

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**

**ADRIANA DE ÁVILA FLACH**

**O PROCESSO DE INTERMEDIÇÃO DE COMISSÃO LEGISLATIVA NA QUESTÃO  
HABITACIONAL DE PORTO ALEGRE**

**Porto Alegre  
2009**

**ADRIANA DE ÁVILA FLACH**

**O PROCESSO DE INTERMEDIÇÃO DE COMISSÃO LEGISLATIVA NA QUESTÃO  
HABITACIONAL DE PORTO ALEGRE**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como requisito à obtenção  
do título de Bacharel em Ciências  
Sociais pela Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Maria Lúcia Rodrigues de Freitas Moritz

Porto Alegre  
2009

**ADRIANA DE ÁVILA FLACH**

**O PROCESSO DE INTERMEDIÇÃO DE COMISSÃO LEGISLATIVA NA QUESTÃO  
HABITACIONAL DE PORTO ALEGRE**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como requisito à obtenção  
do título de Bacharel em Ciências  
Sociais pela Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul.

Aprovado pela Banca Examinadora em 02 de julho de 2009.

---

Prof<sup>a</sup>. Maria Lúcia Rodrigues de Freitas Moritz  
Orientadora

---

Prof. Eduardo Pedro Corsetti

---

Prof. Luís Gustavo Mello Grohmann

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente a Deus, pela vida e por conceder-me a possibilidade de alcançar mais um dos objetivos pretendidos.

À minha família, pelo incentivo e pela força dispensados durante essa trajetória, por acreditar e sempre estimular meu sucesso profissional e por ser a principal torcida com a qual posso contar.

Aos colegas da Câmara Municipal de Porto Alegre, que sempre se mostraram dispostos a me ensinar e a me ajudar não somente nas tarefas de trabalho, mas também em relação aos meus estudos na Universidade e em demais assuntos do cotidiano. Em especial, àqueles que contribuíram com seu conhecimento e com suas valiosas informações para a realização deste trabalho.

Aos professores com quem tive a honra de conviver durante o Curso, os quais contribuíram com seus ensinamentos para a minha formação.

Aos colegas de Curso, pelos momentos de descontração vivenciados e pelas experiências e conhecimentos confraternizados.

À professora Maria Lúcia Rodrigues de Freitas Moritz, por auxiliar-me na elaboração deste trabalho com dedicada orientação.

## RESUMO

Este trabalho consiste na análise do processo de intermediação, entre sociedade civil e poder público, realizado pela Comissão de Urbanização, Transportes e Habitação da Câmara Municipal de Porto Alegre com relação às demandas habitacionais apresentadas pelas comunidades do Município no período de 2005 a 2008. O presente estudo mostra a problemática da habitação em Porto Alegre, tema mais recorrente no âmbito das Comissões Permanentes da CMPA, através de exemplos de comunidades que procuraram a CUTHAB nesse período para fins de solução de seus problemas habitacionais junto aos órgãos do Executivo. Com isso, pretende-se mostrar um papel exercido pelo Poder Legislativo Municipal que é desconhecido por grande parte dos cidadãos e apresentar o Legislativo local como um espaço democrático e aberto à participação da população na discussão e na busca de solução para os seus problemas. Através da análise dos trabalhos realizados pela CUTHAB, é demonstrada a importância desse espaço de abertura que a Câmara oferece às comunidades da Cidade e a importância social e política que possui o Poder Legislativo Municipal.

**Palavras-chave:** Comissão de Urbanização, Transportes e Habitação; intermediação; habitação.

## ABSTRACT

This paper consists of an analysis of the process of intermediation between civil society and the government, developed by the Urbanization, Transports and Housing Commission of the city council of Porto Alegre in relation to the housing demands presented by the communities of the city in the period between 2005 and 2008. The present study shows the housing problematic in Porto Alegre, the most frequent subject in the Permanent Commissions of the city council of Porto Alegre, through the examples of communities that searched for the Urbanization, Transports and Housing Commission in this period so as to solve their housing problems together with the executive organs. By this, it's intended to show a role performed by the local legislative power which is unknown by a great part of the citizens and to present the local legislative as a democratized place open to the participation of the population in the discussion and search of a solution to their problems. Through the analysis of the work developed by the Urbanization, Transports and Housing Commission, it's shown the importance of such an open space that the city council of Porto Alegre offers the city communities and the social and political importance that the local legislative power owns.

**Key Words:** Urbanization, Transports and Housing Commission; intermediation; housing.

## LISTA DE SIGLAS

CCJ – Comissão de Constituição e Justiça  
CECE – Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Juventude  
CEDECONDH – Comissão de Defesa do Consumidor, Direitos Humanos e Segurança Urbana  
CEF – Caixa Econômica Federal  
CEFOR – Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e do MERCOSUL  
CF – Constituição Federal  
CMPA – Câmara Municipal de Porto Alegre  
CUTHAB – Comissão de Urbanização, Transportes e Habitação  
DEM – Democratas  
DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação  
DMAE – Departamento Municipal de Água e Esgotos  
METROPLAN – Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional  
SEHADUR – Secretaria de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano  
PC do B – Partido Comunista do Brasil  
PDT – Partido Democrático Brasileiro  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PPS – Partido Popular Socialista  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	08
<b>1 REVISÃO DE LITERATURA</b> .....	12
1.1 ESTUDOS SOBRE COMISSÕES LEGISLATIVAS E PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	12
<b>2 O LEGISLATIVO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE</b> .....	21
2.1 UM ESPAÇO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	21
2.2 ESTRUTURA DA CÂMARA DE VEREADORES DE PORTO ALEGRE.....	22
2.3 AS COMISSÕES PERMANENTES DA CMPA.....	23
<b>3 A CUTHAB E SUA PRINCIPAL TEMÁTICA, A HABITAÇÃO</b> .....	26
3.1 COMISSÃO DE URBANIZAÇÃO, TRANSPORTES E HABITAÇÃO.....	26
3.2 A QUESTÃO HABITACIONAL EM PORTO ALEGRE.....	30
<b>4 A CUTHAB E O PROCESSO DE MEDIAÇÃO</b> .....	33
4.1 O PAPEL DA CUTHAB COMO INTERMEDIADORA.....	33
4.2 AS DEMANDAS: <i>INPUTS</i> .....	34
4.3 O OUTRO EXTREMO DA MEDIAÇÃO.....	38
4.4 DISPUTAS POLÍTICAS.....	42
4.5 ENCAMINHAMENTOS E SOLUÇÕES PARA AS DEMANDAS: <i>WITHINPUTS</i> E <i>OUTPUTS</i> .....	44
<b>CONCLUSÃO</b> .....	48
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	52
<b>ANEXOS</b> .....	54
<b>APÊNDICES</b> .....	57

## INTRODUÇÃO

Estudos a respeito da organização interna do Legislativo brasileiro, sobretudo dos Legislativos municipais, sobre suas regras e procedimentos e sobre a relevância de seu papel junto à sociedade têm sido ainda pouco realizados, apesar de ter havido uma retomada de estudos acerca desse tema a partir da década de 90. Em nosso atual contexto, no qual são noticiados, frequentemente, escândalos a respeito do uso indevido da máquina e dos recursos públicos, sendo esses transformados em benefícios pessoais aos legisladores, vem se gerando grande descrédito acerca do real e eficaz trabalho realizado pelo Poder Legislativo brasileiro.

Perante grande parcela da sociedade brasileira, o Poder Legislativo tem sido visto como um Poder praticamente inoperante, que sustenta, com muitas regalias, através dos cofres públicos, um grande número de parlamentares, os quais se encarregam de retribuir a população apenas com a criação de leis, em sua maioria, inúteis às reais problemáticas sociais. Zanella e Onhate (2006) mostram que em pesquisa realizada, em 1997, pela Fundação Perseu Abramo, apenas 9% dos entrevistados confiavam totalmente nos vereadores, 43% confiavam até certo ponto e 46% não confiavam. Em relação aos deputados e senadores, 7% confiavam, 35% confiavam até certo ponto e 54% não confiavam. Segundo os autores, com a crise política vivenciada no país nos últimos anos, a credibilidade dos políticos deve ter decrescido ainda mais e existe, atualmente, um sentimento comum de parte de um grande contingente de cidadãos de que o Parlamento parece se apresentar como uma peça decorativa, inteiramente desnecessária à efetivação da democracia.

Diante disso, tornam-se necessárias reflexões acerca do papel exercido pelo Legislativo em nossa sociedade, de mostrar suas demais facetas e atuações, as quais não são conhecidas, em sua totalidade, pela maioria dos cidadãos.

Com esse propósito, o presente trabalho, através de uma abordagem da Ciência Política, visa a compreender a atuação do Legislativo Municipal e, especificamente, sua interface entre Poder Público e sociedade. Este estudo analisará, na Câmara Municipal de Porto Alegre (CMPA), o trabalho que é desenvolvido em uma de suas seis Comissões Permanentes. Será analisada a atuação da Comissão de Urbanização, Transportes e Habitação (CUTHAB) com relação à questão habitacional no município

de Porto Alegre, temática que aparece como a mais recorrente no âmbito das Comissões da Câmara. A CUTHAB, nesse processo, trabalha intermediando debates entre sociedade civil<sup>1</sup> e Poder Público, buscando e negociando soluções para os conflitos pautados, encaminhando grupos de trabalho e acordos, sempre visando ao menor impacto social.

Os conflitos são, geralmente, assim caracterizados: de um lado, um grande número de pessoas que reivindicam condições de moradia; de outro, a administração pública buscando respostas e soluções aos anseios dos cidadãos.

O problema da pesquisa centra-se em compreender a importância da intermediação do Legislativo entre os órgãos governamentais responsáveis pelas questões abordadas e a sociedade civil. Busca-se a compreensão da atuação da Câmara Municipal, dentro de suas competências, para uma efetiva resolução dos problemas habitacionais, um dos problemas sociais mais relevantes do município em questão.

Esse problema é posto visto que a procura que a CMPA vem tendo pelas comunidades da cidade demonstra o quanto se mostram necessários, para a sociedade, a Câmara como ambiente de abertura a debates e o papel do Legislativo como intermediador. O Legislativo local, nesse caso, é estabelecido como um espaço democrático e aberto à participação da população na discussão e na busca de solução para os seus problemas.

[...] o Poder Legislativo, para poder enfrentar a sua crise de legitimidade, não pode atuar apenas dentro das regras da democracia representativa. Necessita, portanto, desenvolver ações e procedimentos que vão ao encontro da conjugação entre a democracia representativa e a democracia direta, ampliando permanentemente os espaços de participação ativa da população nas decisões políticas a serem tomadas, rompendo com a prática de somente ouvir a população de quatro em quatro anos, por ocasião das eleições. (ZANELLA; ONHATE, 2006)

---

<sup>1</sup> Na contraposição Sociedade civil – Estado, entende-se por sociedade civil a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais. Em outras palavras, sociedade civil é representada como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os; como a base da qual partem as solicitações às quais o sistema político está chamado a responder (BOBBIO, 2000).

Diversos segmentos da população da cidade de Porto Alegre têm reivindicado, através do Legislativo, providências acerca de reintegrações de posse, infra-estrutura habitacional, regularização de áreas ocupadas e reassentamentos. O papel da Comissão, nesses casos, é tentar buscar soluções para os problemas habitacionais da população porto-alegrense através de sua intermediação entre as comunidades e os órgãos do Executivo.

Tendo como objetivo geral analisar como se dá esse processo de intermediação, este trabalho também apresenta alguns objetivos específicos tais como o reconhecimento dos grupos que levam as suas demandas à Câmara e seus suportes de organização, detectar influência política de atores específicos no decorrer dos processos, analisar a durabilidade dos processos e a efetivação de soluções.

O período analisado será a XIV Legislatura da CMPA (2005-2008), o que nos permite obter uma visão ampla de como são trabalhadas e encaminhadas as questões levadas à CUTHAB.

Quanto à metodologia, esta pesquisa foi desenvolvida através de três formas: análise documental, entrevistas semi-estruturadas e observação participante. A análise documental se deu através dos documentos (cronogramas, pautas, atas de reuniões, apanhados taquigráficos de reuniões, notas de imprensa, relatórios) que a Comissão estudada e o Setor de Arquivo Histórico daquela casa Legislativa possuem.

As entrevistas foram realizadas, primeiramente, com os funcionários da Comissão, o que permitiu um entendimento amplo sobre os trabalhos por ela efetuados. Foram, também, entrevistados vereadores, representantes de comunidades e um representante de órgão do Executivo, permitindo, assim, traçar a relação entre os atores envolvidos e analisar o processo de intermediação.

A observação participante, realizada durante o ano de 2008 e o primeiro semestre de 2009, aconteceu através da presença da pesquisadora em reuniões da CUTHAB, nas quais são feitos os encaminhamentos e se fazem presentes todos os envolvidos no processo: comunidades, vereadores (intermediadores) e órgãos governamentais. A observação estendeu-se para o primeiro semestre de 2009, ultrapassando o período delimitado neste trabalho, para fins de uma melhor compreensão da dinâmica do trabalho da Comissão como mediadora.

Através dessa metodologia foi possível verificar os procedimentos realizados pela Comissão e como são encaminhados os seus trabalhos, bem como foi possível, a partir dos depoimentos dos diversos atores, com suas diversas percepções, compreender como se dão os acordos lá estabelecidos para a solução das demandas sociais.

Para o desenvolvimento deste estudo, foram percorridos diversos passos de investigação. Cada capítulo deste trabalho corresponde a uma mescla desses passos, relacionando sempre a teoria apreendida à prática observada, estando o estudo estruturado como segue.

No primeiro capítulo, faz-se uma revisão bibliográfica sobre o atual papel e funcionamento do Legislativo em nossa sociedade e sobre democracia representativa e democracia participativa. Através dos estudos analisados, é mostrado como a CUTHAB é capaz de proporcionar, à comunidade porto-alegrense, uma forma de abertura à participação política.

O segundo capítulo aborda a estrutura organizacional da Câmara Municipal de Porto Alegre e de suas Comissões Permanentes, falando sobre os trabalhos e sobre as competências das seis Comissões.

O terceiro capítulo apresenta, mais especificamente, o objeto desta pesquisa, ou seja, a organização e o funcionamento da CUTHAB. Esse capítulo enfoca a estrutura, os trabalhos e as competências da Comissão de Urbanização, Transportes e Habitação. A problemática habitacional em Porto Alegre, principal tema da Comissão estudada neste trabalho, também é exposta através de uma revisão de literatura.

Já no quarto capítulo, será analisado como é desenvolvido o processo de intermediação pela CUTHAB entre Sociedade Civil e Poder Público. Serão, nesse capítulo, mostradas as demandas habitacionais, os agentes envolvidos, os processos de negociações e os encaminhamentos dados pela Comissão.

Por fim, a conclusão traz uma retomada da atuação da CUTHAB e o significado de seu trabalho realizado para a efetivação de uma democracia participativa, mostrando a importância que o Legislativo Municipal assume nesse aspecto.

## 1 REVISÃO DE LITERATURA

Através de uma revisão de estudos já realizados pela Ciência Política e por áreas afins, é possível compreender a importância que uma Comissão Legislativa como, por exemplo, a Comissão de Urbanização, Transportes e Habitação da Câmara de Porto Alegre assume com relação a uma maior inclusão do cidadão no cenário político. A participação do cidadão nesse espaço faz-se necessária para a consolidação de uma efetiva democracia, visto que é no campo político que são debatidas e tomadas decisões acerca de assuntos que dizem respeito à sua forma de vida, ao seu cotidiano e ao seu convívio em sociedade.

### 1.1 ESTUDOS SOBRE COMISSÕES LEGISLATIVAS E PARTICIPAÇÃO POPULAR

São poucos os trabalhos encontrados sobre a atuação das Comissões Legislativas no Brasil. Os estudos que abordam esse assunto são recentes e bastante restritivos ao cenário do Legislativo Federal brasileiro.

No trabalho de Leany Lemos (2002), por exemplo, é mostrado o funcionamento interno dos trabalhos das Comissões Permanentes do Senado Federal e a formação de sua composição. São onze, atualmente<sup>2</sup>, as Comissões daquela instância, praticamente o dobro do número de Comissões da Câmara Municipal de Porto Alegre, sendo também o número de senadores (81) aproximado do dobro do número de vereadores em Porto Alegre (36). A respeito da quantidade de Comissões, em um Legislativo, a autora comenta que

O número de comissões é importante porque, quanto maior a quantidade de órgãos especializados, maior a diversidade de temas possíveis de serem analisados pelo Legislativo, ampliando-se sua capacidade de decisão simultânea. [...] Entretanto, um número excessivo de comissões dispersa a atividade parlamentar, sobrecarregando os atores e impedindo-lhes a especialização. (LEMOS, 2002)

Quanto à composição comissional, a autora diz ser vantajosa uma composição semelhante à do plenário porque o consenso ali atingido configura-se como espelho do plenário, e também porque a existência de parlamentares posicionados em polos

---

<sup>2</sup> Dados obtidos no *site* do Senado Federal ([www.senado.gov.br/sf/](http://www.senado.gov.br/sf/)) em 2009.

opostos do espectro ideológico trará um incremento de informação relevante para se alcançar políticas públicas mais capazes de atingir resultados positivos.

A representação dos partidos políticos nas Comissões da Câmara de Porto Alegre é definida com base no Artigo 32 do Regimento Interno da casa:

A representação numérica das Bancadas nas Comissões será estabelecida dividindo-se o número de Vereadores de cada partido, excetuando-se o Presidente da Mesa, pelo número de Comissões, sendo que o inteiro do quociente final, dito quociente partidário, representará o número de lugares que cada Bancada terá nas Comissões.

A Comissão analisada neste estudo (CUTHAB), que é composta por seis vereadores, teve, no período de 2005 a 2008, os seguintes partidos políticos em sua composição: Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Socialista (PDT), Democratas (DEM)<sup>3</sup> e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Essa representação partidária, durante os anos analisados, não seguiu rigorosamente o modelo matemático estabelecido em seu regimento, visto que as divisões das cadeiras nas Comissões da Câmara tendem a se dar mais em função de interesses políticos do que a preocupar-se tanto com uma exata racionalidade.

Contudo, como destaca em seu artigo, Leany Lemos afirma que comumente não são analisados, em estudos, o trabalho de Comissões Permanentes do Legislativo em suas atuações mais diretas junto à população. A atuação das Comissões Legislativas, geralmente, é mostrada com referência aos papéis que elas executam nos encaminhamentos de projetos ao Plenário para votação. A questão da relação entre Poder Público e Sociedade Civil é encontrada em trabalhos mais abrangentes (democracia, participação e governabilidade em um sentido mais amplo do que o sugerido neste trabalho), abordando a mediação do Governo Executivo, através de suas instituições, na superação dos interesses particularistas da população.

Como outro exemplo de estudo sobre Comissões Legislativas, podemos citar o trabalho de Gustavo Müller, no qual são analisadas as formas de recrutamento para as

---

<sup>3</sup> Em alteração de seu estatuto, o Partido da Frente Liberal (PFL) passou a denominar-se Democratas (DEM) em 2007.

Comissões na Câmara dos Deputados, a qual, somente a partir da Constituição de 1988, passou a ter Comissões Permanentes como órgãos de caráter técnico-legislativo. Nesse estudo, o autor trabalha com três linhas interpretativas para o recrutamento de parlamentares para as Comissões, segundo a escola neoinstitucionalista: *distributivista*, *informativa* e *partidária*.

A primeira linha, denominada *distributivista*, tem como base o princípio da auto-seleção. Nesse caso, os parlamentares desfrutariam de autonomia para escolher a Comissão mais adequada para potencializar suas chances de reeleição, escolhendo aquela cujas áreas atinentes correspondam às demandas de suas bases. A segunda linha, denominada *informativa*, ressalta o caráter especializado das Comissões. Ao atuar em determinadas Comissões por consecutivos mandatos, os parlamentares adquiririam conhecimento especializado na área pela qual a Comissão é responsável. Devido a esse conhecimento especializado, os partidos políticos seriam constrangidos a não trocarem os parlamentares dessas Comissões, ou seja, os parlamentares com mais tempo de atuação em determinadas Comissões receberiam tratamento diferenciado no preenchimento das vagas daquelas. Já na terceira linha, denominada *partidária*, é o partido político o responsável pelo controle do preenchimento das vagas nas Comissões, prevalecendo a preferência naquelas em que os partidos teriam interesses estratégicos. Essa forma de recrutamento pode ser utilizada, pelos líderes partidários, como forma de “premiar ou punir” aqueles parlamentares que mostram maior ou menor afinidade com as metas estabelecidas por seus líderes. Entretanto, segundo o autor, as funções *distributivista*, *informativa* e *partidária* não são mutuamente exclusivas.

A partir de entrevistas realizadas com funcionários e vereadores, foi possível constatar que, na Câmara Municipal de Porto Alegre, os fatores da vontade particular (linha *distributivista*), da especialização (linha *informativa*) e da negociação política (linha *partidária*) tendem a se imbricarem. Contudo, a auto-seleção tende a se sobressair na divisão das cadeiras das Comissões. O fator do “eu quero ir” tende a se confundir, em muitos casos, com a área de formação ou a área em que o parlamentar tem mais conhecimento por ter mais tempo de atuação. Muitos vereadores, assim, procuram integrar Comissões que estejam vinculadas às suas áreas de maior domínio em termos de conhecimento, porém essa formação, apesar de muito importante, não é

a questão mais relevante no momento da composição das Comissões. A linha partidária também se faz presente nesse aspecto, na medida em que o bloco majoritário dentro das bancadas partidárias, ou seja, o maior número de vereadores aliados dentro do mesmo partido tem o poder de decisão a respeito da composição das Comissões pelos membros de seu partido.

A Comissão de Urbanização, Transportes e Habitação da Câmara de Porto Alegre e sua atuação na mediação do conflito de uma ocupação irregular específica também foi objeto de análise, focando a área de Políticas Públicas (SGARBOSSA, 2005). O autor analisa o funcionamento da Comissão e os agentes envolvidos no processo de busca de soluções para o problema apresentado. Segundo o autor, a CUTHAB, muito mais do que favorecer a negociação entre as partes, foi um espaço para que as reivindicações da comunidade fossem ouvidas pela administração nas três esferas (municipal, estadual e federal). Tendo sido analisado em 2005, o conflito abordado nesse estudo permanece sendo pauta da Comissão na Câmara Municipal ainda em 2009, o que evidencia como podem ser lentos os processos de atendimento das demandas.

Em outro trabalho, realizado em 2002, nessa mesma Casa Legislativa, Kunzler tem como problema de pesquisa desvendar a relação entre a CMPA e seu entorno social. Nesse estudo, a autora buscou compreender como o sistema político observa o seu ambiente e é estimulado por este a produzir respostas, ou seja, através de quais influências do meio social a Câmara é estimulada a produzir seus trabalhos. Para tentar compreender essa dinâmica, a autora tomou como base a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann<sup>4</sup>, a qual diz que o sistema (no caso, a CMPA) é estimulado pelo ambiente (entorno social), levando-o a realizar determinadas operações. Tendo como proposta analisar a CMPA através das lentes da teoria luhmanniana, Kunzler afirma que a Câmara é um sistema que, quando estimulado pela sociedade, aumenta a sua complexidade interna, ou seja, a sociedade consegue sensibilizar a CMPA com as suas demandas, levando esta a realizar trabalhos mais complexos e específicos.

A autora analisa quatro tipos de estímulos sofridos pela Câmara Municipal de Porto Alegre, o que, segundo ela, não significa que sejam os únicos, mas são os mais

---

<sup>4</sup> Sociólogo alemão (1927-1998). Escreveu mais de trinta livros e cerca de trezentos artigos versando sobre variados assuntos, dentre eles direito, pedagogia, religião, economia, ecologia, etc. Sua teoria pretende ser universal, capaz de abarcar tudo o que existe, revelando-se numa teoria geral da sociedade.

expressivos. Dentre essas formas que a sociedade tem de estimular os trabalhos da CMPA, encontram-se as denúncias realizadas junto às Comissões Permanentes da casa. Também, no trabalho, são destacados, como estimuladores, a atuação dos movimentos sociais, a imprensa e as visitas aos gabinetes dos vereadores.

Ao analisar o estímulo que a Câmara sofre através de suas Comissões, o que aqui nos interessa, a autora tem como foco a Comissão de Defesa do Consumidor, Direitos Humanos e Segurança Urbana (CEDECONDH), as denúncias que são para lá encaminhadas. De acordo com Kunzler, em relação às denúncias que a comissão recebe, a maior parte delas tem por finalidade a inclusão da vítima no subsistema da administração pública. O cidadão estimula a CEDECONDH que, por sua vez, estimula o órgão público. Nesse caso, a comissão consegue que a vítima seja ouvida pelo órgão que anteriormente recusava-se a recebê-la. Às vezes, a administração pública já informou ao cidadão ou à comunidade sobre os seus direitos ou a ausência deles, mas aqueles inconformados, recorrem à CEDECONDH como último recurso. Existem situações nas quais a intermediação realizada pela CEDECONDH não envolve a administração pública, apenas particulares, como os conflitos entre vizinhos ou entre consumidor e comerciante.

Com relação às demandas encaminhadas às comissões da CMPA, como, por exemplo, as que são apresentadas à Comissão de Urbanização, Transportes e Habitação, sendo feitas reclamações acerca dos serviços prestados por órgãos públicos e/ou solicitando providências dos órgãos responsáveis, podemos fazer referência àquilo que Hirschman (1973), fazendo uma relação entre Economia e Ciência Política, chama de “voz”, ou seja, um dos meios de alertar as falhas de uma organização. Segundo o autor, o cliente insatisfeito com os serviços que lhe são prestados pode se manifestar através de uma das seguintes alternativas: saída ou voz. Através da opção de saída, o cliente sai da organização passando a integrar uma concorrente no mercado. Entretanto, com relação ao Estado, existem “clientes” que não possuem a alternativa da saída por não possuírem condições financeiras para recorrerem ao setor privado ou porque o serviço do qual dependem é totalmente vinculado ao Estado, sendo monopólio estatal. Nesse caso, sem poder sair, resta a opção da voz, ação política por excelência, a qual o autor define como uma tentativa de modificação, em vez de fuga; de um estado ao qual se pode fazer objeções, através de petições individuais ou

coletivas para a administração responsável; apelos a autoridades superiores, com o intuito de pressionar a direção ou, vários tipos de ação e protesto, inclusive os destinados a mobilizar a opinião pública.

Segundo Hirschman, tanto a saída como a voz são opções necessárias para que os indivíduos não permitam que as organizações das quais dependem sejam deterioradas com uma má administração.

Sob qualquer sistema econômico, social ou político, indivíduos, firmas e organizações em geral estão sujeitos a falhas de eficiência, racionalidade, legalidade, ética ou de outros tipos de comportamento funcional. Não importa quão bem estabelecidas as instituições básicas de uma sociedade, alguns agentes, ao tentarem assumir o comportamento que deles se espera, estão fadados ao fracasso, ainda que por razões acidentais de quaisquer tipo. Cada sociedade aprende a viver com certa parcela desse funcionamento deficiente ou desse mau comportamento; mas que para tal comportamento inadequado não se alimente e não leve à deterioração geral, é preciso que a sociedade seja capaz de forçar esses agentes ineptos tantos quantos for possível a assumirem as atitudes e métodos exigidos para seu bom funcionamento. (HIRSCHMAN, 1973, p. 13)

Hirschman faz, também, referência aos *outputs* (produtos finais), como sendo a partir daí que se pode falar de saída ou voz, ou seja, a insatisfação do “cliente” com os *outputs* leva-o a manifestar-se através de uma dessas opções.

Para Couto (1998), o Governo é concebido como uma função do sistema político atinente ao processo de conversão dos *inputs* (demandas), provenientes do seu exterior, nos *outputs* do sistema (soluções, políticas governamentais dos mais diversos tipos). Segundo o autor, a maior ou menor capacidade demonstrada por essa operação dá a medida da eficácia governativa do sistema, isto é, de sua maior ou menor governabilidade. Contudo, essa operação de conversão de *inputs* em *outputs* não é simples e automática; nesse processo, a negociação entra em cena.

O processo de conversão, porém, não é uma simples transformação em *outputs* de todos os *inputs* que chegam ao sistema político. Ele requer a seleção, o ordenamento e a ressignificação dessas demandas e apoios, determinando o que será considerado, segundo que prioridade e com que significado. Aqui entram em cena as funções de articulação e agregação de interesses – os *outputs* não são uma mera emissão de *inputs* reprocessados, mas representam um fluxo de decisões políticas que, mesmo tendo de levar as demandas da sociedade em consideração, fazem-no de forma complexa. Além disso, o próprio sistema político responsável pelo processo de conversão é fonte de iniciativas que serão convertidas em *outputs* – são o que Easton denomina *withinputs*, ou “*inputs* dos membros de um sistema”. Portanto, o sistema político

e seus processos de conversão, além de uma função transformadora e reativa, desempenham uma função criadora, propositiva. (COUTO, 1998, p.43)

Isso é totalmente verificável no trabalho executado pela Comissão de Urbanização, Transportes e Habitação da Câmara Municipal de Porto Alegre. No processo de intermediação, observado nas reuniões, a Comissão ouve as demandas das comunidades (*inputs*) e, juntamente com os órgãos do Executivo e outros demais envolvidos, tenta buscar alternativas e idéias (*withinputs*), sempre através do diálogo e da negociação entre as partes envolvidas, encaminhando, assim, soluções (*outputs*) para as demandas apresentadas.

Essa forma de atuação da CUTHAB, recebendo as comunidades na Câmara, dialogando e trabalhando junto com elas na busca de alternativas para resolver as questões para lá encaminhadas, transforma o espaço Legislativo em um importante espaço democrático que oportuniza a participação efetiva da população, gerando o debate público de seus problemas e a consequente busca de soluções. Segundo Zanella e Onhate (2006), essa aproximação com a população local é fundamental, visto que um dos pressupostos básicos para o enfrentamento da crise de legitimidade que o Poder Legislativo sofre é o desenvolvimento de ações que ampliem permanentemente os espaços de participação ativa da população nas decisões políticas a serem tomadas, rompendo com a prática de somente ouvir a população durante as eleições.

Na opinião dos dois autores, um dos principais objetivos da política é o estabelecimento da democracia integral e da cidadania plena. Com isso, o aprofundamento da democracia passa pela ampliação da democracia participativa através do desenvolvimento de práticas nas quais o sistema político representativo abre mão de prerrogativas de decisão em favor de instâncias participativas, em que as pessoas se reconheçam, todos os dias, como cidadãos e não apenas a cada quatro anos, quando ocorrem as eleições. Assim, quanto mais democracia, maior será a contribuição do Parlamento na construção de soluções para os principais problemas enfrentados pela sociedade. Além disso, quanto maiores as oportunidades de participação popular, mais consciente torna-se a população com referência aos seus deveres e direitos e isso é um fator decisivo na emancipação social.

O Parlamento deve cumprir, também, o papel constitucional de representar a vontade do povo. Tal representação é delegada pela sociedade, de modo temporário, por meio do voto direto e secreto em eleições livres. Assim, o papel do parlamentar nesse espaço institucional não deve se restringir à elaboração legislativa e à prática fiscalizadora. O papel do vereador é também o de ampliar os limites da instituição visando democratizá-la e aperfeiçoá-la. Para tanto, deve buscar aproximar a sociedade local do debate interno da Câmara e atuar como articulador de interesses dos cidadãos. (ZANELLA; ONHATE, 2006, p. 86)

Segundo Maria Victoria Benevides (apud DALMORO, 2006, p. 96), a democracia é o regime político da soberania popular e o povo, sendo o titular dessa soberania, deve exercê-la seja através de seus representantes, ou seja, através de formas diretas de participação nos processos decisórios. A autora entende que um governo representativo deve ser combinado com a participação direta dos cidadãos no corpo político, a fim de assegurar a soberania do povo. Assim, torna-se fundamental contemplar e regular as formas de convivência, a partir de diferentes demandas no interior do jogo político democrático, uma vez que a democracia representativa não é suficiente ao pleno exercício da democracia direta. Ou seja, a participação popular precisa estar presente diretamente nas decisões políticas, assim como no controle e na fiscalização da gestão pública.

Dalmero (2006), analisando a forma de administração da cidade de Paim Filho, localizada na região nordeste do Estado do Rio Grande do Sul, forma pela qual a democracia participativa ganhou espaço no poder do município, mostra que aquela administração local vinha trabalhando com a concepção de que a democracia somente se realiza de maneira satisfatória a partir do momento em que a participação política vem acompanhada da socialização do poder. Essa forma de administração (através de Conselhos Municipais; atuação mais direta na comunidade de vereadores, secretários municipais, vice-prefeito e prefeito), segundo Dalmero, gerou uma relação de credibilidade, transparência e seriedade estabelecida para com a população.

Convém ressaltar que esse processo de participação que vem sendo implementado em Paim Filho desde 2001 tem apresentado resultados e avanços significativos à consolidação de um projeto alternativo de sociedade. Podemos destacar, em especial, como avanços:

- a) maior acerto na implantação das políticas públicas, principalmente quando tem que se priorizar em virtude da falta de recursos para atender todas as demandas, bem como a divisão de responsabilidades, sobre as políticas implantadas, entre população e a administração pública municipal;
- b) a população vem se apropriando da administração, sentindo-se parte do processo (começa a falar “nós estamos fazendo...”, ao invés de dizer “a prefeitura está fazendo...”), e assim compreendendo os limites econômicos e legais para realização das obras e serviços;
- c) liberdade de cobrança, uma vez que a população e conselheiros do OP se sentem à vontade para cobrar e exigir a execução das decisões públicas, em virtude do processo que propicia essa atitude e também pelo fato de o cidadão saber dos seus direitos e das políticas que foram deliberadas. (DALMORO, 2006, p. 105)

Avanços dessa natureza também são percebidos através do espaço que a Câmara Municipal de Porto Alegre abre à população através de suas Comissões Permanentes. A população, através das reuniões das Comissões, torna-se também agente político, solicitando, debatendo com os outros agentes e cobrando a execução das decisões firmadas pelos envolvidos.

## 2 O LEGISLATIVO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

A Câmara Municipal de Porto Alegre, através da abertura de alguns espaços, sobretudo através de suas Comissões Permanentes, tem sido um lugar para discussões conjuntas com a comunidade. Por meio da Câmara de Vereadores, a sociedade civil do Município tem a possibilidade de expor problemáticas vivenciadas na Cidade e, também, de sugerir alternativas e idéias para o equacionamento dos problemas e para o desenvolvimento municipal.

### 2.1 UM ESPAÇO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A abertura política, a partir de 1979, e, sobretudo, as eleições municipais de 1984, reestabeleceram a representação pluripartidária e abre-se um novo período para a Câmara Municipal de Porto Alegre. Porém, foi a Constituição Federal de 1988 que, estabelecendo o princípio da municipalização, transformou as Câmaras Municipais em palcos políticos importantes, no sentido de responder às demandas políticas da sociedade brasileira.

A nova Constituição consagra a autonomia plena dos municípios, tanto das Câmaras como dos Executivos. Os municípios ficaram com rendas próprias e com os tributos por si geridos, na totalidade, além das transferências estaduais e federais.

Com a Constituição de 1988, o Brasil passou a ser não só uma Democracia Representativa, mas também Participativa. Este sistema já vem sendo aplicado pela nossa Câmara Municipal, ou seja, em Porto Alegre, a população também pode falar e atuar, como, por exemplo, através da Tribuna Popular, espaço aberto nas Sessões Ordinárias para representantes de entidades civis se manifestarem, e através das reuniões realizadas pelas Comissões Permanentes, nas quais a sociedade pode se fazer ouvida pelo poder público. Ainda, um determinado número de eleitores<sup>5</sup>, identificados pelo título eleitoral, pode apresentar projetos de lei e pedir que outros sejam rejeitados pela Câmara ou vetados pelo Executivo.

### 2.2 ESTRUTURA DA CÂMARA DE VEREADORES DE PORTO ALEGRE

---

<sup>5</sup> Segundo a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, a iniciativa popular, no processo legislativo, será tomada por cinco por cento do eleitorado do Município. Quando se tratar de interesse específico no âmbito de bairro ou distrito, a iniciativa popular poderá ser tomada por cinco por cento dos eleitores ali domiciliados.

A Câmara Municipal de Porto Alegre foi criada em 06 de setembro de 1773. Desde 1986, ocupa a atual sede, onde, além do plenário, dos gabinetes dos vereadores e da área administrativa, há espaços culturais e comunitários, o que veio a ampliar o papel da Câmara junto à população de Porto Alegre.

A CMPA, de acordo com o previsto nos artigos primeiro a sexto de seu Regimento Interno, tem a função de legislar, através da elaboração de emendas à Lei Orgânica, leis complementares, leis ordinárias, decretos legislativos e resoluções, sobre quaisquer matérias de competência do Município; de fiscalizar as finanças da administração pública local com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado; de controlar o Executivo Municipal; de realizar julgamentos político-administrativos, nos quais configurem como réu o Prefeito, o Vice-Prefeito ou Vereador; e de tratar de assuntos referentes à sua gestão interna.

Esclarece-se que a Câmara possui total independência em relação ao Poder Executivo, inexistindo entre ambos qualquer relação de subordinação, seja administrativa ou política. É imprescindível que entre esses dois poderes haja perfeito entrosamento para que não sejam prejudicados os munícipes, razão primeira da existência tanto dos poderes executivos quanto dos legislativos. (MAIA, 2001, p. 11)

Desde o início da XIV Legislatura (2005-2008), a Câmara de Porto Alegre é composta por 36 vereadores<sup>6</sup>. Apresenta hoje um quadro funcional formado por 301 funcionários de carreira, 287 funcionários detentores de cargo em comissão e 137 estagiários<sup>7</sup>, o qual é responsável pelas atividades internas do Legislativo, que possui uma ampla estrutura organizacional (anexo A).

---

<sup>6</sup> Através da Resolução nº 21.803, de 08.06.2004, do Tribunal Superior Eleitoral, o número de vereadores, em Porto Alegre, passou de 33 para 36 a partir de 2005.

<sup>7</sup> Dados fornecidos, em 07.05.2009, pelo Setor de Ingressos e pelo Setor de Convênios e Estágios da CMPA.

## 2.3 AS COMISSÕES PERMANENTES DA CMPA

As Comissões Legislativas são grupos constituídos pelos próprios membros da Câmara a que se atribuem funções especializadas de estudo, investigação ou tratativa de determinado assunto. A estrutura da Câmara Municipal de Porto Alegre prevê Comissões Permanentes, Temporárias e Representativa. As primeiras são de caráter técnico-legislativo, que têm por finalidade apreciar os assuntos e proposições submetidas ao seu exame, assim como exercer demais atribuições previstas em legislação municipal. Já as Comissões Temporárias são as criadas para apreciar assunto específico e se extinguem quando atingida a sua finalidade ou expirado o seu prazo de duração. A Comissão Representativa é aquela que representa a Câmara durante o período de recesso legislativo.

Atualmente, a Câmara Municipal de Porto Alegre possui seis Comissões Permanentes: Comissão de Constituição e Justiça (CCJ); Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e do MERCOSUL (CEFOR); Comissão de Urbanização, Transportes e Habitação (CUTHAB); Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Juventude (CECE); Comissão de Defesa do Consumidor, Direitos Humanos e Segurança Urbana (CEDECONDH), e Comissão de Saúde e Meio Ambiente (COSMAM).

As atribuições das Comissões Permanentes da CMPA estão previstas no seu Regimento (art. 35), do qual pode-se destacar: discutir e votar parecer às proposições que lhes forem distribuídas, sujeitas à deliberação do Plenário; realizar reuniões com entidades da sociedade civil, bem como audiências públicas determinadas em lei; receber petições, representações ou reclamações de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; dar parecer, podendo apresentar substitutivos ou emendas; elaborar proposições de interesse público solicitadas pela comunidade ou decorrentes de indicação da Câmara.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> São demais atribuições das Comissões Permanentes: Convocar Secretários e dirigentes de órgãos da administração indireta e qualquer servidor público municipal para prestar informações sobre assuntos inerentes às suas atribuições, através de ofício do Presidente da Câmara; solicitar depoimentos de qualquer autoridade ou cidadão; acompanhar e apreciar programas de obras, planos de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer; exercer o acompanhamento e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e das entidades da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder

A CCJ, composta por sete vereadores, é tida como uma Comissão estratégica dentro da Câmara Municipal, por lá serem analisados os aspectos constitucionais, legais e regimentais das proposições e por lá serem elaboradas as redações finais dos projetos. Essa Comissão é a única com caráter terminativo, ou seja, que pode suspender o andamento de um projeto. A CEFOR, com cinco integrantes, é uma Comissão que realiza, também, trabalhos mais internos na CMPA, sem a realização de reuniões com as comunidades, analisando, especificamente, matérias financeiras.

As demais Comissões (CUTHAB, CECE, CEDECONDH e COSMAM) atuam mais diretamente com a população, recebendo as comunidades em suas reuniões e verificando problemas mais específicos dessas comunidades. A CECE, composta por cinco membros, na XIV Legislatura, teve como tema central a questão da educação, atendendo aos problemas das escolas do município. Já como a principal pauta da COSMAM, com seis integrantes, aparece a saúde, especificamente os problemas enfrentados nos hospitais da capital. Porém, a habitação em Porto Alegre é a questão mais recorrente no âmbito de todas as Comissões da Câmara, sendo pauta principal em duas comissões: CUTHAB e CEDECONDH, ambas compostas por seis vereadores.

A questão da habitação, a princípio, deveria ser pauta da CUTHAB, mas muitos dos problemas encaminhados à Câmara como problema de moradia são verificados como questão de Direitos Humanos, o que acaba por ser tratada pela CEDECONDH. Esse processo de encaminhamentos de demandas em habitação para a CEDECONDH é, também, uma estratégia política adotada por alguns vereadores membros dessa Comissão como forma de obterem dividendos políticos, encaminhando para a CEDECONDH os problemas habitacionais das comunidades nas quais eles têm influência.

Existem casos que são tratados conjuntamente, em reuniões, por duas ou mais Comissões, quando o assunto abordado é de competência de mais de uma Comissão. As reuniões conjuntas das Comissões estão previstas no artigo 50 do Regimento da

---

Público Municipal; determinar a realização, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, de diligências, perícias, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Executivo e Legislativo, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades mantidas pelo Poder Público Municipal; estudar qualquer assunto compreendido na respectiva área de atividade, podendo promover, em seu âmbito, conferências, exposições, palestras ou seminários; solicitar audiência ou colaboração de órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional, e da sociedade civil, através de ofício do Presidente da Câmara, para a elucidação de matéria sujeita a seu pronunciamento, não implicando a medida de dilação de prazos; elaborar, no final da Sessão Legislativa, relatório anual de atividades da Comissão.

Câmara. O Presidente de uma Comissão que esteja abordando determinado assunto pode, visando à qualificação da reunião e dos encaminhamentos, convidar outra Comissão para tratar em conjunto do assunto. Contudo, às vezes, ocorre de as Comissões convidadas a realizar reuniões conjuntas recusarem o convite, por considerar que a matéria em pauta não lhes compete. Quanto aos convites para reuniões conjuntas, as Comissões podem se manifestar favoravelmente ou negativamente, dependendo de seus reais interesses no assunto em questão.

Conforme determinado no Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Alegre, as reuniões das Comissões Permanentes são públicas e acontecem, ordinariamente, às terças-feiras, podendo ocorrer, também, extraordinariamente, quando convocadas pelo Presidente da Comissão, de ofício ou a requerimento de um terço de seus integrantes, com a informação da matéria a ser apreciada.

### **3 A CUTHAB E SUA PRINCIPAL TEMÁTICA, A HABITAÇÃO**

A Comissão de Urbanização, Transportes e Habitação da Câmara Municipal de Porto Alegre atua em uma das áreas sociais mais problemáticas do município, a habitação. A questão habitacional aparece como a mais demandada, não só dentro da CUTHAB, mas no âmbito geral das Comissões da CMPA, seguida pela saúde. É grande o número de comunidades de Porto Alegre que procuram a Câmara de Vereadores para buscar soluções aos seus problemas de moradia através dessa Comissão, o que demonstra a importância de sua atuação no cenário político e social.

#### **3.1 COMISSÃO DE URBANIZAÇÃO, TRANSPORTES E HABITAÇÃO**

A CUTHAB foi criada através do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Alegre que entrou em vigor a partir de 1º de novembro de 1983. Essa Comissão, de acordo com o atual Regimento da CMPA, tem a competência de examinar e emitir parecer sobre as seguintes matérias:

- denominação de próprios municipais, vias e logradouros públicos;
- planejamento urbano: planos diretores, em especial planejamento e controle do parcelamento, uso e ocupação do solo;
- organização do território municipal, especialmente divisão em distritos, observada a legislação estadual e delimitação do perímetro urbano;
- bens imóveis municipais: concessão de uso, retomada de bens cedidos às instituições filantrópicas e de utilidade pública, com a finalidade de prática de programas de relevante interesse social, alienação e aquisição, salvo quando se tratar de doação, sem encargo, ao Município;
- permutas;
- obras e serviços públicos;
- assuntos referentes à habitação;
- assuntos referentes a transportes coletivos, individuais, frete e carga, vias urbanas e estradas municipais e à respectiva sinalização;
- atividades econômicas desenvolvidas no município;
- economia urbana e desenvolvimento técnico-científico.

Os trabalhos da Comissão, na XIV Legislatura, foram assim realizados:

Tabela 1: Trabalhos da CUTHAB na XIV Legislatura

	XIV LEGISLATURA				
	2005	2006	2007	2008	TOTAL
Reuniões Ordinárias	<b>36</b>	<b>31</b>	<b>38</b>	<b>42</b>	<b>147</b>
Reuniões Extraordinárias	<b>18</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>32</b>
Pareceres	<b>214</b>	<b>192</b>	<b>161</b>	<b>270</b>	<b>837</b>
Vetos	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>20</b>

Fonte: Relatórios anuais da CUTHAB.

Sempre no início das reuniões, são votados os pareceres. Parecer é o pronunciamento oficial da Comissão sobre qualquer matéria sujeita a seu estudo. O relator, vereador que analisou o assunto e redigiu o parecer, coloca a sua posição em votação entre os membros da Comissão. A Comissão define, então, seu posicionamento, a favor ou não da matéria apreciada.

Com relação aos vetos, no quadro acima demonstrados, são, na realidade, também pareceres, mas pareceres sobre o veto que o Prefeito tenha dado a algum projeto de matéria de ordem da Comissão. Os Vereadores dão parecer acerca do veto do Prefeito, optando pela manutenção do veto se concordarem com os argumentos do Prefeito ou optando por sua rejeição se discordarem do Poder Executivo. Se o veto for rejeitado e passar, também, pelas demais Comissões pertinentes, o projeto volta a Plenário e a Câmara, em conjunto, toma a decisão final sobre o assunto.

Do total de reuniões realizadas no ano de 2005, 33 foram destinadas à mediação na busca de soluções para a demanda habitacional das comunidades porto-alegrenses. Em 2006, foram nove as reuniões realizadas com as comunidades para esse fim. Em 2007 e 2008, foram realizadas 15 e 22 reuniões, respectivamente, como mediação nesse tema. Em algumas reuniões foram tratadas questões de uma ou mais comunidades, o que significa que o número de reuniões não condiz, exatamente, com o número de comunidades atendidas, sendo este número superior, então, ao número de reuniões efetuadas.

A maioria das reuniões foram realizadas nas salas de reuniões das Comissões da Câmara Municipal de Porto Alegre. Essas salas passaram, em 2008, por um

processo de reformas, o que veio a dar melhor estrutura para a realização dos trabalhos das Comissões e para a recepção e instalação das comunidades e demais convidados durante as reuniões (anexo B).

Além das reuniões realizadas na Câmara, a CUTHAB também realizou, na XIV Legislatura, reuniões em outros órgãos, como, por exemplo, em Secretarias do Município e na Caixa Econômica Federal, abordando, juntamente com esses órgãos, soluções e o desenvolvimento de programas na área da habitação em Porto Alegre.

Ainda, foram feitas reuniões em forma de visitas às comunidades demandantes (anexo C). Com isso, os Vereadores da Comissão, juntamente com os órgãos públicos responsáveis pelas questões, tiveram a oportunidade de verificar pessoalmente os problemas enfrentados pelas comunidades e compreender o real drama vivido por aquelas pessoas. Foram realizadas, por exemplo, reuniões em comunidades que se encontravam vivendo em áreas de risco, em áreas insalubres, em áreas de alagamentos.

As reuniões promovidas pela Comissão de Urbanização, Transportes e Habitação, assim como pelas demais Comissões da Câmara, são bastante importantes para os munícipes, pois, através delas, tem-se a oportunidade de colocar frente a frente agentes do Governo e demais agentes envolvidos nas questões apresentadas, para, através de um diálogo franco e direto, gerarem-se encaminhamentos para serem efetivadas soluções. Essas reuniões, como campo de mediações, apresentam-se como uma relevante ferramenta àqueles que convivem com graves problemas e não se fazem vistos, nem ouvidos pelas autoridades competentes, as quais deveriam estar sempre atentas e se fazerem verdadeiramente responsáveis no que diz respeito às problemáticas enfrentadas pela sociedade civil.

Com a seguinte composição na XIV Legislatura, a disputa política ficou em segundo plano, pois a CUTHAB buscou realizar a intermediação das questões sempre com o fim de tentar obter bons encaminhamentos para as partes envolvidas nos processos:

Tabela 2: Composição da CUTHAB na XIV Legislatura

<b>XIV LEGISLATURA</b>			
<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Raul Carrion (PC do B)	Elói Guimarães (PTB)	Elói Guimarães (PTB)	Elói Guimarães (PTB)
Elias Vidal (PTB/PPS)*	Clênia Maranhão (PPS)	Maria Luiza (PTB)	Maristela Maffei (PC do B)
Alceu Brasinha (PTB)	Alceu Brasinha (PTB)	Alceu Brasinha (PTB)	Alceu Brasinha (PTB)
Carlos Comassetto (PT)	Bernardino Vendruscolo (PMDB)	Guilherme Barbosa (PT)	João Bosco Vaz (PDT)
Mário Fraga (PDT)	Márcio Bins Ely (PDT)	Ervino Besson (PDT)	Ervino Besson (PDT)
José Ismael Heinen (PFL)	José Ismael Heinen (PFL)	José Ismael Heinen (DEM)**	José Ismael Heinen (DEM)

\* O Vereador Elias Vidal desvinculou-se do PTB em 15.09.2005, ficando independente até 30.09.2005, quando filiou-se ao PPS.

\*\* O Vereador José Ismael Heinen passou a ser filiado ao Democratas, em 12.06.2007, em razão de alteração estatutária do Partido da Frente Liberal.

Fonte: Relatórios anuais da CUTHAB e relatórios anuais da Diretoria Legislativa da CMPA.

A eleição para a composição das Comissões Permanentes da CMPA, segundo seu Regimento Interno, até o início de 2008, dava-se de dois em dois anos, contudo, por acertos políticos, as Comissões Permanentes eram redefinidas a cada ano, situação idêntica à formação da Mesa Diretora. Através de nova redação, de 02 de janeiro de 2008, ao Regimento da Câmara, o que já era prática tornou-se regulamentado, sendo, então, os membros das Comissões Permanentes eleitos por um ano.

Quanto à representação numérica das Bancadas nas Comissões, estabelecendo uma proporcionalidade com o Plenário, percebe-se que isso não é rigorosamente respeitado, sendo efetivamente mais considerados os acordos políticos. A representação partidária das Comissões Permanentes, regulamentada pelo Regimento Interno, é estabelecida dividindo-se o número de Vereadores de cada partido, excetuando-se o Presidente da Mesa, pelo número de Comissões, sendo que o inteiro do quociente final, representa o número de lugares que cada Bancada terá nas

Comissões. Analisando o caso da CUTHAB, percebe-se que, na XIV Legislatura, não houve uma correta proporcionalidade com os partidos representados na Câmara.<sup>9</sup>

Isso pode ser observado, desde o primeiro ano da Legislatura em questão (2005), através do número de cadeiras obtidas na CUTHAB pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o qual teria direito, segundo o Regimento da Câmara, a apenas uma representação nessa Comissão, apresentando, contudo, de duas a três cadeiras por ano. Nota-se, também, que o Partido dos Trabalhadores (PT), que teria direito a, pelo menos, uma representação anual na CUTHAB, em 2006, ficou sem representação.

Quanto ao fato de o PTB ser o partido mais representado na CUTHAB durante o período em análise, pode-se dizer que isso ocorre devido à preferência que esse partido apresenta pela atuação em áreas sociais, tais como habitação e educação, segundo relatado por um vereador do partido, ao ser entrevistado por esta pesquisadora. Os vereadores do PTB, então, prefeririam atuar nas Comissões Permanentes da CMPA que estivessem diretamente vinculadas a questões sociais a atuar na CCJ ou na CEFOR, por exemplo. Há de se ressaltar que o Diretor do Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre, de 2005 a 2008, era um político também do PTB, atualmente vereador integrante da CUTHAB.

Em sua composição partidária durante a XIV Legislatura, a CUTHAB apresentou sempre partidos de situação e de oposição ao Governo Executivo Municipal, exceto em 2006, ano em que foi composta apenas por partidos da situação.<sup>10</sup>

### 3.2 A QUESTÃO HABITACIONAL EM PORTO ALEGRE

A habitação, um direito social constitucional (CF, artigo 6º), é um direito que tem gerado grandes debates entre Poder Público e comunidades no município de Porto Alegre. Podemos compreender isso observando a frequência com que esse tema

---

<sup>9</sup> No início da XIV Legislatura, a Câmara Municipal de Porto Alegre apresentava a seguinte distribuição partidária: Partido dos Trabalhadores (8), Partido Democrático Trabalhista (6), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (4), Partido Trabalhista Brasileiro (4), Partido Progressista (3), Partido Comunista do Brasil (2), Partido da Frente Liberal (2), Partido Popular Socialista (2), Partido da Social Democracia Brasileira (2), Partido Liberal (1), Partido Socialista Brasileiro (1), Partido Social Liberal (1).

<sup>10</sup> O Governo Municipal de Porto Alegre, no período de 2005 a 2008, teve os seguintes partidos como aliados: Partido Popular Socialista, Partido Trabalhista Brasileiro, Partido do Movimento Democrático Brasileiro, Democratas, Partido da Social Democracia Brasileira, Partido Democrático Brasileiro, Partido Progressista e Partido Verde.

aparece nas pautas de Comissões da Câmara de Vereadores da capital, sendo pauta principal da Comissão estudada neste trabalho. A situação habitacional, não só em Porto Alegre, mas, no Brasil inteiro, é uma das questões mais problemáticas de nossa sociedade, com um número imenso de cidadãos sem moradia ou sem condições básicas de infra-estrutura para habitar. Sobre esse tema, bastante polêmico, são encontrados alguns trabalhos, refletindo a realidade habitacional da comunidade porto-alegrense.

Sant'Ana (1997), por exemplo, em um estudo antropológico, analisa uma comunidade de Porto Alegre em processo de reassentamento. Mostrando a realidade dos indivíduos da Vila Cai-Cai<sup>11</sup>, durante o período próximo à sua remoção, ocorrida em novembro de 1995, a autora mostra as condições de moradia dessa comunidade e, também, a atuação dos órgãos da Prefeitura para que fosse efetivado o reassentamento, o qual foi demandado pela própria Prefeitura, através do Orçamento Participativo, sem participação reivindicativa dos moradores da vila, tida como “vila irregular”. Com isso, a autora também busca compreender o conceito de “vila irregular”, situação em que também se encontra a maioria das comunidades que procuram a CUTHAB, mostrando que, segundo estudo realizado pela METROPLAN<sup>12</sup>, “vilas irregulares” são áreas habitacionais que se caracterizam por: “ilegalidade da posse da terra”, seja por “invasão de terras públicas ou privadas”; “irregularidade urbanística”, quanto ao arruamento e tamanho dos lotes; “carência de infra-estrutura física e social”, no provimento de “equipamentos urbanos” tais como água encanada, luz elétrica e esgoto, escolas, postos de saúde; “sítio inadequado”; e “má qualidade das habitações”, quanto aos materiais e técnicas empregadas na construção das casas, planta e dimensões relativas ao número de habitantes. Segundo Sant'Ana, a noção de “vila irregular” remete menos a elaborações morais e sociológicas sobre o espaço social referido do que a um campo que demanda uma série de intervenções técnicas e urbanísticas de planejadores urbanos.

Outro exemplo de trabalho a ser citado é o de Baumann (2002), o qual, através de uma abordagem sociológica, versa sobre o acesso à moradia e formuladores de

---

<sup>11</sup> Atualmente, localiza-se no bairro Cavalhada, na zona sul de Porto Alegre.

<sup>12</sup> Fundação estadual cuja natureza caracteriza-se pelo estudo e pesquisa urbanística, geográfica e sócio-econômica da região metropolitana visando ao planejamento e desenvolvimento da mesma.

políticas de habitação social para os moradores de baixa renda, mostrando, também, as condições habitacionais de algumas comunidades porto-alegrenses. Segundo a autora, o problema da habitação, um dos principais problemas urbanos do país, correlaciona-se com o rápido crescimento da população urbana brasileira. Em 1940, 68,8% da população do Brasil morava na área rural e 31,2% nas cidades e, em um intervalo de 40 anos, ou seja, na década de 80, esses índices inverteram-se e passou-se a contar com 67,6% dos habitantes vivendo em espaço urbano. Ainda, conforme Baumann,

O problema estrutural que está na base de todas essas dificuldades é a ausência de poder de compra da parcela mais carente da população, o que impede uma solução que passe pelas relações de mercado, e que, portanto, passe pela aquisição de propriedade. Se, por um lado, as políticas de habitação social não atingem a população de baixa renda, devido à falta de renda para repor os financiamentos, estando longe de resolver a carência habitacional, por outro, elas levam esta população a consolidar, como única alternativa, a moradia em áreas irregulares, através da ocupação de vazios urbanos, em situação de irregularidade e precariedade. (BAUMANN, 2002, p.16)

Compreender a realidade da questão da habitação em nossa sociedade através desses trabalhos, nos quais determinados grupos de nossa cidade são tomados como exemplos, vem-nos a facilitar o conhecimento do perfil daqueles que estão envolvidos diretamente no processo de intermediação analisado neste estudo, compreendendo, de uma maneira mais abrangente, as problemáticas e as condições dos grupos que procuram a Câmara Municipal de Porto Alegre para a resolução de seus problemas habitacionais.

## 4 A CUTHAB E O PROCESSO DE MEDIAÇÃO

Através da Comissão de Urbanização, Transportes e Habitação, a Câmara de Porto Alegre abre um espaço para o diálogo entre a Sociedade Civil e o Poder Público, diálogo que é mediado com o fim de se obterem resultados positivos e efetivos. É oferecido, assim, um canal através do qual o cidadão tem a oportunidade de se fazer ouvido diretamente pelos órgãos do Governo.

O processo de intermediação realizado pela CUTHAB pode ser analisado tomando-se como base as teorias de Hirschman e de Couto apresentadas no primeiro capítulo. Hirschman mostra a importância da “voz” na esfera política, ou seja, a importância da manifestação de quem encontra-se insatisfeito com os serviços prestados por uma determinada organização para, a partir daí, dar-se uma melhoria desses serviços. Assim como Hirschman, Couto também fala dos *inputs* e *outputs* de um sistema político, mostrando, também, a importância dos *withinputs* no processo de atuação de um Governo eficaz. Isso poderá ser observado neste capítulo.

### 4.1 O PAPEL DA CUTHAB COMO INTERMEDIADORA

Na obra em que analisa os papéis do Vereador e da Câmara Municipal, Diogo Mello faz referência à função do Legislativo como intermediador:

Outro papel que a Câmara pode desempenhar como decorrência de sua função política é servir como porta-voz dos interesses dos Municípios, levando as respectivas reivindicações ao Prefeito ou às autoridades das outras esferas de governo. Mediante sugestões ou recomendações, a Câmara estará assessorando o Executivo municipal ou pedindo a atenção do Governo estadual ou federal para problemas de interesse da comunidade. Assim agindo, de nenhuma forma estará a Câmara desviando-se de suas atribuições básicas, mas cooperando com outros poderes na busca de soluções para os problemas dos Municípios. Aliás, a agregação e articulação dos interesses comunitários é uma atividade política por excelência e perfeitamente compatível com as atribuições de uma corporação eminentemente política como a Câmara. (MELLO, 1981, p. 3)

Esse papel de fazer chegar, aos órgãos competentes, as reivindicações das comunidades para fins de solução dos problemas enfrentados no município tem sido uma função primordial da Comissão de Urbanização, Transportes e Habitação da Câmara Municipal de Porto Alegre. Em reuniões públicas, com a presença dos agentes

envolvidos nos processos, a intermediação é dada através de debates referentes aos problemas apresentados e feitos acordos e encaminhamentos para uma possível solução para eles. Não cabe à CUTHAB a imediata resolução das questões apresentadas, mas, através de conciliações e de acordos entre as partes, dar um rumo aos assuntos. Quanto ao papel da Comissão, em algumas reuniões, os Vereadores fazem questão de que fique claro a todos os presentes qual a real competência da CUTHAB nos processos, salientando e definindo o seu papel de intermediadora:

Eu queria, em primeiro lugar, deixar claro o papel da CUTHAB, porque nós vamos nos encontrar com esses órgãos muitas vezes. A CUTHAB não é um órgão executivo, nós não vamos prometer que nós vamos resolver. Não nos cabe. Nós somos um órgão que tem tido uma experiência muito rica de intermediar negociações e construir, junto com os órgãos do Estado, do Município e do Governo Federal, soluções. E quero dizer que temos tido boas soluções em muitos casos, mas nem sempre. Às vezes, escapa de nós, não temos o poder de executar. Nesse sentido, até mesmo sendo uma área do Estado, cumprimos a nossa função, porque é uma área do Estado, mas no município de Porto Alegre. O que é em Porto Alegre, não me interessa se é do Estado, do Governo Federal, do Município, nós vamos sempre tentar ajudar a comunidade. [...] Não é a CUTHAB que soluciona, a CUTHAB contribui; na verdade, são os Executivos que têm a função de solucionar. (Ver. Raul Carrion, 11.03.2005)

A nossa função aqui é de mediar, ou seja, a comunidade, as autoridades e instituições tentarem uma saída, um caminho. A CUTHAB não faz casa, enfim. (Ver. Elói Guimarães, 02.09.2008)

#### 4.2 AS DEMANDAS: *INPUTS*

Dentre os assuntos que competem à CUTHAB, a habitação tem sido o mais demandado pelas comunidades de Porto Alegre. Dentre as demandas de moradia apresentadas à Comissão, encontram-se: reassentamentos, regularizações de terras, melhorias em infra-estrutura, providências em situação iminente de despejo, intervenção da Comissão em negociações com proprietários de áreas ocupadas.

O desordenamento das cidades brasileiras, com o qual a cidade de Porto Alegre também convive, segundo fala de um Vereador em reunião da CUTHAB e em entrevista a uma rádio, se deu ao longo do tempo, mas, especialmente, no final da década de 60 e início da década de 70, quando houve uma migração de pessoas, em busca de novas oportunidades, do campo para as cidades, as quais cresceram desordenadamente. O

Presidente da CUTHAB no ano de 2009, em entrevista a um programa de rádio no qual estava sendo debatida, com os Vereadores da capital gaúcha, a questão da habitação em nossa cidade, disse que, atualmente, Porto Alegre conta com aproximadamente 800 comunidades vivendo em situações irregulares, cerca de 70 mil famílias vivendo nessas condições. Em algumas falas de Vereadores, durante as reuniões da Comissão, também é exposta essa problemática:

[...]em 1990, tínhamos dados de órgãos do Município que informavam 352 vilas e loteamentos irregulares; passaram-se aproximadamente 17 anos, Ver. Guilherme Barbosa, e hoje, por dados técnicos da Secretaria do Planejamento Municipal, temos 732 vilas e loteamentos irregulares. Duplicou! Só para vocês terem uma idéia do como cresce desordenadamente a cidade de Porto Alegre. É um problema muito sério isso. Pessoas querem ter uma vida digna, uma moradia, não tenho dúvida, é o mínimo que uma pessoa pode ter, dignidade de moradia, agora o crescimento desordenado da Cidade é muito preocupante. Vejam os senhores, em 17 anos duplicou. É um problema muito sério! (Ver. Ervino Besson, 05.06.2007)

O problema mais recorrente que aparece para a Comissão tratar são situações de comunidades que ocuparam áreas as quais não poderiam ser ocupadas por se tratarem de propriedades privadas, de áreas de preservação ambiental, etc. No ano de 2005, cerca de 14 grupos, entre um total de 24 que procuraram a CUTHAB para questões de habitação, eram oriundos de ocupações. Nos outros anos analisados (2006, 2007 e 2008), também cerca de metade dos grupos que lá compareceram apresentaram o mesmo problema.

Existe um certo cuidado, por parte de todos os envolvidos no processo, durante as reuniões, de utilizarem o termo “ocupação”, e não “invasão”. As pessoas das comunidades, em diversos casos isso foi observado, costumam salientar a diferença desses dois termos, e se auto-determinarem como ocupantes, e não como invasores.

Esta é a quarta ocupação, ou invasão, como queiram, só que a gente pede, e eu já briguei até em ônibus, nós não invadimos. Quando eu cheguei lá, não tinha porta, não tinha nada, não tinha ninguém morando dentro. Invasão é a partir do momento em que eu chuto alguém para fora, e entro. Eu não chutei ninguém. Estava abandonado, assim como eu acredito que nenhum de nós aqui fez isso. Quando nós entramos lá, estava vazio. (Representante de comunidade, 02.09.2008)

Apesar do cuidado com os termos a serem utilizados, no decorrer dos diálogos, percebe-se que até mesmo aqueles que tanto defendem o uso do termo correto,

acabam por se contradizerem: “A gente não quer ser mais uma turma de despejados, e aquele prédio fica lá para outros **invadirem.**”

A utilização de palavras e termos mais amenos é um recurso que tende a ser usado em reuniões dessa espécie, como nas reuniões da CUTHAB, encontros que são realizados com o fim único de atingir acordos e negociações, de modo que todas as partes tenham o uso da palavra e o espaço para expor seus pontos de vista de forma pacífica.

Dentre os casos de ocupação que chegam à CUTHAB, há comunidades recentes, como, por exemplo, a comunidade da Vila da Conquista<sup>13</sup>, que tinha apenas dois meses de ocupação quando procurou a Comissão, em 2005, para intervir na negociação com o proprietário da área, que reivindicava a reintegração de posse. Mas há, também, processos de ocupação bem mais antigos, como é o caso, por exemplo, da comunidade do Parque dos Mayas<sup>14</sup>, cuja ocupação se deu em 1987.

Há casos de ocupações bastante complexas, como, por exemplo, o caso da Granja Kaiser<sup>15</sup>, que chegou como demanda à CUTHAB em 2007. A ocupação dessa comunidade atingiu três áreas ao mesmo tempo: área particular, área pública do Município e área de preservação ambiental. Os moradores, nesse caso, solicitavam a intermediação da Comissão para obter esclarecimentos, junto aos órgãos competentes, sobre a responsabilidade e o tamanho de cada um dos três espaços ocupados para que, a partir daí, a comunidade pudesse tomar as providências necessárias para a sua regularização.

Em determinados casos, a Comissão de Urbanização, Transportes e Habitação tem de tomar providências imediatas, tais como em ações iminentes de despejo, nas quais ela entra no processo com o encaminhamento de ofícios ao Poder Judiciário, solicitando a prorrogação do prazo para a reintegração de posse, para que, assim, a comunidade ganhe tempo para se organizar e tomar providências. Como exemplos disso, temos o caso da comunidade da Ilha Grande dos Marinheiros<sup>16</sup>, questão

---

<sup>13</sup> Localizada no bairro Passo das Pedras, na zona norte de Porto Alegre.

<sup>14</sup> Localizada no bairro Parque dos Maias, na zona norte de Porto Alegre.

<sup>15</sup> Localizada no bairro Lomba do Pinheiro, na zona leste de Porto Alegre.

<sup>16</sup> Localizada no bairro Arquipélago, formado por um conjunto de ilhas de Porto Alegre.

demandada no final de 2008, e o caso da comunidade do Riacho Doce<sup>17</sup>, tratado em 2005.

Diversas comunidades, também, procuram a CUTHAB com a finalidade de obter melhorias de condições em infra-estrutura por parte dos órgãos do governo. Exemplo disso é a comunidade da Vila Santa Filomena<sup>18</sup>, a qual reclamou, na CUTHAB, do estado precário de uma passarela que atravessa o arroio dentro da vila e, também, dos alagamentos causados pelo entupimento dos esgotos pluvial e cloacal. Outro exemplo é o da comunidade do Vale do Solaris<sup>19</sup>, a qual solicitava a agilização das obras, que se encontravam atrasadas, referentes ao “Projeto Água Certa” do Departamento Municipal de Água e Esgotos – DMAE na comunidade. A comunidade solicitava, ainda, o fornecimento de água potável, a limpeza das valas de lixo e dos esgotos pluvial e cloacal. Ambas comunidades tiveram suas questões levadas à reunião da Comissão em junho de 2008.

Em 2005, também, mais de seis comunidades vinculadas ao Projeto Integrado da Entrada da Cidade – PIEC reivindicavam condições de infra-estrutura. Levaram, à CUTHAB, nesse caso, suas reclamações referentes às obras no local, de responsabilidade da Prefeitura, bem como reclamações referentes aos alagamentos ocorridos nas comunidades. Essas comunidades reclamavam da falta de diálogo com o Poder Público Municipal, tendo buscado a ajuda da CUTHAB para obterem respostas dos órgãos do Executivo.

Outra questão habitacional que a CUTHAB intermediou, na XIV Legislatura, foi a tomada de providências acerca de reassentamentos. Como exemplo dessa questão, podemos citar o reassentamento das vilas afetadas pela ampliação da pista do Aeroporto Salgado Filho, tema que foi pauta das reuniões da CUTHAB em 2005 e 2006, tendo sido realizadas, nesse período, quatro reuniões para tratar do tema. O reassentamento dessas vilas envolveram mais de 2 mil famílias, envolvendo a Vila Dique e a Vila Nazaré.

No período de 2005 a 2008, a CUTHAB atendeu a 46 casos diferentes, envolvendo aí um número superior de comunidades. O tamanho das comunidades são bastante variados, algumas sendo compostas por poucas famílias, como é o caso da

---

<sup>17</sup> Localizada no bairro Passo das Pedras, na zona norte de Porto Alegre.

<sup>18</sup> Localizada no bairro Lomba do Pinheiro, na zona leste de Porto Alegre.

<sup>19</sup> Localizada no bairro Lajeado, na zona sul de Porto Alegre.

comunidade Recanto da Lagoa<sup>20</sup>, com 34 famílias, as quais demandavam regularização da área, já que se encontravam em área de preservação ambiental, mas discordavam que estivessem causando danos ambientais; e outras apresentando um grupo bastante grande, como a comunidade Morada da Colina<sup>21</sup>, uma ocupação composta por cerca de 800 famílias.

As comunidades encaminham suas demandas à CUTHAB através dos próprios Vereadores (não, necessariamente, integrante da Comissão) ou procuram diretamente a Comissão. Ao ser entrevistado por esta pesquisadora, um representante de comunidade alegou que ele e seus companheiros, mesmo sabendo que poderia ser procurada diretamente a Comissão, preferiram falar a respeito da demanda, primeiramente, com um Vereador, pois tinham com este mais proximidade e acesso e acreditavam que o bom relacionamento do Vereador com os agentes a serem envolvidos no processo e sua boa forma de fazer negociações políticas poderia agilizar os trabalhos.

As comunidades, normalmente, se apresentam, à Câmara, organizadas em forma de associações, pois com uma boa organização e um número maior de pessoas envolvidas na solicitação e apoiando a demanda há uma maior força para que a temática se torne pauta de reunião da Comissão.

As demandas são, então, transformadas em pautas de reuniões, nas quais as comunidades têm a oportunidade de fazer seus pedidos e apelos tanto para os intermediadores (vereadores), como diretamente para os órgãos ou agentes responsáveis pela execução da solução.

E aí, qual a palavra que eu tenho aqui? Quando é que vão começar as nossas casas? O povo está esperando, o povo está aflito, estão passando fome, não sabem mais a quem recorrer! E eu sempre fazendo o povo inteiro acreditar que nós vamos ter a nossa casa. [...] mas eu estou acreditando e continuo acreditando em vocês. Por favor, deem uma definição de quando que nós vamos estar dentro do nosso lar! (Representante de comunidade, 22.02.2005)

#### 4.3 O OUTRO EXTREMO DA MEDIAÇÃO

---

<sup>20</sup> Localizada no bairro Rubem Berta, na zona norte de Porto Alegre.

<sup>21</sup> Localizada no bairro Lomba do Pinheiro, na zona leste de Porto Alegre.

Não tendo a função de executar, mas sim de intermediar os processos, a Câmara convida os órgãos executivos ou os agentes que têm a competência de solucionar os problemas apresentados pelas comunidades a comparecerem nas reuniões das Comissões no sentido de negociar o melhor caminho para a efetiva resolução dos problemas. As questões levadas à CUTHAB, em sua maioria, requerem a participação dos órgãos do Executivo municipal, pois, a maior parte das comunidades que lá fazem suas reivindicações reclamam a tarefa do Poder Público em prover-lhes condições dignas de moradia.

É ruim de ver esse povo. Não são únicos! Tem muito mais pelo país! Tem muito mais pelo mundo! Mas eu sei que o nosso Brasil tem condições de manter nós. Eu sei que o nosso Brasil tem riquezas suficientes, eu sei que o nosso Brasil pode, e nós somos brasileiros, nós fizemos a Nação, nós mantemos essa Nação, nós merecemos um Brasil melhor, e, para que o Brasil tenha um brasileiro satisfeito, ele é obrigado a ser bom para com o brasileiro! Isso, com certeza! Obrigada. (Representante de comunidade, 22.02.2005)

Nos processos referentes à habitação intermediados pela CUTHAB, frequentemente, dependendo do caso a ser tratado, fazem-se presentes os seguintes órgãos, o que demonstra a sua importância na execução de melhorias nas condições habitacionais das comunidades porto-alegrenses:

- Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) – Responsável pela política habitacional de Porto Alegre, executa programas de interesse social;
- Departamento Municipal de Água e Esgotos (DMAE) – Responsável pela captação, tratamento e distribuição de água, bem como pela coleta e tratamento do esgoto sanitário (cloacal);
- Secretaria de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano (SEHADUR) – Órgão estadual, responsável por formular, coordenar e executar as políticas de habitação, saneamento e desenvolvimento urbano do Estado;
- Caixa Econômica Federal (CEF) – Responsável pelo financiamento das políticas públicas;
- Departamento de Esgotos Pluviais (DEP) – Responsável por fazer escoar as águas da chuva a fim de evitar alagamentos, por controlar a situação dos arroios, dos diques de proteção contra as cheias e das casas de bombas, que desenvolvem funções típicas de drenagem urbana;

- Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV) – Responsável pela fiscalização e pela execução de obras municipais;
- Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) – Responsável pelo fornecimento de energia elétrica;
- Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) – Responsável por estabelecer diretrizes de desenvolvimento urbano e ordenar a ocupação e o uso do solo em todo o município;
- Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM) – Responsável pela gestão das áreas verdes e pela gestão do meio ambiente;
- Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre (PGM) – Responsável por assuntos jurídicos do município;
- Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MP/RS) – Responsável por dar pareceres jurídicos e prestar esclarecimentos nos processos.

Esses não são os únicos órgãos que são convidados a participar e que, efetivamente, participam das reuniões da CUTHAB, porém são os que mais se fazem presentes nas reuniões por serem órgãos essenciais na busca e na execução de soluções para as questões demandadas pelas comunidades. Nas reuniões, geralmente, comparece um representante de cada órgão, um dirigente (geralmente, cargo em comissão) ou um técnico. De acordo com o relato do dirigente do DEMHAB no período considerado neste trabalho, há uma preferência, por parte dos órgãos do Executivo, de se fazerem representados, nas reuniões da Comissão, por seus técnicos, já que estes estão mais aptos a responder sobre questões específicas das comunidades.

Durante as reuniões, então, os órgãos podem ouvir, diretamente das comunidades, quais as problemáticas que elas enfrentam e, juntamente com os Vereadores e com a própria comunidade, analisar o que se é possível fazer, através do órgão, para solucionar as questões demandadas. Nas reuniões, cada órgão tem a oportunidade de apresentar sugestões, dados e argumentos com o fim de se atingir encaminhamentos eficazes para as questões.

A Caixa, como disse o Severo, mais o DEMHAB e o representante da Cohab têm participado sempre na solução dos problemas sociais, sempre dialogando e não seria diferente nesse caso, até cumprindo com a responsabilidade social para com a comunidade, com a sociedade brasileira. (Representante da CEF, 11.03.2005)

Também, durante as reuniões, as comunidades podem ouvir dos próprios órgãos como está sendo encaminhada e solucionada a sua demanda pelo Executivo. Diversas reuniões, durante a XIV Legislatura, foram realizadas, a pedido das comunidades, para que elas pudessem ter conhecimento de como estavam sendo tratadas as suas demandas pelos órgãos responsáveis e para terem ciência sobre a agilização dos processos. Essa forma de diálogo, levando, às reuniões da CUTHAB, informações acerca dos trabalhos dos órgãos executivos, também, às vezes, parece ser de interesse desses órgãos, embora, nem sempre, tenham algo concreto a dizer acerca dos processos de solução das demandas.

[...] e dizer que é importante para o DEMHAB trazer a esta Comissão a situação. Porque a Comissão de Habitação deve ser o braço para as ações do DEMHAB – para o chamamento, reivindicações, solicitações de informações – e nós entendemos que temos que trazer para esta Comissão as informações de como está o DEMHAB e como nós pretendemos fazer as coisas dentro do DEMHAB. (Representante do DEMHAB, 10.05.2005)

Ainda, além dos órgão públicos, são chamados a comparecer nas reuniões da Comissão de Urbanização, Transportes e Habitação da Câmara de Porto Alegre, em alguns casos, os proprietários de áreas ocupadas para, juntamente com a comunidade, tentar se firmar um acordo. Como exemplo desse tipo de reunião, temos a reunião realizada em 17 de abril de 2007, para tratar da ocupação da Morada da Colina, na qual se fizeram presentes o proprietário da área e o seu advogado. Através dessa reunião foi encaminhada a negociação, entre proprietário e ocupantes, para a venda do terreno aos ocupantes.

Porém, às vezes, os convidados a participar das reuniões deixam de comparecer, o que pode gerar, em alguns casos, um certo entrave aos encaminhamentos, devido à importância que determinado órgão público/agente faltante teria no processo de solução para as demandas. A falta de um órgão público envolvido no processo se deu, por exemplo, na reunião de 03 de junho de 2008, que tratava sobre as dificuldades com infra-estrutura enfrentadas pela comunidade da Vila Santa Filomena. Quando isso ocorre, geralmente, a Câmara entra em contato com o faltante para lhe comunicar o que foi tratado na reunião e para lhe solicitar providências acerca do assunto.

[...] nós, esta Comissão, vamos oficial ao DMAE, que deveria estar aqui. Não veio o DMAE. Então, nós vamos oficial ao DMAE, pedindo imediatamente a desobstrução; enfim, que colabore. Isso é o possível. (Ver. Elói Guimarães, 03.06.2008)

#### 4.4 DISPUTAS POLÍTICAS

Para compreender os conflitos políticos que ocorrem na CUTHAB, é importante salientar que essa Comissão é formada por quatro ou mais partidos diferentes anualmente, mas existe uma nítida bipolaridade de opiniões entre aqueles que representam a base do Governo e a oposição.

Eu fui a oposição nesta Casa e sou Governo, e tenho um lema que vem da oposição, passa pela situação e volta amanhã para qualquer situação: “Governo e feijão só funcionam na pressão”, ou seja, a população tem que ter consciência de que ela tem que buscar, e não só na municipalidade, porque a municipalidade é o mais próximo, mas ela tem que buscar no Governo do Estado, tem que buscar na União, e é claro, vindo a esta Comissão, vai refletir que os Vereadores da base do Governo pressionem o seu Prefeito. A oposição cumpre um papel fundamental e eu considero que democracia sem oposição... Aliás o que está acontecendo no Brasil hoje é horrível, Governo sem oposição é horrível, isso não é bom para a democracia, acho que Governo tem que ter oposição para poder cobrar de forma responsável, e a base do Governo também fazer o seu papel, não pode ser cega, não pode, só porque é base do Governo, achar que está tudo certo. (Ver. Sebastião Melo, 05.06.2007)

Para Leany Lemos (2002), também, a oposição apresenta um papel bastante importante, pois a existência de parlamentares posicionados em polos opostos do espectro ideológico traz uma maior riqueza de idéias e informações, o que se faz necessário, segundo ela, para se alcançar políticas públicas mais capazes de atingir resultados positivos.

Por ser uma Comissão de uma Casa política, a CUTHAB também é uma arena de disputas partidárias e ideológicas. Apesar de, nas reuniões, os vereadores tentarem sempre encaminhar as questões de forma mais neutra possível, visando ao bem das comunidades, a disputa política pode ser percebida, nas Comissões, já na seleção de assuntos que serão pauta das reuniões. O Presidente de Comissão, em determinados casos, acaba por privilegiar temas de determinadas comunidades, por serem suas aliadas políticas, deixando de encaminhar, para as pautas da Comissão, assuntos e

comunidades de um opositor político, o que pode lhe dar visibilidade e vantagens políticas.

A disputa política é percebida, também, entre vereadores e órgãos públicos, quando opostos ideologicamente. Segundo relatos de entrevistados, quando o Presidente da Comissão é da oposição do Governo e quer tratar assuntos de comunidades aliadas, há um certo descaso no atendimento do convite para as reuniões e no solucionamento das questões demandadas, por parte dos órgãos executivos.

Durante as reuniões, representantes de órgãos públicos de âmbitos (municipal, estadual ou federal) e de posições ideológicas diferentes, às vezes, também, geram conflitos. Como exemplo disso, podemos nos remeter à reunião da CUTHAB realizada no dia 30 de agosto de 2008, na qual um representante de um órgão municipal falou acerca do não comparecimento, na reunião, de um representante do órgão federal (oposição política) convidado, o que demonstraria um não comprometimento com o assunto por parte do Governo Federal. Um Vereador, integrante da CUTHAB e aliado do Governo Federal, então, se manifestou:

Eu não posso aqui aceitar que qualquer representante do poder público municipal venha aqui fazer disputa de beleza, ou disputa política, senhor Severo. Já foi aquele dia na reunião lá, o senhor Edmilson teve a mesma postura que o senhor está trazendo, querer jogar um contra os outros. Eu não vou aceitar isso. [...] Que seja a última vez que o senhor venha fazer aqui proselitismo aqui nesta mesa. Eu quero deixar bem claro isto, sim, é a minha opinião. E é minha opinião que o senhor vai respeitar. Porque é a segunda vez que isso acontece, e nós estamos trabalhando em conjunto por esta reunião [...]. Este é meu desabafo, porque isto não é postura pra resolver um problema... [...] a minha indignação pela Petrobrás está aqui, quero dizer mais, não é o Governo Federal que está falhando nisso, é uma empresa pública que aí está, que tem uma direção que nós vamos responsabilizá-los sim. Vir aqui e querer jogar um Governo contra o outro, não dá. [...] Vamos parar com essa postura aqui de fazer politicagem com as comunidades. (Ver. Carlos Comassetto)

Apesar desses eventuais conflitos políticos em reuniões, a maioria dos Vereadores opta, perante o público, por uma postura de neutralidade, mostrando-se, assim, comprometidos com a finalidade única de agilizar conciliações, negociações e encaminhamentos. Em entrevista, um Vereador integrante da Comissão disse não haver, como ocorre em Plenário, uma disputa política no âmbito das Comissões tão evidente, pois ali todos os Vereadores encontram-se comprometidos com os interesses

das comunidades. Há uma busca pela imparcialidade durante as reuniões para que sejam dados bons encaminhamentos e para que o fim último seja atingido.

Segundo Sgarbossa, ao examinar o caso da ocupação da Atilio Superti, nas ocasiões em que os atores adotaram uma postura mais de confronto e menos de diálogo, nas reuniões, a maioria do público presente reprovou tal comportamento, demonstrando que a disputa ideológica prejudica os interesses da comunidade. Nesse sentido, procura-se, principalmente por parte do Presidente da Comissão, um debate mais objetivo, através do qual possam surgir bons encaminhamentos.

Espera aí um pouquinho, eu estou fazendo um apelo para que haja um acordo, não adianta demarcarmos confrontos aqui, porque aí nós não chegamos a lugar nenhum, nós temos de nos entender, dar as mãos e tentar resolver o problema. (Ver. Elói Guimarães, 05.06.2007)

Então, essa é a nossa função, e este especificamente é objeto da reunião. Nós queremos reuniões objetivas. Nós não fizemos disputa no seio da CUTHAB, nós queremos é resolver o problema, o que nos interessa é a gente dar solução para os problemas das nossas comunidades. (Ver. Elói Guimarães, 03.06.2008)

#### 4.5 ENCAMINHAMENTOS E SOLUÇÕES PARA AS DEMANDAS: *WITHINPTUS* E *OUTPUTS*

Responsável, na maioria dos casos, pela intermediação entre sociedade civil e poder público, à CUTHAB cabe o papel de exercer pressão aos órgãos governamentais para que executem as tarefas que lhes competem com o fim de solucionar as questões levadas à Comissão pelas comunidades. Cabe à CUTHAB, realizar, durante as reuniões, negociações entre as partes para que o Governo dê assistência aos problemas de moradia enfrentados pelos cidadãos, direito garantido pela Constituição Federal.

A Comissão de Urbanização, Transportes e Habitação não tem a função de tomar providências para uma efetiva resolução das situações expostas, mas é um importante meio para que as comunidades porto-alegrenses possam pressionar os órgãos competentes. Quando entrevistados, dois representantes de comunidades declararam estar satisfeitos com o papel exercido pela Comissão. Apesar de suas demandas, às vezes, demorarem para serem atendidas pelos órgãos executivos,

segundo eles, a CUTHAB foi um espaço relevante para que as comunidades pudessem se fazer ouvidas e para que pudessem cobrar, nesse espaço, posições do Governo.

As demandas, em grande parte dos casos, demoram para serem atendidas pelos executores, mas isso compete ao Poder Executivo, dar ou não agilidade aos processos. Há comunidades que reivindicam, na CUTHAB, providências por parte dos órgãos competentes durante bastante tempo, se prolongando os casos durante várias reuniões. Como exemplo principal dessa demora no andamento dos processos, temos, atualmente, o caso da comunidade da Atilio Superti<sup>22</sup>, uma comunidade que esteve, durante toda a XIV Legislatura presente na CUTHAB, em onze reuniões, solicitando providências acerca da agilização de seu processo de reassentamento para a Av. Edgar Pires de Castro. No decorrer desse período, essa comunidade já teve algumas demandas atendidas no processo, mas, de qualquer forma, a efetiva resolução do problema, o seu efetivo reassentamento, vem sendo adiada durante anos, permanecendo essa comunidade, ainda, em processo de negociações, na CUTHAB, no ano de 2009.

Quatro casos se fizeram presentes nas reuniões da CUTHAB, durante dois anos consecutivos na XIV Legislatura. Foram eles: o reassentamento das comunidades atingidas pela ampliação da pista do Aeroporto Salgado Filho (2005-2006), com quatro reuniões; a ocupação Jardim Vitória da Conquista<sup>23</sup> (2005-2006), com sete reuniões; ocupação de um prédio inacabado do Instituto de Previdência do Estado do RS (2007-2008), com três reuniões, e a ocupação da Granja Kaiser (2007-2008), com duas reuniões.

Alguns casos, são pautas de reuniões em um ano e voltam à CUTHAB alguns anos depois, como é o caso das ocupações do Residencial Vitória<sup>24</sup> e do Túnel Verde<sup>25</sup>, as quais foram assuntos de reuniões da Comissão em 2005 e depois, somente, em 2008.

Quanto à demora dos processos, as comunidades, frequentemente, se manifestam com indignação durante as reuniões:

---

<sup>22</sup> Localizada no bairro Vila Nova, na zona sul de Porto Alegre.

<sup>23</sup> Localizada no bairro Rubem Berta, na zona norte de Porto Alegre.

<sup>24</sup> Localizado no bairro Agronomia, na zona leste de Porto Alegre.

<sup>25</sup> Localizada no bairro Ponta Grossa, na zona sul de Porto Alegre.

[...] em janeiro, a gente ocupou e já procuramos a CUTHAB, a Assembléia Legislativa, no sentido de regularizar essa situação dos ocupantes. E, dali, já se passou dois anos, várias negociações, tanto na Assembléia quanto na Câmara de Vereadores, foram feitas e o sofrimento é muito grande. (Representante de comunidade, 22.02.2005)

Os encaminhamentos dados pela CUTHAB nas reuniões é no sentido de deixar incumbidas ambas as partes das devidas providências que devem tomar para que seja dada resolução para a questão. A falta de agilidade dos órgãos, e até mesmo, muitas vezes, a falta de informação por parte da própria comunidade sobre dados necessários à tomada de providências dificultam o andamento rápido dos processos. Também, há de se considerar que as questões habitacionais que chegam à CUTHAB, normalmente, são questões complexas, que exigem a interferência de diversos agentes no processo para que uma solução se concretize.

Nas reuniões, geralmente, são firmados compromissos entre as partes e os Vereadores, normalmente, estipulam prazos para que sejam cumpridas as tarefas determinadas. Porém, há reuniões em que os órgãos executivos não correspondem da forma esperada, tanto na prestação de informações precisas como no firmamento de um comprometimento para a resolução da questão. Com isso, as comunidades se sentem prejudicadas e reivindicam, então, seus direitos:

Mas, assim, nós saímos de uma reunião, tivemos que recorrer à Câmara Municipal, que muito bem nos recebe, aqui, o Sr. Presidente Elói Guimarães, para não termos uma data, eu não venho mais às reuniões, então! Vou continuar sendo o Presidente da Associação, que me deu um mandato de quatro anos, vou continuar batalhando por ela, mas, dentro do jogo democrático, nós vamos pressionar de outras maneiras. Vamos fechar ruas, vamos fazer barricadas. Vamos ter que agir de uma outra maneira daqui pra frente. Porque sair de uma reunião como esta para não termos uma data quando, de fato, vai desentupir um bueiro... E os impostos que nós pagamos? E nós não temos o direito de ter uma melhor condição de vida, como os outros moradores de Porto Alegre? (Representante de comunidade, 03.06.2008)

Nas manifestações dos próprios Vereadores, fica claro, muitas vezes, que eles também se sentem incomodados com a demora da efetivação de uma solução e com o número de reuniões necessárias para se atingir um objetivo. Isso pode ser demonstrado com o seguinte diálogo entre os vereadores na reunião de 02 de maio de 2008:

Rapidamente, Presidente Elói Guimarães, eu acho que nós fizemos um belo trabalho aí com a comunidade, com os Vereadores. Eu proponho que nós fizéssemos um pacto aqui com todos os Vereadores desta Comissão, pois está no final deste mandato, que nós, pelo menos, resolvêssemos o problema desta comunidade, que é uma reunião, mais outra e mais outra, chega! (Ver. Ervino Besson)

Pára aí um pouquinho, Ver. Ervino, da forma como tu colocas, parece que somos nós que entravamos. Não somos nós! Se fosse por nós, aqui já estaria resolvido, Ver. Ervino Besson! Claro que nós temos de continuar tensionando, pressionando, mas... Eu sei, a tua intenção foi boa, mas nós estamos aqui tudo empenhados para resolver. (Ver. Elói Guimarães)

As soluções para as demandas nem sempre são rápidas e realmente acontecem de fato, há vezes em que o Executivo adia tanto o andamento dos processos que parece não existir formas de se concretizar um resultado positivo. Porém, apesar de serem, quase sempre, muito lentos os processos, bons resultados podem ser atingidos através das negociações, e a comunidade tende a reconhecer quando eles são alcançados:

Eu acredito, sim, que a gente um dia vá morar em nossas casas, porque eu não acreditava que a gente teria uma área – já pedi desculpas ao Carlos Alexandre [representante da SEHADUR], porque um dia critiquei e disse que nós não faríamos casas no ar, teria de ter uma terra -, muito obrigada por aquela área maravilhosa que foi concedida a nós. (Representante de comunidade, 22.02.2005)

Com isso, um exemplo de resultado alcançado, fica claro que a CUTHAB pode se tornar um meio eficaz de negociação entre as partes para a resolução de demandas. Segundo um Vereador integrante da CUTHAB nos anos de 2007 e 2008, a Comissão, tem efetivamente conseguido atingir os objetivos propostos, conseguindo, através da sua intermediação, que as comunidades obtenham resultados positivos por parte do Governo Executivo.

## CONCLUSÃO

Apesar da crise enfrentada pelo Poder Legislativo nos últimos anos quanto a casos de corrupção e, conseqüentemente, à falta de confiança política por parte da sociedade, nenhum dos três poderes clássicos do Estado é mais democrático na sua formação e no seu funcionamento do que o Legislativo. Fazendo-se amplamente representados, através de vários partidos e das mais diversas ideologias, os cidadãos, no âmbito municipal, ainda têm a possibilidade de se fazerem diretamente ouvidos através de espaços que a Câmara de Vereadores lhes coloca à disposição, como, por exemplo, através de reuniões e audiências públicas de suas Comissões Permanentes. A Câmara Municipal torna-se, assim, a base local da democracia.

A Constituição de 1988, no campo das políticas públicas, introduziu profundas mudanças em relação aos períodos anteriores, tais como: descentralização político-administrativa; democratização da gestão pública; o controle social; o financiamento público para as políticas; organização de serviços sistemáticos e fundamentados nas necessidades sociais; universalidade e integralidade. Cada uma dessas diretrizes contrapõe-se frontalmente ao desenho até então vigente das políticas, em que havia forte centralização na esfera Federal, baixo controle da sociedade sobre as ações do poder público, focalização e fragmentação dos serviços e programas.

O ente municipal passou, então, a ter um papel de protagonista, uma vez que é no âmbito do município que o cidadão vive. É nessa esfera da cidadania que é possível tomar as decisões mais acertadas a partir do criterioso conhecimento da realidade local. Porém, o fato de serem transferidas as responsabilidades aos municípios não implica, necessariamente, maior democratização. Faz-se necessária uma ativa participação da sociedade civil, através dos espaços que para isso vêm sendo instituídos.

Assim como visto anteriormente, mais atentamente no primeiro capítulo deste trabalho, a participação política se faz absolutamente necessária para a concretização de uma verdadeira democracia, pois o ideal democrático supõe cidadãos atentos à situação da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos e dos principais problemas sociais, capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas e fortemente interessados em formas diretas ou indiretas de participação.

Como foi mostrado neste estudo, a Câmara Municipal de Porto Alegre, através de suas Comissões Permanentes, abre à população local um campo de discussão bastante importante para a concretização de políticas públicas orientadas, focalizadas nos reais problemas enfrentados pela comunidade do município.

Sendo o tema que se sobressai entre os demais apresentados nas pautas das Comissões Permanentes da Câmara de Porto Alegre, a habitação se apresenta como uma problemática social bastante significativa na sociedade de nosso município. Através de dados apresentados durante o trabalho, mostrando o acelerado crescimento populacional urbano, o número aproximado de comunidades porto-alegrenses que vivem, atualmente, em condições irregulares de moradia e a grande quantidade de comunidades que tem procurado a Câmara de Vereadores nos últimos anos para tentar equacionar seus problemas de moradia, foi demonstrada a problemática e a relevância do tema em nosso contexto atual.

Através de uma análise dos trabalhos realizados pela Comissão de Urbanização, Transportes e Habitação da Câmara Municipal de Porto Alegre, demonstrou-se a importância desse espaço de abertura que a Câmara oferece às comunidades da cidade. Demonstrou-se, através deste estudo, também, um papel exercido pelo Legislativo Municipal que poucos cidadãos conhecem. Grande parte da sociedade vê a atividade do Legislativo somente através daquela que é realizada em Plenário, muitas vezes não fazendo idéia das demais atividades que esse Poder desempenha e é capaz de executar junto às comunidades.

O papel de intermediação que a CUTHAB realiza, colocando demandantes e executores frente a frente e sinalizando metas e prazos a serem seguidos, faz dessa Comissão um aliado fundamental no processo de tomadas de decisões e soluções acerca dos problemas de habitação vividos pelos cidadãos do município. Não tendo o papel de executar ações, assim como os próprios Vereadores salientam durante as reuniões, mas sim de orientar os trabalhos e sugerir possibilidades, a CUTHAB, em suas reuniões, busca encaminhar soluções através da atribuição de tarefas aos órgãos competentes e de pressão realizada junto a esses órgãos para que ações sejam efetivamente executadas.

Não é fácil a tarefa de coordenar os trabalhos de diversos órgãos quanto aos problemas habitacionais complexos que são, na Comissão, apresentados. Grande parte

dos casos intermediados pela CUTHAB perduram durante um longo tempo até se atingir uma solução definitiva. Casos de ocupações irregulares, dentre as demais demandas, são os mais complexos, como o exemplo apresentado da comunidade da Atílio Superti, pois o Poder Executivo exige uma forte burocracia e enfrenta uma série de dificuldades (busca de novas áreas para as comunidades, reconhecimento das pessoas que realmente são da comunidade e não oportunistas em busca de um imóvel para ter como meio de favorecimentos econômicos, recursos orçamentários para a execução dos projetos) que acabam por atrasar o andamento dos processos.

Apesar da dificuldade de se obter imediatas soluções para a maioria dos casos, o que pode, em primeira impressão, causar a noção de que a Comissão Permanente não é significativa no andamento dos processos e no encaminhamento de soluções, a CUTHAB exerce um papel fundamental que é dar encaminhamentos a situações que, muitas vezes, o Poder Executivo sequer tinha conhecimento. Mesmo apesar da falta de agilidade, na maioria dos casos, pelos órgãos competentes, na resolução das problemáticas habitacionais, as próprias comunidades encaram de forma bastante positiva a atuação exercida pela CUTHAB no sentido de possibilitar um diálogo entre a Sociedade e o Poder Público, sendo que dessa forma, durante as reuniões da Comissão, os cidadãos possam fazer suas reivindicações e cobranças quanto ao solucionamento das questões diretamente aos entes responsáveis e que, a partir daí, acordos sejam firmados e dados os devidos encaminhamentos.

Como a maioria dos casos depende da atuação de mais do que somente um órgão do Poder Executivo, as reuniões da CUTHAB se fazem fundamentais na medida em que elas unem, em uma mesma mesa de trabalho, todos os agentes envolvidos no processo e, assim, é possível estabelecer um processo organizado de tomada de ações, em que os próprios órgãos têm a possibilidade de dialogar entre si e de organizar sistematicamente os trabalhos.

Viu-se, também, que apesar de a Câmara de Vereadores ser uma Casa política, na qual disputas políticas e ideológicas são a quase todo momento travadas, as reuniões da CUTHAB não são espaços abertos para que isso se sobressaia. As reuniões dessa Comissão são bons espaços de visibilidade para o parlamentar, nos quais se fazem presentes bastantes pessoas da comunidade do município, oportunidade na qual o político tem a chance de cativar o público para futuros ganhos

eleitorais. Nesse tipo de reunião os vereadores acabam se manifestando ideologicamente, criticando o Executivo, quando de sua oposição, ou elogiando-o, quando de sua mesma posição político-partidária. Porém, as disputas políticas acabam por ficar em segundo plano nessas reuniões, que são espaços nos quais é necessário que consensos sejam realizados da forma mais ágil possível, sem grandes discussões ou polêmicas. As reuniões da CUTHAB, pela natureza da finalidade de seus trabalhos, tem de se prestar como campos de consensos, e não de disputas.

A análise desse trabalho realizado pela CUTHAB, em favor de encaminhamentos para resoluções aos problemas habitacionais dos cidadãos de nosso Município, mostra o contato que a Câmara de Vereadores pode manter junto à população, importante fator para o desenvolvimento de uma democracia mais transparente.

O contato permanente dos Vereadores, individualmente ou pelas Comissões da Câmara, com as diferentes entidades que aglutinam os interesses locais, constitui forma válida e necessária de promover a participação popular no Governo do Município e de aumentar a representatividade das decisões das Câmaras Municipais. (MELLO, 1981, p.7)

O Poder Legislativo apresenta-se, então, mais do que um mero fabricante de leis, as quais, em nosso país, grande parte da população desconhece. O descrédito que o Legislativo vem sofrendo atualmente por parte da sociedade se dá, em grande medida, pelo próprio desconhecimento da população da complexidade de competências que cabem a esse Poder.

O Poder Legislativo Municipal é a esfera do Governo que mais próxima se encontra do cidadão. E é através do Governo no âmbito do Município que os cidadãos têm as esferas mais reais e vivenciados do cotidiano administradas. Cabe, então, ressaltar e apresentar, como neste trabalho foi proposto, os trabalhos desempenhados pelo Legislativo Municipal e os espaços que ele coloca à disposição da sociedade para uma boa administração e para o desenvolvimento da Cidade, a fim de que se perceba a importância social e política que possui esse Poder.

## REFERÊNCIAS

- BAUMANN, Fabiane. **Moradia e Propriedade: Um estudo sobre as percepções de moradores e formuladores de políticas de habitação**. 2002. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 5. ed. Brasília: EDUnB, 2000.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- CAMARAPOA. Desenvolvido pela Câmara Municipal de Porto Alegre. Apresenta informações gerais sobre a instituição. Disponível em: <<http://www.camarapoa.rs.gov.br>>.
- COUTO, Cláudio G. Negociação, Decisão e Governo: Padrões Interativos na Relação Executivo-Legislativo e o Caso Paulistano. In: ANDRADE, Régis de C. **Processo de Governo no Município e no Estado**. São Paulo: Edusp, 1998. p. 41-72.
- DALMORO, Elton. A democracia participativa no espaço do poder local: a experiência da Administração Popular de Paim Filho. In: ANDRADE, Jair; PIES, Marcelino. **Gestão, democracia e governabilidade: diálogos a partir de experiências**. Passo Fundo: IMED, 2006. p. 95-108.
- HIRSCHMAN, Albert. **Saída, Voz e Lealdade: reações ao declínio de firmas, organizações e estados**. São Paulo: Perspectiva, 1973.
- KUNZLER, Caroline M. **O Cotidiano da Câmara Municipal de Porto Alegre: Uma análise com base na teoria sistêmica de Niklas Luhmann**. 2002. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas/Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. Concentração de poderes: a atividade das comissões permanentes do Senado brasileiro na década de 90. In: **Congresso de Latinoamericanistas de Ciência Política**, 1., 2002, Salamanca. Paper... Salamanca, 2002. 34 p.
- MAIA, Ulisses. **O Vereador e a Prática Parlamentar**. Curitiba: Juruá, 2001.
- MELLO, Diogo L. **O Papel do Vereador e a Câmara Municipal**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1981.
- MÜLLER, Gustavo. **Existem Lógicas no Recrutamento para as Comissões? Um estudo comparado do recrutamento para as comissões permanentes da Câmara dos Deputados entre as legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999**. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

PORTO ALEGRE. Resolução n. 1.178, de 16 de julho de 1992. **Regimento da Câmara Municipal de Porto Alegre.**

SANT'ANA, Maria H. **Vila Cai-Cai: A Lógica da Habitação Reciclável:** Estudo da Organização do Espaço e do Tempo em Uma Vila em Remoção em Porto Alegre – RS. 1997. Relatório Técnico (Mestrado em Antropologia Social) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

SENADO FEDERAL. Desenvolvido pelo Senado Federal. Apresenta informações gerais sobre a instituição. Disponível em : <<http://www.senado.gov.br/sf/>>

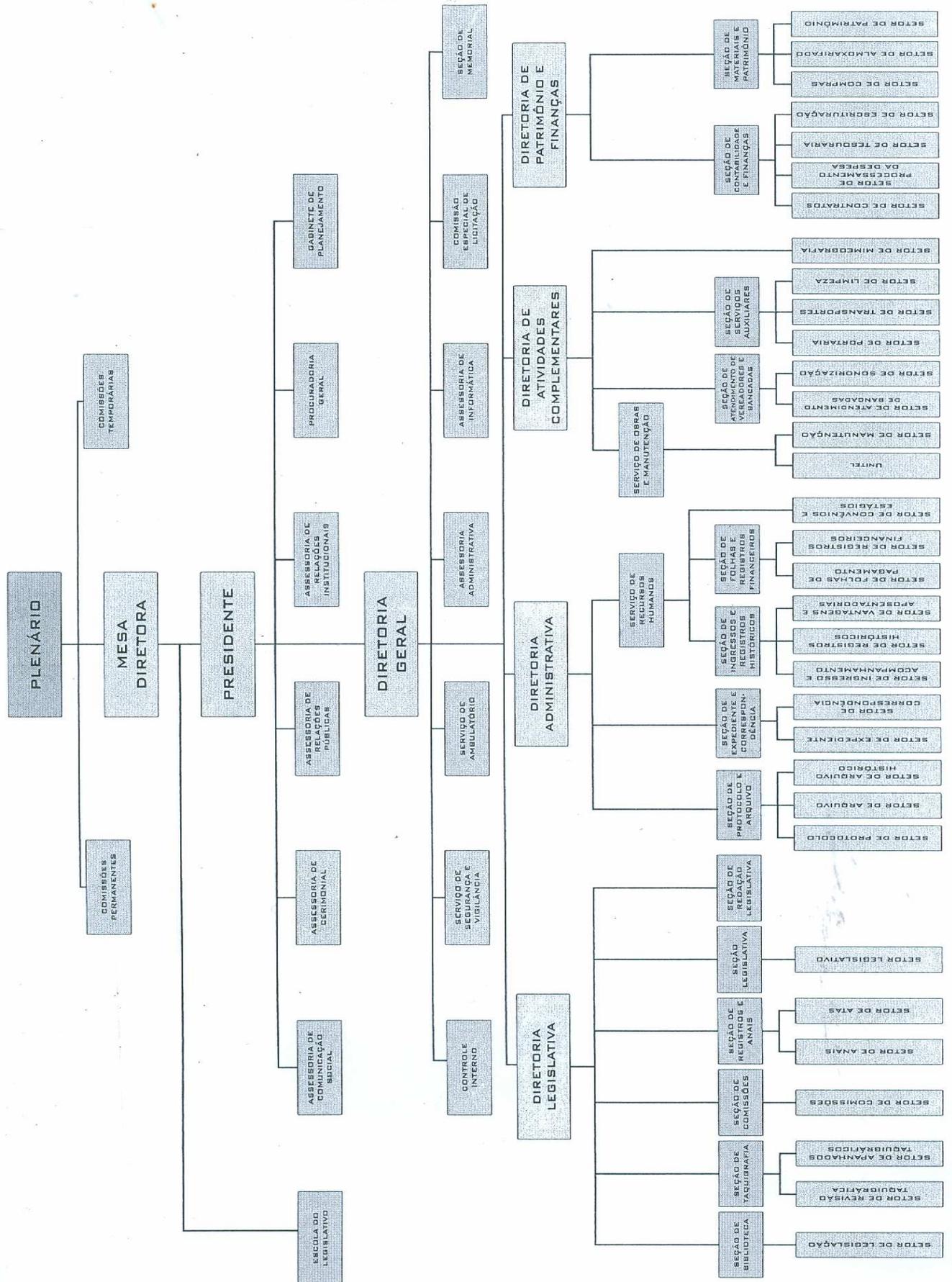
SGARBOSSA, Marcelo. **A atuação da CUTHAB como mediadora do conflito da Ocupação Atílio Superti.** 2005. Tese (Mestrado em Análise de Políticas Públicas) – Universidade de Turim, Itália.

TEJADAS, Sílvia; VIDAL, Maria Regina B. Direitos Humanos e Políticas Públicas: os desafios da garantia de direitos. In: ANDRADE, Jair; PIES, Marcelino. **Gestão, democracia e governabilidade:** diálogos a partir de experiências. Passo Fundo: IMED, 2006. p. 111-136.

ZANELLA, Anacleto; ONHATE, Joselito. Legislativo Municipal: limites e possibilidades da ação parlamentar. In: ANDRADE, Jair; PIES, Marcelino. **Gestão, democracia e governabilidade:** diálogos a partir de experiências. Passo Fundo: IMED, 2006. p. 75-93.

# ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

## ANEXO A – Estrutura organizacional da CMPA



## ANEXO B – Sala de reuniões da CUTHAB



Mesa de negociações. Reunião de 04.11.2008. Comunidade Chácara dos Pinheiros.

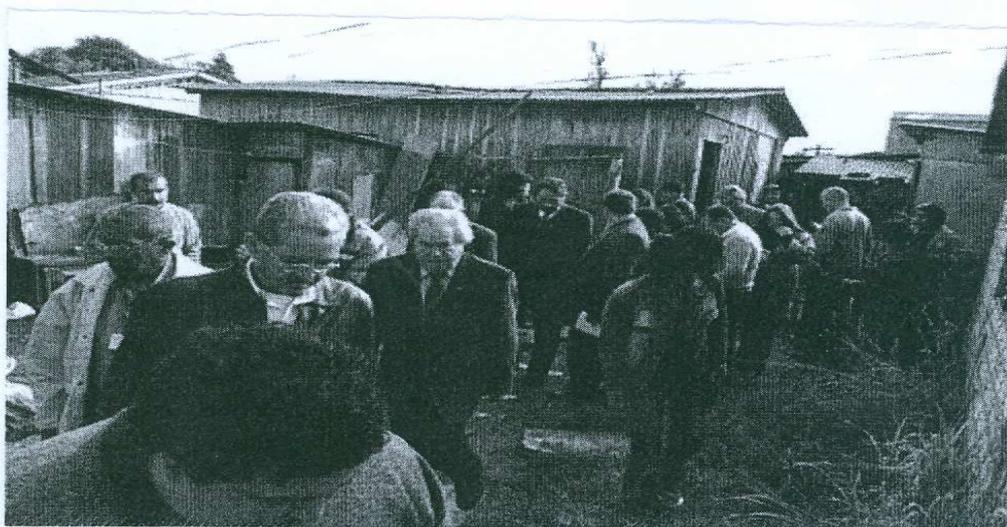


Reunião de 02.09.2008. Comunidade do Conjunto Habitacional Idelfonso Albuquerque.

**ANEXO C – Reuniões em forma de visitas às comunidades**



CUTHAB visita Vila Operária em 06.06.2007.



CUTHAB visita Vila Operária em 06.06.2007.

## APÊNDICE A – Quadro de comunidades atendidas pela CUTHAB na XIV Legislatura

<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Atílio Superti</b> - ocupação - reassentamento	<b>Atílio Superti</b>	<b>Atílio Superti</b>	<b>Atílio Superti</b>
<b>Ampliação Aeroporto</b> - reassentamento	<b>Ampliação Aeroporto</b>	Jardim Guanabara - obras paradas	Rua Tamandaré - reassentamento
<b>Jardim Vitória da Conquista</b> - ocupação - reintegração de posse	<b>Jardim Vitória da Conquista</b>	Rua Estrela - alagamentos/ desabamentos - área de risco	Prédio Rua Mal Floriano Peixoto - ocupação - reintegração
<b>Vila Anita</b> - ocupação - reintegração de posse	<b>Vila Anita</b>	Vila Operária – AJ Renner - alagamentos	Vila Davi Canabarro - regularização - área verde
<b>Unidão</b> - reassentamento	<b>Unidão</b>	Jardim dos Coqueiros - alagamentos	Vale do Solaris - infra-estrutura
<b>Residencial Vitória</b> - ocupação - negociação com proprietário	Protásio Alves - ocupação	Morada da Colina - ocupação - negociação com proprietário	<b>Residencial Vitória</b>
<b>Túnel Verde</b> - regularização - ocupação - reintegração	Loteamento Campo Novo - regularização - infra-estrutura	Vila Jardim - regularização - infra-estrutura	<b>Túnel Verde</b>
Parque dos Maias - ocupação - negociação com proprietário	Mariante - regularização	<b>Jardim Ipê – Idelfonso Albuquerque</b> - ocupação	<b>Jardim Ipê</b>
Riacho Doce - ocupação - reintegração de posse		<b>Granja Kaiser</b> - ocupação - reintegração	<b>Granja Kaiser</b>
Edwino Dewis - ocupação - reintegração de posse		Porto Seco - ocupação - reintegração	Vila Arroio Foz Cavahada - reassentamento
Residencial Dom Pedro - ocupação - regularização e infra-estrutura			Condomínio Terra Nostra - regularização
Jardim Leopoldina II - contratos com DEMHAB			Chácara dos Pinheiros - ocupação
Morada do Sol - ocupação - reintegração de posse			Ilha Grande dos Marinheiros - ocupação/reintegração
Vila Amazônia, Jardim da Amizade, D. Pedro, Santa Fé, Morada do Sol - ocupação			Vila Santa Filomena - infra-estrutura
Chácara da Fumaça - regularização - infra-estrutura			Tio Zeca e Areia - desapropriação
Santa Mônica - ocupação			

Continuação - Quadro de comunidades atendidas pela CUTHAB na XIV Legislatura

<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Vila dos Ferroviários - regularização			
Loteamento Costa e Silva - ocupação - reintegração			
Eduardo Prado - ocupação - reintegração			
Vila Hípica – Centro Administrativo - reassentamento			
Quilombo da Família Silva - reintegração			
PIEC (mais de 6 comunidades) - mudança no PIEC - infra-estrutura			
Vila da Conquista - ocupação - reintegração			
Recanto da Lagoa - regularização			