundo este autor, inicia-se, assim, uma primeira proposta de canal institucional a partir do qual se estruturaria a participação popular na discussão do orçamento municipal de Porto Alegre.

Os movimentos por reivindicações urbanas, como as iniciadas pela FRACAB atingindo seu auge na atuação da UAMPA, apresentavam um discurso que não apenas exigia o reconhecimento dos direitos à cidadania, como também se “revoltava” contra o estigma que, em geral, ligava os moradores das favelas à condição de marginais. A adoção desse discurso representou um movimento importante em prol da superação das “[...] práticas de submissão paternalista (o pedir) e/ou clientelista (a troca de favores) tradicionalmente presentes na relação entre as classes populares e os poderes Executivo e Legislativo [...]” (FEDOZZI, 2001, p. 97). Como descreve este autor, assembleias nos locais de moradia, abaixo-assinados, denúncias na mídia e outras mobilizações, foram algumas das principais táticas usadas pelos movimentos comunitários para resistir em seus locais de moradia e obter o reconhecimento de seus direitos, destacando-se aqui a atuação das populações das áreas irregulares e/ou clandestinas.

Vale registrar que a criação da UAMPA não pode ser interpretada como consequência do processo de mobilização dos diversos movimentos de base que ocorriam no final dos anos 1970. Em parte, porque o surgimento da UAMPA esteve

relacionado à ação empreendida por uma parcela de lideranças comunitárias ligadas a partidos de oposição ao regime militar. Esse caráter partidário presente na entidade veio a determinar a reprodução de práticas instrumentalizadoras na condução da organização, relegando a importância dos movimentos comunitários dentro da entidade (FEDOZZI, 2000). Em termos práticos, demonstra Baierle (1992, p. 65), as lideranças da UAMPA

[...] apenas reproduziam o que podemos chamar de cultura corporativa de bairro, onde na verdade não existe nenhuma quebra mais radical com o padrão de transferência ao Estado do papel de organizador da sociedade e apenas se reage com veemência quando ele deixa de cumprir as funções que lhe são atribuídas [...]. [Esse tipo de discurso] pouco contribuía para a construção de novos sujeitos da transformação da cidade e de seu governo. Contraditoriamente, estas lideranças passarão a década de 80 inteira queixando-se do imediatismo e do corporativismo que ajudavam a reproduzir.

Aliados à atuação da UAMPA, tem-se dois setores significativos que contribuíram para a construção do campo “combativo” das organizações comunitárias e movimentos de base de Porto Alegre, a saber, a Igreja Católica, com uma linha progressista, e os Centros de Educação Popular, os quais, nos anos 1990, são renomeados como Organizações Não-Governamentais (ONGs). Destaca-se também a atuação da Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE), as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e a ONG CIDADE, esta última fundada em 1987 e organizada por representantes de entidades de classe (arquitetos, engenheiros, advogados e sociólogos) a partir da luta ao redor das questões urbanas (SILVA, 2001; BAIERLE, 1992).

No que se refere às atividades da FASE (desdobramento da Cáritas), fundada em 1961 nacionalmente e na década de 1970 em Porto Alegre, enfatizava-se, através de cursos de formação, fornecimentos de recursos pedagógicos, assessorias, entre outras, o fortalecimento de várias organizações comunitárias, atuando através de uma metodologia de trabalho conceituada como “educação popular”. Já nas CEBs, as quais originaram a ONG CAMP nos anos 1990, era focalizada a importância de o “povo” se organizar. Nesse caso, os militantes católicos estimularam e, até mesmo, atuaram junto à formação de entidades comunitárias ou ainda na renovação daquelas que já existiam (SILVA, 2001; BAIERLE, 1992).

No decorrer dos anos 1980, as lutas concretas dos moradores, os quais se vinculavam a uma identidade trabalhista e reivindicavam melhorias urbanas, resultaram em novas formas de auto-organização das comunidades, tais como as articulações regionais, as uniões de vilas e os conselhos populares (FEDOZZI, 2001). Silva (2001) exemplifica que, no final da década de 1980, existiam diversas dessas articulações regionais, salientando-se a União de Vilas da Cruzeiro (16 associações de moradores), a União de Vilas da Lomba do Pinheiro (14 associações), o Conselho Popular da Zona Norte (10 associações), o Conselho Comunitário da Cavalhada (6 associações), o Conselho da Restinga (5 associações), o Conselho Popular da Glória (10 associações), entre outras.

Embora a trajetória associativa popular de Porto Alegre tenha se tornado mais intensa nos anos 1970 e 1980, a política de habitação popular na cidade esteve praticamente paralisada nesse período, até certo ponto, pela falta de recursos federais para a produção de unidades habitacionais. Com a extinção do BNH, em 1986, deixou de existir um sistema público de financiamento de habitação popular propiciando o uso clientelista da distribuição de lotes e moradias por parte, por exemplo, dos diretores do DEMHAB, que posteriormente acabaram se elegendo vereadores municipais (SILVA, 2004b).

3.1.2 Da redemocratização à criação do Programa de Regularização Fundiária (PRF)

Nesta seção, analisa-se a trajetória da política de habitação popular na cidade de Porto Alegre de 1985 a 2005, com o objetivo de demarcar momentos críticos desse processo e salientar importantes mudanças e tendências históricas na política habitacional do município. A análise, a partir de uma perspectiva neoinstitucionalista histórica, revelou dois importantes momentos da constituição histórica da política de habitação: a inserção e o desenvolvimento da participação social nos assuntos públicos e a implantação de instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos aprovados na Lei Orgânica Municipal de Porto Alegre (1990). Nesses momentos críticos, aspectos relacionados ao contexto político e social vivenciado no período alteraram a estrutura e o desempenho da política habitacional de Porto Alegre, estabelecendo continuidades e rupturas no desenvolvimento desta área de política pública.

Nas eleições municipais de 1985, as primeiras que elegeram um governo após duas décadas de regime militar, o PDT foi eleito, assumindo a gestão pública o então Prefeito Municipal Alceu Collares. Uma das ações marcantes para a participação da comunidade em seu governo foi a tentativa de reformular os conselhos existentes na estrutura do Executivo municipal. Ainda que previstos como órgãos de cooperação e assessoramento no governo, foi somente a partir do mandato de Collares que os conselhos passaram a ser discutidos quanto ao papel que desempenhavam junto à administração da cidade. Cabe destaque que esse processo foi marcado por intensos conflitos entre os movimentos de base representados pela UAMPA e o Executivo, em virtude da polêmica em torno do caráter dos conselhos (popular ou municipal) que poderiam caracterizar e limitar ou não o poder decisório dessas instâncias (BAIERLE, 1992; FEDOZZI, 2000; SILVA, 2001). Este processo culminou com a aprovação, pela Câmara Municipal, do projeto apresentado pelo vereador do PDT, Vieira da Cunha, originando a Lei Complementar nº 195/1988, que obrigava o Executivo a implantar 17 “conselhos populares”, mas que na prática eram conselhos de políticas públicas ligados a Administração Municipal.

Nas eleições seguintes, no ano de 1988, a Frente Popular (PT e PCB), posteriormente chamada de Administração Popular⁶ (AP), assumiu o governo municipal com a incumbência de implantar o sistema de participação popular previsto na Lei Complementar nº 195/1988. Entretanto, a elaboração da nova Lei Orgânica Municipal (LOM), em 1990, dirimiu a controvérsia em torno do caráter dos conselhos, diferenciando-os em conselhos populares autônomos e conselhos administrativos municipais (FEDOZZI, 2000). A Lei Orgânica veio a consagrar diversos dispositivos democráticos e instrumentos urbanísticos, institucionalizando os conselhos como órgãos de participação direta da comunidade na gestão pública, cuja finalidade é a de “propor, fiscalizar e deliberar matérias referentes a cada setor da administração”. A Lei Complementar nº 267/1992 regulamentou os conselhos municipais, reiterando o caráter participativo previsto na LOM de 1990 (NAHRA, 2005).

⁶ A Administração Popular (AP) em Porto Alegre pode ser caracterizada pela entrada do Partido dos Trabalhadores (PT) no Poder Executivo municipal em aliança com o então Partido Comunista Brasileiro (PCB), permanecendo o PT à frente da Prefeitura durante quatro gestões consecutivas: 1989-1992; 1993-1996; 1997-2000; 2001-2004.

O histórico ideário da luta pela reforma urbana no Brasil foi fortemente promovido pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), constituído em 1985. Em Porto Alegre, esta luta se refletiu na implantação de instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos aprovados na LOM de 1990, com o intuito de viabilizar os princípios da Função Social da Cidade e da Propriedade, contidos nos artigos 182 e 183 da CF de 1988. Os instrumentos aprovados na LOM de 1990 foram: o Fundo Municipal de Desenvolvimento (FMD); os conselhos municipais; o banco de terras; o solo criado, entre outros (ALFONSIN, 1997).

A partir da formação da AP no Poder Executivo municipal, no final da década de 1980 e início da de 1990, as ações relacionadas à habitação na cidade de Porto Alegre passaram por alterações significativas no que se refere às estratégias para atender as necessidades habitacionais da população, principalmente as das camadas populares. Assim, o município passou a implementar programas de regularização de assentamentos irregulares, além de dar continuidade aos programas do Sistema Financeiro da Habitação, os quais davam suporte à produção de novas unidades por empreiteiras que eram contratadas. Salienta-se nesse período a criação do Programa de Regularização Fundiária (PRF)⁷, implantado nas duas primeiras gestões da AP (1989-1992 e 1993-1996), o qual se constituiu em um dos mais importantes instrumentos de reforma urbana a ser desenvolvido na cidade de Porto Alegre⁸ (ALFONSIN, 1997; BORBA, ALFONSIN; GONZÁLEZ, 2007; SILVA, 2004b).

Inicialmente estruturado junto à Secretaria do Planejamento Municipal (SPM), o PRF passou por mudanças significativas em sua estrutura administrativa e política, passando a ser vinculado ao DEMHAB. Um dos marcos da política habitacional do município na década de 1990, o PRF atuava beneficiando a população através de instrumentos como a Concessão do Direito Real de Uso

⁷ Do ponto de vista jurídico, a regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, cujo objetivo é o de legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (ALFONSIN, 1997).

⁸ As duas primeiras gestões da Administração Popular criaram condições políticas que favoreceram a ação de vereadores comprometidos com a Reforma Urbana, com destaque para o vereador Lauro Hagemann (PCB), e também para a aprovação de um conjunto de instrumentos de política habitacional, tais como: as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) – Lei Complementar Municipal nº 338/1995; o Banco de Terras – Lei Complementar Municipal nº 269/1992; o Fundo Municipal de Desenvolvimento – Lei Municipal nº 7.592/1995; o Solo Criado – Lei Municipal nº 315/1994; e a Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) – Lei Complementar Municipal nº 242/1991.

(CDRU), das ações de usucapião, da regularização de loteamentos e das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). Um caso emblemático da importância do programa e que teve, em boa medida, a participação dos movimentos comunitários da cidade ocorreu na regularização fundiária da Vila Planetário, conforme se observa no trecho a seguir:

[...] é preciso dizer que o significado simbólico da aprovação e aplicação do instrumento foi muito grande em Porto Alegre. A fim de ilustrar, vale a pena lembrar a Urbanização e Regularização Fundiária da Vila Planetário, área pública municipal ocupada desde fins da década de 40. [...] Famílias pobres desalojadas pela própria canalização do Riacho e outras que foram sendo expulsas do Centro da cidade, ocuparam aquela área “sobrante” das intervenções urbanas vividas por Porto Alegre. Durante sucessivas Administrações foram ameaçadas de despejo pela Prefeitura. Resistiram bravamente até que, após a promulgação da Constituição de 1988, havia atmosfera política na cidade para reivindicar o direito à moradia naquela área central da cidade. Foi o que se conquistou, com a participação ativa da UAMPA - União das Associações de Moradores de Porto Alegre, durante a Lei Orgânica, através do instrumento da Concessão do Direito Real de Uso (ALFONSIN, 2000, p. 163).

Apesar de ter se constituído em um avanço no que se refere ao direito à cidade e à moradia, o PRF sofreu fortes oposições para sua implementação. A reduzida iniciativa da segunda gestão da Administração Popular no Executivo municipal de Porto Alegre, entre os anos de 1993-1996, para regulamentar e implementar os instrumentos de reforma urbana pressupostos na LOM de 1990, mostrou que, tanto o corpo técnico-burocrático da área do planejamento urbano quanto alguns setores políticos da própria AP, não estavam preparados teoricamente para entender a dinâmica de produção e reprodução da cidade, além de ainda serem influentes concepções urbanísticas tradicionais advindas dos setores técnico-burocráticos da gestão pública municipal (FEDOZZI, 2002).

Fedozzi (2002) também ressalta que as fortes resistências em relação a esses novos mecanismos podiam ser observadas no predomínio de noções “economicistas-conservadoras” na administração fazendária da cidade, o qual tornou ainda mais difícil a implementação desses instrumentos aprovados pela Câmara de Vereadores de Porto Alegre. Além do mais, destaca o autor, a própria criação do Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação (COMATHAB), em 1993, foi viabilizado apenas após fortes conflitos entre o Fórum Municipal de Reforma Urbana (FMRU) e a gestão pública, mostrando, mais uma vez, as limitações da AP sobre o tema do uso e ocupação do solo urbano e habitação social.

Paralelamente à introdução desses mecanismos, passou a ocorrer em Porto Alegre os chamados Congressos da Cidade⁹. No ano de 1993, através do Programa Cidade Constituinte, espaço em que representantes da sociedade civil discutiam diretrizes ligadas ao planejamento urbano, foi promovido o 1º Congresso da Cidade, cuja abordagem visava dar importância à participação da sociedade e se destinou a estabelecer os princípios norteadores e os objetivos a serem atingidos para o desenvolvimento da cidade (BANCO MUNDIAL, 2008).

Em 1995 ocorreu o 2º Congresso da Cidade centrado no debate acerca da revisão de um novo plano diretor para Porto Alegre. Entre os anos de 1999 e 2000, foi realizado o 3º Congresso da Cidade que chega a ter um número significativo de participantes da sociedade civil. O resultado deste último congresso foi a aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (1999) e a reformulação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA), a ser analisado posteriormente. No 4º Congresso da Cidade, ocorrido em 2003, foi enfatizada a realização de mudanças na estrutura e na cultura do Executivo municipal com o objetivo de conciliar o número crescente de espaços de participação política na gestão pública (BANCO MUNDIAL, 2008). Em 2011, foi realizado o 5º Congresso da Cidade, o qual já contava com uma nova coalizão política que assumiu o Executivo municipal em 2005.

Somando-se ao Programa de Regularização Fundiária e aos Congressos da Cidade, os governos da AP passaram a estimular a constituição de Cooperativas Habitacionais como alternativa de enfrentamento coletivo do problema habitacional em Porto Alegre. Nesse sentido, grupos organizados a partir dos sindicatos e, depois, segmentos populares organizados criaram o Fórum Sindical de Cooperativas Habitacionais. Estas cooperativas se organizaram para a formação de um fundo comum, destinado à compra de uma área de terras para a futura instalação do loteamento. Além disso, com fins de diminuição dos custos, diversas cooperativas projetaram e construíram coletivamente as unidades habitacionais. No entanto, como descreve Silva (2004b), a política de formação de cooperativas se mostrou particularmente adequada para os segmentos de renda média, uma vez que a necessidade de formação de um fundo comum para viabilizar a compra de terras e,

⁹ O 1º, 2º e 3º Congressos da Cidade ocorreram, respectivamente, nos anos de 1993, 1995 e 2000 nas três gestões da Administração Popular.

em alguns casos, a construção de moradias, se apresentou de difícil realização junto aos setores de menor renda da cidade.

Os avanços apresentados no decorrer dessa seção evidenciaram rupturas na trajetória da política de habitação popular em Porto Alegre. Nesse sentido, pode-se dizer que a implantação do sistema de participação popular previsto na LOM de 1990, a criação do Programa de Regularização Fundiária, o estabelecimento de instrumentos jurídico-urbanísticos vinculados à política habitacional e a maior atenção dada à questão urbana a partir da realização dos Congressos da Cidade são exemplos evidentes desta ruptura com a trajetória anterior da política de habitação popular (1940-1985). Além disso, o período foi marcado pelo processo de redemocratização que ocorria no País, o que pode ter contribuído para os resultados positivos em termos de desenvolvimento da política verificados no período.

3.2 O legado da trajetória da participação vinculada à política de habitação popular na cidade

Nas próximas seções, é examinada a trajetória das três instituições participativas ligadas à habitação popular em Porto Alegre, quais sejam, o COMATHAB, o CMDUA e o COP. Embora tenham surgido após um rearranjo das forças sociopolíticas na cidade, deixando um legado no que se refere à participação social na gestão pública, a análise aqui realizada sugere que importantes decisões político-institucionais no momento de formação dos conselhos apresentam implicações no que se refere à trajetória dessas instituições.

Observando as sequências temporais e o desenvolvimento dos eventos no tempo, pode-se dizer que a constituição destas instituições participativas foi dependente da trajetória (*path dependence*), em outras palavras, o legado que ocorreu no passado influenciou o seu futuro. Como bem lembra Peters (1999), escolhas realizadas quando uma instituição está em formação têm uma influência contínua determinante posteriormente. Assim, uma vez adotada uma trajetória específica, é necessário um grande esforço ou, até mesmo, um choque externo para alterar a direção e o curso das instituições em momentos posteriores (BERNARDI, 2012).

3.2.1 O Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação (COMATHAB)

Como consequência das atividades do PRF nos anos anteriores foi criado, em 1993, o Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação (COMATHAB), mas sem legislação que o regulamentasse. Apenas em 1995, esta instância que conjugava a participação do governo e dos setores populares, foi objeto de lei, criando e regulamentando seu funcionamento (BORBA; ALFONSIN; GONZÁLEZ, 2007). A reivindicação por democratizar a gestão da política habitacional de Porto Alegre na segunda gestão da Administração Popular resultou na institucionalização, através da Lei Complementar nº 337/1995, do Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação (COMATHAB). Com a função de propor e deliberar sobre diretrizes, planos e programas, bem como a fiscalização da execução da política habitacional da cidade, os conselheiros do COMATHAB participavam ativamente da gestão dessa política (ALFONSIN, 2000).

Em termos legais, as principais atribuições do COMATHAB estavam relacionadas à deliberação de questões do acesso à terra e moradia, à gestão do FMD, à proposição de Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) e a fiscalização acerca de ações da política de habitação na cidade. Ainda no ano de 1995, o FMD foi regulamentado, sendo a destinação dos recursos do fundo voltada à política habitacional de baixa renda, incluindo-se os programas de regularização fundiária, as despesas cartoriais relativas a isso, a recuperação de cortiços, etc. As AEIS foram também instituídas nesse ano, visando facilitar a regularização urbanística e a manutenção de populações moradoras em áreas ocupadas irregularmente (PÓLIS, 2004; ALFONSIN, 1997; 2000).

Dentre os principais instrumentos que cabia ao COMATHAB fiscalizar, estava o FMD, constituindo-se este em uma importante forma para desenvolver a política habitacional de interesse social no município. De acordo com Alfonsin (2000), o FMD foi instituído pela Lei nº 7.592/1995, cuja função era a de dinamizar as ações relacionadas à habitação em Porto Alegre e articular os demais instrumentos urbanísticos que estavam em fase de implantação na cidade. É interessante notar que os recursos do FMD eram oriundos de diversas fontes, as quais se destacam: a taxa de licenciamento da construção; os recursos obtidos do solo criado, instrumento que visava regular o uso do solo, organizando e controlando o espaço urbano; os pagamentos relativos à Concessão do Direito Real de Uso

feitos pelos beneficiários; auxílios estaduais, nacionais e/ou internacionais provenientes de fontes externas; recursos obtidos com a aplicação do IPTU progressivo sobre os vazios urbanos. Competia ao COMATHAB definir, em conjunto com o Orçamento Participativo e o CMDUA, a aplicação dos recursos do FMD. Atualmente, o FMD foi revogado e em seu lugar foi instituído o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), o qual tem como objetivo financiar e implementar a política habitacional direcionada à população de menor renda da cidade de Porto Alegre.

Um ponto que merece destaque quanto ao FMHIS é que a gestão do fundo é de incumbência do Conselho Gestor do FMHIS¹⁰, órgão de caráter deliberativo, que atua na gestão da política habitacional de Porto Alegre, cumprindo o que determina a Lei Federal nº 11.124, de 2005 (Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS). Destaca-se ainda que a presidência do Conselho Gestor do FMHIS é exercida pelo Diretor-Geral do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB).

Para entender como o COMATHAB atua é necessário, primeiramente, compreender que a primeira instância onde as demandas habitacionais de Porto Alegre são apresentadas é no OP. Portanto, são nas assembleias e nos fóruns regionais e temáticos do OP que propostas de regularização fundiária, aquisição de áreas e/ou produção de lotes/unidades habitacionais são colocadas como prioridade para a gestão pública municipal. Segundo as regras e os critérios do OP, no caso de o tema da habitação ficar entre as três primeiras demandas da cidade nas assembleias, haverá a previsão de recursos para estes investimentos. Após os recursos disponíveis terem sido estabelecidos, cabe ao DEMHAB, juntamente com o Gabinete de Programação Orçamentária (GPO), definir, segundo as demandas do OP, as obras e serviços a serem realizados (BAIERLE, 2007). É neste estágio que o COMATHAB passa a atuar. Contudo, de acordo com o autor, é também aqui que iniciam as dificuldades no que se refere à atuação do conselho. Por exemplo, o COMATHAB possui três Câmaras: de Regularização Fundiária e Urbanização; de Planejamento e Desenvolvimento; e de Fiscalização. Na Câmara de Regularização

¹⁰ O Conselho Gestor do FMHIS é composto, de forma paritária (governo, entidades de classe e sociedade civil), por 9 conselheiros do COMATHAB, sendo que os representantes das entidades de classe e da sociedade civil são indicados pelas Câmaras do COMATHAB, ao passo que os representantes governamentais são indicados pelo Executivo municipal.

Fundiária e Urbanização, a discussão é limitada às questões específicas, a exemplo das áreas em processo de regularização fundiária que somente podem ser aceitas até o número de 100. Estas áreas abrangem apenas 20% a 30% da demanda por regularização fundiária em Porto Alegre, mas representam o limite do que o Executivo municipal consegue realizar. O que ocorre é que as deliberações no COMATHAB se resumem ao andamento desses processos, o que é muito moroso e acaba esvaziando a participação (BAIERLE, 2000).

Em estudo sobre o perfil da habitação social em Porto Alegre, realizado pela ONG Pólis (2004), foi mostrado que, no COMATHAB, os entrevistados apontaram a inexistência de articulações institucionais para a execução de programas vinculados à habitação popular. Ademais, o excesso de burocracia para a implementação dos projetos habitacionais e as disputas políticas impediam uma atuação integrada entre as instituições participativas relacionadas à área. Somando-se a essas limitações, os membros do conselho relataram que embora o COMATHAB tivesse como prerrogativa legal a função de deliberar sobre diretrizes, planos e programas, bem como fiscalizar a execução da política, ele não atuava como tal e que os instrumentos que deveriam ser acompanhados e avaliados pelos conselheiros, a exemplo do FMD/FMHIS e do Banco de Terras, não eram levados às pautas do conselho.

Em outro estudo, Baierle (2007) mostra que apesar de o COMATHAB ter sido criado para auxiliar no desenvolvimento da política habitacional de caráter social na cidade, o conselho ainda não possuía uma rotina apropriada de trabalho, em que as informações de longo prazo estivessem disponibilizadas aos membros da instituição. Para o autor, é interessante, “[...] por exemplo, que [as diversas gestões municipais] julguem impróprio divulgar os dados do Banco de Terras do município (Lei Complementar n. 269/92) aos membros do Conselho [...]”, por causa do risco de ocupações, “[...] como se a burocracia que administra os dados ou os próprios membros do governo fossem, em princípio, mais confiáveis” (BAIERLE, 2007, p. 65).

Além disso, não eram trazidos para o conselho os dados referentes à execução orçamentária do Plano de Investimentos (PI), o qual sintetiza as demandas a serem implementadas pelo governo a partir das assembleias do OP, e tampouco a prestação de contas do FMD/FMHIS eram de conhecimento dos conselheiros. De fato, a incumbência desses assuntos, conforme o próprio governo, caberia ao DEMHAB ou ainda ao Conselho Gestor do FMHIS, o que pode traduzir

um papel centralizador do Executivo municipal nas decisões da área da habitação popular em Porto Alegre, ainda mais considerando-se que a presidência do COMATHAB é exercida por um representante da sociedade civil, que parece assim ter seu papel esvaziado de poder.

Neste ponto, parece pertinente a reflexão feita pela ONG Pólis (2004) sobre o desempenho das atribuições do COMATHAB, a qual expõe pelo menos duas consideráveis limitações relacionadas à incidência do conselho sobre a política de habitação popular em Porto Alegre:

A primeira [limitação] é que o COMATHAB embora sendo órgão deliberativo, não atua como tal. Ainda não está resolvida a questão de duplicidade de atribuições ou o sobreposição com o [...] [Conselho Gestor do FMHIS]. Por lei as principais atribuições do COMATHAB estariam relacionadas à deliberação nas questões do acesso à terra e moradia, a gestão do FMD, e a fiscalização e controle sobre as ações da política habitacional. Também existem alguns sobreposições com CMDUA e com o COP. Caberia ao COMATHAB propor o plano de aplicação do FMD, principal instrumento para a efetivação do papel deliberativo do COMATHAB. Enquanto esta discussão não evoluiu seu papel se esvazia frente a potencialidade prevista em lei. **[A segunda limitação é que] [...] todo o investimento municipal passa pela priorização e aprovação do OP gerando o esvaziamento da função do COMATHAB que seria propor a aplicação dos recursos do FMD** (PÓLIS, 2004, p. 100, grifos nossos).

O esvaziamento da função do COMATHAB é bem destacado por Baierle (2007), para quem os conselheiros deixam de priorizar questões mais importantes, tal como sua atuação na política de habitação popular, para tratar de assuntos pontuais. Dentre as principais dificuldades destacam-se: a demora em organizar o regimento interno e uma rotina de funcionamento das reuniões; a priorização de discussões pontuais ligadas ao interesse de determinados membros do conselho, sobretudo aqueles vinculados às regiões do OP, os quais acabam por substituir as decisões acerca da política habitacional; a ausência de acesso a informações significativas referentes, por exemplo, ao orçamento dos projetos habitacionais a serem desenvolvidos; entre outras.

Para além dos sobreposições com o Conselho Gestor do FMHIS, CMDUA e COP, o COMATHAB também enfrenta limitações em sua atuação no Executivo municipal, principalmente no que se refere às funções do órgão em que está vinculado, o DEMHAB. Segundo Nalin (2007), o DEMHAB não democratiza as informações relativas à execução de programas habitacionais na cidade, dificultando

o papel do COMATHAB no processo decisório da área. Conforme destaca o depoimento do presidente do COMATHAB à época, Sr. José Luis Espírito Santo:

[...] [um] ponto negativo que eu considero de extrema importância é a falta de repasse de informações. O poder público, especificamente o DEMHAB, que é o executor da política, não discute com o COMATHAB suas ações e não repassa as informações, para melhorar o planejamento, principalmente nesta administração¹¹. Enquanto presidente do Conselho preciso pesquisar o que está acontecendo junto às lideranças comunitárias ou através dos conselheiros do OP. Aliás, o Departamento deveria nos consultar antes de qualquer medida a ser executada, o que não está acontecendo. Este [...] [procedimento] está previsto no Plano Diretor de Porto Alegre, na Lei que instituiu o Conselho, bem como atualmente é uma das exigências do Ministério das Cidades [...] (NALIN, 2007, p. 141).

Em outro depoimento, mais especificamente do presidente da Comissão de Transporte e Habitação da Câmara Municipal de Vereadores (CUTHAB) à época, Sr. Raul Carrion, é possível verificar o papel centralizador do DEMHAB no que se refere às decisões da política de habitação popular em Porto Alegre:

[...] Aqui eu quero reiterar que é muito difícil o DEMHAB catalisar as discussões acerca dos projetos que deverão ser implantados. O Departamento nunca chama a União de Associações de Moradores de Porto Alegre – UAMPA, o COMATHAB e os demais envolvidos com a política, mas se direciona diretamente com as comunidades. Não somente nesta administração, mas há uma tradição histórica através da direção do DEMHAB chamar para si as comunidades e discutir direto com elas os processos de reassentamento. Muitas vezes observamos que as famílias eram induzidas a aceitar os projetos, e elas sem muita experiência, aceitavam. Eu não digo que os projetos sejam ruins, mas não é o procedimento correto. Tanto que está previsto em lei, tanto na lei do CDRU [Concessão de Direito Real de Uso], que a UAMPA deve acompanhar as discussões, incluindo o crivo do COMATHAB. [...] Para mim este é o pior problema do DEMHAB, saber propor, negociar e discutir os projetos de forma transparente (NALIN, 2007, p. 141).

O processo de discussão das demandas habitacionais diretamente com as comunidades impõe dificuldades para que o COMATHAB, de fato, possa exercer sua função institucional de deliberar sobre diretrizes, planos e programas e fiscalizar a execução da política habitacional de interesse social.

Resumidamente, embora o COMATHAB já tenha uma história de mais vinte anos, suas ações são restringidas pelas seguintes limitações: centralização do

¹¹ A administração a que o presidente do COMATHAB se referiu era a do então Prefeito Municipal José Fogaça (PPS), que esteve à frente da Administração Municipal de Porto Alegre entre os anos de 2005 e 2009.

DEMHAB e baixo reconhecimento do órgão quanto às funções previstas para o conselho (exemplos: o conselho praticamente só toma conhecimento dos projetos de habitação de interesse social já em andamento e ausência de informações necessárias para uma efetiva tomada de decisão na área da habitação popular); sombreamento e/ou baixa integração do conselho com outros conselhos que atuam na definição da política habitacional do município, a exemplo do OP; não há recursos suficientes para atender às demandas habitacionais; falta estrutura adequada para o trabalho; uma forma de participação da sociedade civil de caráter imediatista e, por vezes, pontual, (BAIERLE, 2000; 2007; PÓLIS, 2004; NALIN, 2007; MIRON, 2008).

3.2.2 O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA)

Por iniciativa do COMATHAB e do DEMHAB, foi realizada, no ano de 1997, a 1ª Conferência Municipal de Habitação (COMHAB), cuja finalidade era a de analisar e discutir a situação habitacional de Porto Alegre e propor alternativas aos programas habitacionais para a promoção do direito universal à moradia e à cidade. Constituindo-se em uma importante instância participativa que contribuiu para o processo de formulação da política de habitação da cidade, a COMHAB veio a consolidar, aprovar e instruir um conjunto de propostas que dariam suporte à aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA), em 1999 (PÓLIS, 2004). Ainda que aparentemente consensual, a aprovação desse plano apresentou dificuldades para sua implantação. Fedozzi (2002) nota que houve uma forte resistência dos técnicos à participação popular, sugerindo-se, por exemplo, nas primeiras propostas metodológicas do plano, a exigência de que os participantes das discussões no conselho tivessem escolaridade de nível superior.

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

de Planejamento (FRPs), estes divididos em oito regiões na cidade (aproveitando-se da regionalização existente do OP), cuja atribuição é a de discutir as questões urbanas regionais para que estas sejam levadas ao conhecimento do CMDUA por meio de seus conselheiros eleitos nas oito regiões.

Em termos legais, Porto Alegre já incluiu no PDDUA instrumentos normativos e jurídicos relacionados ao desenvolvimento urbano, à regularização fundiária e aos programas habitacionais de interesse social previstos no Estatuto da Cidade, a partir da Lei nº 19.257/2001¹². Todavia, alguns instrumentos anteriormente regulamentados por legislação municipal – LOM de 1990 e outras leis – passaram a apresentar discordâncias em relação ao conceito e as finalidades do desenvolvimento urbano propostos no Estatuto da Cidade, os quais ainda não foram adaptados à nova legislação. Além disso, os instrumentos que tratam da Função Social da Propriedade regulamentados pelas leis municipais preveem prazos diferenciados daqueles estabelecidos pelo Estatuto, trazendo impasses à aplicação da legislação que trata do direito à cidade (PÓLIS, 2004).

No ano de 2000, o CMDUA, um espaço privilegiado para o encaminhamento de projetos de interesse dos setores empresariais vinculados à construção civil, principalmente a partir da atuação do Sindicato das Indústrias da Construção Civil (SINDUSCON), assumiu novas competências, passando a decidir sobre uma série de questões. Dentre elas está a fiscalização da aplicação do chamado Solo Criado¹³, cuja previsão de recursos obtidos pela venda deste espaço poderia gerar orçamento para a construção de moradias populares. Além disso, a mudança na composição e no funcionamento do CMDUA permitiu a incorporação ao conselho de 1/3 de representantes vindos dos FRPs (PMPA, 2012a; BAIERLE, 2007).

Quanto aos FRPs, estes se encontram distribuídos nas oito Regiões de Planejamento, as quais funcionam com base no agrupamento das Regiões do OP.

¹² O Estatuto da Cidade atribui à União a competência para legislar sobre normas gerais de direito urbanístico, para legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, e para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte urbano (PÓLIS, 2004).

¹³ O recebimento do Solo Criado se dá quando o empreendedor constrói acima do índice de aproveitamento do solo estabelecido na legislação para a área, sendo que o valor a ser recebido pelo município está relacionado apenas ao que ultrapassa esse índice. Essa lei permite que o município receba, na forma de venda do aumento do índice de aproveitamento do solo e do estoque construtivo da área, indenização pelos investimentos feitos na área. Os recursos oriundos do pagamento por Solo Criado eram destinados ao FMD (ROCHA, 2007). Atualmente, os recursos auferidos com a aplicação do Solo Criado são reservados ao FMHIS.

Os fóruns são autônomos, possuindo regimento interno que estabelece sua organização e funcionamento. São órgãos consultivos em que os projetos referentes a cada região são analisados e debatidos, e as deliberações/decisões encaminhadas por meio do representante do Fórum que participa do CMDUA. Reunindo-se quinzenalmente, os fóruns são formados por um conselheiro (representante do CMDUA), dois suplentes e os delegados que representam as entidades participantes. As eleições para os FRPs ocorrem de dois em dois anos, em que se escolhe o conselheiro para o CMDUA, suplentes e delegados (OLIVEIRA FILHO, 2009).

Como frisa Baierle (2007), a criação dos Fóruns Regionais de Planejamento tornou importante a questão do planejamento urbano na agenda dos fóruns regionais do OP. Um exemplo disso ocorreu na região do Bairro Lomba do Pinheiro, onde foi desenvolvido um planejamento urbano participativo, iniciado antes mesmo da aprovação do PDDUA. O resultado foi que muitas atividades, as quais antes se instalavam nesta região sem o conhecimento da população, passaram a serem avaliadas nos fóruns, propiciando um debate em torno de sua viabilidade e vantagem, em especial para a comunidade.

Para o autor, a ideia dos FRPs era a de equilibrar a correlação de forças dentro do CMDUA, já que os representantes da sociedade, advindos das Regiões da OP, teriam representação garantida no conselho. Contudo, na prática, as entidades empresariais, profissionais e sindicais, tais como o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), a Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (SERGS), o Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON), etc., se organizaram também para participar dos fóruns. Independentemente de esses espaços terem permitido a participação da sociedade em questões relacionadas ao planejamento urbano da cidade, a criação desses fóruns parece não estar atingindo o objetivo pela qual foi proposto (BAIERLE, 2007).

Nessa mesma perspectiva, Oliveira Filho (2009) observa que a mobilização das entidades empresariais nos FRPs e o posicionamento favorável às suas demandas resultaram na aprovação de projetos que beneficiam, sobremaneira, esses setores dentro do CMDUA. Além disso, a maneira como os projetos são avaliados pelo CMDUA tem evidenciado práticas de cooptação e controle das decisões, como pode ser visto no depoimento dado por um conselheiro que

representava a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN) no CMDUA:

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

Uma das dificuldades mais aparentes no CMDUA está relacionada à sua estrutura burocrática. Por exemplo, o protocolo de recebimento dos projetos individuais e seu envio para emissão de parecer dos conselheiros e dos FRPs ocupam boa parte do tempo das atividades dos membros do CMDUA. Os representantes do governo dentro desse fórum, em parte, composto por cargos de confiança com pouca experiência sobre a questão urbana, apresentam dificuldades para utilizar as ferramentas necessárias para discutir temas relativos ao planejamento urbano. Não obstante, existem também dificuldades relacionadas à informação e comunicação dos processos no CMDUA, tanto interna quanto externa, não havendo um canal de comunicação institucional das deliberações e decisões realizadas no conselho (BAIERLE, 2007; OLIVEIRA FILHO, 2009).

A essas limitações, ainda podem ser acrescentados os impasses referentes aos distintos interesses em jogo dentro do conselho, os quais são pouco compartilhados no CMDUA. Como frisa Baierle (2007), para a maioria dos “[...] setores comunitários tanto faz o que os empresários pretendem para as áreas nobres da cidade [...]. Da mesma forma, para os setores empresariais, não interessa muito em saber o que o governo e as comunidades pretendem nas periferias” (BAIERLE, 2007, p. 77). Segundo o autor, o desinteresse de ambos os lados se reflete no PDDUA, o qual acaba por reproduzir uma fragmentação social do planejamento da cidade. De uma parte, são desenvolvidos projetos urbanísticos diferenciados e de interesse social nos bairros mais pobres de Porto Alegre, de outra, são feitas mudanças em índices relativos às construções nas áreas “nobres”.

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

Em termos de participação da sociedade no CMDUA, Souza (2007) afirma que a estrutura do conselho pode ser considerada como um exemplo contraproducente de participação, uma vez que “[...] ao conceder assento a um grande número de representantes do próprio Estado, de entidades profissionais e de setores empresariais [...] (SOUZA, 2007, p. 230)”, a lógica do CMDUA é muito diferente da que existe em conselhos como, por exemplo, o Conselho do Orçamento Participativo. De fato, a “[...] composição do CMDUA, sem tirar nem por, poderia constar de um plano elaborado por qualquer administração municipal interessada em manter certa aparência participativa, mas, no fundo, conservadora [...]” (SOUZA, 2007, p. 231).

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

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

3.2.3 O Orçamento Participativo de Porto Alegre e o seu conselho

Mesmo que os conselhos acima mencionados tenham se constituído em importantes canais de participação política no que se refere ao desenvolvimento urbano de Porto Alegre, um dos fóruns participativos mais atuantes na área da habitação popular na cidade foi e é o OP, permitindo que as demandas habitacionais tivessem espaço. Dentre as reivindicações mais priorizadas no OP relativas à habitação foram a regularização fundiária, o apoio à autoconstrução e a produção de habitações para as camadas populares. Nos anos 1990 e 2000, a regularização fundiária foi apontada como uma das três prioridades escolhidas, superando as do saneamento básico e da pavimentação, conforme se demonstrou na introdução desse estudo (LAY; OLIVEIRA, 2007; FEDOZZI, 2002; BAIERLE, 2007; PMPA, 2011a).

Em que pese o fato de que a origem do OP em Porto Alegre esteja vinculada à ação coletiva dos movimentos associativos de bairros e vilas e dos diversos atores sociais atuantes na cidade, a construção dessa esfera de interação entre Estado e sociedade apenas tornou-se possível com a vitória eleitoral da Administração Popular na Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Nesse sentido, afirma Fedozzi (2002), a vontade política dos dirigentes da AP foi decisiva para a construção e a consolidação do OP. Essa intervenção ativa do Executivo viabilizou a construção de novas relações democráticas com os movimentos populares da cidade, sobretudo com os moradores dos bairros e vilas mais excluídos. Segundo o autor, este projeto

[...] é resultante do encontro de trajetórias que se influenciaram mutuamente na história de sua construção: a existência anterior a 1988 de setores dos movimentos comunitários que haviam superado a cultura de submissão ao poder público institucionalizado (o “pedir e o favor”); o movimento de *dentro para fora* do Estado, representado pelo conjunto das ações e das políticas da AP para reformar essa fração do Estado (a Prefeitura), tornando-a “pública” e apta para receber os *inputs* da cidadania, suas demandas e propostas; e o movimento cuja força foi de sentido inverso, ou seja, de *fora para dentro* do Estado, representado por múltiplas formas (associativas, individual ou coletivamente) de uma cidadania cada vez mais exigente e indignada frente à frustração de suas altas expectativas em relação ao atendimento de suas demandas nos momentos iniciais de construção do OP. [...] **O OP, portanto, é fruto de um aprendizado coletivo, tanto dos atores estatais como dos atores comunitários. Ambos foram obrigados a superar as formas pré-determinadas imaginadas para implantar a participação popular nas decisões locais** (FEDOZZI, 2002, p. 4, grifos nossos).

Com o momento crítico experimentado a partir da chegada do PT ao Executivo municipal em 1989, observa-se um contexto bastante propício para a participação da sociedade nos assuntos públicos em Porto Alegre. Com o auxílio da UAMPA, das associações de bairros, das articulações regionais e outros movimentos, a discussão sobre o orçamento municipal foi iniciada. Assim, a Administração Popular, como ficou conhecida, passou a fomentar a ideia de um processo orçamentário participativo que apenas pôde ser concretizada um ano depois, conforme mostra Abers (1997), dado que a situação financeira da arrecadação municipal era confusa, à época. Apesar disso, no decorrer de 1989, as lideranças das entidades comunitárias iniciaram um debate acerca dos pontos centrais a comporem um orçamento que fosse participativo, delineando um primeiro plano conjunto de investimentos. Após negociações realizadas entre Estado e sociedade civil, a cidade foi dividida em 16 regiões, apresentando alterações ao longo do tempo¹⁵.

Através de assembleias realizadas em cada região, os cidadãos podiam participar diretamente expressando suas demandas por investimentos. Em 1989, como lembra a autora, em torno de 400 pessoas participaram das assembleias, as quais viriam a eleger os primeiros “delegados de orçamento”. Auxiliados pela Prefeitura, uma comissão foi formada, em conjunto com a Secretaria de Planejamento Municipal (SPM), esta incumbida do orçamento do município, com a finalidade de traçar um Plano de Investimentos para o ano seguinte. Posteriormente, essa comissão deu origem ao Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento, o atual Conselho do Orçamento Participativo (COP), principal instância de deliberação no OP (ABERS, 1997).

Devido às dificuldades de implantação da gestão participativa junto ao corpo técnico do planejamento urbano da SPM, a administração municipal criou o Gabinete de Planejamento (GAPLAN), em 1990, órgão subordinado diretamente ao Prefeito, que passou a reformular o processo de participação no OP, organizando o seu funcionamento a partir de três princípios básicos: 1) estabelecimento de regras universais de participação em espaços institucionais e regulares de funcionamento;

¹⁵ A partir de 2007, houve o acréscimo de uma região, a Ilhas. Antes as Ilhas pertenciam à Região 1 do OP (Humaitá-Navegantes/Ilhas). Com a criação da nova região, o OP passou de 16 para 17 regiões, sendo denominada de Região 17 - Ilhas, a nova Região. A Região 1 do OP passou a ser denominada de Humaitá-Navegantes.

2) definição dos recursos para investimentos que se referem a um ciclo anual de orçamentação municipal e; 3) processo descentralizado de decisão, dividido em 16 regiões orçamentárias na cidade de Porto Alegre (ABERS, 1997; FEDOZZI, 1997).

Com alterações em seu formato, o ciclo anual do OP – modificado em 2012 – está, agora, vinculado à preparação e à votação das leis orçamentárias municipais, consistindo em três etapas e duas modalidades de participação: i) *regional*, que se relaciona às demandas territorializadas; ii) *temática*, que debate temas específicos, mas que dizem respeito à cidade como um todo. Com base nestas duas modalidades, são realizadas as Assembleias Regionais e Plenárias Temáticas, constituindo-se estas na 1ª etapa. Depois, são formadas as instâncias institucionais de participação, tais como o Conselho do Orçamento Participativo (COP) e os Fóruns de Delegados, os quais fazem parte da 2ª etapa. Por fim, é discutido o orçamento e aprovado o Plano de Investimentos pelo COP, finalizando a 3ª etapa do OP de Porto Alegre (FEDOZZI, 1998, 2000).

Quanto à sua estrutura, o OP de Porto Alegre possui diversos níveis: i) as Assembleias Regionais e Plenárias Temáticas; ii) os Fóruns de Delegados e; iii) o Conselho do Orçamento Participativo (COP). Dentre estes níveis, o COP é o que apresenta um maior grau de institucionalização, já que está submetido a um conjunto de normas e regras, configurando-se como instância central de decisão acerca do orçamento da cidade dentro do OP (FEDOZZI, 1997; LÜCHMANN, 2002). Os conselheiros reúnem-se quinzenalmente com o objetivo de “planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e a despesa do Orçamento do Município de Porto Alegre” (PMPA, 2011b, p. 7).

O COP tem em sua composição atual 46 membros, com 44 destes eleitos pelas Assembleias Regionais e Plenárias Temáticas (dois titulares e dois suplentes), um representante da União de Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) e um representante do Sindicato dos Municipários de Porto Alegre (SIMPA). Além disso, dois representantes do governo municipal fazem parte do COP, mas sem direito a voto (FEDOZZI, 1997; LÜCHMANN, 2002). As principais atribuições dos conselheiros são: participar de todas as etapas do processo do OP em suas respectivas regiões; participar das reuniões do COP; realizar periodicamente reuniões com os delegados e entidades civis participantes do OP; garantir que sejam cumpridas as resoluções do conselho (DIAS, 2002).

Além de discutir e aprovar o montante total de recursos do orçamento, o COP é responsável por acompanhar a execução das obras aprovadas e discutir os critérios técnicos apresentados pelo governo. Após essa etapa, os conselheiros discutem e aprovam a matriz orçamentária, cuja redação final realizada pelo governo é encaminhada para a aprovação da Câmara Municipal de Vereadores. Este documento final constitui-se em referência básica para o controle e fiscalização das ações e gastos do governo (LÜCHMANN, 2002; FEDOZZI, 1997).

Um ponto interessante a ser citado sobre as ações e os gastos do governo no OP é o fato de que na época em que a Administração Popular esteve à frente da Prefeitura, nos governos dos Prefeitos Olívio Dutra (1989-1992), Tarso Genro (1993-1996) e Raul Pont (1997-2000), as demandas consideradas para os investimentos do OP advinham, de um lado, do próprio governo e de suas secretarias, quando se tratavam de investimentos complexos e sistêmicos, e, de outro, da população quando se tratava de investimentos pontuais (SILVA, 2004a).

Não obstante, é importante reconhecer que o OP é uma instituição participativa que envolve tanto a atuação do governo como o da sociedade civil, abrangendo, portanto, os dois segmentos. Se, de fato, quem mais desempenhou um papel significativo nos investimentos dentro do OP foi o Executivo municipal ou a população quanto ao direcionamento das demandas, é possível concordar com Marquetti (2003) que essa questão pode não parecer tão pertinente, à medida que é a capacidade de gerar efeitos positivos para a sociedade como um todo que se torna considerável nessa interação. Além disso, é necessário ressaltar que o “OP tem sido um vetor importante para promover a inversão de prioridades nos gastos públicos que se contrapõem à espoliação urbana” (FEDOZZI, 2002, p. 9).

Semelhantemente ao COMATHAB e ao CMDUA, o COP apresenta limitações no que se refere à sua atuação. Por exemplo, em estudo realizado pelo Banco Mundial (2008) acerca do OP de Porto Alegre, foi mostrado que o COP não tem empreendido uma avaliação consistente das políticas fiscais e da capacidade de geração de receitas do município, especialmente em momentos decisivos. Esse comportamento do COP pode ser atribuído à ausência de uma clara motivação de seus membros para priorizar a supervisão fiscal em lugar da garantia de que as demandas de suas respectivas comunidades sejam incluídas no Plano de Investimentos. A falta de treinamento sistemático para os membros do COP também pode ser uma possível explicação, porque a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO),

a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Plurianual (PPA) apresentam uma complexidade técnica de difícil compreensão.

Com efeito, o COP tem revelado uma limitada capacidade para discutir acerca da política fiscal e orçamentária do município. Os seus membros se concentram principalmente na priorização dos investimentos, em vez das políticas fiscais de longo prazo. A maioria das discussões se restringe à redistribuição de fundos entre as prioridades originais da LDO, sem levar em conta as fontes desses recursos, isto é, se a Prefeitura incorreria em déficit, se este seria temporário ou permanente e como poderia ser revertido. Em geral, as decisões do COP mostram uma certa tendência de curto prazo, uma vez que os participantes identificam obras e serviços cuja necessidade é imediata nas comunidades que representam (BANCO MUNDIAL, 2008).

Outro ponto diz respeito à prestação de contas interna do OP, a qual é predominantemente informal. Em geral, a prestação de contas dos delegados e conselheiros do COP aos grupos que eles representam é realizada basicamente nos fóruns regionais do OP, que ocorrem a cada 15 dias. Nos fóruns regionais, os conselheiros relatam as discussões do COP aos delegados e membros da comunidade interessados, revisam a implementação das obras públicas especificadas no Plano de Investimentos e os serviços providos pelo município, e recebem as demandas da comunidade. Com menor visibilidade do que as Assembleias Regionais e Plenárias Temáticas, essas reuniões periódicas constituem espaços privilegiados de prestação de contas internas das lideranças para as suas bases no processo do OP.

Nessas prestações de contas dos delegados e conselheiros às suas bases, as informações são apresentadas verbalmente, sendo muito raro o uso de documentos escritos e dados concretos. Os relatos também não seguem uma diretriz pré-estabelecida ou um formato simples de comunicação. Por serem orais, as prestações de contas não são registradas para posterior verificação pelos membros regionais do OP. Além disso, não há nenhum programa de treinamento para ajudar os membros do COP a preparar relatórios mais precisos e relevantes, assim como o OP não dispõe de formulários e procedimentos de fácil utilização com vistas a simplificar uma melhor prestação de contas. Uma possível explicação para a isso é que os membros do COP e os delegados do OP desfrutam de altos níveis de credibilidade entre os participantes, apesar do modo como apresentam contas,

sendo este procedimento interno considerado eficaz e legítimo pelos participantes do OP (BANCO MUNDIAL, 2008).

Outra limitação citada no estudo se refere ao não reconhecimento dos conselhos municipais que têm menor poder de mobilização social por parte dos membros do COP. De fato, os conselhos que não contam com uma base social ativa apresentam maiores dificuldades ainda em estabelecer relações positivas com o OP.

A retomada da trajetória histórica da participação vinculada à habitação popular em Porto Alegre possibilitou entender como a questão da habitação foi concebida nos distintos momentos políticos e sociais vividos na cidade. Examinando inicialmente o percurso de quarenta e cinco anos (1940-1985) no que se refere à política de habitação popular é possível notar a recorrência de estratégias tradicionais e conservadoras de condução da política como a ideia “higienizadora” do espaço urbano, a exemplo da remoção da população de baixa renda para as periferias através de programas como o “Remover para Promover” (1966) e o Programa CURA (1972). Ademais, percebeu-se, nesse período, a prevalência de iniciativas estatais pontuais no que se refere às demandas habitacionais para a população de baixo poder aquisitivo.

Ainda é possível observar, nesse intervalo de tempo, duas características relacionadas à participação da sociedade civil: i) uma alinhada a um patamar restritivo de participação, em que os interesses dos segmentos sociais estavam subordinados aos interesses governamentais, a exemplo dos conselhos municipais criados na década de 1970 e da cooptação de lideranças comunitárias em favor da manutenção de práticas de submissão paternalista e/ou clientelista que pautavam as relações entre as classes populares e o Estado; ii) outra alinhada ao reconhecimento dos direitos cidadãos e que parte de um campo “combativo” das organizações comunitárias e dos movimentos de base da cidade, os quais reivindicavam uma consideração maior aos interesses dos segmentos populares.

Quais foram as mudanças introduzidas a partir da Constituição de 1988? Qual foi o resultado do jogo de interesses entre os que defendiam uma maior

participação da sociedade nos assuntos públicos e os que defendiam uma concepção conservadora de gestão pública? Qual foi o legado da trajetória da participação ligada à habitação popular na cidade após o momento crítico, definido aqui pelo período em que ocorreu a redemocratização do País, a promulgação da Constituição Federal cidadã, assim como as eleições municipais de 1988, além de intensas mobilizações sociais em prol de democratizar a gestão municipal?

Com a redemocratização e a Constituição Federal cidadã, assim como as eleições municipais de 1988 e o ingresso do PT no Executivo municipal há um período de significativa mudança em Porto Alegre. Ocorreu um rearranjo das forças políticas e sociais, levando à emergência de uma ruptura que deixou um legado no que se refere à participação da sociedade nos assuntos públicos. Pode-se dizer que a política habitacional de caráter social em Porto Alegre – antes caracterizada por práticas estatais tradicionais na condução da política, bem como uma participação baseada na troca de favores, em certo momento, e combativa, em outros (*condições antecedentes*) – vivencia uma nova situação na qual passa a ocorrer um relativo envolvimento dos mais pobres nas decisões do governo.

Sobressai-se aqui a importância do associativismo, o qual se estruturou com base nos movimentos comunitários existentes na cidade. O caminho trilhado por estes movimentos e organizações como a UAMPA, a Igreja Católica, a FASE, etc., foi decisivo para que houvesse um diálogo entre Estado e sociedade civil. Passado o período de forte autoritarismo e repressão advindo dos governos militares, os quais se pautavam por estratégias conservadoras no que se refere à política de habitação popular, assiste-se a uma abertura do Executivo municipal à participação da sociedade civil nos assuntos públicos, resultando na criação de canais participativos, a exemplo do OP e do COMATHAB, que tinham por finalidade dar maior visibilidade às questões sociais, além de fiscalizar as ações da gestão pública no que se refere aos programas e políticas direcionadas à solução das demandas habitacionais de caráter social na cidade. A política de habitação popular ganha novos contornos com a criação de mecanismos de participação das comunidades na gestão da política.

São apresentados, a seguir, os principais momentos na trajetória histórica da política de habitação popular em Porto Alegre, bem como a gênese e o desenvolvimento do processo participativo que ocorre na cidade há mais de duas décadas (Fig. 2).

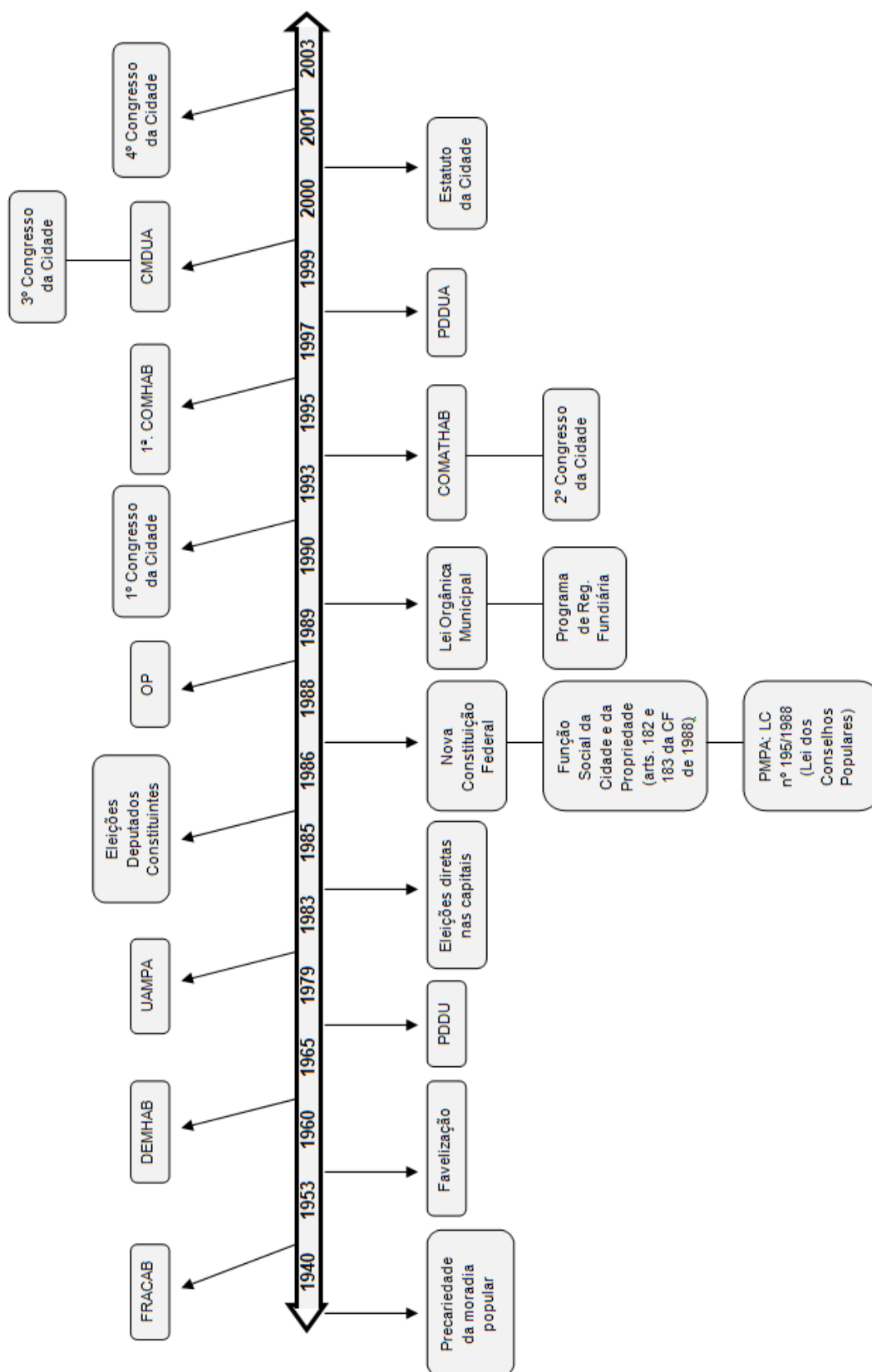


Figura 2 – Trajetória histórica da participação e da política habitacional de caráter social em Porto Alegre (1940-2004)

Fonte: Elaboração própria.

CAPÍTULO IV

AS ASSIMETRIAS ENTRE AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS QUE TRATAM DA HABITAÇÃO POPULAR EM PORTO ALEGRE: O COMATHAB, O CMDUA E O COP

Com o objetivo de complementar a análise da formação e da trajetória histórica das três instituições participativas em estudo¹⁶ e fornecer elementos que permitam explicar a capacidade de influência de cada IP no processo decisório da política de habitação popular em Porto Alegre, esta tese analisa três grandes categorias dentro dos conselhos: i) o perfil socioeconômico e político dos membros dos conselhos; ii) o processo da participação nos conselhos; iii) a percepção sobre a capacidade de incidência do conselho na política de habitação popular. Assim, o objetivo desse capítulo é analisar quem são os indivíduos que participam das instituições participativas em estudo (COMATHAB, CMDUA e COP) e de que maneira seus membros percebem os conselhos como instâncias que influenciam o processo de tomada de decisões na política de habitação popular em Porto Alegre.

4.1 Perfil socioeconômico e político dos conselheiros

Os segmentos de representação existentes no COMATHAB e no CMDUA são divididos em três categorias: Estado, sociedade civil e mercado. O COMATHAB distribui seus 27 assentos de forma paritária (1/3), com nove representantes de órgãos estatais, nove representantes de entidades comunitárias e nove representantes de entidades de classe. Já o CMDUA é composto por 28 assentos, os quais se distribuem também de modo paritário (1/3), contando com nove representantes de entidades governamentais, nove representantes de “entidades de

¹⁶ Segundo Kay (2005), a estrutura atual e o funcionamento dos arranjos institucionais somente podem ser entendidos parcialmente se a análise não estiver integrada a uma perspectiva histórica.

classe”¹⁷ e nove representantes da comunidade, acrescentando-se o presidente do CMDUA, que é indicado pela Secretaria do Planejamento Municipal. O COP, por sua vez, é formado por 46 representantes titulares, que incluem representantes das 17 Regiões do OP, das Temáticas da Cidade, da UAMPA e do Executivo municipal.

No que diz respeito ao sexo dos conselheiros pesquisados, há uma predominância de mulheres no COMATHAB (66,7%) e uma maior concentração de homens no CMDUA (60,0%) e COP (63,6%) (Fig. 3). Embora diversos estudos (CUNHA, 2008; CUNHA, 2009; RIBEIRO, 2009) sobre os conselhos apontem para uma presença maior do sexo feminino nas IPs de um modo geral, os resultados obtidos aqui demonstram que, no CMDUA e no COP, os homens são mais presentes. Sob certo aspecto, estes dados podem ser explicados pelo fato de que 77,8% dos representantes no CMDUA e 60,9% dos representantes titulares no COP sejam do sexo masculino (PMPA, 2012c; PMPA, 2013a).

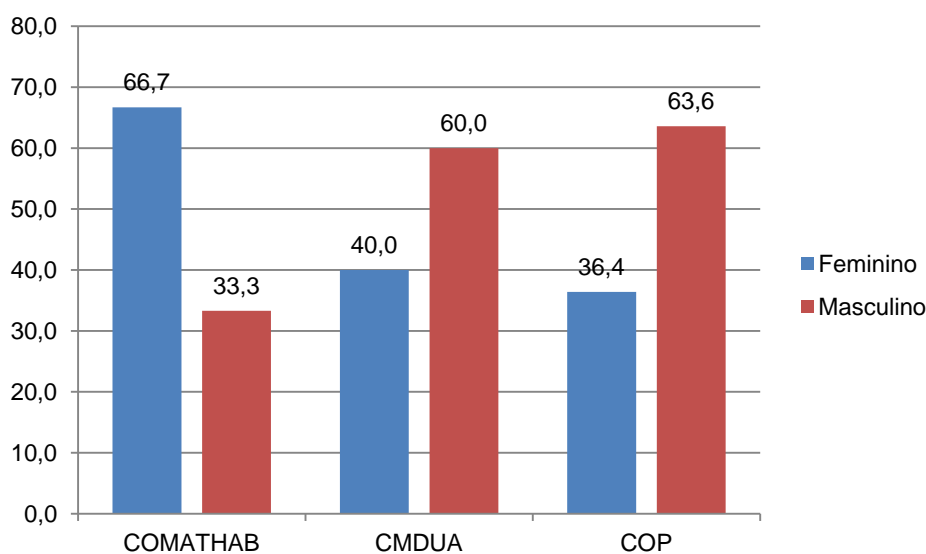


Figura 3 – Distribuição dos conselheiros por sexo (%) – 2013

Fonte: Elaboração própria.

Quanto à faixa etária, é possível notar que, nas três IPs, os conselheiros se concentram no intervalo com idade entre 51 a 69 anos (Tab. 2), com 75,0%, no COMATHAB, 73,3%, no CMDUA, e 59,1%, no COP. Esta é uma tendência já demonstrada em estudos acerca dos conselhos municipais e orçamentos

¹⁷ Por entidades de classe designam-se aqui genericamente as entidades que representam categorias profissionais (associações, sindicatos etc.) ou setores do mercado.

participativos no Brasil, além de um indicativo referente à constituição das IPs, as quais apresentam pessoas com idade mais avançada (SANTOS JR., 2003; FEDOZZI, 2007; CUNHA, 2013; ALENCAR et al., 2013).

Tabela 2 – Faixa etária dos conselheiros (%)

Faixa etária	COMATHAB	CMDUA	COP
De 18 a 24 anos	-	-	-
De 25 a 35 anos	-	13,4	-
De 36 a 50 anos	16,7	-	27,3
De 51 a 69 anos	75,0	73,3	59,1
De 70 anos ou mais	8,3	13,3	13,6
Total	100,0	100,0*	100,0

Fonte: Elaboração própria.

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

* Dado numérico arredondado

No que se refere ao grau de escolaridade dos participantes dos conselhos, encontrou-se um percentual relativamente alto de conselheiros com Ensino Superior completo e Pós-Graduação, especialmente no COMATHAB e no CMDUA. No COMATHAB, 41,7% dos membros possuem Pós-Graduação, ao passo que no CMDUA 46,6% dos conselheiros têm Ensino Superior completo. No COP, há uma forte predominância de conselheiros com o Ensino Médio, sendo que ao se incluir os que possuem o Ensino Fundamental e Médio (completos e incompletos), o percentual de respondentes é de mais que 70% (Tab. 3).

Tabela 3 – Grau de escolaridade dos conselheiros (%) – 2013

Escolaridade	COMATHAB	CMDUA	COP
Ensino Fundamental	-	-	4,5
Ensino Fundamental incompleto	8,2	-	9,1
Ensino Médio	-	20,0	45,5
Ensino Médio incompleto	16,7	-	13,6
Ensino Superior	16,7	46,6	9,1
Ensino Superior incompleto	16,7	6,7	18,2
Pós-graduação	41,7	26,7	-
Total	100,0*	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria.

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

* Dado numérico arredondado.

Embora o nível de ensino dos conselheiros possa ser considerado elevado no COMATHAB e no CMDUA – sobretudo em relação à média da população da cidade e também ao COP –, os dados mostram que, ao se analisar a escolaridade dos membros dos dois conselhos por segmento que representam, os assentos pertencentes à sociedade civil possuem os menores índices de escolaridade. No

COMATHAB, destaca-se o fato de que metade dos conselheiros não completou o Ensino Médio, com 25% deles apresentando o Ensino Fundamental incompleto e 25% o Ensino Médio incompleto. Ainda no COMATHAB, 50% dos representantes do Estado e do mercado têm Pós-Graduação, sendo que, no CMDUA, 60% dos membros nestes mesmos segmentos possuem Ensino Superior (Tab. 4). Esses resultados corroboram com os apresentados em diversos estudos, como o de Abers e Keck (2008), para quem graus de escolaridade relativamente altos são encontrados dentro dos conselhos porque as discussões efetuadas nestes giram em torno de assuntos mais complexos e que, de modo frequente, são mais bem realizadas por especialistas.

Tabela 4 – Distribuição dos conselheiros por escolaridade e por segmento que representa – COMATHAB e CMDUA (%)

	Estado	Sociedade civil	Mercado
COMATHAB			
Ensino Fundamental incompleto	-	25,0	-
Ensino Médio	-	-	-
Ensino Médio incompleto	-	25,0	25,0
Ensino Superior	25,0	-	25,0
Ensino Superior incompleto	25,0	25,0	-
Pós-graduação	50,0	25,0	50,0
Total	100,0	100,0	100,0
CMDUA			
Ensino Médio	-	60,0	-
Ensino Superior	60,0	20,0	60,0
Ensino Superior incompleto	-	-	20,0
Pós-graduação	40,0	20,0	20,0
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria.

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

Acerca da renda familiar mensal dos membros nos conselhos, verificou-se que 75% dos respondentes no COMATHAB recebem até R\$ 8.000,00, sendo que cerca de 8% possuem uma remuneração acima de R\$ 12.000,00. Já no CMDUA, quase 50% dos conselheiros pesquisados recebem entre R\$ 8.000,00 e R\$ 12.000,00, tendo-se 20% deles uma renda acima de R\$ 12.000,00, conforme se pode observar na Tabela 5.

Tabela 5 – Renda familiar mensal dos conselheiros – COMATHAB e CMDUA (%)

Renda	COMATHAB	CMDUA
De R\$ 500,00 até 1.500,00	8,3	6,7
De R\$ 1.501,00 até 2.500,00	25,0	-
De R\$ 2.501,00 até 4.000,00	8,3	13,3
De R\$ 4.001,00 a 8.000,00	33,3	13,3
De R\$ 8.001,00 a 12.000,00	16,7	46,7
Acima de R\$ 12.001,00	8,3	20,0
Não sabe	-	-
Total	100,0*	100,0

Fonte: Elaboração própria.

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

* Dado numérico arredondado.

Cabe destacar que, ao desagregar os dados por setor de representação, o perfil de alta renda nos dois conselhos é mais acentuado entre os representantes do Estado e do mercado, tendo-se, por exemplo, 50% dos representantes do Estado no COMATHAB na faixa de renda de R\$ 8.001,00 a R\$ 12.000,00, e 60% dos representantes deste mesmo segmento no CMDUA na faixa de renda acima de R\$ 12.001,00 (Tab. 6). Esses dados confirmam os resultados encontrados em outras investigações sobre os conselhos de políticas públicas que mostram um perfil elitista dentro deste tipo de instituições participativas (SANTOS JR., 2003; TATAGIBA, 2002; FUKS; PERISSINOTO; RIBEIRO, 2003; SANTOS JR.; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004; CUNHA, 2007; BORBA; LÜCHMANN, 2010; ALENCAR et al., 2013).

Tabela 6 – Renda familiar mensal dos conselheiros por segmento de representação – COMATHAB e CMDUA (%)

	Estado	Sociedade civil	Mercado
COMATHAB			
De R\$ 500,00 até R\$ 1.500,00	-	-	25,0
De R\$ 1.501,00 até R\$ 2.500,00	-	75,0	-
De R\$ 2.501,00 até R\$ 4.000,00	-	-	25,0
De R\$ 4.001,00 a R\$ 8.000,00	25,0	25,0	50,0
De R\$ 8.001,00 a R\$ 12.000,00	50,0	-	-
Acima de R\$ 12.001,00	25,0	-	-
Total	100,0	100,0	100,0
CMDUA			
De R\$ 500,00 até R\$ 1.500,00	-	20,0	-
De R\$ 1.501,00 até R\$ 2.500,00	-	-	-
De R\$ 2.501,00 até R\$ 4.000,00	-	40,0	-
De R\$ 4.001,00 a R\$ 8.000,00	20,0	20,0	-
De R\$ 8.001,00 a R\$ 12.000,00	20,0	20,0	100,0
Acima de R\$ 12.001,00	60,0	-	-
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria.

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

Quanto à renda familiar mensal dos conselheiros do COP, é possível verificar que 36,4% dos conselheiros pertencem à faixa de renda de R\$ 2.501,00 até R\$ 4.000,00, 27,3% possuem uma remuneração que inclui a faixa de R\$ 1.501,00 até R\$ 2.500,00 e outros 27,3% tem uma renda que vai de R\$ 500,00 até R\$ 1.500,00 (Fig. 4). Em termos de salários mínimos¹⁸, ainda que os participantes do OP pertençam às camadas com renda de até dois salários mínimos, os representantes eleitos para o COP estão associados às faixas de 2 a 4 e de 4 a 8 salários mínimos (MARQUETTI, 2003; FEDOZZI, 2007; FEDOZZI; MARTINS, 2012).

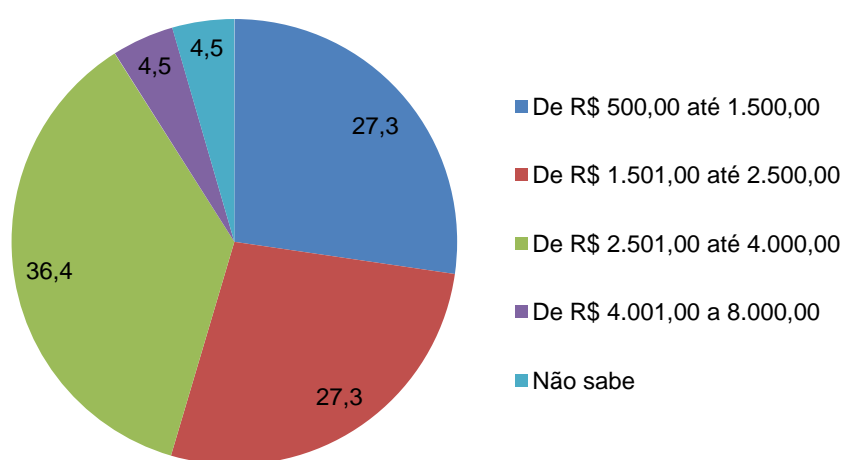


Figura 4 – Distribuição dos conselheiros por renda familiar mensal – COP (%) – 2013

Fonte: Elaboração própria.

Ainda fazendo parte do perfil dos conselheiros, a Tabela 7 apresenta os dados relativos à participação em organizações. Desagregando os dados por segmento de representação no COMATHAB, 25% dos respondentes, incluindo-se aí os representantes do Estado, da sociedade civil e do mercado, declararam participar de algum partido político. Índices maiores de vínculo às associações de bairro/moradores são encontrados entre os representantes da sociedade civil (100%). Outro dado relevante está relacionado ao pertencimento a algum movimento social, onde 50% dos representantes da sociedade civil afirmaram participar de algum movimento social. Quanto aos representantes do mercado, 50%

¹⁸ O salário mínimo de referência é o do ano de 2013, cujo valor nacional é de R\$ 678,00.

deles declararam fazer parte de movimentos sociais. Ressalta-se também entre estes últimos que 100% deles participam de entidades de classe.

Tabela 7 – Distribuição dos conselheiros por participação em organizações e por segmento que representa – COMATHAB (%) – 2013

	Estado			Sociedade civil			Mercado		
	Sim	Não	Total	Sim	Não	Total	Sim	Não	Total
Partido político	25,0	75,0	100,0	25,0	75,0	100,0	25,0	75,0	100,0
Associação de bairro	-	100,0	100,0	100,0	-	100,0	25,0	75,0	100,0
Movimento social	-	100,0	100,0	50,0	50,0	100,0	50,0	50,0	100,0
ONG	-	100,0	100,0	-	100,0	100,0	-	100,0	100,0
Entidade religiosa	-	100,0	100,0	-	100,0	100,0	-	100,0	100,0
Entidade de classe	25,0	75,0	100,0	25,0	75,0	100,0	100,0	-	100,0
Associação desportiva	25,0	75,0	100,0	-	100,0	100,0	-	100,0	100,0
Outro	75,0	25,0	100,0	25,0	75,0	100,0	-	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria.

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

Quanto ao CMDUA, os dados mostram um perfil um pouco distinto de participação em organizações. Assim, 20% dos representantes do Estado e do mercado, bem como 40% dos representantes da sociedade civil declararam serem filiados a partidos políticos. Destaca-se aqui o fato de que apenas os representantes da sociedade civil afirmaram participar de associações de bairro (80%) e movimentos sociais (60%) neste conselho. É importante acrescentar que mais da metade (60%) dos representantes do mercado participam de entidades de classe, um percentual menor em relação aos representantes do mercado no COMATHAB (Tab. 8).

Tabela 8 – Distribuição dos conselheiros por participação em organizações e por segmento que representa – CMDUA (%) – 2013

	Estado			Sociedade civil			Mercado		
	Sim	Não	Total	Sim	Não	Total	Sim	Não	Total
Partido político	20,0	80,0	100,0	40,0	60,0	100,0	20,0	80,0	100,0
Associação de bairro	-	100,0	100,0	80,0	20,0	100,0	-	100,0	100,0
Movimento social	-	100,0	100,0	60,0	40,0	100,0	-	100,0	100,0
ONG	-	100,0	100,0	20,0	80,0	100,0	-	100,0	100,0
Entidade religiosa	-	100,0	100,0	20,0	80,0	100,0	20,0	80,0	100,0
Entidade de classe	40,0	60,0	100,0	20,0	80,0	100,0	60,0	40,0	100,0
Associação desportiva	40,0	60,0	100,0	-	100,0	100,0	20,0	80,0	100,0
Outro	20,0	80,0	100,0	-	100,0	100,0	40,0	60,0	100,0

Fonte: Elaboração própria.

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

No COP, a maioria dos conselheiros possui um alto envolvimento com associações de bairro, apresentando eles o percentual de 81,8% no que se refere ao

vínculo com este tipo de organização (Tab. 9). Vale mencionar que estudos sobre orçamentos participativos têm demonstrado que as associações de bairro/moradores desempenham um importante papel na dinâmica dos orçamentos participativos, daí a alta ligação dos conselheiros com entidades nos bairros e vilas populares da cidade (FEDOZZI, 2007; ROMÃO, 2011).

Tabela 9 – Percentual dos conselheiros que participam em organizações – COP (%) – 2013

COP			
	Sim	Não	Total
Partido político	27,3	72,7	100,0
Associação de bairro	81,8	18,2	100,0
Movimento social	36,4	63,6	100,0
ONG	22,7	77,3	100,0
Entidade religiosa	31,8	68,2	100,0
Entidade de classe	-	100,0	100,0
Associação desportiva	22,7	77,3	100,0
Outro	13,6	86,4	100,0

Fonte: Elaboração própria.

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

Ao analisar a clássica questão relativa à cultura política, percebe-se um alto grau de interesse dos conselheiros pelos assuntos políticos (Tab. 10). Na variável “muito interesse”, é notório o fato de que 80% dos representantes da sociedade civil no CMDUA se interessam por política. Quanto à variável “razoável interesse”, os dados apresentam um percentual de 100% entre os representantes do Estado, tanto no COMATHAB quanto no CMDUA, que se enquadram nesta categoria. Ainda é possível perceber que 75% dos representantes da sociedade civil e do mercado no COMATHAB apresentam um razoável interesse por política (Tab. 10).

Tabela 10 – Interesse por política por segmento de representação – COMATHAB e CMDUA (%) – 2013

	Estado	Sociedade civil	Mercado
COMATHAB			
Muito interesse	-	25,0	25,0
Razoável interesse	100,0	75,0	75,0
Pouco interesse	-	-	-
Nenhum interesse	-	-	-
Total	100,0	100,0	100,0
CMDUA			
Muito interesse	-	80,0	40,0
Razoável interesse	100,0	20,0	40,0

Tabela 10 – Interesse por política por segmento de representação – COMATHAB e CMDUA (%) – 2013
(continuação)

Pouco interesse	-	-	20,0
Nenhum interesse	-	-	-
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria.

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

Na Tabela 11, percebe-se que no COP quase 60% dos conselheiros possuem “muito interesse” por política, sendo que 31,8% deles afirmaram ter um razoável interesse no tema. Destaca-se ainda o fato de 9,1% dos conselheiros não se interessam por assuntos políticos. Esses dados podem indicar que o OP representa um espaço de maior proximidade com a esfera política (ROMÃO, 2011), assim como reforçam pesquisas que mostram indicadores de uma cultura política mais sofisticada dentre os conselheiros do OP, relativamente ao conjunto dos seus participantes nas demais instâncias de base (FEDOZZI, 2008).

Tabela 11 – Interesse por política – COP (%) – 2013

	COP
Muito interesse	59,1
Razoável interesse	31,8
Pouco interesse	-
Nenhum interesse	9,1
Total	100,0

Fonte: Elaboração própria.

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

Após a apresentação desses resultados, uma síntese sobre o perfil socioeconômico e político dos conselheiros no COMATHAB, no CMDUA e no COP pode ser realizada. Nesse sentido, os conselheiros são, majoritariamente, mulheres no COMATHAB, e homens no CMDUA e no COP, com idade acima de 50 anos, possuindo alta escolaridade e pertencendo às camadas com renda elevada no que se refere aos representantes do Estado, tanto no COMATHAB quanto no CMDUA. No COP, comparativamente aos outros dois conselhos, a grande maioria possui menor escolaridade e pertence às camadas de baixa renda, resultado semelhante encontrado entre os representantes da sociedade civil no COMATHAB e no CMDUA. No que diz respeito ao perfil político, percebe-se uma vinculação alta de conselheiros às associações de moradores no COMATHAB e no COP, bem como um grande interesse por parte dos conselheiros do COP em assuntos políticos.

4.2 O processo da participação nos conselhos

O exame do envolvimento político dos conselheiros nas três instituições participativas em estudo revelou que o tempo de atuação dos membros do COMATHAB e do CMDUA é de um a três anos, ao passo que, no COP, a maior parte dos conselheiros participa mais de três anos¹⁹. No caso do COMATHAB e do CMDUA, investigações como a do IPEA (2013) mostram que isto pode estar relacionado a um mandato anual ou bianual exercido pelos membros dos conselhos, ocorrendo, portanto, um processo de renovação da representação no interior desses espaços. No COMATHAB e no CMDUA, o mandato é de dois anos de duração, sendo permitido a que os representantes se reelejam uma vez. Já no COP, o mandato é de um ano, havendo a possibilidade de reeleição sem limitações do número de mandatos, desde 2007 (Tab. 12).

Tabela 12 – Tempo de atuação nos conselhos (%)

	COMATHAB	CMDUA	COP
Menos de 1 ano	16,7	13,3	-
De 1 a 3 anos	50,0	40,0	40,9
De 4 a 6 anos	25,0	26,7	22,7
De 7 a 10 anos	-	13,3	22,7
Mais de 10 anos	8,3	6,7	13,6
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria.

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

Na análise da atuação dos conselheiros em outros conselhos, verificou-se que 26,7% dos membros no CMDUA e 13,6% no COP declararam não participar de outras instâncias de participação. Na Figura 5, é possível notar que 60% dos representantes no CMDUA e no COP afirmaram ter participado de outros conselhos, contudo, no momento da investigação, atuavam como conselheiros apenas em seus conselhos. Também é interessante observar que a resposta “sou conselheiro em outros conselhos” obteve o percentual de 75% no COMATHAB, 13,3% no CMDUA e 27,3% no COP.

¹⁹ Somando-se as categorias de 4 a 6 anos, de 7 a 10 anos e mais de 10 anos.

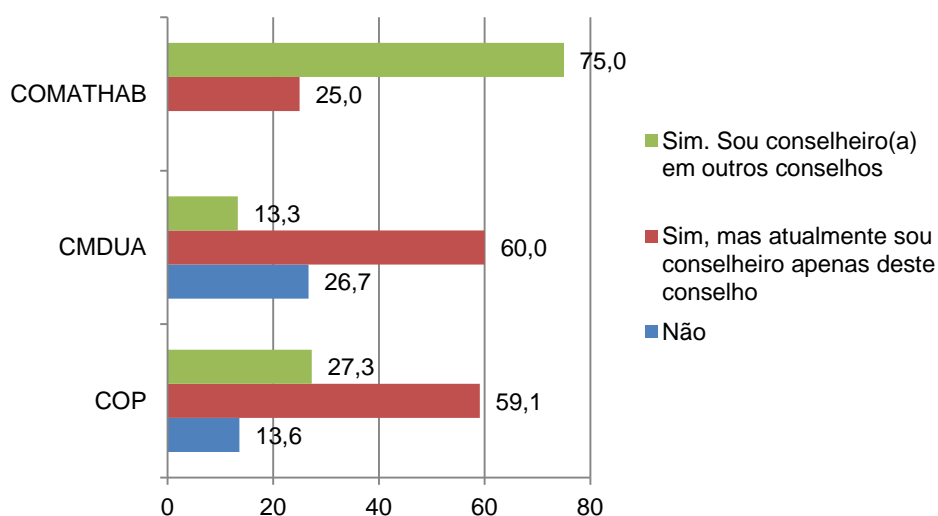


Figura 5 – Conselheiro em outros conselhos (%)

Fonte: Elaboração própria.

Desagregando os dados por segmento de representação, conforme a Tabela 13 mostra na próxima página, percebe-se que, no COMATHAB, há um alto percentual de representantes do Estado (100%), do mercado (75%) e da sociedade civil (50%) que participam em outros conselhos. Ser conselheiro em outras instâncias pode ser explicado de duas formas. Na primeira, as instituições participativas podem não alcançar o objetivo de incluir variados atores em seu interior, dado que boa parte dos conselheiros é a mesma em alguns conselhos, o que parece ser o caso do COMATHAB. Na segunda, essa participação está relacionada à própria atividade de ter um assento no conselho, visto que é necessária uma aprendizagem ao longo do tempo e maior experiência em relação ao trabalho que realiza (IPEA, 2013). Quanto à representação do Estado, os dados também podem indicar a pouca importância atribuída ao conselho, comparativamente ao CMDUA, por questões de ordem política e talvez porque também não há previsão de remuneração (jetom) para o comparecimento às reuniões do COMATHAB.

Tabela 13 – Conselheiro em outros conselhos
por segmento de representação – COMATHAB e CMDUA (%)

	Estado	Sociedade civil	Mercado
COMATHAB			
Não	-	-	-
Sim, mas atualmente sou conselheiro apenas deste conselho	-	50,0	25,0
Sim. Sou conselheiro(a) em outros conselhos	100,0	50,0	75,0
Total	100,0	100,0	100,0
CMDUA			
Não	40,0	20,0	20,0
Sim, mas atualmente sou conselheiro apenas deste conselho	60,0	80,0	40,0
Sim. Sou conselheiro(a) em outros conselhos	-	-	40,0
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria.

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

Os elementos ligados ao desenho institucional dos conselhos são fatores relevantes no estudo das instituições participativas, tendo em vista sua importância como dinamizadores do processo participativo que ocorre em seu interior. Nesse estudo, as variáveis examinadas nas leis de criação e nos regimentos internos (RIs) dos conselhos foram: ano da lei de criação; legislação que regulamenta; ano de criação do RI; existência de estruturas organizacionais; frequência de reuniões ordinárias e; forma de tomada de decisões.

No que concerne à criação do COMATHAB e do CMDUA, nota-se que o primeiro foi criado no ano de 1993 e o CMDUA reformulado no ano de 1999, cabendo destacar que este último era o Conselho do Plano Diretor, criado em 1939. Interessante observar que, de acordo com o Quadro 5, o instrumento de regulamentação do funcionamento dos conselhos era a legislação municipal de criação que foi estabelecida, no COMATHAB, dois anos após ter sido instituído e, no CMDUA, no mesmo ano em que foi criado (ver Anexo B e C). Os regimentos internos dos dois conselhos foram instituídos somente nos anos 2000, sendo o COMATHAB em 2008 e o CMDUA em 2010. O COP foi criado dentro da estrutura do OP no ano de 1990, sendo seu regimento interno aprovado em 1994 (ver Anexo D). O tempo maior de criação do regimento interno no COMATHAB pode ser um indicador de baixa institucionalização deste espaço, na medida em que a formalização das regras do jogo também revela o grau de importância das IPs.

Quadro 5 – Ano de criação, legislação e regimento interno dos conselhos

	COMATHAB	CMDUA	COP
Ano de criação	1993	1999	1990
Legislação municipal de criação	Lei Complementar nº 337, de 10 de janeiro de 1995.	Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999.	Lei Orgânica Municipal, de 04 de abril de 1990.
Ano de criação do regimento interno	2008	2010	1994

Fonte: CMPA, 2011; PMPA, 2011b; PMPA, 2013b.

No Quadro 6, é possível observar a estrutura organizacional dos três conselhos. De modo geral, estas instituições participativas apresentam uma organização semelhante, tendo-se reuniões plenárias, presidência, vice-presidência, secretaria executiva, comissões técnicas e conferências, no COMATHAB e no CMDUA. O COP apresenta um modelo mais descentralizado de gestão, com reuniões plenárias, coordenação e secretaria executiva. De acordo com Almeida (2009), a presença de estruturas organizacionais como as mencionadas é um importante indício da institucionalização de procedimentos, uma vez que auxiliam na organização dos trabalhos e das deliberações que ocorrem dentro dos conselhos.

Quadro 6 – Presença de estruturas organizacionais nos conselhos

	COMATHAB	CMDUA	COP
Reuniões plenárias	Sim	Sim	Sim
Presidência	Sim	Sim	Não
Vice-presidência	Sim	Sim	Não
Coordenação	Não	Não	Sim
Secretaria executiva	Sim	Sim	Sim
Comissões técnicas	Sim	Sim	Sim
Conferências	Sim	Sim	Não

Fonte: CMPA, 2011; PMPA, 2011b; PMPA, 2013b.

No COMATHAB, as reuniões plenárias ordinárias ocorrem quinzenalmente e para a aprovação das deliberações, é necessária a presença de 1/3 dos conselheiros, isto é, a votação se dá por maioria simples, conforme seu regimento interno (Quadro 7). O COMATHAB possui uma menor estrutura de apoio e recursos humanos escassos – um estagiário apenas e um secretário – destinados para as funções administrativas do conselho. Também não tem sala própria, reunindo-se em espaço cedido no Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), o qual se encontra institucionalmente vinculado. Um elemento importante a ser mencionado na estrutura do COMATHAB é que o cargo de presidente a ser preenchido no conselho deve ser oriundo da sociedade civil.

No CMDUA, as reuniões plenárias ordinárias ocorrem semanalmente, sendo necessária a presença de metade mais um – maioria absoluta – dos conselheiros para a votação (Quadro 7). Reunindo-se na sede da Secretaria de Planejamento Municipal (SPM), o conselho conta com uma adequada estrutura de apoio (sala própria), tendo ainda à sua disposição uma secretária executiva, um assistente administrativo e três estagiários para o auxílio das funções administrativas. Uma relevante característica no CMDUA diz respeito a quem pode presidir o conselho, o qual deve ser necessariamente um representante do Estado, mais precisamente um titular da SPM. Em diversas pesquisas, como a de Tatagiba (2002), constata-se que quando a presidência do conselho está vinculada ao Estado, o debate dos temas pode limitar-se à imposição dos interesses estatais, especialmente porque a prerrogativa de elaborar a pauta das discussões cabe ao presidente. No CMDUA, segundo o regimento interno do conselho, é de responsabilidade do presidente propor para discussão, revisão e deliberação as pautas das reuniões.

No COP, as reuniões plenárias ordinárias ocorrem quinzenalmente, necessitando de um quórum de metade mais um (maioria absoluta) dos 46 conselheiros para que as deliberações sejam aprovadas (Quadro 7). O conselho possui sala na Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local (SMGL) e reúne-se em local cedido pela Secretaria Municipal de Administração (SMA). Conta ainda com órgãos do Estado para auxílio nas questões político-administrativas, a exemplo da SMGL, da gerência de Democracia Participativa Local e da Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento (SMPEO). Como já citado, o processo de gestão do poder no COP apresenta um formato descentralizado, havendo a possibilidade de repartição na tomada de decisões e uma relativa equidade nas discussões realizadas dentro do conselho.

Quadro 7 – Frequência, forma de votação e local de realização das reuniões plenárias

	COMATHAB	CMDUA	COP
Frequência das reuniões ordinárias	Quinzenal	Semanal	Quinzenal
Forma de votação	Maioria simples	Maioria absoluta	Maioria absoluta
Local de realização das reuniões plenárias	Espaço cedido pela Prefeitura no DEMHAB	Espaço cedido pela Prefeitura na SPM	Espaço cedido pela Prefeitura na SMA

Fonte: CMPA, 2011; PMPA, 2011b; PMPA, 2013b.

Sobre as estruturas organizacionais existentes nos três conselhos, é possível verificar que, segundo a Tabela 14, os membros do COMATHAB²⁰ estão pouco satisfeitos com a estrutura organizacional do conselho, tendo-se neste quesito percentuais de 41,7% na infraestrutura física, 58,3% na secretaria executiva e 58,3% nos recursos humanos. Os dados também apontam que os conselheiros do COMATHAB declararam estar satisfeitos no que diz respeito ao “regimento interno e resoluções” (58,3%) e à “presidência” (66,7%), observando-se que, nesta última variável, mais de 80% dos respondentes a avaliaram como “muito satisfatória” e “satisfatória”. De modo geral, os representantes do CMDUA e do COP apresentaram um padrão positivo de avaliação em diversos quesitos, sobressaindo-se a infraestrutura física, a secretaria executiva, o regimento interno, a presidência e as reuniões de ambos os conselhos.

Tabela 14 – Avaliação das estruturas organizacionais das três IPs (%)

	Infraestrutura física	Secretaria Executiva	Recursos humanos	Meios de comunicação e divulgação	Regimento interno e resoluções	Presidência	Reuniões
COMATHAB							
Muito satisfatória	8,3	-	-	-	8,3	16,6	-
Satisfatória	8,3	33,3	25,0	41,7	58,3	66,7	58,3
Pouco satisfatória	41,7	58,3	58,3	41,7	16,7	16,7	33,3
Insatisfatória	33,3	8,3	16,7	16,6	16,7	-	8,3
Não sabe	8,3	-	-	-	-	-	-
Total	100,0*	100,0*	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0*
CMDUA							
Muito satisfatória	-	60,0	6,7	6,7	-	20,0	-
Satisfatória	66,7	40,0	53,3	46,7	66,7	67,7	60,0
Pouco satisfatória	33,3	-	33,3	40,0	20,0	13,3	26,7
Insatisfatória	-	-	6,7	6,7	13,3	-	13,3
Não sabe	-	-	-	-	-	-	-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0*	100,0	100,0*	100,0
COP							
Muito satisfatória	13,6	18,2	13,6	22,7	22,7	-	18,2
Satisfatória	45,5	68,2	54,5	59,1	59,1	-	63,6
Pouco satisfatória	31,8	9,1	18,2	18,2	13,6	-	9,1
Insatisfatória	9,1	-	9,1	-	4,5	-	9,1
Não sabe	-	4,5	4,5	-	-	-	-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0*	-	100,0

Fonte: Elaboração própria.

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

* Dado numérico arredondado.

²⁰ Cabe destacar que a desagregação dos dados por segmento de representação no COMATHAB e no CMDUA não apresentou percentuais tão diferentes em relação aos dados agregados, que é o que foi considerado na análise.

Dentre as principais dificuldades enfrentadas nos conselhos, os dados revelam que, no COMATHAB, a carência de estrutura (66,7%) e a baixa prioridade política por parte do governo (58,3%) possuem os maiores percentuais (Tab. 15). Já no CMDUA, as variáveis “acesso à pauta da discussão disponibilizados com pouca antecedência” e “questões políticas alheias à agenda do conselho” aparecem com 33,3% do total das respostas. De acordo com os resultados, os conselheiros do COP responderam que o pouco tempo de discussão nas reuniões (36,4%), a carência de estrutura (36,4%) e o acesso à pauta com pouca antecedência (50,0%) estão entre os principais problemas enfrentados pelos membros no conselho.

Tabela 15 – Dificuldades enfrentadas nas IPs (%) – Questão de escolha múltipla

COMATHAB	
Reuniões muito esparsas	8,3
Pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca antecedência	25,0
Carência de estrutura	66,7
Questões políticas alheias à agenda do conselho	25,0
Excesso de burocracia	25,0
Divergência nas opiniões dos conselheiros	-
Baixa prioridade política por parte do governo	58,3
Outras	16,7
CMDUA	
Pouco tempo de discussão nas reuniões	20,0
Pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca antecedência	33,3
Carência de estrutura	20,0
Questões políticas alheias à agenda do conselho	33,3
Excesso de burocracia	26,7
Divergência nas opiniões dos conselheiros	26,7
Baixa prioridade política por parte do governo	26,7
Outras	40,0
COP	
Pouco tempo de discussão nas reuniões	36,4
Reuniões muito esparsas	13,6
Excesso de reuniões	22,7
Pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca antecedência	50,0
Carência de estrutura	36,4
Questões políticas alheias à agenda do conselho	9,1
Excesso de burocracia	18,2
Divergência nas opiniões dos conselheiros	22,7
Baixa prioridade política por parte do governo	18,2
Outras	13,6

Fonte: Elaboração própria.

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

A Figura 6 apresenta os principais pontos a serem melhorados nos conselhos. Para os conselheiros do COMATHAB (66,7%) e do CMDUA (80%), a “assessoria técnica para o conselho” aparece como uma das questões a serem

aperfeiçoadas nas duas instituições participativas. No COP, a variável “curso de capacitação para os conselheiros” está entre as maiores referências dos respondentes, com o percentual de 50%. É importante destacar que a melhoria das instalações físicas é pouco citada pelos conselheiros do COMATHAB, tendo apenas 16,7% de respostas, o que, de certa maneira, diverge um pouco das menções feitas à “carência de estrutura” na tabela anterior.

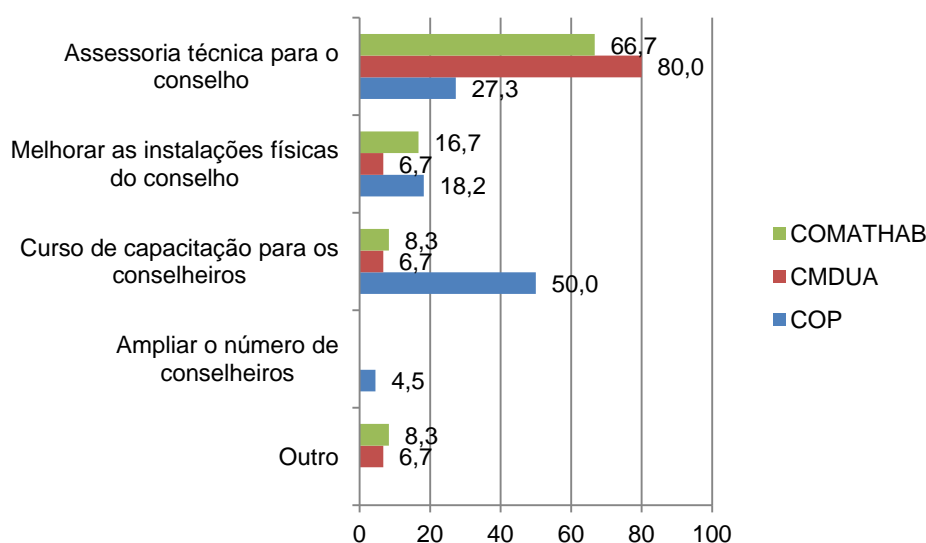


Figura 6 – Pontos a serem melhorados nos conselhos (%)

Fonte: Elaboração própria.

Outro elemento analisado nos conselhos foi o processo de deliberação, o qual pode indicar como ocorre a dinâmica interna de funcionamento das IPs. Quando questionados a respeito das discussões realizadas no interior dos conselhos, a maior parte dos conselheiros declarou que “as reuniões do conselho eram marcadas pelo debate e/ou confrontação de ideias”, tendo-se 75% de respostas positivas a esta variável no COMATHAB, 86,7% no CMDUA e 72,7% no COP (Fig. 7).

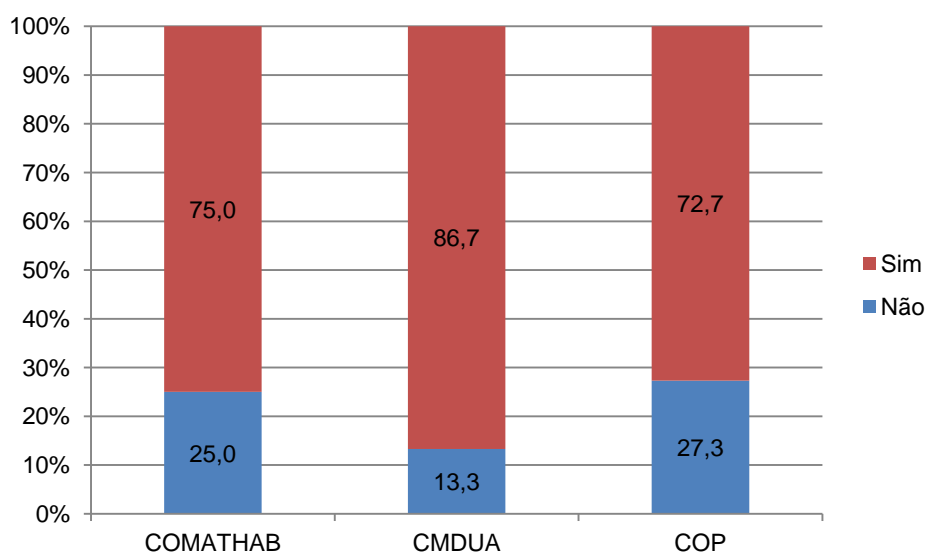


Figura 7 – Debate de ideias nos conselhos (%)

Fonte: Elaboração própria.

Influenciar as deliberações dentro dos conselhos foi outro ponto questionado aos membros das três instâncias de participação. Trata-se de um indicador de percepção sobre a efetividade da participação na área de política pública a que se vinculam, no presente caso, a habitação popular. Nesse sentido, os resultados majoritários apontam que os respondentes se consideram “razoavelmente influentes” quanto à sua capacidade de influenciar as deliberações que ocorrem dentro dos conselhos, com 50% no COMATHAB, 80% no CMDUA e 59,1% no COP, como mostra a Tabela 16.

Ainda cabe salientar dois pontos relevantes quanto a este quesito: i) quase 30% dos respondentes no COP acreditam ser “muito influente” no que concerne à sua influência nas deliberações dentro do conselho e 9,1% deles apontaram “não influenciar” as deliberações dos conselhos; ii) o percentual na resposta “pouco influente”, no COMATHAB, obteve o total de 50%, muito maior na comparação com as demais instâncias analisadas (Tab. 16).

Tabela 16 – Percentual da capacidade de influência nas deliberações que ocorrem dentro das três instituições participativas

	COMATHAB	CMDUA	COP
Muito influente	-	6,7	27,3
Razoavelmente influente	50,0	80,0	59,1
Pouco influente	50,0	13,3	4,5
Não influencia	-	-	9,1
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria.

Interessante perceber que, ao desagregar os dados por segmento de representação, 75% dos representantes do Estado no COMATHAB indicaram influenciar pouco as deliberações dentro do conselho – o que pode ser uma evidência da baixa participação desses representantes no conselho –, enquanto boa parte dos representantes do mercado (75%) afirma ser razoavelmente influente nas deliberações que ocorrem dentro do conselho. Já no CMDUA, 100% dos representantes da sociedade civil e do mercado se disseram razoavelmente influentes nas deliberações (Tab. 17).

Tabela 17 – Capacidade de influência nas deliberações que ocorrem dentro dos conselhos por segmento de representação – COMATHAB e CMDUA (%)

	Estado	Sociedade civil	Mercado
COMATHAB			
Muito influente	-	-	-
Razoavelmente influente	25,0	50,0	75,0
Pouco influente	75,0	50,0	25,0
Não influencia	-	-	-
Total	100,0	100,0	100,0
CMDUA			
Muito influente	20,0	-	-
Razoavelmente influente	40,0	100,0	100,0
Pouco influente	40,0	-	-
Não influencia	-	-	-
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria.

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

4.3 Percepção sobre a capacidade de incidência do COMATHAB, CMDUA e COP na política habitacional de caráter social em Porto Alegre

A percepção dos conselheiros quanto ao papel que os conselhos desempenham na política de habitação popular da cidade de Porto Alegre é o foco desta seção. Assim, avaliou-se: i) a articulação²¹ do conselho com outras instâncias; ii) a capacidade de influenciar as decisões²² relacionadas à habitação de interesse

²¹ O termo “articulação” está sendo utilizado aqui no sentido de avaliar a existência de interação e cooperação entre instâncias vinculadas à habitação popular em Porto Alegre, sendo estas participativas ou não como é o caso do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB).

²² Cabe destaque que as “decisões” no sentido empregado neste quesito não se referem às deliberações que ocorrem dentro do conselho, mas às resoluções (decisões tomadas após deliberações) que, de fato, passam a ser realizadas na política de habitação popular em Porto Alegre.

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

A maioria dos conselheiros declarou que a articulação dos conselhos com outras instâncias vinculadas à habitação popular é, de modo geral, deficiente, indicando a existência de baixa interação e de cooperação entre elas²³ (Tab. 18). Sinteticamente, os resultados coletados mostram que:

- No COMATHAB, chama a atenção o fato de que 75% dos respondentes avaliaram a relação com o COP e com o DEMHAB²⁴ como “pouco satisfatória” e “insatisfatória”.
- No CMDUA, mais de 70% dos conselheiros afirmaram que a relação com o COMATHAB e com o COP é “pouco satisfatória” e “insatisfatória”. É perceptível que 20% ou mais dos conselheiros avaliaram inexistir uma articulação com o COMATHAB, COP e DEMHAB.
- No COP, um percentual superior a 50% das respostas foi mencionado nas variáveis “pouco satisfatória” e “insatisfatória” quanto à articulação do conselho com o COMATHAB, CMDUA e DEMHAB. Vale mencionar que os conselheiros do COP apresentaram os índices mais positivos na relação com o COMATHAB, CMDUA e DEMHAB.

A Tabela 18, na próxima página, mostra a articulação dos conselhos com instâncias ligadas à política de habitação popular em Porto Alegre, sendo estas participativas ou não, como é o caso do DEMHAB.

²³ Cabe destacar que a desagregação dos dados por segmento de representação no COMATHAB e no CMDUA não apresentou percentuais tão diferentes em relação aos dados agregados, que é o que foi considerado na análise.

²⁴ Embora não seja uma instância de participação, o DEMHAB faz parte desta análise para evidenciar em que medida há interação e cooperação entre as instituições/órgãos responsáveis pela gestão da política habitacional de caráter social em Porto Alegre.

Tabela 18 – Articulação das IPs com outras instâncias vinculadas à habitação popular em Porto Alegre (%)

COMATHAB			
	CMDUA	COP	DEM HAB
Muito satisfatória	-	-	-
Satisfatória	8,3	25,0	16,7
Pouco satisfatória	25,0	50,0	25,0
Insatisfatória	41,7	25,0	50,0
Não sabe	25,0	-	8,3
Total	100,0	100,0	100,0

CMDUA			
	COMATHAB	COP	DEM HAB
Muito satisfatória	-	-	-
Satisfatória	-	6,7	13,3
Pouco satisfatória	46,7	33,3	26,7
Insatisfatória	26,7	40,0	40,0
Não sabe	26,6	20,0	20,0
Total	100,0	100,0	100,0

COP			
	COMATHAB	CMDUA	DEM HAB
Muito satisfatória	4,5	4,5	9,1
Satisfatória	31,8	31,8	36,4
Pouco satisfatória	31,8	45,5	40,9
Insatisfatória	22,7	13,6	13,6
Não sabe	9,1	4,5	-
Total	100,0*	100,0*	100,0

Fonte: Elaboração própria.

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

* Dado numérico arredondado.

A Figura 8, na página seguinte, mostra as menções relacionadas à influência do conselho nas decisões ligadas à habitação popular na cidade de Porto Alegre. Na análise sobressai o percentual de respondentes do COP (86,4%) que afirmaram ser este conselho capaz de influenciar as resoluções concernentes à política habitacional de caráter social na cidade. Destaca-se aqui o alto percentual de respondentes, tanto no COMATHAB (41,7%) quanto no CMDUA (46,7%), que declararam não haver capacidade de influência de ambos os conselhos em termos de decisões ligadas aos problemas habitacionais da população de baixa renda em Porto Alegre.

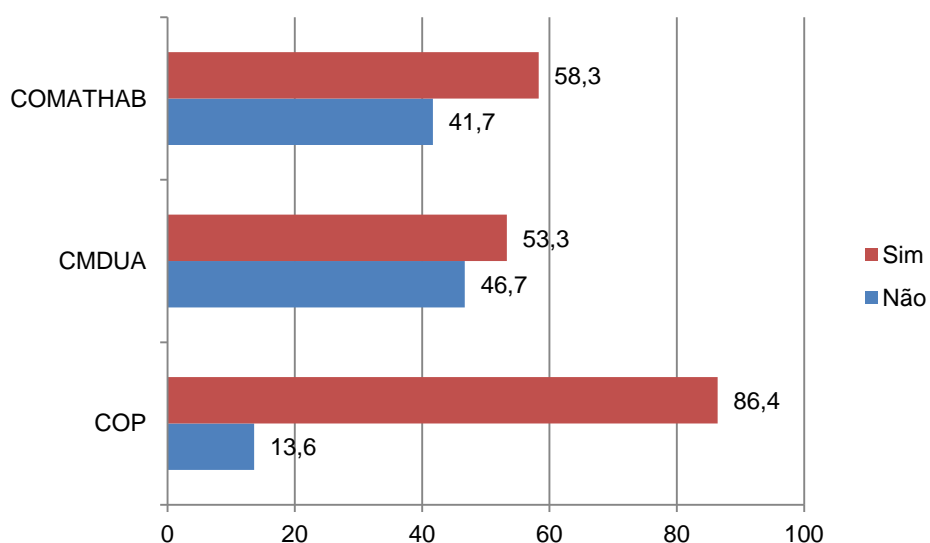


Figura 8 – Influência dos conselhos nas decisões ligadas à habitação popular em Porto Alegre (%)

Fonte: Elaboração própria.

Na Tabela 19, interessante notar que 68,2% dos conselheiros no COP avaliam o conselho como a instância mais influente nas decisões que se relacionam à habitação social. Já quando se analisa as respostas do COMATHAB, obtém-se uma proporcionalidade de conselheiros que afirmam ser o COMATHAB (33,3%) e o DEMHAB (33,3%) as instâncias com maior influência, enquanto no CMDUA, os respondentes declararam ser o conselho do qual participam (33,3%) o espaço de maior poder de decisão nas questões relacionadas à habitação popular em Porto Alegre.

Tabela 19 – Instância mais influente nas decisões ligadas à habitação popular (%)

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

Fonte: Elaboração própria.

Nota: * Dado numérico arredondado.

Merece destaque o fato de que, ao desagregar os dados por segmento de representação no COMATHAB, os representantes do Estado declararam que o DEMHAB é a instância mais significativa na tomada de decisões relativas à habitação popular (75%), ao passo que os representantes do mercado disseram ser

o CMDUA a instância mais decisiva no que se refere à política habitacional (75%). Somente os atores da sociedade civil apontam o COMATHAB como a instância mais influente (50%).

No CMDUA, os conselheiros que representam o Estado afirmaram ser o COP a instância que exerce maior influência na habitação popular (60%), ao mesmo tempo em que, para os representantes do mercado, 60% deles acreditam ser o CMDUA a IP com influência significativa nas resoluções que se ligam à questão da habitação social na cidade (Tab. 20). Os dados, em conjunto, indicam o lugar secundário ocupado pelo COMATHAB na opinião dos representantes do Estado e do mercado.

Tabela 20 – Instância mais influente nas decisões ligadas à habitação popular por segmento de representação – COMATHAB e CMDUA (%)

	Estado	Sociedade civil	Mercado
COMATHAB			
CMDUA	-	25,0	75,0
COMATHAB	-	50,0	25,0
COP	25,0	-	-
DEMHAB	75,0	25,0	-
Total	100,0	100,0	100,0
CMDUA			
CMDUA	-	40,0	60,0
COMATHAB	20,0	20,0	-
COP	60,0	20,0	-
DEMHAB	20,0	20,0	40,0
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria.

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

Em se tratando da questão do caráter das IPs na questão da habitação de interesse social em Porto Alegre, nota-se um predomínio de respostas no COMATHAB (41,7%) e no CMDUA (46,7%) que percebem ambos os conselhos como tendo um caráter consultivo (Fig. 9). Já no COP, as menções dos respondentes atribuem uma função fiscalizadora ao conselho (36,4%). É relevante ainda observar o percentual de conselheiros que declararam não saber a função do conselho em aspectos relacionados à habitação popular, tendo-se 8,4% no COMATHAB, 6,7% no CMDUA e 13,6% no COP.

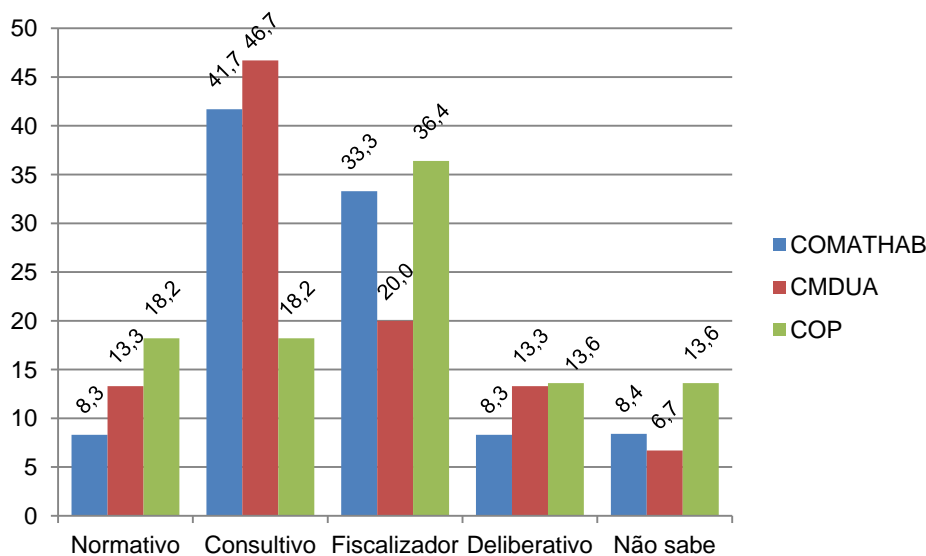


Figura 9 – Caráter das IPs na política de habitação popular em Porto Alegre (%)

Fonte: Elaboração própria.

Evidentemente que o fato de um conselho ser bem-sucedido pode não estar diretamente relacionado à sua função *consultiva* (onde o conselho sugere e opina em relação às políticas públicas), mas à sua função de *controle social*, realizando o acompanhamento das ações do Estado e fiscalizando o uso dos recursos, ou ainda à sua função *deliberativa*, participando efetivamente das decisões a serem usadas pelo Executivo (TATAGIBA, 2002; OGPP, 2013). Na verdade, conselhos com baixa capacidade de planejamento e de deliberação, por exemplo, podem ser fortes no controle da aplicação dos recursos do orçamento ou na implementação dos programas e projetos na área de política pública a que estão vinculados.

Com o intuito de descobrir mais que um simples padrão de resposta “sim ou não” no que se refere à capacidade de influência dos conselhos na política habitacional, foi indagado aos conselheiros acerca da incidência das IPs nas decisões dos problemas habitacionais para a população de baixo poder aquisitivo na cidade, a partir de escalas. Assim, os conselheiros do COMATHAB (58,3%) e do CMDUA (40,0%) responderam que o conselho influencia pouco na resolução de problemas relacionados à área da habitação social em Porto Alegre. O COP apresenta um alto percentual de respondentes (72,7%) afirmando que o conselho é fundamental para solucionar questões vinculadas à habitação popular (Tab. 21). Esta percepção dos conselheiros do COP a respeito do papel do conselho é

coerente com o fato de considerarem o conselho a instância mais influente nas decisões ligadas à habitação social na cidade.

Tabela 21 – Papel do conselho na resolução de problemas ligados à área da habitação popular em Porto Alegre (%)

	COMATHAB	CMDUA	COP
O conselho é fundamental	16,7	26,7	72,7
O conselho influencia pouco	58,3	40,0	22,7
O conselho não influencia	25,0	33,3	-
Não sabe	-	-	4,5
Total	100,0	100,0	100,0*

Fonte: Elaboração própria.

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

* Dado numérico arredondado.

De modo a sintetizar a capacidade de incidência das instituições participativas na política de habitação popular em Porto Alegre, os dados revelam que, de modo geral, os conselheiros estão insatisfeitos com a capacidade de articulação dos conselhos que participam, bem como com outros órgãos, a exemplo do DEMHAB. Ainda tem destaque o fato de que há um elevado percentual de conselheiros do COMATHAB e do CMDUA que afirmaram não haver capacidade de influência de ambos os conselhos em termos de decisões na política de habitação popular em Porto Alegre.

Vale mencionar também os dados que mostram a secundarização e o isolamento do COMATHAB como instância importante no arranjo institucional de participação ligada à habitação popular em Porto Alegre. No COMATHAB, esta instituição participativa é considerada influente nas decisões ligadas à habitação popular em Porto Alegre apenas para os representantes da sociedade civil (50%), conforme mostrou a Tabela 20. Já para os representantes do Estado é o DEMHAB a instância mais significativa na tomada de decisões relativas à habitação popular (75%), sendo que, para os representantes do mercado, é o CMDUA a instância mais decisiva na política habitacional de interesse social (75%).

Dentro do CMDUA, os representantes do Estado afirmaram ser o COP a instância que tem maior influência na política de habitação popular (60%), ao passo que dentre os representantes do mercado é o CMDUA a IP com influência significativa nas resoluções que se ligam à questão da habitação social na cidade (60%). Por fim, os representantes da sociedade civil no CMDUA consideram o

próprio conselho do qual fazem parte a instituição participativa com mais influência na política de habitação popular (40%).

Assim, tem-se que, para os representantes do Estado – tanto no COMATHAB quanto no CMDUA –, as instâncias mais importantes a influenciar a política de habitação popular são o DEMHAB (COMATHAB) e o COP (CMDUA). Para os representantes do mercado em ambos os conselhos, o CMDUA é a IP mais importante em termos de influência na habitação de caráter social na cidade. Sobressai ainda que, dentre os conselheiros que representam a sociedade civil no CMDUA, é o conselho que participam que exerce maior influência na política habitacional. Já no COP, a maior parte dos respondentes considera ser o Conselho do Orçamento Participativo a instância com maior capacidade de influenciar as resoluções relacionadas à política habitacional de caráter social em Porto Alegre. Apenas os representantes da sociedade civil do COMATHAB indicam este conselho como importante nas decisões que dizem respeito à política de habitação popular em estudo.

Destaca-se também aqui a função desempenhada pelos conselhos na política habitacional da cidade, já que, segundo os conselheiros do COMATHAB e do CMDUA, estes dois conselhos possuem um caráter mais consultivo dentro da política, sendo que para os conselheiros do COP, este conselho possui uma função fiscalizadora na política de habitação popular em Porto Alegre.

Para que as dimensões de caráter quantitativo (perfil socioeconômico e político dos membros dos conselhos; processo da participação nos conselhos; percepção sobre a capacidade de incidência do conselho na política de habitação popular) sejam observadas detalhadamente e, ao mesmo tempo, seja possível um entendimento geral de quais os resultados obtidos por meio de cada uma delas, o Quadro 8 foi elaborado.

Quadro 8 – Síntese dos resultados das dimensões de caráter quantitativo

Dimensões de análise	COMATHAB
Perfil socioeconômico e político dos membros dos conselhos	<ul style="list-style-type: none"> - 66,7% são mulheres e 33,3% são homens - 75% têm idade entre 51 a 69 anos - 41,7% possuem Pós-graduação - 75% recebem até R\$ 8.000,00 - 25% são filiados a partidos políticos - 100% pertencem a associações de bairro (sociedade civil) - 100% participam de entidades de classe (mercado) - 100% têm um razoável interesse por política (Estado) - 75% têm um razoável interesse por política (sociedade civil e mercado)
Processo da participação nos conselhos	<ul style="list-style-type: none"> - 50% atuam de 1 a 3 anos no conselho - 75% participam de outras instâncias de participação - Avaliam como pouco satisfatórios a infraestrutura física (41,7%), a secretaria executiva (58,3%) e os recursos humanos (58,3%) - Avaliam a carência de estrutura (66,7%) e a baixa prioridade política por parte do governo (58,3%) como as principais dificuldades do conselho - A assessoria técnica para o conselho (66,7%) é o principal ponto a ser melhorado no conselho - 75% avaliam que as reuniões do conselho eram marcadas pelo debate e/ou confrontação de ideias - 50% se consideram razoavelmente influentes quanto à sua capacidade de influenciar as deliberações que ocorrem dentro dos conselhos
Percepção sobre a capacidade de incidência do conselho na política de habitação popular	<ul style="list-style-type: none"> - 75% avaliam a relação com o COP e com o DEMHAB como “pouco satisfatória” e “insatisfatória”. - 41,7% declararam não haver capacidade de influência do conselho em termos de decisões ligadas aos problemas habitacionais - 33,3% avaliam o conselho como a instância mais influente nas decisões que se relacionam à habitação social. <ul style="list-style-type: none"> - 41,7% percebem o conselho como tendo um caráter consultivo - 58,3% responderam que o conselho influencia pouco nas decisões dos problemas habitacionais
	CMDUA
Perfil socioeconômico e político dos membros dos conselhos	<ul style="list-style-type: none"> - 40,0% são mulheres e 60,0% são homens - 73,3% têm idade entre 51 a 69 anos - 46,6% possuem Ensino Superior completo - 50% recebem entre R\$ 8.000,00 e R\$ 12.000,00 - 40% são filiados a partidos políticos (sociedade civil) - 80% participam de associações de bairro (sociedade civil) - 60% pertencem a entidades de classe (mercado) - 80% têm muito interesse em assuntos políticos (sociedade civil)
Processo da participação nos conselhos	<ul style="list-style-type: none"> - 40% atuam de 1 a 3 anos no conselho - 60% participam apenas do CMDUA - Avaliam como satisfatórios a infraestrutura física (66,7%), a secretaria executiva (40%), o regimento interno (66,7%), a presidência (67,7%) e as reuniões (60,0%) - Avaliam o acesso à pauta da discussão disponibilizado com pouca antecedência (33,3%) e questões políticas alheias à agenda do conselho (33,3%) como as principais dificuldades do conselho - A assessoria técnica para o conselho (80%) é o principal ponto a ser melhorado no conselho - 86,7% avaliam que as reuniões do conselho eram marcadas pelo debate e/ou confrontação de ideias - 80% se consideram razoavelmente influentes quanto à sua capacidade de influenciar as deliberações que ocorrem dentro dos conselhos

Quadro 8 – Síntese dos resultados das dimensões de caráter quantitativo

(continuação)

<p>Percepção sobre a capacidade de incidência do conselho na política de habitação popular</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 70% afirmaram que a relação com o COMATHAB e com o COP é “pouco satisfatória” e “insatisfatória”. - 46,7% declararam não haver capacidade de influência do conselho em termos de decisões ligadas aos problemas habitacionais. - 33,3% avaliam o conselho como a instância mais influente nas decisões que se relacionam à habitação social. <ul style="list-style-type: none"> - 46,7% percebem o conselho como tendo um caráter consultivo - 40,0% responderam que o conselho influencia pouco nas decisões dos problemas habitacionais
COP	
<p>Perfil socioeconômico e político dos membros dos conselhos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 36,4% são mulheres e 63,6% são homens - 59,1% têm idade entre 51 a 69 anos - 45,5% possuem o Ensino Médio - 36,4% pertencem à faixa de renda de R\$ 2.501,00 até R\$ 4.000,00 - 81,8% participam de associações de bairro - 60% possuem muito interesse por política
<p>Processo da participação nos conselhos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 40,9% atuam de 1 a 3 anos no conselho - 59,1% participam apenas do COP - Avaliam como satisfatórios a infraestrutura física (45,5%), a secretaria executiva (68,2%), o regimento interno (59,1%) e as reuniões (63,6%) - Avaliam o pouco tempo de discussão nas reuniões (36,4%), a carência de estrutura (36,4%) e o acesso à pauta com pouca antecedência (50,0%) como as principais dificuldades do conselho - 50% avaliam que a variável “curso de capacitação para os conselheiros” é o principal ponto a ser melhorado no conselho - 72,7% avaliam que as reuniões do conselho eram marcadas pelo debate e/ou confrontação de ideias - 59,1% se consideram razoavelmente influentes quanto à sua capacidade de influenciar as deliberações que ocorrem dentro dos conselhos
<p>Percepção sobre a capacidade de incidência do conselho na política de habitação popular</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mais que 50% avaliam como “pouco satisfatória” e “insatisfatória” a relação com o COMATHAB, CMDUA e DEMHAB. - 86,7% declararam haver capacidade de influência do conselho em termos de decisões ligadas aos problemas habitacionais - 68,2% avaliam o conselho como a instância mais influente nas decisões que se relacionam à habitação social. <ul style="list-style-type: none"> - 36,4% percebem o conselho como tendo uma função fiscalizadora - 72,7% responderam que o conselho é fundamental para solucionar questões vinculadas à habitação popular

Fonte: Elaboração própria.

4.4 As relações de poder entre as três instituições participativas na arena da política de habitação popular em Porto Alegre

Conforme se observou em seções anteriores, diversos elementos apontam para as distintas capacidades que os três conselhos possuem em relação ao processo de tomada de decisões da área da habitação social na cidade.

Retomando os conceitos de interesses, conflitos, negociação e recursos ligados à questão do poder, nota-se que a área da habitação popular em Porto

Alegre tem sido marcada por uma diversidade de interesses, por situações conflituosas, por processos de negociação e recursos de poder que favorecem os que detêm maior poder e/ou influência na arena. Por exemplo, há divergência de interesses no que diz respeito ao âmbito estrutural-organizativo do COMATHAB, do CMDUA e do OP, principalmente quanto à falta de interação entre a política habitacional, pensada em longo prazo dentro dos conselhos, e o planejamento realizado pelo OP, cujas propostas visam atender demandas localizadas e de curto prazo (PÓLIS, 2004; BANCO MUNDIAL, 2008).

Situações conflituosas ocorrem também nas interações entre as IPs. Por exemplo, a relação OP e Fóruns Regionais de Planejamento (FRPs), os quais fazem parte da estrutura do CMDUA, é caracterizada por problemas de dissociação entre as políticas de planejamento urbano e os investimentos, resultando em uma falta de integração entre o planejamento urbanístico proposto nos FRPs e as demandas do OP. Um exemplo dessa questão pode ser observado quando uma das oito regiões participantes do CMDUA elabora um plano, cuja implementação não pode ser realizada em virtude de que este não é aprovado pelo OP (BANCO MUNDIAL, 2008).

Processos de negociação que favorecem algum grupo em detrimento de outro é percebido, por exemplo, na relação entre o OP e o CMDUA. Nesse caso, a pouca influência exercida pelos setores populares quanto à alocação dos recursos tem prejudicado sobremaneira a participação da sociedade nos FRPs. Tal é o caso das discussões feitas nas oito regiões dos Fóruns acerca do Plano Plurianual (PPA) da cidade. As sugestões, após as deliberações feitas regionalmente e depois apresentadas ao CMDUA, não são consideradas pelo governo e tampouco incorporadas ao Plano Plurianual, fazendo com que os fóruns sejam excluídos do processo de decisão. O resultado disso, inevitavelmente, é a baixa participação da população nesses espaços (BANCO MUNDIAL, 2008).

Ainda quanto às situações conflituosas entre o COMATHAB, CMDUA e o COP, percebe-se que há atribuições imprecisas que deveriam estar na alçada do COMATHAB, mas estão no campo de ação do CMDUA e do COP. Por exemplo, ao COMATHAB cabe participar do plano de aplicação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), principal instrumento para o financiamento da política habitacional direcionada à população de baixa renda. No entanto, o que ocorre é que boa parte do investimento municipal relacionado à habitação para as camadas

populares passa pelo DEMHAB e OP gerando, conseqüentemente, o esvaziamento da função do conselho (PÓLIS, 2004; BAIERLE, 2007).

Em termos dos recursos de poder, pode-se dizer que os meios que o COMATHAB, o CMDUA e o COP dispõem a seu favor permitem explicar o predomínio de cada conselho no processo decisório da área, os quais, por sua vez, possibilitam verificar a existência de assimetrias no que se refere à capacidade de influência das IPs na política de habitação popular na cidade. Neste caso, nota-se que o CMDUA e o COP contam com um nível maior de recursos materiais, organizacionais e financeiros que o Estado põe à sua disposição. Além disso, um nível mais alto de recursos políticos e simbólicos é observado no CMDUA e no COP. O primeiro conta com o controle estatal sobre a agenda temática do conselho, ao passo que o segundo possui legitimidade e reputação por ser um campo quase exclusivamente da sociedade civil a debater sobre as demandas da população.

Na verdade, ainda que atuem em diferentes âmbitos, dado que o COP prioriza as demandas definidas pela população e o CMDUA enfatiza questões ligadas ao planejamento da cidade, os dois conselhos parecem ter, de fato, funções definidas dentro da política habitacional de caráter social na cidade. Ademais, os conselheiros do CMDUA ocupam posições de maior capacidade de influência na gestão pública de Porto Alegre, isto porque as decisões relacionadas à habitação popular tomadas no CMDUA e, posteriormente, acatadas pelo Executivo municipal priorizam questões pautadas pelos segmentos estatal e do mercado, e não propriamente pelos segmentos populares, o qual se encontra representado no COP.

Em relação ao COMATHAB, há uma desigualdade de recursos contundente, a qual pode ser explicada por diversos fatores. Em primeiro lugar, a gestão pública municipal – independentemente do partido político à frente do Executivo, bem como dos dirigentes que estão à frente do DEMHAB – dá pouca importância para a atuação do conselho, em parte, porque avalia que as demandas da habitação de caráter social em Porto Alegre ora são mais bem discutidas diretamente com o público-alvo da política, ora são mais bem atendidas via OP. Em segundo lugar, ainda que o COMATHAB tenha suas atribuições definidas em lei, a sobreposição de instâncias de participação consolida um papel secundário ao conselho dentro da arena política da área. Por fim, o COMATHAB está em franca desvantagem em relação ao CMDUA e ao COP, uma vez que os meios que o conselho dispõe a seu favor são limitados e restritos, tanto no que se refere aos recursos materiais,

organizacionais e financeiros, quanto no tocante aos recursos políticos e simbólicos, resultando em uma baixa institucionalização do conselho no arranjo institucional relacionado à política de habitação popular em Porto Alegre.

Percebe-se que as tentativas de influenciar a política de habitação popular em Porto Alegre são diferenciadas. Assim, o CMDUA e o COP possuem alta quantidade de recursos de poder para definir em seu favor o processo decisório na área e para terem maior capacidade de influir na tomada de decisões relativas à habitação popular. Já o COMATHAB possui baixa quantidade de recursos de poder para intervir no processo decisório da área, embora tenha prerrogativas legais para tal e valores que a favorecem nas questões discutidas dentro desta arena política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa tese analisou as instituições participativas que atuam na área da habitação popular em Porto Alegre, destacando-se o COMATHAB, o CMDUA e o COP. Para tanto, foram identificadas, primeiramente, as principais abordagens teóricas do neoinstitucionalismo (escolha racional, sociológico e histórico). Ainda que se diferenciem quanto ao conceito de instituições e metodologias propostas, as três vertentes têm em comum o fato de analisar os pressupostos institucionais dos fenômenos políticos. Com a adoção do neoinstitucionalismo nessa tese, foi possível perceber a contribuição das correntes institucionais para a compreensão das instituições participativas, atentando-se para questões como, por exemplo, o porquê da criação de determinadas instituições, sua modificação ao longo do tempo, os resultados obtidos por elas em dada área setorial, as relações de poder e assimetrias geradas por essas interações, etc.

Na sequência, buscou-se abordar o tema das instituições participativas, mostrando a definição destas, seu formato e as regras que as regulam. Surgidas após a redemocratização do País, as instituições participativas, a exemplo das conferências, dos comitês de bacia hidrográfica, dos conselhos de políticas públicas e dos orçamentos participativos, deram origem a espaços de discussão pública e coletiva na interação com o Estado, tornando mais eficazes o debate de situações-problema na sociedade. Contudo, algumas pesquisas têm mostrado os limites das IPs, pela pouca efetividade que apresentam quando avaliadas a partir de elementos como recursos diferenciados que interferem nas condições de participar, reprodução de desigualdades no interior das experiências participativas, manipulação de grupos mais bem informados sobre o tema, entre outros.

O exame da trajetória das instituições participativas vinculada à luta por habitação popular em Porto Alegre revelou que fatores vinculados ao associativismo, às demandas por terra e habitação de parte da população de baixa renda, à formação de arranjos participativos na cidade, etc. teve papel relevante na constituição de instâncias de participação para tratar das reivindicações

habitacionais para as classes populares. Nesse sentido, a tradição de luta por melhores condições de moradia, bem como a existência de movimentos associativos comunitários contribuíram para que os cidadãos se envolvessem politicamente nos assuntos públicos. Em outras palavras, determinadas condições favoráveis (condições antecedentes) ligadas à trajetória local, como as que se abordou nesse estudo, propiciaram não apenas a implantação, mas também a expansão de experimentos institucionais, os quais foram responsáveis por consolidar processos efetivos de exercício da cidadania em Porto Alegre.

De acordo com o que foi apresentado no Capítulo III, pode-se concluir que há, atualmente, uma dinâmica na área da habitação popular em Porto Alegre, iniciada a partir dos movimentos populares urbanos, associações e outras instâncias que reivindicavam direitos por melhores condições de vida à população mais pobre. Junto a essa trajetória associativa popular, soma-se a ocorrência de um momento crítico específico, situado entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a formação da Administração Popular, culminando com o surgimento de experiências participativas como as do OP, do COMATHAB e do CMDUA, em menor grau, que se constituem em um resultado do legado constituído pelas lutas e alianças entre forças sociais e estatais na cidade. Passa a ocorrer, portanto, uma democratização na gestão pública de Porto Alegre, trazendo benefícios à relação entre Estado e sociedade. Todavia, essas instituições participativas ligadas à área habitacional de caráter social ainda tem desafios a superar, conforme se viu também no terceiro capítulo dessa tese.

Foram apresentados e analisados, no Capítulo IV, os dados concernentes ao perfil dos conselheiros nas três IPs, a percepção que tinham a respeito de seu conselho no âmbito da política habitacional de Porto Alegre e as relações de poder entre as três instituições participativas. A respeito da secundarização do COMATHAB como instância relevante no arranjo institucional de participação ligada à habitação popular, os dados mostram que:

1. A maioria dos conselheiros do COMATHAB fazia parte de outras instâncias de participação no momento da pesquisa (75%), depreendendo-se disso que o conselho ou é pouco relevante em sua área de atuação ou possui os mesmos conselheiros em diversas

experiências participativas, o que pode representar uma fragmentação da participação.

2. A forma de votação dentro do COMATHAB é por maioria simples, o que pode levar os conselheiros a não comparecerem nas reuniões, uma vez que as decisões serão tomadas mesmo com um quórum mínimo (1/3 ou nove dos 27 representantes).
3. As estruturas organizacionais do conselho, a exemplo de infraestrutura física, sala, funcionários, etc., apresenta grande precariedade quando comparadas às outras duas IPs analisadas. Ao que parece, houve pouco interesse ao longo de diversas gestões públicas em dar sustentação ao funcionamento do conselho, o que, conseqüentemente, pode estar restringindo a capacidade de produzir o efeito desejado na política habitacional. A questão dos recursos (materiais, humanos, financeiros etc.) necessários à realização das atividades das instituições participativas, bem como à efetivação de suas decisões nas políticas públicas é um aspecto central na avaliação dos resultados produzidos pelas IPs (SILVA, 2011; FUKS; PERISSINOTO, 2006).
4. 75% dos representantes do Estado no COMATHAB declararam pouco influenciar as deliberações no conselho. Observa-se, assim, que se eles possuem menos influência na proposição de temas a serem votados, então participam menos das discussões realizadas e, conseqüentemente, podem estar comparecendo pouco às reuniões, o que expressa baixa importância política atribuída ao conselho.
5. De acordo com a percepção dos conselheiros do COMATHAB, há uma baixa capacidade de influência do conselho nas decisões relacionadas à habitação popular, o que pode estar associado à pouca centralidade atribuída a este, tanto para aqueles que o compõem, quanto para as demais instâncias de participação aqui estudadas. O resultado disso é um conselho que possui um espaço periférico no âmbito da proposição e da deliberação sobre as demandas habitacionais.

6. Para os representantes do Estado no COMATHAB (75%), a instância mais significativa na tomada de decisões relacionadas à habitação popular é o DEMHAB. Segundo Silva (2011), a posição que as IPs ocupam depende, em boa medida, das forças políticas à frente dos governos. Ora, se o Executivo municipal, desde que o conselho foi criado, não valorizou e buscou integrar este espaço no processo das decisões habitacionais de caráter social, a tendência é que seus representantes adotem o mesmo tipo de conduta por eles observada.

7. De acordo com o levantamento realizado, os conselheiros do COMATHAB responderam que o conselho influencia pouco na área da habitação popular, com 58,3% das menções. No caso de IPs que exercem pouca influência na política pública a qual se vinculam, o conselho pode ser levado ao isolamento, tendo uma existência apenas formal, uma vez que é obrigatória. Para Tatagiba (2002), quando isso ocorre, as instituições participativas criadas podem se constituir como institucionalidade paralela, com nenhum ou pouco efeito democratizante sobre a gestão pública. Segundo a autora, esse é um dos grandes problemas encontrados nessas experiências, resultando em conselhos fragilizados que não conseguem se legitimar como instâncias participativas e que podem tanto acabar sendo renegados à função de legitimadores das decisões do Executivo, quanto serem relegados a segundo plano, como parece ser o caso do COMATHAB.

Diferentemente do COMATHAB, o COP parece ter um maior protagonismo na esfera das decisões relacionadas à habitação popular em Porto Alegre. Esse papel de destaque pôde ser aferido através dos seguintes pontos:

- Grande parte dos conselheiros do COP (86,4%) afirmou que o conselho é capaz de influenciar as resoluções concernentes à questão habitacional na cidade.

- Para 68,2% dos conselheiros no COP, o conselho é a instância mais influente nas decisões que se relacionam à habitação popular.

- O COP apresenta um alto percentual de respondentes (72,7%) afirmando que o conselho é fundamental para solucionar questões vinculadas à habitação popular na cidade.
- Quase 40% dos conselheiros do COP declararam que este possui a função de fiscalizador na área da habitação popular em Porto Alegre, ao contrário do número de respostas encontradas no COMATHAB e no CMDUA, segundo a qual ambos os conselhos desempenham uma função consultiva na área.

Outros aspectos como o exercício da atividade de conselheiro e o desenho institucional contribuem para que os dois conselhos (CMDUA e COP) produzam decisões importantes na área da habitação popular em Porto Alegre. Quanto ao primeiro, a pesquisa revelou que boa parcela dos respondentes (60%) nas duas IPs atuava como conselheiro apenas em seus conselhos, o que poderia derivar em mais tempo para que eles se dediquem às reuniões. Já no segundo aspecto, constatou-se que ambos os conselhos possuem boa estrutura organizacional, forma de votação por maioria absoluta – no mínimo, metade mais um do número total de conselheiros devem estar presentes para que as deliberações sejam efetuadas –, além de terem maior tempo de existência como instâncias de participação. Nesse sentido, pode-se afirmar que as condições de funcionamento dos conselhos também exercem influência nos resultados produzidos pelos mesmos.

A partir dos dados da pesquisa, pode-se dizer que o COMATHAB é um espaço cujo papel requer a prática de uma série de instrumentos jurídico-urbanísticos voltados para a habitação popular previstos na Lei Orgânica Municipal de Porto Alegre e na legislação nacional – os quais intervêm na lógica de uso e ocupação do espaço urbano. Mas seu papel (legado das lutas pelo acesso à terra e à moradia) não é reconhecido como tal pelas demais instâncias de participação e nem pelo Estado.

O arranjo institucional onde se dá a disputa pela agenda da política habitacional de caráter social é, paradoxalmente, sombreada pela prática do OP. Este espaço avoca para si o lugar principal de decisão sobre a questão habitacional a ser ocupado pelas classes populares na divisão do poder de influência na cidade. Entretanto, isto ocorre por reivindicações pontuais demandadas pelas regiões.

Assim, a falta de integração entre o OP e o COMATHAB é prejudicial à criação de uma correlação de forças frente ao poder que possui o CMDUA e o próprio Estado. A segmentação das esferas de participação – reproduzindo a segmentação da ação do Estado – torna-se um obstáculo à efetividade da política pública para a habitação popular na cidade, dificultando o cumprimento dos instrumentos jurídico-urbanísticos já existentes. Esse quadro conta com a decisiva contribuição do Estado (administração municipal e seu órgão para o setor, o DEMHAB) que, historicamente (a não ser de forma pontual), tem caracterizado a sua ação pela reduzida importância ou até mesmo bloqueio do funcionamento efetivo das funções do COMATHAB.

Ademais, pode-se dizer que a força política e simbólica do OP parece ser útil à certa desobrigação do Estado na aplicação dos instrumentos jurídico-urbanísticos e financeiros previstos em lei e importantes para a política de habitação de interesse social na cidade. O resultado dessa complexa situação é a clara deficiência, senão ausência, de uma política habitacional de caráter social em Porto Alegre, apesar das lutas históricas dos setores de baixa renda por essa reivindicação que estão inclusive na gênese do Orçamento Participativo.

A pesquisa ainda parece indicar que foi estabelecida, desde o início das duas IPs (CMDUA e COP), uma divisão clara de competências, as quais, no caso do CMDUA, estão relacionadas à sugestão, à proposição e ao fornecimento de informações pertinentes ao planejamento urbano da cidade, e que, no caso do COP, vincula-se às demandas por infra-estrutura e serviços urbanos e controle sobre as despesas do orçamento municipal, anualmente. Assim, a função desempenhada pelo CMDUA e pelo COP no campo da política habitacional de caráter social é o de complementar as ações governamentais vinculadas à área. Essas funções atribuídas aos dois conselhos permitem dizer que ambos assumem certa centralidade na área da política habitacional de caráter social em Porto Alegre.

Outra consideração a ser feita se refere às atuações do CMDUA e do COP, as quais parecem estar ligadas, no primeiro, à legitimação dos interesses do Estado e do mercado, e, no segundo, ao atendimento das demandas habitacionais da população de baixa renda. Isso *per se* não se constitui em um problema. No entanto, prejudica uma possível articulação dos conselhos no que se refere à formulação e desenvolvimento de uma política habitacional de interesse social na cidade. Cabe destacar que, no CMDUA, a questão é ainda mais grave, pois a “nova” formação do

conselho deu lugar à representação popular. Contudo, apesar de certo alargamento da participação, sua prática é limitante quanto a um real poder de influência dos setores populares (SOUZA, 2007). Vale lembrar que o regimento interno do conselho favorece, em boa medida, os temas advindos do Estado em sua interlocução com o mercado imobiliário, já que a pauta das reuniões é feita pelo titular da SPM.

Além de ser secundarizado pela gestão pública municipal, a atuação do COMATHAB na política habitacional parece se resumir a ações que, frequentemente, são discutidas e decididas, por exemplo, no Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS). Sem dúvida, a identidade de um conselho de habitação encontra-se na atuação em horizontes de tempos maiores e em questões mais abstratas, quer definindo as diretrizes da política habitacional, quer tomando decisões sobre importantes estratégias de longo prazo a serem realizadas pela gestão pública. Se o conselho não é reconhecido por tais características, constitui-se em espaço pouco significativo no processo de produção das políticas públicas e, com o tempo, tende a esvaziar-se (CYMBALISTA, 2000; SILVA, 2011).

Um elemento que merece destaque também aqui se refere à articulação entre as três instituições participativas, a qual, segundo os dados da pesquisa, é quase inexistente, apontando para problemas em termos de um arranjo de participação. Há sobreposição de funções, conflitos e tensões entre as três IPs e existem lacunas no funcionamento desses conselhos, em especial no que se refere às funções que cada um deles deve desempenhar para colocar em pauta as dificuldades relativas à área da habitação popular na cidade. Como frisa Tatagiba (2002), a questão das interfaces dos conselhos com outras instâncias representativas é um tema ainda em aberto, que necessita de definições legais e, sobretudo, de disposição política para dar legitimidade às decisões dos conselhos nos órgãos da gestão pública.

A hipótese de que as instituições participativas ligadas à política habitacional de interesse social em Porto Alegre, o COMATHAB, o CMDUA e o OP, apresentam assimetrias em termos da capacidade de influência e do lugar que ocupam no arranjo participativo da Administração Municipal, ganha importantes evidências no estudo realizado. O contexto de assimetrias de poder, de baixo nível de integração entre as instâncias participativas, e de secundarização do papel do COMATHAB –

uma das principais instâncias do legado da trajetória participativa ligada à habitação popular na cidade – parece dificultar a efetiva implementação da política habitacional de caráter social conquistada legalmente.

REFERÊNCIAS

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

_____. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. **Coleção Cadernos da Cidade**, v. 5, n. 7, maio, 2000.

ABERS, R.; KECK, M. Comitês de bacia no Brasil: uma abordagem política no estado da participação social. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Santa Catarina, v. 6, n. 1, p. 55-68, maio. 2004.

_____.; KECK, Margaret E. Representando a diversidade? Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH** (UFBA. Impresso), v. 21, p. 99-112, 2008.

ALENCAR, Joana Luiza Oliveira et al. Participação social e desigualdades nos Conselhos Nacionais. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 15, nº 32, jan./abr. 2013, p. 112-146.

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

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

_____. Política habitacional em Porto Alegre: cinco eixos estratégicos. **Jornal Sul21**, 05 set. 2012.

ALMEIDA, Débora C. Rezende de. Os conselhos municipais e sua estrutura normativa e institucional. In: AVRITZER, Leonardo (coord.). **Democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil**: relatório de pesquisa. v. 2. Belo Horizonte: FINEP, FAPEMIG, 2009.

_____.; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **O potencial dos conselhos de políticas na alteração da relação entre Estado e sociedade no Brasil**. In:

Programa de Formação de Conselheiros Nacionais (Org.). Controle público e democracia. Belo Horizonte: UFMG, 2010, v. 6, p. 88-114.

_____. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. 1 ed. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 109-124.

ANDREWS, Christina W. Implicações teóricas do novo institucionalismo: uma abordagem habermasiana. **Dados** (Rio de Janeiro. Impresso), Rio de Janeiro, v. 48, n.2, p. 271-299, 2005.

ARRETCHE, Marta. A agenda institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (Impresso), v. 22, p. 1-9, 2007.

AVRITZER, Leonardo. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

_____. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (org.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, Vol. 50, nº 3, 2007, p. 443-464.

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

_____. Introdução: A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. 1 ed. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 14-25.

_____.; PEREIRA, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e sociedade**, número especial, maio de 2005, pp. 16-41.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton. Two faces of power. In: BELL, R.; EDWARDS, David V.; WAGNER, Harrison R. **Political power**: a reader in theory and research. New York: The Free Press, 1969.

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

BAIERLE, Sergio. **Um novo princípio ético-político**: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80. 1992. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

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

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

BAIOCCHI, Gianpaolo. **Militants and citizens**: the politics of participatory democracy in Porto Alegre. Stanford: Stanford University Press, 2005.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. 23 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

BERNARDI, Bruno Boti. O conceito de dependência da trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas. **Perspectivas**, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012.

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação política nos conselhos gestores de políticas públicas. Urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 2, p. 229-246, 2010.

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

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

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

CYMBALISTA, Renato. **Conselhos de habitação e desenvolvimento urbano**. São Paulo: Pólis, 2000.

CMPA (Câmara Municipal de Porto Alegre). **Conselhos Municipais de Porto Alegre**: legislação compilada. Porto Alegre: Câmara Municipal, 2011.

COELHO, Vera Schattan Pereira. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: _____.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: 34, 2004. p. 255-269.

_____. Democratization of Brazilian health councils: the paradox of bringing the other side into the tent. **International Journal of Urban and Regional Development**, v. 30, n. 3, p. 656-671, 2006.

_____. Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de saúde. In: PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. 1 ed. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 279-295.

COLLIER, David; COLLIER, Ruth. **Shaping the political arena**: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1991.

CÔRTEZ, Soraya Maria Vargas. Arcabouço institucional e participação em conselhos municipais de saúde e assistência social. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de (org.). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro, 2004. p. 249-286.

_____. Conselhos e Conferências de Saúde: papel institucional e mudança nas relações entre Estado e sociedade. In: FLEURY, Sônia; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa (org.). **Participação, democracia e saúde**. Rio de Janeiro: CEBES, 2009.

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

_____.; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. **Sociologias** (UFRGS), v. 24, p. 44-75, 2010.

COSTA, Jorge. **Imagens organizacionais da escola**. Porto: Edições ASA, 1996.

CRUZ, Milton. **O impacto da participação social no processo de elaboração da política de planejamento urbano de Porto Alegre**: uma análise comparativa entre o processo de formulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - 1º PDDU (1979) e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental - PDDUA (1999). 2006. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. O potencial de conselhos de políticas e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana Ferreira (org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007, p. 25-44.

_____. Capacidade de deliberação dos Conselhos Municipais de Assistência Social e de Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte. **Política Social**, v. 24, p. 29-32, 2009.

_____. Conferências de políticas públicas e inclusão política. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clovis Henrique Leite de (Org.). **Conferências Nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividade. 1 ed. Brasília: IPEA, 2013, p. 141-172.

_____.; ALMEIDA, Debora Rezende; FARIA, Cláudia Feres; RIBEIRO, Uriella. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. 1 ed. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 297-322.

CUNHA, Sheila Santos. **O perfil da participação nos conselhos municipais de assistência social (CMAS) e de saúde (CMS) em Camaçari (BA): uma análise sobre quem e como participa**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

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

_____.; TATAGIBA, Luciana Ferreira (org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

DIAS, Márcia Ribeiro. **Sob o signo da vontade popular: o Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

DINO, Karina. **Cultura política local como dimensão da sustentabilidade na gestão de recursos hídricos: o caso do comitê da sub-bacia hidrográfica mineira do rio Paracatu**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

DOWNING, Brian M. **The military revolution and political change: origins of democracy and autocracy in early modern Europe**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

EPSTEIN, Isaac. O dilema do prisioneiro e a ética. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 9, n. 23, abr. 1995, pp. 149-163.

FAGNANI, Eduardo. Política habitacional. In: NOGUEIRA, Marco Aurélio; DI GIOVANNI, Geraldo (org.). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: FUNDAP, 2013.

FARIA, Cláudia Feres. **O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul**. 2005. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

_____. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos municipais da saúde e de direitos da criança e do adolescente. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

_____.; RIBEIRO, Uriella C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. 1 ed. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 125-136.

FARIA, José Henrique de. Poder e relações de poder. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia (org.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2003, v. 1, p. 67-121.

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

_____. Esfera pública e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 236-271, 1998.

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

_____. Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo. **R. paran. Desenv.**, Curitiba, n. 100, p. 93-107, jan./jun. 2001.

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

_____. **Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.

_____. **O eu e os outros: participação e transformação da consciência moral e cidadania**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2008.

_____. Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação. FLEURY, Sônia; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa (org.). **Participação, democracia e saúde**. Rio de Janeiro: Cebes, 2009, pp. 204-228.

_____.; MARTINS, André Luiz Borges. Novas instituições participativas, processos de elitização e o Orçamento Participativo de Porto Alegre. In: **36º Encontro Anual da ANPOCS**, Águas de Lindóia, 2012.

FERNANDES, Antônio Sérgio A. Path dependency e os estudos históricos comparados. BIB. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n.53, p. 79-102, 2002.

_____. A trajetória de democratização da gestão municipal em Recife e Salvador: escolhas políticas e processo decisório. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 10, n.27, p. 141-160, 2003.

FONSECA, Igor Ferraz. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos.. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. 1 ed. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, v. 1, p. 159-169.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas (IPEA)**, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

FUKS, Mario. Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná. In: PERISSINOTTO, Renato M.; FUKS, Mario (org.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002, p. 245-272.

_____.; PERISSINOTTO, Renato M.; RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. **Revista de Sociologia e Política (UFPR. Impresso)**, Curitiba, n.21, p. 125-145, 2003.

_____.; PERISSINOTTO, Renato M. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais (Impresso)**, v. 21, p. 67-81, 2006.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: NOBRE, Marcos; COELHO, Vera Schattan Pereira. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

GAMALHO, Nola Patrícia. **A produção da periferia: das representações do espaço ao espaço de representação no Bairro Restinga – Porto Alegre/RS**. 2009. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, Maria da Glória M. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Loyola, 1991.

_____. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana In: **Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores**. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

GOMIDE, Alexandre Ávila. A gênese das agências reguladoras de transportes: o institucionalismo histórico aplicado à reforma regulatória brasileira dos anos de 1990. **Texto para Discussão (IPEA. Brasília)**, v. 1764, p. 1-93, 2012.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro; LOECK, Robson; ORSATO, Andréia; PEREIRA, André Luis. Processos participativos e estratégias de redistribuição: resgatando o Orçamento Participativo em Pelotas (1984-1985). In: MARQUETTI, Adalmir; PIRES, Roberto; CAMPOS, Geraldo Adriano G. de (Orgs.). **Democracia Participativa e Redistribuição**: análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Xamã, 2008.

GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova* (Impresso), v. 67, n.67, p. 49-103, 2006.

_____.; CASTELLO, Graziela. Sociedade civil, representação e a dupla face da *accountability*: Cidade do México e São Paulo. **Caderno CRH** (UFBA. Impresso), v. 21, p. 67-86, 2008.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, 2003.

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

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Perfil dos municípios brasileiros** (2009). IBGE. [on line]. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/homeestatistica/economia/perfilmunic/2001/default.shtm>>

IMMERGUT, Ellen. **Health politics**: interests and institutions in Western Europe. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1992.

_____. El núcleo teórico del nuevo institucionalismo. In: OLGUÍN, Víctor Alarcón (coord.). **Metodologías para el análisis político**: enfoques, procesos e instituciones. México, Coed. UAM-Plaza y Valdés, 2006, pp. 387-424.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Conselhos nacionais**: perfil e atuação dos conselheiros (relatório de pesquisa). Brasília: IPEA, 2013.

JACOBI, Pedro R. Movimentos populares urbanos e a resposta do Estado: autonomia e controle versus cooptação e clientelismo. In: BOSCHI, Renato. **Movimentos coletivos no Brasil urbano**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1983.

KAY, Adrian. A critique of the use of path dependency in policy studies. **Public Administration**, v.83, n.3, p.553-571, 2005.

KATO, Junko. Institutions and rationality: three varieties of neo-institutionalists. **British Journal of Political Science**: 26, 1996, p. 553-582.

LAY, Maria Cristina Dias; OLIVEIRA, Carina Hamm de. A produção da habitação social em Porto Alegre, seu desenvolvimento e contradições. In: **VII Workshop**

Brasileiro de Gestão do Processo de Projetos na Construção de Edifícios, 2007, Curitiba. VII Workshop Brasileiro de Gestão do Processo de Projetos na Construção de Edifícios. Curitiba: CESEC - UFPR, 2007. v. 1. p. 98-103.

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

_____. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, 2007.

_____. O desenho institucional dos conselhos gestores. In: LYRA, Rubens Pinto. (Org.). **Participação e segurança pública no Brasil**: teoria e prática. João Pessoa: Ed. UFPB, 2009.

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

LUKES, Steven. **Power**: a radical view. London: Macmillan Press, 1976.

MACPHERSON, Crawford B. **La democracia liberal y su época**. Madrid: Alianza Editorial, 1981.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. Cambridge University Press, 2010. p. 1-37.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan. P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Rev. Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, nov. 2008.

MARQUES, Eduardo C. Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 43, 1997.

MARQUES, Francisco Jamil A. Participação política e desenho institucional: uma proposta para a concepção de mecanismos participativos. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 46, p. 140-151, 2010.

MARQUETTI, Adalmir A. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (org.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003, p. 129-156.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil**: atores, processos e trajetória. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Organizações institucionalizadas: a estrutura formal como mito e cerimônia. In: POWELL, Walter W.; DI MAGGIO, Paul J. (eds.). **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México: Universidade Autónoma del Estado de México/Fondo de Cultura Económica, 1999.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, 2003.

_____. Teoria da democracia atual: esboço de mapeamento. BIB. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, p. 5-42, 2005.

_____. Representação e interesses: uma crítica a Young e Urbinati. v. 1. In: **Anais do V Congresso Latinoamericano de Ciencia Política**. Buenos Aires: [s.e], 2010, p. 1-20.

MIRON, Luciana Inês Gomes. **Gerenciamento dos requisitos dos clientes de empreendimentos habitacionais de interesse social**: proposta para o Programa Integrado Entrada da Cidade em Porto Alegre/RS. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

NAHRA, Clicia Maria Leite. **Os conselhos municipais gestores de políticas públicas em Porto Alegre**: um panorama. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Porto Alegre: Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local, 2005.

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

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e sua integração teórica. **Revista Brasileira de Ciência Política** (Impresso), v. 01, p. 95-121, 2009.

OGPP (Observatório de Gestão Pública Participativa). **Conselhos gestores**: glossário. Disponível em: <<http://ogpp.gid-ufs.org/glossario/conselhos-gestores/>>. Acesso em 20 set. 2013.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo. **A participação popular no planejamento urbano**: a experiência do plano diretor de Porto Alegre. 2009. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

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

PAOLI, Maria Celia Pinheiro Machado. Movimentos sociais, cidadania, espaço público: perspectivas brasileiras para os anos 90. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n.º 33, outubro de 1991, pp. 115-133.

PERES, Paulo. As abordagens neo-institucionais da política: uma proposta alternativa de análise classificatória. **Revista Versões**, v. III, p. 145-178, 2008.

PETERS, B. Guy. **Institutional theory in political science**: the “new institutionalism”. London & New York: Pinter, 1999.

PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda. El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. **Rev. Urug. Cienc. Polít.**, 2008, vol.17, n.1, pp. 7-38.

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

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

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

_____. **Regimento interno do Orçamento Participativo**. Disponível em:
http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/ri_2011_2012_.pdf
Acesso em: 13 dez. 2011b.

_____. **Plano municipal de habitação de interesse social**: etapa II (diagnóstico do setor habitacional de Porto Alegre). Disponível em:
<http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/diagnstico_porto_a_alegre.pdf> Acesso em: 16 dez. 2012a.

_____. **Trajetória do DEMHAB**. Disponível em:
<<http://www.bureaucards.com.br/demhab/?menu=pagina&pg=paginas&id=18>>
Acesso em: 26 dez. 2012b.

_____. **Trajetória do CMDUA**. Disponível em:
<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=168> Acesso em: 13 jan. 2012c.

_____. **Regimento interno do CMDUA**. Disponível em:
<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=170>. Acesso em 09 set. 2013a.

_____. **Conselheiros eleitos nas Assembleias Regionais e Temáticas do Orçamento Participativo 2013/2014**. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=97>. Acesso em 20 set. 2013b.

_____. **Ciclo anual do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/ciclo_op_2013_detalhado.pdf>. Acesso em 27 set. 2013c.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

PÓLIS. **Perfil da habitação de interesse social em Porto Alegre**. Porto Alegre, novembro de 2004. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/texto_final_completo_volume_1_corrigido.doc>. Acesso em: 27 nov. 2011.

POLSBY, N. **Community power and political theory**. New Haven: Yale University Press, 1963.

PONTUAL, Pedro. Desafios à construção da democracia participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. **Cadernos da Cidade**, Porto Alegre, v. 12, n. 14, 2008. Disponível em: <http://www.fe.unb.br/ejagestao/file.php/3/Biblioteca_virtual/Desafios_a_construcao_da_democracia_participativa_no_Brasil.pdf> Acesso em: 6 jun. 2011.

POWELL, Walter W.; DI MAGGIO, Paul J. **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México: Universidade Autónoma del Estado de México/Fondo de Cultura Económica, 1999.

QUERMES, Paulo Afonso de Araújo. **Contradições nos processos de participação cidadã na política nacional de recursos hídricos no Brasil: análise da experiência dos comitês de bacia**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Política Social. Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

RAMOS, P. R. **Modelo para outorga de uso da água utilizando a metodologia multicritério de apoio à decisão: estudo de caso da Bacia Hidrográfica do rio Cubatão do Sul**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Universidade Federal de Santa Catarina, 2005.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. **Experiências de orçamento participativo no Brasil: período de 1997 a 2000**. Petrópolis: Editora Vozes Ltda., 2003.

RIBEIRO, Uriella Coelho. Gênero e Democracia Participativa. **Revista Observatório do Milênio de Belo Horizonte**, v. 2, p. 141-152, 2009.

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

ROMÃO, Wagner de Melo. Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política. **Lua Nova**, v. 84, p. 219-244, 2011.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Contrato social**. São Paulo: Abril, 1978. Coleção Os Pensadores.

SADER, Éder. **Quando novos personagens entram em cena**: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80). São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. **Democracia e governo local**: dilemas e reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

_____. Conselhos municipais: um olhar sobre a experiência recente. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; SANTOS, M. R. M.; MIRANDA, L.; OLIVEIRA, A. B.; PEREIRA, T. D. (orgs.). **Políticas públicas e gestão local**. Rio de Janeiro: Fase, 2003, p. 101-109.

_____.; AZEVEDO, Sérgio de; RIBEIRO, Luiz César Queiroz. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; RIBEIRO, Luiz César Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. (org.). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2004, p.11-56.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional**: como mudam as constituições. Brasília: UnB, 1996.

SCHERER-WARREN, Ilse; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil: introdução. **Política e sociedade**, nº 5, outubro de 2005, pp. 13-35.

SCHMITTER, Phillippe. Still the century of corporatism? *Review of Politics*, 36, 1 (January 1974), 85-131.

SCOTT, Richard W. **Institutions and organizations**: ideas and interests. 3 ed. Thousand Oaks: Sage, 2008.

SERRA, Geraldo. **Urbanização e centralismo autoritário**. São Paulo: Nobel/Edusp, 1991.

SILVA, Débora Bernardo da. **O planejamento urbano e a administração popular de Porto Alegre**: discursos e práticas. 2004. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004a.

SILVA, Marcelo Kunrath. **Construção da “participação popular”**: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. 2001. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

_____. O problema habitacional e a democratização da gestão municipal em Porto Alegre. In: ORUETA, F. D.; SEOANE, M. L. L. (Org.). **Desigualdad social y vivienda**. Alicante: Editorial Club Universitario, 2004b, v. 1, p. 135-159.

_____.; CÔRTEZ, Soraya Maria Vargas. Fundamentos da confiança: associativismo, instituições político-administrativas e capital social na Região Metropolitana de Porto Alegre. **Cadernos Metr pole**, n  21, pp. 155-172, 2009.

_____. **Mapa do associativismo em Porto Alegre**. Porto Alegre: UFRGS/OBSERVAPOA, 2007.

_____. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das varia es qualitativas nas avalia es das institui es participativas. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das institui es participativas no Brasil: estratégias de avalia o**. 1 ed. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, v. 1, p. 234-246.

SILVA, Pedro Luiz Barros. Recursos de poder. In: NOGUEIRA, Marco Aurélio; DI GIOVANNI, Geraldo (org.). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: FUNDAP, 2013.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C. ALLEGRETTI, G. R CKE, A.. **Learning from the South: participatory budgeting worldwide – an invitation to global cooperation**. Germany: InWEnt gmbH – Capacity Building International, Germany/Service Agency Communities in One World, 2010.

SKOCPOL, Theda. **States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

_____. **Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States**. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1992.

SOUZA, Clovis H. L. Desafios e avanços metodológicos na avalia o das Conferências Nacionais. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das institui es participativas no Brasil: estratégias de avalia o**. 1 ed. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 197-210.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a  gora: reflexões em torno da democratiza o e do planejamento das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

SOUZA, Anita Silva de. **Projeto Renascença: um caso de gentrifica o em Porto Alegre durante a década de 1970**. 2008. Disserta o (Mestrado). Programa de Pós-Gradua o em Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

STEINMO, Sven et al. **Structuring politics: historical institutionalism in comparative perspective**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

_____. Historical institutionalism. In: DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael. **Approaches in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 113-138.

TATAGIBA, Luciana Ferreira. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

_____. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política** (UFPR. Impresso), v. 25, p. 209-214, 2005.

_____. **Democracia e participação nos conselhos gestores**. Jornal da UNICAMP, nº 418, ano XXIII. Campinas: Ed. da Unicamp, 2007.

TEIXEIRA, E. C. Efetividade e eficácia dos Conselhos. In: CARVALHO, M. C. A. A; TEIXEIRA, A. C. (org.). **Conselhos gestores e políticas públicas**. São Paulo: Publicações PÓLIS, nº 37, 2000, p. 73-77.

TEIXEIRA, Ana Claudia C. et al. **Conferências municipais**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, 2003, nº 58, p. 225-254.

TILLY, Charles. **The formation of national states in Western Europe**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1978.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**: sentimentos e opiniões (de uma profusão de sentimentos e opiniões que o estado social democrático fez nascer entre os americanos). São Paulo: Martins Fontes, 2004.

VAZ, Alexander Cambaia N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre Conselhos no Brasil. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. 1 ed. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 91-107.

WACQUANT, Lóic J. D.; CALHOUN, Craig. Interesse, racionalidade e cultura. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS, v. 6, n. 15, p. 76-93, 1991.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Participatory publics: civil society and new institutions. **Comparative Politics**, New York, v. 36, n. 3, apr. 2004.

_____. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. 1 ed. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 43-51.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

APÊNDICE

APÊNDICE A



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DOUTORADO EM SOCIOLOGIA

Pesquisa “Instituições participativas e habitação popular”

Questionário

1. Sexo:

- Feminino
 Masculino

2. Qual a sua idade?

- De 18 a 24 anos
 De 25 a 35 anos
 De 36 a 50 anos
 De 51 a 69 anos
 70 anos ou mais

3. Qual o seu grau de escolaridade?

- Ensino Fundamental
 Ensino Fundamental incompleto
 Ensino Médio
 Ensino Médio incompleto
 Ensino Superior
 Ensino Superior incompleto
 Pós-graduação

4. Qual a sua renda familiar mensal?

- De R\$ 500,00 até R\$ 1.500,00
 De R\$ 1.501,00 até R\$ 2.500,00
 De R\$ 2.501,00 até R\$ 4.000,00
 De R\$ 4.001,00 a R\$ 8.000,00
 De R\$ 8.001,00 a R\$ 12.000,00
 Acima de R\$ 12.001,00
 Não sabe

5. De quais organizações você mais participa? (marque no máximo três alternativas)

- Partido político
 Associação de bairro ou de moradores
 Movimento social
 Organização não-governamental (ONG)
 Entidade religiosa (Igreja)
 Entidade de classe ou associação profissional

- () Associação desportiva e/ou cultural
 () Outro

6. Você tem interesse por política?

- () Muito interesse
 () Razoável interesse
 () Pouco interesse
 () Nenhum interesse

7. Qual o segmento que representa no conselho?

- () Órgãos públicos
 () Comunidade
 () Entidades não-governamentais vinculadas ao planejamento urbano

8. Qual o seu tempo de atuação no conselho?

- () Menos de 1 ano
 () De 1 a 3 anos
 () De 4 a 6 anos
 () De 7 a 10 anos
 () Mais de 10 anos

9. Além deste conselho, você é ou foi conselheiro(a) de outros conselhos?

- () Não
 () Sim, mas atualmente sou conselheiro(a) apenas deste conselho
 () Sim. Sou conselheiro(a) em outros conselhos

10. Avalie as seguintes estruturas administrativas e organizacionais do conselho (marque com um "X" a coluna correspondente a cada setor)

	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco Satisfatória	Insatisfatória	Não sabe
Infraestrutura física					
Secretaria Executiva					
Recursos humanos (estrutura de apoio)					
Meios de comunicação e divulgação (informes, página eletrônica, publicações)					
Regimento interno e Resoluções					
Presidência					
Reuniões					

11. Em sua opinião, quais são as principais dificuldades enfrentadas atualmente pelo conselho? (marque no máximo três alternativas)

- () Pouco tempo de discussão nas reuniões
 () Reuniões muito esparsas
 () Excesso de reuniões
 () Pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca antecedência
 () Carência de estrutura (salas, espaço físico e equipamentos)
 () Questões políticas alheias à agenda do conselho
 () Excesso de burocracia
 () Divergência nas opiniões dos conselheiros
 () Baixa prioridade política por parte do governo
 () Outras

12. Em sua opinião, o que poderia ser feito para melhorar a atuação do conselho? (marque somente uma alternativa)

- () Assessoria técnica para o conselho
 () Melhorar as instalações físicas do conselho
 () Aumentar o número de reuniões no conselho
 () Curso de capacitação para os conselheiros
 () Ampliar o número de conselheiros
 () Outro

13. Para você, as reuniões do conselho são marcadas pelo debate e/ou confrontação de ideias?

- () Sim
 () Não

14. Como você avalia a sua capacidade de influência nas deliberações que ocorrem dentro do conselho?

- () Muito influente
 () Razoavelmente influente
 () Pouco influente
 () Não influencia

15. Avalie a capacidade de articulação (interação e cooperação) do conselho em relação ao: (marque com um "X" a coluna correspondente a cada conselho)

	Muito Satisfatória	Satisfatória	Pouco Satisfatória	Insatisfatória	Não sabe
Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação (COMATHAB)					
Conselho do Orçamento Participativo (COP)					
DEMHAB					

16. Você considera o conselho capaz de influenciar as decisões (resoluções/resultados) ligadas à habitação popular em Porto Alegre?

- Sim
- Não

17. Qual instância você considera efetiva no sentido de exercer mais influência nas decisões ligadas à habitação popular em Porto Alegre?

- Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA)
- Conselho Municipal de Acesso à Terra e à Habitação (COMATHAB)
- Conselho do Orçamento Participativo (COP)
- DEMHAB

18. Para você, o que mais explica o fato de algum conselho ter maior influência na política habitacional de caráter social na cidade?

- Melhor estrutura organizacional
- Maior experiência e antiguidade
- Mais recursos econômicos e políticos
- Motivos político-partidários
- Outros

19. Para você, qual a função desempenhada pelo conselho na política habitacional de caráter social em Porto Alegre atualmente?

- Normativo
- Consultivo
- Fiscalizador
- Deliberativo
- Não sabe

20. Como você avalia o papel do conselho na resolução de problemas ligados à área da habitação popular em Porto Alegre hoje?

- O conselho é fundamental
- O conselho influencia
- O conselho não influencia
- Não sabe

ANEXOS

ANEXO A – Fórmula para o cálculo de amostras finitas utilizada no estudo

Quadro 9 – Fórmula para o cálculo de amostras finitas utilizada no estudo

$$n = \frac{\partial^2 \cdot p \cdot q \cdot N}{e^2 \cdot (N-1) + \partial^2 \cdot p \cdot q}$$

$$n = 49 \text{ casos}$$

onde:

n = Tamanho da amostra

∂^2 = Nível de confiança escolhido, expresso em número de desvios-padrão

p = Percentagem com a qual o fenômeno se verifica

q = Percentagem complementar

N = Tamanho da população

e^2 = Erro máximo permitido

Fonte: GIL, 2008.

ANEXO B – Legislação municipal de criação do Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação

LEI COMPLEMENTAR Nº 337, DE 10 DE JANEIRO DE 1995.

Cria o Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação – COMATHAB, e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE.

Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º. Fica criado o Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação – COMATHAB, órgão de participação direta da comunidade na gestão da política habitacional do Município que tem por finalidade propor e deliberar sobre diretrizes, planos e programas e fiscalizar a execução dessa política.

Art. 2º. O COMATHAB será composto por 27 (vinte e sete) conselheiros, sendo um terço de representantes dos órgãos estatais (municipais, estaduais e federais), um terço de representantes de entidades comunitárias de moradores e entidades populares de caráter comunitário, e um terço de representantes de entidades de classe.

Art. 3º. O COMATHAB terá a seguinte composição:

I – 09 representantes de órgãos estatais, sendo:

a) 02 representantes do Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB: seu Diretor-Geral (membro nato) e um funcionário dos quadros técnicos do órgão, indicado pelo Diretor-Geral;

b) 02 representantes da Secretaria de Planejamento Municipal – SPM;

c) 01 representante da Secretaria Municipal da Fazenda – SMF;

d) 01 representante do Gabinete de Planejamento – GAPLAN;

e) 01 representante da Coordenação de Relações com a Comunidade – CRC;

f) 01 representante de órgão financeiro federal afeto à questão habitacional;

g) 01 representante de órgão financeiro estadual afeto à questão habitacional;

II – 9 (nove) representantes de entidades comunitárias de moradores e de organizações populares de caráter comunitário, eleitos em fóruns regionais, observadas as delimitações do processo de discussão do Orçamento Municipal;

III – 9 (nove) representantes de entidades de classe, eleitos em seus fóruns, observada a representatividade de entidades sindicais de trabalhadores, de profissionais de nível técnico e de empresários, bem como de organizações não governamentais de assessoria e cooperativas.

§ 1º As eleições de que tratam os incisos II e III serão regidas pelos respectivos regimentos internos, na forma dos artigos 12, 13 e 14 desta Lei.

§ 2º A cada conselheiro titular corresponderá um suplente que, no caso do inciso III deste artigo, poderá ser de entidade diversa de que indicou o titular, nos termos do Regimento Interno.

Art. 4º O mandato de cada Conselheiro é de 2 (dois) anos, podendo haver somente uma reeleição consecutiva.

Art. 5º Caberá ao Município, através do DEMHAB, prover a infraestrutura e os meios necessários ao bom desenvolvimento das funções do Conselho, bem como a divulgação de suas resoluções.

Art. 6º Ao Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação compete:

I – propor, deliberar e fiscalizar diretrizes, planos e programas da Política Habitacional de interesse social do Município;

II – propor e participar da deliberação, junto ao processo de elaboração do Orçamento Municipal, sobre a execução de projetos e programas de urbanização, construção de moradias e de regularização fundiária em áreas irregulares, nos termos do § 1º, do art. 116 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre;

III – propor o plano de aplicação e fiscalizar o gerenciamento do Banco de Terras;

IV – apreciar as propostas e projetos de intervenção do Governo Municipal relativas às ocupações e assentamentos de interesse social;

V – propor os planos de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento – FMD de que trata o art. 10 da Lei Complementar 315, de 10 de janeiro de 1994, bem como encaminhá-los ao processo de elaboração do orçamento para apreciação e deliberação;

VI – apreciar as formas de apoio às entidades associativas e cooperativas habitacionais cuja população seja de baixa renda, bem como as solicitações de melhorias habitacionais em autoconstrução ou ajuda mútua de moradias populares;

VII – propor ao órgão competente a criação de Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS;

VIII – propor convênios destinados à execução dos projetos habitacionais, urbanização e regularização fundiária;

IX – constituir Grupos Técnicos ou Comissões Especiais e Câmaras, quando julgar necessário, para o desempenho das suas funções;

X – exercer a fiscalização da administração financeira e contábil do FMD, podendo a qualquer momento, na forma do Regimento Interno, realizar perícias e verificações do caixa, bem como solicitar informações acerca de operações financeiras, licitações, convênios, contratos, fixação de preços públicos, desapropriação, alienações e permutas;

XI – estabelecer relações com os órgãos, conselhos e fóruns municipais afetos à elaboração do Orçamento Municipal e à definição da Política Urbana do Município;

XII – apreciar e emitir pareceres sobre projetos de lei referentes à Política Habitacional do Município.

§ 1º Mediante deliberação por maioria absoluta, o Conselho de Acesso à Terra e Habitação, bem como qualquer de seus conselheiros, terá acesso ao Cadastro do Banco de Terra do Município.

§ 2º O Conselho poderá solicitar informações, bem como requerer perícias e verificações acerca da administração financeira e contábil do DEMHAB.

CAPÍTULO II

DA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO

Art. 7º. O COMATHAB constituir-se-á pela plenária do Conselho, composta pela totalidade de seus membros e por Câmaras especializadas a serem definidas pelo seu Regimento Interno que deverá estabelecer composição e competências diferenciadas para cada uma das Câmaras, visando ao pleno desenvolvimento dos trabalhos do COMATHAB.

Art. 8º. As Câmaras especializadas levarão ao conhecimento da plenária do COMATHAB:

I – as consultas que lhe forem feitas pelos órgãos do DEMHAB, conforme suas áreas de competência;

II – todas as matérias, consensuais ou não apreciadas pelas Câmaras, para fins de homologação final do Conselho, ou nova discussão, se assim for requerido por 2/3 da plenária do COMATHAB;

III – as irregularidades constatadas em suas áreas de competência, para fins de apreciação e encaminhamento do COMATHAB, que dará ciência ao Prefeito Municipal, caso estas irregularidades não sejam corrigidas em tempo hábil;

IV – seus regimentos internos, para fins de homologação da plenária do Conselho.

Art. 9º. A plenária do COMATHAB reunir-se-á, no mínimo, uma vez por mês e extraordinariamente quando convocada por seu Presidente ou por maioria absoluta de seus membros.

§ 1º O número de reuniões extraordinárias do COMATHAB nunca excederá a 4 (quatro) mensais.

§ 2º As Câmaras do COMATHAB reunir-se-ão, ordinariamente, uma vez por semana e, extraordinariamente, quando convocadas na forma do Regimento Interno, não excedendo a 5 (cinco) reuniões por mês, para cada Câmara.

CAPÍTULO III

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 10. Qualquer cidadão, partido político, entidade associativa ou de classe poderá requisitar informações sobre a gestão do FMD ou encaminhar denúncia ao COMATHAB, sobre qualquer irregularidade ou ilegalidade na sua administração.

Art. 11. O COMATHAB elaborará seu Regimento Interno, a ser aprovado pela maioria absoluta de seus conselheiros e homologado pelo Sr. Prefeito.

Art. 12. A convocação do Fórum Municipal de Entidades Comunitárias e de moradores é de responsabilidade do Executivo Municipal e será realizada até 180 dias após a publicação desta Lei.

§ 1º O fórum elaborará seu próprio regimento interno e o regimento eleitoral que regulará a indicação dos seus membros ao COMATHAB, respeitadas as condições expressas nesta Lei.

§ 2º Na sessão de instalação será eleita uma coordenação, com número ímpar de membros, responsável pelo cadastramento das entidades.

Art. 13. Para a realização da eleição, constituir-se-á Comissão Eleitoral composta por dois representantes de entidades comunitárias de moradores, dois representantes de entidades de classe e dois representantes do Executivo Municipal.

Parágrafo único. Os representantes de entidades serão indicados pelos respectivos fóruns, conforme Regimento Interno.

Art. 14. Eleger-se-á 9 (nove) representantes comunitários e 9 (nove) representantes de entidades afetas à questão habitacional, sendo que destes, 5 (cinco) deverão estar vinculados a entidades sindicais de trabalhadores e profissionais, 1 (um) a organizações não governamentais, 2 (dois) a entidades empresariais e 1 (um) a cooperativas habitacionais.

Art. 15. As eleições subsequentes à primeira serão de responsabilidade do Conselho de Acesso à Terra e Habitação, na forma prevista no Regimento Interno.

Art. 16. Revogam-se as disposições em contrário.

Art. 17. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 10 de janeiro de 1995.

Raul Pont,
Prefeito em exercício.

Luiz Alberto Rodrigues,
Secretário Municipal de Administração.

Registre-se e publique-se.

Sônia Berenice Rösler,
Secretário do Governo Municipal,
respondendo.

**ANEXO C – Legislação municipal de criação do Conselho Municipal de
Desenvolvimento Urbano e Ambiental**

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.**

O PREFEITO DE PORTO ALEGRE.

Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

PARTE I

DO DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL

TÍTULO I

DOS PRINCÍPIOS

Art. 1º. A promoção do desenvolvimento no Município de Porto Alegre tem como princípio o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos da Lei Orgânica, garantindo:

.....

PARTE II

DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO

.....

TÍTULO II

DOS COMPONENTES DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO

CAPÍTULO I

DA ESTRUTURA E DAS ATRIBUIÇÕES DOS COMPONENTES

.....

Seção I

Do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental

.....

Art. 40. O CMDUA compõem-se de 28 (vinte e oito) membros titulares e seus suplentes, designados pelo Prefeito, com renovação bienal e a seguinte composição: *(Caput alterado pela Lei Complementar nº 488, de 14 de janeiro de 2003)*

I – 09 (nove) representantes de entidades governamentais que tratem de matéria afim, assim distribuídos: *(Inciso alterado pela Lei Complementar nº 488 de 2003)*

a) 01 (um) representante do nível federal;

b) 01 (um) representante do nível estadual;

c) 07 (sete) representantes do nível municipal; *(Alínea 'c' alterada pela Lei Complementar nº 488, de 2003)*

II – 09 (nove) representantes de entidades não governamentais, constituídas por entidades de classe e afins ao planejamento urbano, entidades empresariais, preferencialmente da área da construção civil, entidades ambientais e instituições científicas; *(Inciso alterado pela Lei Complementar nº 646, de 22 de julho de 2010)*

III – 09 (nove) representantes da comunidade, sendo 08 (oito) das Regiões de Gestão do Planejamento e 01 (um) da temática do Orçamento Participativo – Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano Ambiental; *(Inciso alterado pela Lei Complementar nº 488, de 2003)*

IV – o titular do órgão responsável pelo gerenciamento do SMGP, na qualidade de Presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental.

§ 1º As representações das entidades não governamentais, constantes do inciso II deste artigo, deverão ser alteradas em três fóruns específicos a serem realizados por ocasião das Conferências Municipais do Plano Diretor, previstas no inciso VI do art. 36, observadas as seguintes proporções:

I – 05 (cinco) representantes de entidades de classe e afins ao planejamento urbano; *(Inciso alterado pela Lei Complementar nº 488, de 2003)*

II – 02 (dois) representantes de entidades empresariais, preferencialmente da área da construção civil;

III – 02 (dois) representantes de entidades ambientais e instituições científicas.

§ 2º O Regimento Interno de funcionamento dos fóruns será estabelecido em conjunto pelos representantes de cada fórum.

§ 3º A escolha dos representantes das Regiões de Gestão do Planejamento ocorrerá nas respectivas regiões, através de convocação de plenárias da comunidade, e o representante da Temática do Orçamento Participativo será

escolhido em plenária do Orçamento Participativo. *(Parágrafo alterado pela Lei Complementar nº 488, de 2003)*

§ 4º O funcionamento do CMDUA será disciplinado por decreto do Poder Executivo.

§ 5º Os membros do CMDUA perceberão, a título de representação, uma gratificação pela presença nas reuniões, na forma de jetom, observando-se os valores e limites estabelecidos na Lei que dispõe sobre as normas gerais para os Conselhos Municipais. *(Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 660, de 7 de dezembro de 2010)*

Art. 41. Ao CMDUA aplicam-se, no que couber, as disposições estabelecidas na Lei que dispõe sobre as normas gerais para os Conselhos Municipais. *(Artigo alterado pela Lei Complementar nº 660, de 2010)*

.....

Art. 156. Esta Lei Complementar entra em vigor no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1º de dezembro de 1999.

Raul Pont,
Prefeito.

Newton Burmeister,
Secretário do Planejamento Municipal.

Registre-se e publique-se.

José Fortunati,
Secretário do Governo Municipal.

ANEXO D – Regimento interno do Orçamento Participativo de Porto Alegre

REGIMENTO INTERNO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (Título I)

CAPÍTULO I

Das Funções:

Artigo 1º - O Conselho do Orçamento Participativo é um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa do Orçamento do Município de Porto Alegre, de acordo com o que preconiza o Artigo 116 da Lei Orgânica do Município.

Artigo 2º - O Conselho do Orçamento Participativo será representado por uma coordenação de Conselheiros titulares e suplentes de acordo com o que estabelece este regimento. Doravante neste regimento serão denominados COP (Conselho do Orçamento Participativo) e OP (Orçamento Participativo), respectivamente.

SEÇÃO 1ª

Da composição:

Artigo 3º - O COP será composto por um número de membros assim distribuídos:

a) 2 (dois) Conselheiros(as) titulares e 2 (dois) suplentes eleitos em cada uma das 17 (dezesete) Regiões e 6 (seis) Temáticas da Cidade;

b) 1 (um) conselheiro(a) titular e um suplente da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre).

c) 2 (dois) representantes titulares e 2 (dois) suplentes do Executivo Municipal das seguintes áreas de atuação: 1 (um) representante titular e 1 (um) suplente da SMCPGL (Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local), 1 (um) representante titular e 1 (um) suplente do GPO (Gabinete de Programação Orçamentária).

§ primeiro - Os representantes do Poder Público Municipal serão indicados pelo Prefeito Municipal, tendo direito a voz, e não tendo direito a voto.

§ segundo - Os Conselheiros (as) da UAMPA serão indicados pela mesma, por escrito, para este fim específico, tendo direito a voz e voto, obedecendo aos mesmos critérios dos Conselheiros(as) eleitos(as).

§ terceiro – Todos os Conselhos Municipais de Porto Alegre onde o COP possuir assento também terão assento no COP (com direito a voz).

SEÇÃO 2ª

Das eleições:

Artigo 4º - Os Conselheiros(as) das Regionais e Temáticas da Cidade serão eleitos nas Assembleias Regionais e Temáticas, coordenadas pela Administração Municipal, em conjunto com a Organização Popular das mesmas.

§ Primeiro - Os candidatos a conselheiros terão que ter participação como Delegados (as), nos fóruns Regionais ou Temáticos, em 1(um) dos últimos 5 (cinco) anos, com a presença mínima de 50% (cinquenta por cento) comprovada em lista de presença.

§ Segundo - As inscrições de chapas para Conselheiros(as) de Regiões deverão ser efetivadas nos Centros Administrativos Regionais (CARs) correspondentes, com antecedência de 48 (quarenta e oito) horas da realização da Assembléia Regional.

Só serão aceitas as nominatas completas, ou seja, 2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes.

§ Terceiro - As inscrições de chapas para Conselheiros (as) de Temáticas deverão ser efetivadas na Gerência do OP (GEOP), com antecedência de 48 (quarenta e oito) horas úteis da realização da Assembléia Temática. Só serão aceitas as nominatas completas, ou seja, 2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes.

§ Quarto - No caso de haver mais de uma chapa para a eleição dos (as) Conselheiros(as), será aplicada a seguinte proporcionalidade: A chapa mais votada colocará um Conselheiro(a) a cada 25 % dos votos, a chapa que não atingir 20% dos votos não poderá indicar conselheiros.

§ Quinto - Todo e qualquer recurso referente às eleições regionais e temáticas deverão ser entregues por escrito na referida assembléia e apreciados pelo COP até 10 (dez) dias antes da Assembleia Municipal (posse).

Artigo 5º - Não poderá ser Conselheiro(a) (titular ou suplente) aquele que exercer mandato eletivo, cargo em comissão ou assessor político no poder Executivo, legislativo ou judiciário (nas esferas municipal, estadual e federal), salvo se renunciar ao cargo ou mandato(até a posse).

§ Primeiro - O (a) Conselheiro (a) (titular ou suplente) só poderá representar uma Plenária Regional ou Temática sendo vedada à sobreposição de mandatos.

Artigo 6º - O mandato de Conselheiro (a) titular ou suplente é de 1(um) ano de duração, havendo a possibilidade de reeleição.

§ Primeiro - Durante o transcorrer do mandato, o (a) Conselheiro (a) que for candidato (a) a Conselheiro (a) do Conselho Tutelar deverá se afastar 45 (quarenta e cinco) dias antes da data da eleição.

§ Segundo - Durante o transcorrer do mandato, o (a) Conselheiro (a) que for candidato (a) a cargo eletivo nas esferas Municipal, Estadual e Federal nos poderes Executivo e Legislativo, deverá se afastar 90 (noventa) dias antes da data da eleição.

CAPÍTULO II

Da estrutura:

Artigo 7º - O Município providenciará a infra-estrutura e condições ao bom funcionamento do COP, tais como: local adequado com condições de ventilação, temperatura, taquígrafa, água e sanitários compatíveis para no mínimo 100 (cem) pessoas, sonorização que permita a comunicação da mesa coordenadora com a Plenária e telefone. Além disso, disponibilizará aos Conselheiros (as) cursos de qualificação técnica em área Orçamentária, bem como todas as informações em resposta às consultas relativas ao Orçamento do Município de Porto Alegre e ao andamento das demandas e serviços previsto nos PI's (Planos de Investimentos) com a posição atualizada, inclusive por intermédio de terminal de computador, à disposição dos mesmos na GEOP e nos CAR's (Centros Administrativos Regionais), além de registro em ata das reuniões a qual deverá ser fornecida cópia a todos os conselheiros na reunião subsequente.

Artigo 8º - O Município, conjuntamente com a coordenação do COP, disponibilizará de meios para realização de curso anual com metodologia de seminário de qualificação, sobre a dinâmica, método e legislação do Orçamento Público Municipal Participativo, combinando técnicas de qualificação sobre as ações, programas e órgãos do Governo, servindo para Conselheiros (as), Delegados (as), Secretários

(as), Diretores (as) e aos Agentes públicos e Co-gestões do OP, inclusive na condição de reciclagem e aperfeiçoamento do processo.

§ primeiro - O Município colocará, obrigatoriamente, à disposição do COP, a presença dos Secretários (as), Presidentes (as) ou Diretores (as) de Secretarias e Departamentos ou seu(s) Adjunto(s), ainda que acompanhado de técnicos quando agendado pelo COP. As Temáticas e Regiões ou segmentos do Governo Municipal deverão compatibilizar as agendas de forma conjunta para que não se sobreponham e prejudiquem o cumprimento deste parágrafo.

§ segundo - As faltas dos Agentes públicos mencionados no parágrafo anterior devem ser justificadas na próxima reunião, por escrito, para avaliação da plenária do COP, se homologada a falta o caso é encaminhado para o Prefeito Municipal para providências e retorno ao Conselho.

§ terceiro - Que o Município, em conjunto com os Conselhos Municipais, apresente o diagnóstico do mapa da exclusão e carências da cidade, antes da hierarquização das demandas para o Orçamento nas Regiões ou Temáticas.

§ quarto - O GPO deverá apresentar até o mês de maio o organograma de obras que a Prefeitura executará no ano vigente.

Artigo 9º - A Administração Municipal disponibilizará meios de transporte para os Conselheiros (as), quando tiverem que se deslocar para visitas que tenham por objetivo inspecionar obras, serviços, reuniões de trabalho sobre o OP.

Artigo 10 - Todos os locais que recebem atividades do OP deverão oferecer acessibilidades a PCDs (pessoas com deficiências) e PCRMs (pessoas com restrição de mobilidade), inclusive com intérprete de LIBRAS (Língua Brasileira de Sinais), material em braile e/ou sistemas de comunicação sonora conforme legislação. Dada a continuidade de situações que impeçam ou restrinjam a presença daquelas pessoas.

Parágrafo Único - O local que não oferecer as condições requeridas, deverá ser vetado a reuniões, até atender os critérios previstos.

CAPÍTULO III

Das Competências:

Artigo 11 - Ao Conselho do Orçamento Participativo compete:

I - Apreciar, emitir opinião, alterar no todo ou em parte a proposta do PPA (Plano Plurianual) do Governo a ser enviada à Câmara Municipal de Vereadores no 1º (primeiro) ano de cada mandato do Governo Municipal;

II - Apreciar, emitir opinião, alterar no todo ou em parte a proposta do Governo para a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) a ser enviada anualmente a Câmara Municipal de Vereadores. Após aprovação da mesma, deverão ser emitidas cópias para os (as) Conselheiros (as) do OP;

III - Emitir opinião, alterar no todo ou em parte a proposta do Orçamento Anual antes de ser enviado à Câmara Municipal de Vereadores;

IV - Apreciar, emitir opinião, alterar no todo ou em parte a proposta do Plano de Investimentos e Serviços, respeitada a decisão dos Fóruns Regionais e Temáticos do OP.

V - Avaliar e divulgar a situação das demandas do Plano de Investimentos e Serviços do ano anterior (executadas, em andamento, prazo de conclusão, licitadas e não realizadas) a partir das informações prestadas pelo Município, quando da apresentação da Matriz Orçamentária do ano seguinte;

VI - Apreciar, emitir opinião, alterar no todo ou em parte e propor aspectos totais ou parciais na política tributária ou de arrecadação do Poder Público Municipal;

VII - Apreciar, emitir opinião, alterar no todo ou em parte sobre o conjunto de obras e atividades constantes do Planejamento de Governo e Orçamento Anual apresentados pelo Executivo, em conformidade com o processo de discussão do OP.

VIII - Acompanhar a execução Orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes de despesas, novos investimentos e/ou alterações no planejamento. A Comissão de Receitas e Despesas deverá participar destas deliberações, inclusive com caráter propositivo juntamente com o Executivo para a deliberação dos (as) Conselheiros (as) e Delegados (as) do OP;

IX - Apreciar, emitir opinião, alterar no todo ou em parte, a aplicação de recursos extra orçamentários tais como: Fundo Municipal, Fundo PIMES, e outras fontes;

X - Decidir em comum acordo com o Executivo a metodologia adequada para o processo de discussão e definição da peça orçamentária e do Plano de Investimentos;

XI - Apreciar, emitir opinião, alterar, no todo ou em parte, dos projetos de obras e investimentos, que o Executivo entenda como necessários para a Cidade;

XII - Solicitar às Secretarias e órgãos do Governo, documentos imprescindíveis à formação de opinião dos Conselheiros (as) no que tange fundamentalmente a questões complexas e técnicas;

XIII - Indicar 8 (oito) Conselheiros(as), que irão compor a Coordenação do COP;

XIV - Indicar 6 (seis) Conselheiros(as), 3 (três) titulares e 3 (três) suplentes como representantes do COP para compor as Comissões.

a) As Comissões serão as seguintes: de Habitação, Dados Populacionais, Comunicação e Receitas e Despesas, serão compostas por conselheiros titulares ou suplentes, terão número de participantes votados pelo COP, sendo que o conselheiro só poderá participar de uma comissão.

b) As tripartites serão as seguintes I – Política de Pessoal, II – Políticas de Educação, III – Políticas de Assistência Social e IV – Políticas de Saúde.

c) A coordenação e as tripartites serão compostas somente por conselheiros titulares.

XV - Apreciar e votar a Prestação de Contas do Governo, ao final de cada exercício, baseado no relatório informatizado GOR (Plano de Governo e Orçamento), com o detalhamento por demanda do que foi orçado, do que foi empenhado e do que foi realmente executado;

XVI - Indicar Conselheiros (as) do COP, como representantes em outros Conselhos e/ou Comissões (Municipal, Estadual ou Federal). Os Conselheiros (as) deverão consultar o Conselho sobre as posições a serem levadas aos Conselhos e/ou Comissões;

XVII - Apreciar recurso de votação, desde que comunicado na própria reunião, da votação, com a presença das partes envolvidas, e apresentada por escrito à Coordenação do COP;

XVIII - Poderá ser discutido, ao final de cada exercício, o presente Regimento Interno e proposições de mudanças ou emendas no todo ou em parte;

XIX - indicar 6 (seis) Conselheiros(as) 3 (três) titulares e 3 (três) suplentes com 4 (quatro) representantes do Governo 2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes para integrarem a Comissão de Ética do COP, a qual analisará as situações de quebra do RI (Regimento Interno).

XX - Criar comissão especial para estudar e propor uma nova divisão geográfica e ou administrativa das regiões e temáticas.

XXI - Apreciar e deliberar recursos referentes a conflitos oriundos das regiões e temáticas em um prazo Maximo de 03 (três) reuniões ordinárias.

CAPÍTULO IV

Da organização interna

SEÇÃO 1ª

Das Reuniões:

Artigo 12 - Para instalação da reunião do COP será necessário o quorum de 1/2 (metade) mais 1 (uma) das 23 (vinte e três) Regiões e Temáticas ou de 1/2 (metade) mais um dos 46 (quarenta e seis) Conselheiros(as) eleitos computadas as presenças de titulares ou suplentes no exercício da titularidade. Para as deliberações ou encaminhamentos do COP serão adotados os mesmos critérios para a verificação de quorum. As decisões serão por maioria simples.

Parágrafo Único - As votações poderão ser por contraste ou secreta. Só será permitida a votação nominal mediante solicitação de 1 (um) Conselheiro (a) do COP.

Artigo 13 - O COP fará uma reunião ordinária quinzenal, sendo esta às terças-feiras com uma duração de 3 (três) horas no seguinte horário, das 18h (dezoito) às 21h (vinte e uma) reservando as outras terças-feiras para extraordinária, caso necessário.

Artigo 14 - Uma das reuniões ordinárias mensais do COP, poderá se realizar sem a participação do Governo na Coordenação dos trabalhos, com caráter de avaliação e desenvolvimento do processo. Presenças e Faltas serão computadas.

Artigo 15 - O Governo deverá responder aos Conselheiros (as) das Regiões e Temáticas às questões levantadas pelos mesmos no período de comunicações das reuniões num prazo de 2 (duas) reuniões ordinárias a contar da data da solicitação.

Artigo 16 - As reuniões do COP são públicas, sendo permitida a livre manifestação dos Conselheiros (as) presentes sobre assuntos em pauta, respeitada a ordem da inscrição, Os (as) Conselheiros (as) inscritos (as) não poderão receber mais de uma cedência por reunião.

§ primeiro - O COP poderá deliberar por conceder o direito à voz para outros presentes, através de votação específica na reunião em curso, apenas no período de comunicação e informes.

§ segundo - No início das reuniões ordinárias do COP é reservado um período das 18h (dezoito) às 19h (dezenove) para comunicações e informes com um tempo máximo de 2 (dois) minutos para cada intervenção dos inscritos, sendo que as inscrições se encerrarão as 18h30.

§ terceiro - haverá chamadas às 18h30 e às 20h30 dos conselheiros para que conste em ata.

§ quarto - O Governo e a Coordenação terão, dentro do período de comunicação e informes, 10 (dez) minutos cada para manifestações gerais.

§ quinto - O Conselheiro (a) ou representante do Governo presente nas reuniões em que seu nome for citado de forma desabonadora terá direito à réplica de 2 (dois) minutos. Em hipótese alguma, haverá tréplica para não prejudicar os trabalhos.

§ sexto - A coordenação dos trabalhos terá um prazo de 15 (quinze) dias ou 5 (cinco) reuniões somadas (ordinárias e extraordinárias) para apresentar respostas dos questionamentos feitos ao Governo e à Coordenação do COP, podendo os

mesmos responder até a 6ª (sexta) reunião se necessário, avaliando a urgência para submeter à Plenária para providências.

Artigo 17 - Só terá direito a voto os (as) Conselheiros (as) titulares ou suplentes no exercício da titularidade.

SEÇÃO 2ª

Da Coordenação:

Artigo 18 - A Coordenação do COP será composta por 4 (quatro) membros do Governo, sendo 2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes, 8 (oito) Conselheiros(as) do COP, assessorados pelo Secretário(a) Executivo(a) do COP.11

Parágrafo único - A Coordenação deverá ser eleita a partir da 4ª (quarta) reunião do COP.

Artigo 19 - A Coordenação do COP deverá propor no início do processo de discussão do Plano de Governo e Orçamento, uma metodologia adequada para proceder ao estudo da Peça Orçamentária e levantamento das prioridades da comunidade, bem como o cronograma de trabalho.

Artigo 20 - À Coordenação do COP compete:

- a) Acompanhar a execução das receitas e das despesas públicas, definindo parâmetros ou critérios para tal. Além disso, todo projeto de reforma tributária deverá ser avaliado pela Coordenação, que apresentará parecer para deliberação do COP. Para estas atribuições, poderá a Coordenação buscar assessoria técnica externa;
- b) Convocar e coordenar as reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho. A coordenação das reuniões do Conselho deverá ser efetuada em rodízio entre os representantes do Governo e os Conselheiros (as) do COP;
- c) Convocar os membros do Conselho para se fazerem presentes às atividades necessárias para o desempenho do mesmo, dando-lhes conhecimento prévio da pauta;
- d) Agendar o comparecimento dos órgãos do Poder Público Municipal, quando a matéria em questão exigir;
- e) Encaminhar junto ao Executivo Municipal as deliberações do COP;
- f) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- g) Coordenar e planejar as atividades do COP;
- h) Discutir e propor as pautas e o calendário mensal das reuniões ordinárias, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias;
- i) Reunir-se em seção ordinária quinzenalmente.
- j) Prestar contas ao COP de suas atividades, mensalmente;
- k) Apreciar e mediar conflitos nas Regiões e Temáticas referentes a divergências quanto à priorização de obras, serviços e diretrizes políticas;
- l) Apresentar ao plenário do COP, todas as obrigações contidas neste Regimento em conformidade com o que prevê o ciclo do OP, cumprindo-se e fazendo cumprir este diploma legal;
- m) Respeitar e fazer respeitar a soberania das Plenárias Regionais e Temáticas no que concerne às suas deliberações, desde que as mesmas não firam o presente RI.
- n) Havendo algum tipo de recurso sobre deliberações, junto ao COP, a Plenária poderá encaminhar a solução e remeter à mesma (Região ou Temática), que deverá acatar;
- o) Apresentar mensalmente a freqüência dos membros da Coordenação ao COP.
- p) Representar o COP em reuniões, eventos, etc...

Artigo 21 - Será substituído o Conselheiro (a) da Coordenação do COP que atingir 8 (oito) faltas consecutivas ou alternadas não justificadas. A substituição se dará por nova eleição.

Parágrafo Único - Serão justificadas apenas as faltas em que o Conselheiro(a) apresentar atestado médico. Este deverá ser apresentado na reunião subsequente até o término da mesma.

SEÇÃO 3ª

Do(a) Secretário(a) Executivo(a):

Artigo 22 - O(a) Secretário(a) Executivo(a) será mantido(a) pela Administração Municipal, através da Secretaria de Coordenação Política e Governança Local, devendo fornecer meios adequados para o registro das reuniões.

Artigo 23 - São atribuições do (a) Secretário (a) Executivo (a):

- a)** Elaborar a ata das reuniões do Conselho e apresentá-la na reunião posterior aos Conselheiros (as);
- b)** Realizar o controle de frequência nas reuniões do Conselho, informando à Coordenação do COP mensalmente para análise e providência;
- c)** Organizar o cadastro dos (as) Conselheiros (as) das Regiões e Temáticas;
- d)** Fornecer aos Conselheiros (as) cópias dos editais de licitação das obras com local e data de abertura dos envelopes com as propostas;
- e)** Organizar e manter toda a documentação e informação do Conselho, proporcionando acesso aos Conselheiros(as);
- f)** Fornecer apoio material (cópias Xerox, correspondências) ao trabalho dos Conselheiros(as);
- g)** Divulgar os vencedores dos Editais de demandas constantes do Plano de Investimentos;
- h)** Entregar, quando solicitado, cópias dos contratos das demandas constantes do Plano de Investimento, efetuados entre os contratados e a Administração Municipal;
- i)** Receber dos Centros Administrativos Regionais (CARs) e Coordenadores Temáticos (CT's) a relação de seus Delegados (as);
- j)** Encaminhar à coordenação dos trabalhos a relação dos visitantes (estrangeiros, estudantes, pesquisadores, convidados, etc.) durante a reunião para que as representações sejam anunciadas.

SEÇÃO 4ª

Dos (as) Conselheiros (as):

Artigo 24 - O (a) Conselheiro (a) titular que se ausentar das reuniões do COP por 5 (cinco) reuniões consecutivas ou alternadas sem justificativa será jubilado e substituído(a) pelo suplente que passará a ter titularidade no Conselho. Em caso de não haver suplentes para assumir, será substituído (a), em Assembléia da Região ou Temática, onde fora eleito.

§ primeiro - Quando o (a) Conselheiro (a) entrar em licença médica para um período superior a 2 (duas) reuniões ordinárias, assume o suplente imediatamente até o retorno do Conselheiro(a) titular, que reassume o cargo.

§ segundo - Será justificado apenas a falta em que o Conselheiro (a) apresentar ata de seu Fórum Regional ou Temático aprovando a justificativa de sua falta, na reunião posterior ao seu retorno.

§ terceiro - A Região, Temática ou UAMPA que não se fizer presente por seus Conselheiros (as) titulares em 5 (cinco) reuniões consecutivas ou alternadas, deverá realizar nova escolha dos seus Conselheiros(as) titulares em Assembleia Geral, convocada e coordenada pelo COP, através da Coordenação.

§ Quarto - Não poderão ser consideradas como falta às reuniões de Comissões, Plenárias e debates do COP, a ausência dos Conselheiros(as), Delegados(as) cegos(as) e surdos(as) se estes não contarem com o auxílio de um profissional intérprete de LIBRAS (Língua Brasileira de Sinais) e material em Braille, bem como a acessibilidade universal. Não se consignará falta aos Conselheiros (as) ou Delegados(as) PCDs ou PCRM's em qualquer atividade do OP se o local desta reunião não contar com os requisitos referidos no artigo 10.

§ Quinto - Independentemente da justificativa, cabe ao Conselheiro (a) titular notificar seu suplente para que este o represente, quando a previsão da ausência ultrapassar a uma reunião. Da mesma forma, será necessário comunicar ao COP esta substituição.

Artigo 25 - São Direitos dos Conselheiros (as):

- a)** Votar e ser votado em eleições de representação do Conselho;
- b)** Participar com direito a voz e voto nas reuniões do COP, nas Plenárias e reuniões da sua Região ou Temática;
- c)** Exigir o cumprimento das resoluções e decisões tomadas pelo COP;
- d)** Participar de cursos e seminários de qualificação para Conselheiros (as) promovidos pela SMCPGL nas diversas áreas do interesse social levando em conta as sugestões dos demais Conselhos;
- e)** Solicitar esclarecimentos e retorno sobre temas e demandas, investimentos, serviços, ações do Governo que suscitem dúvidas de interesse de sua Região ou Temática. Estas solicitações deverão ser por escrito em duas vias que serão entregues à Coordenação dos trabalhos;
- f)** O Conselheiro (a) Temático poderá ser Delegado (a) em apenas um fórum Regional;
- g)** O Conselheiro (a) Regional poderá ser Delegado (a) em apenas um fórum Temático.

Artigo 26 - São deveres dos (as) Conselheiros (as):

- a)** Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- b)** Comparecer às reuniões e Plenárias convocadas pelo COP e/ou Regiões e Temáticas;
- c)** Informar nos Fóruns Regionais e Temáticos sobre o processo de discussão em realização no COP e colher sugestões e/ou deliberações por escrito;
- d)** Participar de Seminário de qualificação do COP, visando sua qualificação no conhecimento do Ciclo do Orçamento Participativo e do Orçamento Público;
- e)** Informar aos demais Conselheiros (as) com antecedência quando de sua ausência de alguma reunião ou Assembléia;
- f)** Manter e respeitar as decisões anteriores do Fórum de Delegados (as), em relação às demandas Regionais, Temáticas e da Cidade, observando que, as ordens de prioridades não serão passíveis de alterações posteriores, pelos Conselheiros (as) e pelo Governo.

Artigo 27 - Na ausência do (a) Conselheiro (a) titular o (a) Conselheiro (a) suplente assumirá automaticamente com direito a voto.

Artigo 28 - Os (as) Conselheiros (as) perderão seus mandatos nos seguintes casos:

- a)** Por renúncia que deverá ser encaminhada por escrito ao Fórum de Delegados, COP ou GEOP (Gerência do OP) com a data e assinatura;

b) A revogação do mandato dos Conselheiros (as) dar-se-á em reunião ordinária do fórum, por deliberação de 2/3 (dois terços) dos Delegados (as) eleitos (as) da Região ou Temática, desde que o motivo seja justificado e comprovado após duas reuniões do fórum referido, tendo como pauta única e intervalo de 30 (trinta) dias.

SEÇÃO 5ª

Das Tripartites:

Artigo 29 - Da Composição e função das Tripartites:

a) Tripartite I - Política de Pessoal - composta por 3 (três) representantes do COP e 3 (três) representantes do Governo (SMA, SMF, GPO) com a função de discutir o ingresso de pessoal na PMPA.

b) Tripartite II - Políticas de Educação - composta por 3 (três) representantes do COP, 1 (um) representante do CME (Conselho Municipal de Educação), 1 (um) representante do CMDCA (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente) e 3 (três) representantes do Governo (SMED, GPO, SMCPGL) com a função de acompanhar, avaliar e fiscalizar as demandas na área de Educação e as EMEFs, EMELs e rede conveniadas.

c) Tripartite III - Políticas de Assistência Social - composta por 3 (três) representantes do COP, 1 (um) representante do CMAS (Conselho Municipal de Assistência Social), 1 (um) representante do CMDCA (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente) e 3 (três) representantes do Governo (FASC, GPO, SMCPGL) com a função de discutir e sugerir critérios de convênio NASF, SASE (Serviço de Atendimento Sócio Educativo) e Trabalho Educativo, acompanhar, avaliar e fiscalizar os convênios já existentes.

d) Tripartite IV - Políticas de Saúde composta por: 3 (três) representantes do COP, 3 (três) representantes do Governo (SMS, SMCPGL, GPO), 1 (um) representante do CMS (Conselho Municipal de Saúde) e com a função de discutir e sugerir critérios de convênio de UBS (Unidade Básica de Saúde), bem como acompanhar e avaliar e fiscalizar os convênios já existentes, visando qualificar os serviços de saúde na cidade. Caberá a esta comissão discutir políticas bem como fiscalizar os serviços já existentes e emitir parecer em toda rede Municipal de Saúde de POA;

Parágrafo único: Os representantes do governo nas tripartites não terão direito a voto, apenas a voz.