

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE GEOCIÊNCIAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**PARTICIPAÇÃO POPULAR E POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL:  
SANTA MARIA, RS**

Mestranda  
**Alessandra do Carmo Pinheiro**

Orientador  
**Prof. Dr. Elson Manoel Pereira**

Florianópolis, novembro de 2004

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE GEOCIÊNCIAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**PARTICIPAÇÃO POPULAR E POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL:  
SANTA MARIA, RS**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Geografia, área de concentração Desenvolvimento Regional e Urbano.

**Alessandra do Carmo Pinheiro**

Orientador: **Prof. Dr. Elson M. Pereira**

Florianópolis, novembro de 2004

*“É uma cidade igual a um sonho:  
tudo que pode ser imaginado  
pode ser sonhado,  
mas mesmo o mais inesperado  
dos sonhos é um quebra-cabeça  
que esconde um desejo,  
ou então o seu oposto,  
um medo.*

*As cidades, como os sonhos,  
são construídas por desejos e medos,  
ainda que o fio condutor  
de seu discurso seja secreto,  
que as suas regras sejam absurdas,  
as suas perspectivas enganosas,  
e que todas as coisas escondam  
uma outra coisa.”*

**Ítalo Calvino**

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais por entender que mesmo longe eu estou perto...

À minha família e amigos de Juiz de Fora, pela torcida;

Ao Profº Dr. Elson Manoel Pereira orientador, não só pela fundamental contribuição teórica, mas também pela dedicação, compreensão, respeito e muitas alegrias;

Ao querido amigo e “guru” Adriano por estar presente no início desta jornada e por seguir compartilhando....

Ao amigo Ronald pelo incentivo e torcida,

Ao “grupo de terapia” do Mestrado/2002: Silvia, Marcelos, Gi, Fernando, Idelfonso, Fabi, Emerson, pelas trocas...

Aos amigos do Pronera-UFSC: Sônia Beltrame, Lucia, Leyli, Samuel, Willer, Paulinha, Simone e os professores da escolarização... + a turma nova... que me acolheram no projeto com tanto carinho;

Ao grupo de professores da 5ª fase do Curso de Pedagogia: Fátima, Ingrid, Thales, Joceli, Rejane, Patrícia e Eliane por terem proporcionado condições e segurança para o desenvolvimento do meu trabalho docente e discente; obrigada pelo convívio;

Aos amigos do Nipe: Elson, Luiz Fernando e Eliete, Samuel, Murad, Simone... e à Estela, sempre incentivando nossas atividades no Nipe;

Às amigas que dividiram muito mais que a casa e as contas... mas sonhos... alegria... tristezas... angustias.. amor... ansiedade... amizade...: Gabi, Na, Hellen, Gi,

Às amigas Cucas (Ka e Cla) que estão dividindo casa... sonhos... contas... alegria... tristezas... angustias.. amor... ansiedade... amizade...

As amigas de fé e choro: Na, Hellen, Ivana, Ka, Paulinha, Cla, Cláudia, Silvia, Kátia, Gi;

Às amigas Na e Gi por contribuírem na reta final com a leitura do texto com tanto carinho;

Aos amigos Sacis (Cesinha, Nuno e Rafa, Zeca) pelas discussões;

A família Janata, pelo carinho com me acolheram em Curitiba no período final de redação,

A família Ca ten Almeida, pelos almoços de família aos domingos;

A família Vasuita, pelo convívio;

Aos vizinhos Sr.Beto e D. Mocinha, pelo torcida e o carinho;

Aos amigos dos amigos dos amigos, que hoje são meus amigos: Adri, Roger, Luiz, Claudia, Caubi, Bruno,

A minha amiga Eliane e meninas (Gi, Pri e Taís), não só pelo carinho que me acolheram em sua casa no trabalho de campo e também pelas boas risadas...

Aos moradores das Áreas de ocupação irregular de Santa Maria, pelas informações concedidas e atenção dispensada;

Aos Companheiros do MNLN (Movimento Nacional de Luta pela Moradia), pelo convívio e trocas; em especial, ao Portela, Cris e Pati pelas intermináveis discussões;

## LISTA DE SIGLAS

ASCON – Associação Sindicato Construção Civil

BASM – Base Aérea de Santa Maria

BNH – Banco Nacional de Habitação

CEBs – Comunidades Eclesiais de Base

CODESMA - Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico de Santa Maria

COHAB-RS – Companhia Estadual de Habitação

COHAS – Conselho Municipal de Habitação e Saneamento

CONDEMA – Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Santa Maria

CONDUSMA – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Santa Maria

CORSAN – Companhia Riograndense de Saneamento

CREA – Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura

CSUs – Centro Sociais Urbanos

CUT – Central Única dos Trabalhadores

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

FEPAM – Fundo Estadual de Proteção Ambiental – Rio Grande do Sul

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBAMA – Instituto Brasileiro de Amparo ao Meio Ambiente

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBP – Instituto Brasileiro de Planejamento

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias

MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia

OAB-SM – Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Santa Maria

ONG – Organização Não - Governamental

OP – Orçamento Participativo

PD – Plano Diretor

PHAS – Programa de Habitação, Segurança e Saúde

PHM – Política Habitacional Municipal

PMSM – Prefeitura Municipal de Santa Maria

PROLURB – Programa de Lotes Urbanizados

RFFSA – Rede Ferroviária Federal

SEASM – Sociedade de Engenharia e Arquitetura – Seção Santa Maria

SEHAB-RS – Secretaria Especial de Habitação do Rio Grande do Sul

SEHRF-SM – Secretaria Extraordinária de Habitação e Regularização Fundiária de Santa Maria

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SINDIAGUA – Sindicato dos Trabalhadores da CORSAN

SINDUSCON-SM – Sindicato da Indústria da Construção e Imobiliário de Santa Maria

SMBES – Secretaria Municipal de Bem Estar Social

SMFi – Secretaria Municipal de Finanças

SMIC – Secretaria Municipal de Indústria e Comércio

SMOSU – Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos

SMVT – Secretaria Municipal de Viação e Transporte

STICM-SM – Sindicato trabalhadores da Indústria da construção civil e imobiliário de Santa Maria.

SUS – Sistema Único de Saúde

UAC – União das Associações Comunitárias

UFSM – Universidade Federal de Santa Maria

## SUMÁRIO

<b>Lista de Tabelas.....</b>	<b>vi</b>
<b>Lista de Quadros.....</b>	<b>vi</b>
<b>Lista de Figuras.....</b>	<b>vi</b>
<b>Lista de Siglas.....</b>	<b>vii</b>
<b>RESUMO.....</b>	<b>viii</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>ix</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>01</b>
<b>I SANTA MARIA: DA SEGREGAÇÃO ESPACIAL AO DÉFICIT HABITACIONAL.....</b>	<b>17</b>
1.1 Processo histórico de ocupação.....	17
1.2 A questão habitacional em Santa Maria.....	20
1.2.1 Instrumentos de política de desenvolvimento urbano e habitacional.....	27
1.4 A constituição do déficit habitacional em Santa Maria.....	31
<b>II O PAPEL DO ESTADO NA “RESOLUÇÃO” DO DÉFICIT HABITACIONAL – TECNOCRATISMO E GOVERNANÇA.....</b>	<b>46</b>
2.1 Política Pública Habitacional.....	46
2.2 A Demandas sociais e políticas públicas.....	53
2.3 A questão fundiária e a política habitacional.....	55
<b>III A CONSTRUÇÃO DA “PARTICIPAÇÃO” NA GESTÃO URBANA: INSTITUCIONALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO EFETIVA.....</b>	<b>59</b>
3.1 Antecedentes da participação institucionalizada.....	59
3.2 Experiência de participação institucionalizada – Conselhos Municipais.....	63
3.3 Metodologia utilizada na pesquisa.....	68
3.4 Conselhos: participação institucionalizada ou burocratização da participação?	78
3.5 Sob que condições os Conselhos Municipais são uma forma de Participação Popular?.....	100
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>105</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>109</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>118</b>

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Crescimento populacional do município de Santa Maria no período de 1950 a 2000.....	20
Tabela 2 Distribuição do total de conselhos municipais segundo as faixas de população (1).....	66

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Loteamentos e ocupações irregulares no município de Santa Maria, RS.....	22
Quadro 2 – Modelo de análise para a Participação Popular.....	71
Quadro 3 – Composição dos Conselhos Municipais de Santa Maria.....	83
Quadro 4 – Periodicidade das reuniões dos Conselhos Municipais de Santa Maria.....	86
Quadro 5 – Presença e intervenção por entidades nas reuniões COHAS.....	87
Quadro 6 – Presença e intervenção por entidades nas reuniões COMDUSMA.....	91

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização do município de Santa Maria-RS	13
Figura 2 – Rua do Acampamento com Dr. Bozano	19
Figura 3 – Espacialização das Áreas de Ocupação Irregular em Santa Maria	23
Figura 4 – Fazenda Santa Marta	39
Figura 5 – Fazenda Santa Marta	40
Figura 6 – Assembléia de eleição de conselheiros para o Conselho Popular da Santa Marta	41
Figura 7 – Módulos Sanitários – vila Aparício de Moraes – Camobi.	44

## RESUMO

A pesquisa busca analisar o nível da participação efetiva dos conselheiros na formulação e gestão de política pública de moradia de interesse social nos Conselhos Municipais de Habitação, Desenvolvimento Urbano, Defesa do Meio Ambiente e do Orçamento Participativo no município de Santa Maria, RS. Para tanto, utilizamos a proposta de “*escala de avaliação da participação*” que Souza (2002) inspirou de Sherry Arnstein (1969) que consiste em 8 categorias, que vão da coerção a delegação de poder por parte do Estado. Para obtenção do nível de participação nos Conselhos, adotamos alguns indicadores que a caracterizam na dimensão institucional, decisória, de representação e de qualificação. Buscamos realizar uma análise da problemática habitacional no município de Santa Maria, no período de 1970 a 2000, utilizando como fonte histórica o jornal local “A Razão”. Bem como uma descrição analítica das principais intervenções do Estado em política pública habitacional em âmbito federal e estadual, principalmente a partir da criação do Banco Nacional de Habitação – BNH (1964). E ainda, realizar uma sucinta contextualização dos antecedentes da participação institucionalizada anterior a constituição de 1988. Observamos que mesmo com alguns avanços, a participação popular nos Conselhos analisados não tem sido capaz de exercer o controle social sobre as políticas públicas. Embora estes conselhos sejam paritários, as lideranças populares não estão preparadas para questionar decisões ou disputar alternativas de políticas públicas com os representantes do Governo.

Palavras chave: Participação Popular; política pública de habitação de interesse social; Conselhos Municipais.

## INTRODUÇÃO

(...) é ele, o espaço da casa, que mantém o homem erguido através de todas as tempestades do céu e da vida e acima de tudo lhe permite entregar-se aos sonhos da fantasia.  
(Lima, 89)

A motivação acadêmica pela temática “Política de habitação e Participação Popular”, junto à opção por tal área de estudo, iniciou-se com a participação no Projeto de Extensão intitulado *Reorganização Espacial e Regularização Fundiária da Fazenda Santa Marta – Santa Maria, RS*<sup>1</sup>. Tendo sido uma parceria entre a Universidade Federal de Santa Maria – UFSM –, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul e a Prefeitura Municipal de Santa Maria, durante os dois últimos anos cursados na UFSM, no departamento de Geografia. Tal projeto possibilitou a aproximação com o “Movimento Nacional de Luta pela Moradia” – MNLM – tendo, posteriormente, instigado à compreensão da “cidade clandestina”, apresentada a mim através deste contato. Assim foi realizada uma monografia de final de curso, intitulada *Levantamento e análise do processo de ocupação irregular do solo urbano nos últimos 30 anos em Santa Maria-RS (1970-2000)*<sup>2</sup>.

Porém, ao longo do desenvolvimento do trabalho, com a necessidade de compreender as origens de tantas inquietações e, de fato, qual o verdadeiro interesse pelo tema, desvelou-se não somente a história da urbanização brasileira e das famílias constituídas às margens das políticas públicas, mas também algo tão comum e “desconhecido” por mim: minha própria história. Assim, numa longa conversa com meus pais, acabei redescobrimo o que eu já conhecia, agora com a possibilidade da análise acadêmica, consegui compreender detalhes, sentidos,

---

<sup>1</sup> FIGUEIRÓ, A. S. et all (2001). **Diagnóstico sócio-econômico da população residente na Fazenda Santa Marta - Santa Maria-RS**. (Relatório final de pesquisa). Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria.

<sup>2</sup> PINHEIRO, A. C. do (2002). *Levantamento e análise do processo de ocupação irregular do solo urbano nos últimos 30 anos em Santa Maria-RS (1970 a 2000)*. Trabalho de Graduação (Geografia). Santa Maria:UFSM.

sentimentos de minha infância e estrutura familiar. Então, mais madura talvez, consegui entender questões que eram confusas, desde a formação pessoal, acadêmica, militante e cidadã.

No início da década de 70, quando moravam na zona rural de Rio Pomba, uma cidadezinha a 100 km de Juiz de Fora, MG, meus pais não tinham “seu pedaço” de terra. Viviam na propriedade dos meus avós maternos e meu pai trabalhava com o meu avô paterno, que por sua vez tinha mais 11 filhos. O resultado desta situação, numa pequena propriedade em que os filhos foram constituindo suas famílias, contudo, não dava mais para a reprodução de todos. Assim, meus pais com 3 filhos – e eu ainda não era nascida – resolveram tentar a vida na cidade, rumando para Juiz de Fora. Reconheci, então, que parte deste passado explorado nos livros e textos acadêmicos, era comum a minha própria família, que eu ainda não havia percebido com tanta proximidade: o “êxodo rural”.

Tal tomada de decisão foi muito difícil a meus pais. As incertezas eram muitas, porém a permanência impossibilitava a vida naquele lugar. Reuniram alguns pertences, um pouco de dinheiro, roupas, um saco de arroz e outro de feijão, uma lata de gordura com carne de porco, as tábuas que foram utilizadas para construir o pequeno barraco (onde nasci), e muita... muita esperança numa vida nova.

Com o dinheiro que havia trazido, meu pai comprou o lote num morro sem qualquer infra-estrutura e, naquele momento, surgiram os primeiro moradores do local. As dificuldades? Imensas: sem água, luz, ruas... Mas a pior delas foi ter comprado o lote de um “grileiro”, que tinha vendido o mesmo para mais duas pessoas. Em consequência disso, meu pai teve que pagar duas vezes para regularizar o terreno.

E o trabalho? De tradição agricultora, quando chegou na cidade meu pai deparou-se com a desqualificação profissional para a vida urbana. Primeiramente,

foi trabalhar como servente de pedreiro, vindo mais tarde se tornar um excelente pedreiro.

Em meio à adaptação a vida na cidade, veio a luta pelas melhorias no bairro. Conseguiu, entretanto, reunir novos moradores que chegavam a cada dia e, com seu carisma e experiência de pedreiro, nos finais de semana, em sistema de mutirão. Assim a primeira conquista foi a água, depois a luz, as ruas... Hoje, meus pais continuam morando no mesmo local e, como diz o pai: “hoje, após trinta anos de luta, minha casa está ‘arrematada’, tenho asfalto na rua e ônibus na porta”.

Ouvi muitas histórias como essa, ao longo dos trabalhos acadêmicos como pesquisadora em geografia, por isso, para mim a casa se constitui num espaço muito além do abrigo.

\*\*\*\*\*

Durante muito tempo os planejamentos e as políticas urbanas foram elaborados e discutidos em gabinetes, modelos centralizadores e tecnocráticos. Hoje, estamos construindo algo novo ao pensar os planejamentos das cidades, não mais como um modelo pronto, mas um processo contínuo de luta por novas conquistas sociais, por novos direitos de cidadania, na qual a moradia está no centro da política urbana (Maricato, 2001). Esta realidade apresenta para o campo democrático e popular a necessidade de uma atuação propositiva, que inclui os movimentos populares, sindicais, os parlamentares, os partidos políticos, as ONGs, negociando e elaborando políticas alternativas àquelas que estão sendo elaboradas a partir do Estado.

Embora a questão da moradia fosse reconhecida como um problema do Estado, interesses contraditórios presentes nos governos, contribuíram para a

formação e manutenção do déficit habitacional. No período de 1940-1960, o órgão federal centralizador e destinado a promover habitação social foi a Fundação Casa Popular, e também os programas habitacionais voltados a categorias corporativas (Institutos de Pensões - IAPI, IAPC, IAPM). Em agosto de 1964 o Governo Federal cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e o Sistema Financeiro de Habitação, ficando a cargo da União a produção, a distribuição e comercialização de habitações em grande escala. Além disso, também lhe cabia a definição das linhas de créditos e das regras de participação dos recursos públicos. Durante a sua vigência, de 1964 a 1986, o BNH caracteriza-se como órgão centralizador das políticas habitacionais, atuando como agente promotor de captação e gestão de recursos, bem como definidor de programas e prioridades. No entanto, não mais do que 20% dos financiamentos concedidos destinam-se à população de baixa renda (Maricato, 2001).

A produção da maioria das habitações ocupadas pelas faixas da população de baixa renda, até este momento, tem ocorrido através da iniciativa direta dos próprios usuários. Particularmente as famílias com renda mensal inferior a três salários mínimos, via de regra, têm acesso a moradias precárias através da produção espontânea, auto construção, ou de programas especiais nos quais está presente algum tipo de subsídio oficial, utilizando-se em ambos os casos, as chamadas habitações evolutivas, na qual o usuário encarrega-se de finalizar a moradia de acordo com suas possibilidades financeiras. Muitas vezes as áreas utilizadas são “impróprias” do ponto de vista ambiental (como encosta íngreme e várzea inundável, mananciais, etc.).

Portanto, quando falamos em Moradia Popular estamos nos referindo a políticas e ações do poder público para assegurar a esse segmento acesso a moradias adequadas, direito assegurado na Constituição Federal de 1988 e reafirmado em muitas Leis Orgânicas Municipais. Para isso, é necessária a desvinculação com a lógica do mercado que em geral ignora as necessidades

dessa população excluída e também que o poder público priorize ações que garanta o acesso aos financiamentos e subsídios.

Entendemos que o conceito de Moradia Popular vai além da unidade habitacional, incluímos o acesso aos bens e serviços urbanos de tal maneira a assegurar condições de vida saudáveis e dignas, garantindo o exercício da cidadania. Sem esse pressuposto, a moradia fica resumida à garantia de um teto para que essa população possa se reproduzir, mantendo, no entanto, as mesmas condições de exclusão e miséria em que se encontram.

Estudo realizado pela Fundação João Pinheiro, divulgado em 2001, estimou o déficit habitacional brasileiro em 5,3 milhões de habitações para o ano de 2000. Nesse número estão incluídos os domicílios improvisados, as habitações rústicas e a coabitação familiar, representando o chamado déficit quantitativo. Portanto, ele reflete a necessidade de construção de novas moradias para solucionar o problema acumulado. Esse déficit está concentrado na população de baixa renda, o que o torna um grave problema social. Esse estudo apontou que do déficit urbano em 2000, cerca de 83% era relativo a famílias com renda de até 3 salários mínimos.

Segundo a mesma pesquisa, em 2000 existiam outros 10,3 milhões de habitações em condições precárias de infra-estrutura. O processo de formação e manutenção do déficit habitacional brasileiro deve ser compreendido como resultado de dois componentes: a) a incapacidade do sistema brasileiro de financiamento habitacional dar vazão à demanda, gerando a poupança compatível à necessidade de crédito; b) a insuficiência de renda de parcela expressiva da população (Fundação João Pinheiro, 2001).

Partindo do pressuposto de que os modelos centralizadores e tecnocráticos de elaborar e executar política habitacional não conseguiram atender a crescente demanda, principalmente na faixa salarial até três salários,

buscamos analisar de que forma o processo participativo tem contribuído para uma nova alternativa para formulação e execução de políticas públicas de habitação de interesse social.

A temática da institucionalização da participação não é nova, a partir da crise do regime autoritário, do modelo tecnocrático de planejamento, e com ressurgimento dos movimentos sociais no final da década de setenta, assistimos a abertura dos canais de participação e a mobilização destes movimentos para a sua institucionalização.

No entanto, a partir do final da década de oitenta, houve uma generalização do discurso da “participação”. Os mais diversos atores sociais, tanto na sociedade como no Estado, reivindicam e apóiam a “participação popular”, a democracia participativa, o controle social sobre o Estado e a realização de parcerias entre o Estado e a sociedade civil. Para Carvalho, (2000), estes conceitos têm construção histórica diferente:

“Participação”, democracia, controle social, parceria, não são, porém, conceitos com igual significado para os diversos atores e têm, para cada um deles, uma construção histórica diferente. Pode-se dizer, que a participação democrática nas decisões e ações que definem os destinos da sociedade brasileira tem sido duramente conquistada por esta mesma sociedade, de um Estado tradicionalmente privatista, que mantém relações corporativas com grupos privilegiados (p.19).

Neste contexto, emerge e legitima-se na sociedade brasileira a proposta de reforma social, cujo centro é a instauração de um sistema de proteção social universalista e redistributivo. Um dos seus principais eixos é o projeto de Reforma Urbana, elaborado a partir de um conjunto de forças, que parte da concepção do espaço urbano como arena de conflitos e interesses diferenciados que por sua vez encontram-se em luta pela apropriação de benefícios em termos de rendas e ganhos gerados pela ocupação do solo urbano.

O Projeto de Reforma Urbana nasce da articulação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana na conjuntura das várias Constituintes no país, que se inicia nos anos 85/86, cuja proposta de luta se constitui na maior justiça social no acesso dos cidadãos às cidades, desta forma, tem como objetivo central a instituição de uma nova concepção de política pública (Ribeiro, 1994):

- a) a instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de exercício da cidadania e aumentar a eficácia da ação governamental;
- b) fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos de política fundiária que garantam o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização.
- c) Inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça as necessidades coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social (p. 231).

A proposta do Movimento Nacional de Reforma Urbana centrou-se principalmente em termos da definição de uma nova esfera de direitos - os direitos urbanos, diretamente ligados ao papel do Estado na garantia da reprodução social, e na defesa de uma nova concepção de democracia, pautada na participação popular na gestão da cidade. Esses princípios envolviam ainda, necessariamente, uma maior regulação da ação dos capitais privados no urbano, o que se expressa principalmente através da idéia de limitação ao direito de propriedade. Cabe ressaltar que neste trabalho a questão do acesso a terra urbana não será aprofundado, sendo o enfoque principal de análise a questão da participação popular na constituição de política pública de moradia de interesse social.

A partir desta luta empreendida pelo MNRU e posteriormente com aprovação do Estatuto da Cidade<sup>3</sup> tem-se buscado implementar a mudança do paradigma do planejamento urbano passando do modelo tecnocrática-centralizador para o participativo, no qual a questão habitacional passa a ser o centro da política urbana (Maricato, 2001). A geografia se inscreve neste cenário,

tendo como objeto de estudo a organização sócio-espacial, uma vez que, a partir dessa “nova” forma de planejar a cidade o foco principal é a participação de seus protagonistas.

Uma das tarefas ao se lidar com o planejamento e a gestão urbanos como pesquisa social aplicada, apontada por Souza, 2002, é integrar a reflexão sobre aquilo que deve ser a finalidade do planejamento e da gestão - o desenvolvimento urbano, ou a mudança social positiva da e na cidade com as reflexões a respeito do desenvolvimento sócio-espacial. Neste sentido, cabe a geografia fazer uma articulação teórico-conceitual a propósito das análises desse novo modo de pensar a cidade.

O ideário da Reforma Urbana representou o início de uma nova etapa, marcada de luta pela institucionalização de mecanismos e instrumentos de participação e pelo início de sua implementação nos governos municipais de caráter democrático e popular. Paralelamente, iniciou-se um processo de criação de conselhos em todas as esferas do Executivo. O fortalecimento da participação política nos níveis estadual e municipal, durante os anos 90, acontece numa conjuntura marcada por: redução dos recursos para as políticas urbanas, déficit público, endividamento dos governos.

A noção de gestão democrática da cidade, enfoque central do projeto de reforma urbana e que exerceu forte influência na reconstrução institucional dos municípios, foi concebida como instrumento de fortalecimento da cidadania, pela qual a política pública seria re-orientada em direção aos interesses dos excluídos. Essas questões necessitam ser repensadas, uma vez que, a participação popular deve ser re-conceituada na perspectiva do conceito de “governança”, que Ribeiro (1994), define por:

[governança] sistema local de decisões fundadas em relações de parceira, acordo, negociação, cooperação entre os diversos sujeitos

---

<sup>3</sup> Estatuto da Cidade – Lei 10.257 que regulamenta o capítulo de política urbana (artigos 182 e 183) da Constituição Federal de 1988, aprovada em julho de 2001.

que compõem a cena política local, que permita a regulação coletiva dos interesses particulares. Dois são os princípios da “governança” local:

- 1) identificação das forças sociais locais existentes na cidade e os seus respectivos interesses;
- 2) construção de um pacto territorial em torno de três eixos: a inserção da economia local no novo modelo de desenvolvimento gerado pela reestruturação e globalização das economias regionais e nacionais, a garantia dos direitos urbanos que assegurem um padrão mínimo de qualidade de vida, definido pelas condições habitacionais, urbanas e ambientais, e a reforma da máquina administrativa local visando dotá-la das condições de eficiência e eficácia necessária ao papel do poder público na “governança” do município (p.258).

Foi a partir da Constituição de 1988, que se delineia uma nova institucionalidade que rompe com o paradigma centralizador e tecnocrático de gestão das políticas públicas, tendo como centro a descentralização das políticas sociais e a abertura de processos de participação da sociedade, conforme afirma Cymbalista (2001):

(...) quando, por meio de emendas populares e pressão sobre os parlamentares, grandes movimentos populares – dos quais faziam parte lideranças, ONGs, setores técnicos e instituições da sociedade civil – lograram incluir no novo texto constitucional instrumentos de democratização da política urbana e até mesmos mecanismos de participação direta como plebiscito, os projetos de lei de iniciativa popular, as plenárias e os conselhos gestores. (p. 6)

Os movimentos populares urbanos e especialmente o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU)<sup>4</sup> tiveram papel importante na formulação da Constituição de 1988 e propiciaram a inclusão do capítulo da Política Urbana, através de uma Emenda Popular.

O ideário municipalista na Constituição de 1988, gerou além de uma maior autonomia para os municípios, a abertura e a ampliação de espaços de participação social na gestão de políticas públicas. Por outro lado, o movimento dos governos neoliberais de desobrigar-se de encargos sociais gera uma

---

<sup>4</sup> FNRU foi criado em 1987 durante os debates da Assembléia Nacional constituinte. Ele é formado pelas entidades: FASE – Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional, AGB – Associação dos Geógrafos Brasileiros; POLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em

transferência de responsabilidade às instancias locais, ao mercado e à sociedade. Este é um tipo de Reforma do Estado fundado em concepções e ações que não privilegiam o fortalecimento da cidadania, que ao invés de direitos retorna aos favores e à caridade, que não produz políticas universais mas políticas compensatórias, verdadeiras “cestas básicas” de saúde, educação, previdência... para os mais pobres. Segundo Carvalho (2002), um exemplo disso são as políticas de descentralização:

(...) embora seja um princípio sempre defendido pelos setores democrático-populares, pois favorece o controle social nos espaços locais, temos assistido a processos de “descentralização” que representam esforços de “economia” de recursos, pela transferência de responsabilidades federais aos estados e municípios e que produzem o “encolhimento” das políticas sociais, reduzindo-as a políticas compensatórias voltadas apenas àqueles que não têm acesso aos serviços privados. Este tipo de descentralização, que não é acompanhado de descentralização de recursos, tem sido chamado, no Brasil, de “prefeiturização”, ao invés de uma verdadeira descentralização de poder, acompanhada de controle social (p.23).

O significado neoliberal de cidadania, democracia, descentralização, participação ou parceria conferida a inúmeros projetos governamentais não define de forma absoluta o seu alcance. A disputa de significado e de espaço é permanente e consegue, em muitos casos, uma reapropriação desses espaços na perspectiva de uma participação mais substantiva e inclusiva.

É preciso destacar nos governos uma falta de vontade e de cultura política que favoreça a partilha do poder, uma co-gestão das políticas públicas em que participem o Estado e a sociedade. A resistência ou a dificuldade de efetivamente repartir o poder com a sociedade devem-se, em alguns casos, a compromissos fisiológicos que beneficiam elites econômicas e à centralização que tradicionalmente regem as relações entre Estado e sociedade. Em outros casos, devem-se ao tecnicismo, que privilegia uma “otimização” de resultados, baseada

em avaliações técnicas, sobre o risco de partilhar decisões, submetendo-as a critérios sociais e políticos (Carvalho, 2002).

Com o objetivo de democratizar a gestão urbana, o Estatuto da Cidade instituiu vários instrumentos para garantir uma participação direta do cidadão nas decisões do Poder Público, como a iniciativa popular, o referendo, o plebiscito, as consultas e audiências públicas, os conselhos de gestão de políticas e serviços públicos.

A reforma institucional empreendida após 1988, começando com a Constituição Federal, passando pelas constituintes estaduais e desembocando nas Leis Orgânicas Municipais, deixou um saldo positivo na incorporação de temas como Meio Ambiente, criação de fóruns de participação popular e no esforço para definir o conteúdo da “função social da cidade”.

A criação dos Conselhos Municipais para a promoção e defesa dos direitos sociais é prevista na CF/88, quando, em seu artigo 194, refere que a formulação e o controle da política pública deve ocorrer através de um conjunto integrado de ações do poder público e da sociedade. A lei complementar que regulamenta os Conselhos Municipais diz que “O Município providenciará a infraestrutura necessária ao funcionamento dos Conselhos...”; portanto, é de responsabilidade do município dispor de uma infra-estrutura necessária para facilitar o acesso para os cidadãos, criando um espaço de resgate de direitos.

Partindo da hipótese que os Conselhos Municipais são canais de participação e interlocução entre a sociedade civil e o Estado, e da necessidade pública de moradia popular, uma vez que o modelo tecnocrata, não conseguiu atender a demanda de habitação, buscaremos nesta pesquisa compreender a relação entre a participação popular e constituição de política de habitação de interesse social nos Conselhos de Desenvolvimento Urbano - COMDUSMA,

Habitação - COHAS, Defesa do Meio Ambiente - CONDEMA e Orçamento Participativo - COP no Município de Santa Maria, RS

Como a maioria dos municípios de porte médio, Santa Maria insere-se no contexto brasileiro num acelerado processo de urbanização, na qual os problemas de infra-estrutura e serviços urbanos são intensificados pelos conflitos existentes na dinâmica da cidade. Localizada na região central do estado do Rio Grande do Sul (Figura 1), com estimativa de população para 2003 do IBGE de 254.640 habitantes, apresenta um déficit habitacional de 20 mil unidades e ainda um elevado número de famílias “alojadas” em áreas de risco, de acordo com a estimativa da SEHRF-SM (2001) - Secretaria Extraordinária de Habitação e Regularização Fundiária. A falta de alternativas de moradias populares e de lotes urbanizados a preços acessíveis, forçou a população de baixa renda (e na maioria dos casos, sem renda fixa), a ocupar ilegalmente espaços impróprios para assentamentos, como encostas íngremes, várzeas inundáveis, beira de arroios e sangas, áreas de proteção de mananciais, além de faixas de domínio de estradas e ferrovias.

Figura 1 – Localização do Município de Santa Maria no estado do Rio Grande do Sul.

A fim de iniciar a pesquisa na temática proposta, recorreremos a Quivy e Campenhoudt (1992); para esses autores a melhor maneira de iniciar uma investigação em ciências sociais consiste em elaborar uma pergunta de partida, um “fio condutor” (p.41). Complementando, Beaud (2000) afirma que: “Não há pesquisa sem questionamento. Não há questionamento rigoroso sem aparelho conceitual, sem reflexão teórica”. (p.12). Sendo assim, formulou-se a seguinte pergunta inicial de pesquisa:

- Qual o nível de participação que se verifica nos Conselhos Municipais, no processo de formulação e gestão política pública habitacional de Santa Maria, RS?

Neste sentido, temos como objetivo geral deste estudo de caso, *analisar o nível da participação efetiva dos conselheiros na formulação e gestão de política pública de moradia de interesse social nos Conselhos Municipais de Habitação, Desenvolvimento Urbano, Defesa do Meio Ambiente e do Orçamento Participativo no município de Santa Maria, RS.*

E como objetivos específicos:

- *propor uma metodologia para mensurar o nível de participação em Conselhos Municipais;*

- *analisar as condições para o funcionamento dos Conselhos Municipais, identificando os instrumentos necessários à participação efetiva dos conselheiros;*

- *verificar o grau de representatividade dos diferentes segmentos sociais nos Conselhos;*

- *averiguar o poder decisório nas deliberações de políticas públicas habitacionais dos Conselhos Municipais;*

Para tanto, utilizamos a proposta de “*escala de avaliação da participação*”<sup>5</sup> que Souza (2002) inspirou de Sherry Arnstein (1969) que consiste em 8 categorias, que vão da coerção a delegação de poder por parte do Estado, e ainda o referencial teórico disponível sobre temática: Participação popular e política de Habitação de interesse social. Para obtenção do nível de participação nos Conselhos, adotamos alguns indicadores que a caracterizam na dimensão institucional, decisória, de representação e de qualificação, conforme desenvolvido no capítulo 3.

Visando o desenvolvimento das questões levantadas, o trabalho foi organizado da seguinte forma:

No primeiro capítulo buscamos realizar uma análise da problemática habitacional no município de Santa Maria, no período de 1970 a 2000, utilizando como fonte histórica o jornal local “A Razão”, destacando ao longo do período citado, as reportagens referentes a política habitacional e a participação (mobilização) da população.

Em seguida, apresentamos no segundo capítulo uma descrição analítica das principais intervenções do Estado em política pública habitacional em âmbito federal e estadual, principalmente a partir da criação do Banco Nacional de Habitação – BNH (1964), destacando a ausência de uma política habitacional consistente e contínua após sua extinção no final da década de 80.

No desenvolvimento da nossa análise, buscamos no capítulo 3, realizar uma sucinta contextualização dos antecedentes da participação institucionalizada

---

<sup>5</sup> Escala de avaliação da participação abordada de forma detalhada na metodologia.

anterior a constituição de 1988, e num segundo momento apontamos as experiências que se colocam como participativas e verificar o nível de participação nos Conselhos selecionados analisando o nível jurídico-formal, de decisão, de representação e de qualificação. Neste capítulo apresentamos também, a metodologia utilizada na pesquisa.

## **I SANTA MARIA: DA SEGREGAÇÃO ESPACIAL AO DÉFICIT HABITACIONAL**

“De uma cidade, não aproveitamos as suas sete ou setenta e sete maravilhas,  
mas a respostas que dá às nossas perguntas.”  
(Ítalo Calvino, 1985)

Neste capítulo pretende-se abordar o processo histórico de ocupação urbana no município de Santa Maria, sob o enfoque do processo de segregação que originou um déficit habitacional de aproximadamente 20 mil unidades<sup>6</sup>

### **1.1 Processo histórico de ocupação**

O município de Santa Maria teve a sua efetiva ocupação e evolução do núcleo urbano originada a partir de um acampamento militar no ano de 1784. Este processo se deu com a comissão demarcadora dos limites de terras entre Portugal e Espanha, instituída pelo Tratado de São Ildefonso, firmado em 1777, entre as duas coroas ibéricas.

No final do século XIX, a construção da estrada de ferro que ligou a capital do estado à fronteira oeste, assinalou o ingresso de Santa Maria na rota do transporte ferroviário. O que possibilitou o escoamento de toda a produção oriunda da região central do estado, tornando-se um centro irradiador de ligações por via férrea e passando a ocupar, por um longo período, a posição de principal centro ferroviário do Rio Grande do Sul. Este fato representou para Santa Maria a compreensão da natureza do seu sítio urbano que, criado de um acampamento com função geopolítica e militar no sul do território brasileiro, evoluiu para um aglomerado urbano com projeção regional.

---

<sup>6</sup> Estimativa da SEHRF, 2001

A linha férrea trouxe “desenvolvimento” para a região central, e Santa Maria tornou-se um importante centro de comércio, melhorando os serviços urbanos, com a iluminação a querosene (1881), luz elétrica (1898), correios, telefone e pavimentação das ruas, alterando sensivelmente o perímetro e a configuração da mancha urbana, posteriormente, atraindo pessoas de outros municípios em busca de bens de consumo e serviços oferecidos.

Do início do século XX até as décadas de 60-70, a base econômica sustentada pela pecuária fez a cidade adquirir outras funções e assim, contribuiu para ser um pólo regional de economia terciária, emanando suas qualidades no comércio. A partir da década de 70 houve uma retração do setor comercial, provocado pela diminuição das atividades do transporte ferroviário, deslocando a economia para a área de prestação de serviços, tais como educação, saúde, etc., ocorrendo uma menor absorção de mão-de-obra e, portanto, gerando desemprego e, conseqüentemente, exclusão social.

A organização espacial do município de Santa Maria, tem como ponto de partida os acontecimentos históricos que permitiram a constituição da cidade, contribuindo para a formação e transformação da paisagem urbana, hoje materializada no espaço. A formação da área central da cidade coincide com o seu ponto de origem e é nela que têm sido feitos os maiores investimentos infra-estruturais ao longo do tempo.

A expansão e a construção de prédios na área central da cidade representou o interesse de vários segmentos da sociedade, sendo refletido no espaço urbano desde a sua origem. Assim, o centro comercial de Santa Maria situou-se desde o início de sua formação nos eixos da rua do Acampamento – avenida Rio Branco e também rua Dr. Bozzano, concentrando nesta área os maiores investimentos e valorização do espaço urbano (figura 2).



Figura 2 - Rua do Acampamento com Dr. Bozano – início do séc. XX

Pode-se destacar alguns fatores que contribuíram para a distribuição da população no núcleo urbano, como a instalação da ferrovia, o Exército, a Universidade Federal de Santa Maria - UFSM, a Base Aérea de Santa Maria - BASM, entre outros.

Durante a década de 70, com a instalação do distrito industrial, a região oeste da cidade foi pensada como um espaço para a expansão do setor produtivo, o que necessariamente demandaria a alocação de uma mão-de-obra nas suas proximidades. Tal como se idealizavam os modelos industriais dos países desenvolvidos, no estilo de “vilas operárias”. Neste cenário que se dá a construção das Cohab Santa Marta e Tancredo Neves, no início dos anos 80, levando a infraestrutura básica para esta região. Como a alternativa industrial de fato não prosperou, a década de 90 acabou assistindo dois processos concorrentes: de um lado, a ocupação deste espaço ocioso pela “cidade ilegal” e, por outro lado, a

transferência de uma classe média cada vez mais pauperizada e expulsa das áreas mais valorizadas.

## 1.2 A questão habitacional em Santa Maria

Conforme os dados do IBGE (2001), é possível visualizar na Tabela 2, que o crescimento da população urbana de Santa Maria, entre uma década e outra, é maior entre 50 e 60 (12%) e entre 60 e 70 (10%).

Tabela 1 – Crescimento populacional do município de Santa Maria no período de 1950 a 2000.

<b>Ano</b>	<b>Total</b>	<b>Urbana</b>	<b>%</b>	<b>Rural</b>	<b>%</b>
1950	83.001	47.904	57	35.097	43
1960	120.975	85.014	69	36.961	31
1970	156.929	124.288	79	32.641	21
1980	181.685	154.619	85	27.066	15
1990	217.584	196.347	90	21.237	10
2000	243.392	230.464	95	12.419	5

Fonte: IBGE, 2001.

A partir desses dados observa-se que nos últimos 30 anos a população urbana de Santa Maria praticamente dobrou em número de habitantes, sendo que em 1970 a população urbana totalizava 124.288 habitantes, passando no ano de 2000 para 230.464 habitantes.

Podemos atribuir esse fato às migrações de municípios vizinhos e, especialmente, da zona rural, em busca de melhores condições de vida e trabalho. Este crescimento populacional contribuiu para a existência de assentamentos em

áreas carentes de serviços básicos e oportunidades de trabalho. Entre os principais motivos que levaram a população a buscar alternativas para solucionar a questão da moradia, estão a falta de políticas habitacionais e o fator econômico, com ênfase no desemprego. A distribuição de lotes situados em áreas dispersas expandiu a área urbana, contribuindo para a falta de infra-estrutura e de equipamentos urbanos, em grande parte das vilas localizadas na periferia da cidade.

Assim como, em outras cidades brasileiras, vemos também em Santa Maria o muro da desigualdade, separando o espaço produzido pela valorização do capital imobiliário, daquele produzido pela população pobre, que mora em áreas carentes de infra-estrutura e o organiza em função das suas próprias necessidades e, principalmente, possibilidades.

Desta forma consolidou-se, especialmente, a partir da década de 70, a prática da construção irregular, caracterizada pela ilegalidade jurídica, a qual refere-se à inexistência de registro em cartório imobiliário e ilegalidade urbanística referente à inexistência de saneamento básico e equipamentos comunitários. Essas ocupações acabam privilegiando áreas públicas e privadas que se apresentam “ociosas” e são ocupadas de forma irregular, com pouca ou nenhuma infra-estrutura (Pinheiro, 2002).

Assim, a crescente demanda habitacional do município, aliada a ineficiência de políticas públicas urbanas nos últimos trinta anos, têm elevado o processo de ocupação. Segundo dados SEHRF-SM, em 2001 existiriam na cidade, aproximadamente, cem (100) áreas irregulares, das quais (31) trinta e uma foram cadastrada pela SEHRF-SM. No Quadro 1 tem-se a distribuição das vilas oriundas de ocupações irregulares do solo urbano, bem como o ano de ocupação e uma estimativa do número de famílias nas respectivas vilas (figura 3).

Quadro 1 – Loteamentos e ocupações irregulares no município de Santa Maria

Vila	Propriedade	Situação	Localização	Ano	Nºfam.
1. N.S. Trabalho	Municipal	Lot. irregular	Norte	1960	600
2. Esperança	Municipal	Lot. irregular	Sudeste	1964	25
3. Bilibio	Particular	Lot. irregular	Leste	1966	100
4. N.S. Aparecida	Municipal	Ocup. irregular	Nordeste	1970	82
5. Brasília	Municipal	Lot. irregular	Norte	1970	500
6. Brasil (Beco do Resbalo)	Municipal	Ocup. irregular	Leste	1970	45
7. Cerrito	Particular	Lot. irregular	Sudeste	1975	52
8. Renascença	Municipal	Lot. irregular	Oeste	1976	180
9. Rossi (área verde)	Municipal	Ocup.irregular	Oeste	1977	Z
10. Bela Vista (Rua Canários)	RFFSA	Ocup.irregular	Nordeste	1980	80
11. N.S. Conceição	Municipal	Lot. irregular	Norte	1980	105
12. “Estrada da Picadinha”	Municipal	Ocup. irregular	Oeste	1980	12
13. Jardim	Municipal	Ocup. irregular	Leste	1982	97
14. Lídia (margem do arroio Cadena)	Municipal	Ocup.irregular	Oeste	1988	30
15. Arco-Íris (área verde)	Municipal	Ocup. irregular	Oeste	1989	150
16. Ecologia	Municipal	Ocup. irregular	Oeste	1991	120
17. Fazenda Santa Marta	Estadual	Ocup. irregular	Oeste	1991	4800
18. Aparicio de Moraes	Municipal	Ocup. irregular	Leste	1993	100
19. Fernando Ferrari	Municipal	Ocup. irregular	Leste	1993	200
20. Presidente Vargas (área verde)	Municipal	Ocup.irregular	Leste	1997	100
21. Lorenzi	Municipal	Lot. Irregular	Sul	1998	150
22. Kennedy (área verde)	Municipal	Ocup. irregular	Norte	1999	19
23. Km 2	Municipal	Ocup. irregular	Norte	1999	385
24. Cohab T. Neves (área verde)	Municipal	Ocup. irregular	Oeste	2000	73
25. Km 3	RFFSA	Ocup. irregular	Leste	2001	45
26. Portão Branco	Municipal	Ocup. irregular	Norte	-	60
27. Beco do Otávio	Particular	Ocup. irregular	Norte	-	50
28. Vila Itagiba	Municipal	Ocup. irregular	Norte	-	150
29. Vila Maringá	Municipal	Lot.irregular	Leste	-	150
30. Vila Cerro Azul	Municipal	Lot.irregular	Norte	-	150
31. Parte da Vila Oliveira	Municipal	Ocup. irregular	Norte	-	120

Fonte: Pinheiro (2002) - SEHRF, jornal A Razão e entrevistas realizadas com moradores e lideranças nas respectivas vilas – 2001.

Figura 3 – Espacialização das Áreas de Ocupação Irregular em Santa Maria, RS

O processo de exclusão a que está submetida uma parcela considerável da população santamariense tem uma fórmula bastante conhecida e recorrente nas cidades brasileiras, posto que resulta de uma das versões mais trágicas da luta de classes nos marcos do capitalismo: a disputa pela terra. A baixa escolaridade, alto nível de desemprego, pouco acesso à informação, precárias condições de saúde e carência de infra-estrutura, são alguns aspectos que compõe este triste quadro de exclusão territorial em áreas urbanas e que se encontram configuradas, em toda a sua expressão, em diversas vilas de Santa Maria.

Segundo Claus Offe (1984), uma das estratégias preferidas dos detentores do poder é o não reconhecimento de uma determinada realidade, situação ou acontecimento. Essa “não realidade” implica em “não decisões”, ou seja, na ausência deliberada de ações ou políticas públicas em relação a ela. Esta tem sido uma prática constante, ao longo dos anos, do poder municipal de Santa Maria em relação aos assentamentos de interesse sociais<sup>7</sup>.

O agravante desta situação está no fato de Santa Maria, assim como a maioria das cidades brasileiras, não oferecer condições para acolher essa leva populacional, seja no campo da moradia, ou no campo da atividade produtiva. A sobrevivência desta população está comprometida com a falta de moradia digna, emprego, educação, etc., o que acaba impedindo o exercício da cidadania e o direito à cidade.

O período de ascensão dos movimentos sociais populares na década de 1980, os mesmos serviram para canalizar os anseios de construções políticas que representassem as necessidades, a fim de organizar as demandas reprimidas de serviços públicos (que ainda existem na cidade). A partir disto foram então construídos espaços públicos nos quais a sociedade civil organizada através dos

---

<sup>7</sup> Denominadas pelo IBGE de assentamentos “sub-normais”.

Conselhos Municipais, embrenharam-se na luta pelo reconhecimento de seu papel político.

Em Santa Maria, a participação institucionalizada nos conselhos inicia, embora tímida, no final dos anos 80. Conforme relação de Leis<sup>8</sup> (anexo1), que institui os diversos Conselhos Municipais de políticas setoriais, no qual destacamos que dos trinta Conselhos, apenas 02 (6,6%) foram criados até 1990, enquanto que 10 (33,3%) foram criados até a primeira metade da década de 90 e 18 (60,0%) foram criados após 1996, correspondendo o período da constituinte e seguida da Constituição de 88 que garante a participação popular na gestão urbana.

Cabe ressaltar que a atuação destes conselhos é descontínua no tempo, chegando a ficar com as atividades interrompidas por meses e anos. Segundo o Relatório da Secretaria Geral de Governo da PMSM (2003), atualmente estão em atividade no município 23 Conselhos, dentre eles os relacionados com a questão urbana e selecionados para o desenvolvimento desta pesquisa a saber: Desenvolvimento Urbano - COMDUSMA, Defesa do Meio Ambiente - CONDEMA, Habitação – COHAS e Orçamento Participativo - COP.

Dos vários órgãos institucionalizados de participação nos Conselhos destacamos a UAC, o MNLM, a Pastoral da Moradia e os Sindicatos de Trabalhadores que são entidades que representam a população de baixa renda.

A UAC, desde a sua criação em 1979, sempre esteve presente nas lutas populares. Atualmente, conta com mais de cem associações filiadas, buscando uma maior participação dos moradores nas Associações Comunitárias, contribuindo para o debate nas comunidades sobre a importância da participação popular.

---

<sup>8</sup> Relação de Leis fornecida pelo setor de Arquivo da Câmara Municipal de Vereadores de Santa Maria.

O MNLM surge a partir do I Encontro Nacional da Unificação do Movimento pela Moradia, com representação de 13 estados brasileiros, em julho de 1990, com a proposta de luta no eixo da Reforma Urbana, como: a Lei de Desenvolvimento Urbano, o Fundo Nacional de Moradia Popular, o Cooperativismo, e a ocupação da terra e imóveis urbanos que não estão cumprindo a sua função social.

No último Encontro Nacional do MNLM, realizado em 2001, em Minas Gerais, com representação de 20 estados brasileiros, o MNLM reafirmou seus compromissos, e acrescentou a necessidade de se trabalhar na formação e capacitação política de suas lideranças, além de potencializar o debate sobre ocupação do solo urbano, regularização fundiária, despejos, melhoria habitacional, novas tecnologias e construção de casas.

O MNLM tem participado em diversas atividades relacionadas com as questões urbanas, estando em permanente articulação com ONGs e outros movimentos populares que se somam à luta pela reforma urbana no Brasil. O MNLM foi um dos coordenadores nacionais da coleta de 850 mil assinaturas, com o objetivo de instituir o primeiro projeto de Lei de iniciativa popular, atualmente em tramitação no Congresso. O MNLM é integrante do FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana, acompanhando de perto a aprovação e, atualmente, a implementação do Estatuto da Cidade.

No estado do Rio Grande do Sul, o MNLM está organizado desde a sua constituição em 1990. Realizou vários encontros estaduais, sendo o último em 2001, em Esteio, com representação de mais de 20 municípios, no qual foi eleita a nova Coordenação Estadual e definidas as ações para o período de 2001/2003.

Sua história em Santa Maria coincide com a ocupação da Fazenda Santa Marta em 07/12/91, fato que marcou a atuação do Movimento na cidade. Além de organizar as ocupações em áreas ociosas, o Movimento busca manter a

mobilização a fim de pressionar o Poder Público para reverter prioridades e atender as demandas da população de baixa renda.

Juntamente com a diocese católica, coordenaram a coleta de 8 mil assinaturas para apreciação da Câmara de Vereadores ao Projeto Fundo Municipal de Moradia Popular e criação do Conselho Municipal de Habitação (Jornal A Razão, 08 e 27/04/93). Em 1995, o MNLM de Santa Maria esteve presente na “Caravana pela Reforma Urbana e Cidadania”, em Brasília. (Jornal A Razão, 29/03/95). Já em 1996, o MNLM pressionou o município a assumir a área ocupada na Fazenda Santa Marta, pertencente à Cohab-RS, a fim de facilitar as negociações (Jornal A Razão, 24/02/96).

No próximo sub-item apresentaremos, a partir da análise na Lei Orgânica do Município, quais instrumentos legais que a PMSM possui em relação as políticas de desenvolvimento urbanos, habitação e participação popular.

### **1.2.1 Instrumentos de política de desenvolvimento urbano e habitacional**

Objetiva-se a partir desse conteúdo contextualizar sucintamente a estrutura institucional da PMSM, através da Lei Orgânica do Município de Santa Maria, instituída em 03/04/90, atualizada em setembro de 1997 e, posteriormente, atualizada em março de 2004. Destacaremos os artigos sobre política urbana, com ênfase na política habitacional, observando quais instrumentos são disponíveis para “solução” do déficit habitacional do município.

Porém, um conjunto de instrumentos que, embora estejam previstos na Lei, estão longe de ser efetivados devido a uma série de fatores políticos, econômicos, e principalmente, o jogo de interesses dos agentes produtores do

espaço urbano<sup>9</sup>. Desta forma, apresentaremos os principais artigos da Lei Orgânica e seu reatamento na tentativa da construção de uma gestão participativa da cidade:

**Programas de Construção de Moradias:** no Art. 10, parágrafo XI informa que o município deverá: “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; Redação original alterada pela Emenda 23, em 23/03/2004”.

**Soberania popular:** Art. 23 : “A soberania popular será exercida mediante: I - sufrágio universal com voto direto e secreto, de valor igual para todos; II - plebiscito; III - referendo; IV - veto popular; V - iniciativa popular no processo legislativo; VI - participação popular nas decisões do Município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições; VII - ação fiscalizadora sobre a administração pública; VIII - ações populares reivindicatórias frente ao Poder Público”.

**Conselhos Municipais:** o Art. 56: “Os Conselhos Municipais são órgãos de participação da comunidade na Administração Pública Municipal que tem por finalidade auxiliar a administração na orientação, planejamento, interpretação e julgamento de matéria de sua competência, nos termos da Lei. Redação original alterada pela Emenda 23, em 23/03/2004”. E ainda, acrescenta que os Conselhos poderão ter caráter deliberativo, conforme lei específica.

No Ato das Disposições Transitórias, Art, 5º apresenta quais Conselhos Municipais essa Lei disciplinará a organização e o funcionamento e que os demais serão mantidos desde que não contrariem esta Lei Orgânica:

---

<sup>9</sup> Agentes produtores do urbano: Estado, agentes sociais excluídos, empresas incorporadoras/construtoras, proprietários fundiários e agentes financeiros. Saint-Clair Coredeiro da Trindade Junior, 1998.

- 1) Conselho Municipal do Meio Ambiente;
- 2) Conselho Municipal de Habitação;
- 3) Conselho Municipal da Ciência e Tecnologia;
- 4) Conselho Municipal do Desporto, Recreação e Lazer;
- 5) Conselho Municipal da Criança e do Adolescente;
- 6) Conselho Municipal do Idoso;
- 7) Conselho Municipal da Saúde;
- 8) Conselho Municipal do Turismo;
- 9) Conselho Municipal da Cultura;
- 10) Conselho Municipal do Desenvolvimento Rural,

**Desenvolvimento Urbano:** Art. 135, parágrafo 2º - “A execução política do desenvolvimento urbano está condicionada às funções sociais da cidade, compreendidas como o direito de acesso de todo cidadão, dentre outros, aos bens e serviços como moradia, transporte, saneamento, energia, abastecimento, iluminação pública, educação, cultura, lazer e segurança, assim como a preservação dos patrimônios ambiental, cultural, artístico e paisagístico”. Acrescenta que o CONDUSMA e COHAS deverão ser ouvidos na elaboração do Plano de Desenvolvimento urbano.

O Art.136 estabelece diretrizes e normas referentes ao desenvolvimento urbano, ficando o município responsável em assegurar: a urbanização, a regularização e titulação de áreas de interesse social, evitando, quando possível, a remoção dos moradores.

**Função social da propriedade:** o Art. 137 – “A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor”. E ainda, consiste na identificação de vazios urbanos e das áreas subutilizadas, para atendimento ao disposto no artigo 182, §4º, da Constituição Federal, e também, na delimitação das áreas destinadas à habitação popular, com observância de critérios mínimos quanto:

- a) à rede de abastecimento de água e energia elétrica;
- b) às condições de saneamento básico;
- c) à proteção contra inundações;
- d) à segurança em relação à declividade do solo, de acordo com padrões técnicos a serem definidos em lei;
- e) aos serviços de transporte público;

f) ao atendimento a saúde, lazer e acesso ao ensino;

No Art. 139 consta que mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, o Poder Público poderá exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova o seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: “I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, de emissão previamente aprovada na forma da lei, assegurados o valor real da indenização e os juros legais”.

**Habitação** - Art. 141: “O Município estabelecerá a política de habitação através de diretrizes que serão inseridas no Plano de Extensão e Desenvolvimento Urbano e das emanadas do Conselho Municipal de Habitação, devendo incentivar as modalidades alternativas de construção, **com a participação comunitária e a contribuição social**, visando prioritariamente o desfavelamento e a moradia digna para todos os cidadãos”

**Fundo de Desenvolvimento Urbano:** Art. 142: “Fica criado o Fundo de Desenvolvimento Urbano, com a finalidade de executar o desenvolvimento do processo de urbanização das cidades e a política habitacional do Município, destinada à população de baixa renda, devendo sua estrutura, forma de organização e funcionamento serem determinados através de lei”

Além dos diversos artigos destacados na Lei Orgânica, a estrutura institucional de legislação de política urbana é ampla. O Plano diretor vigente é regido pela Lei Municipal nº 2098/80, porém um novo Plano foi elaborado no “espírito” do Estatuto da Cidade, ou seja, de forma participativa. Podemos verificar no anexo 3 a metodologia da elaboração do Novo Plano Diretor<sup>10</sup>, e ainda,

---

<sup>10</sup> O novo Plano de Desenvolvimento Urbano e Ambiental já está sendo discutido na Câmara de Vereadores a partir de Julho de 2004.

apresentamos no anexo 5 o conjunto de Leis Municipais de políticas urbanas que contribuíram para o desenvolvimento da pesquisa.

Por meio de análise da Lei Orgânica e da legislação de política urbana podemos observar que a estrutura institucional da PMSM consiste em um conjunto de artigos que poderiam viabilizar a formulação e gestão de políticas públicas urbanas de forma participativa, apresentando artigos que foram alterados em conformidade com o Estatuto da Cidade. No entanto, se levarmos em consideração o crescente número de Assentamento Irregulares, veremos que ocorre uma desarticulação nas ações administrativas. No terceiro capítulo voltaremos a tratar desse assunto.

### **1.3 A constituição do déficit habitacional de Santa Maria**

Neste item buscaremos realizar uma análise da problemática habitacional no município de Santa Maria, no período de 1970 a 2000, utilizando como fonte histórica o jornal local “A Razão”, destacando ao longo do período citado, as reportagens referentes à política habitacional e à participação (mobilização) da população.

A escolha deste recorte temporal nos remete a um período importante na história do Brasil urbano e, conseqüentemente, de Santa Maria, quando em meados da década 70, intensificou-se o processo de ocupação irregular do solo urbano. Época em que os movimentos populares urbanos começaram a ganhar maior expressão, além de toda conjuntura econômica, política e social que configurava o país.

A intenção de utilizar as reportagens é para evidenciar o processo de constituição do déficit habitacional no município, portanto, não é objetivo dessa pesquisa verificar como foi “solucionado” cada caso apresentado. No entanto, teremos a visão geral de como essa questão foi apresentada à população, através de um meio de comunicação, o Jornal local. Sabemos que para utilizarmos essa fonte de dados é necessário alguns cuidados além de reconhecer os limites e interesses ideológicos, políticos e econômicos nas reportagens. Nesse sentido, procuramos utilizá-las sempre num contexto histórico.

Assim, a primeira reportagem selecionada neste período refere-se ao “/ *Seminário Estadual de Habitação Popular*”<sup>11</sup>, realizado em Porto Alegre/RS, no mês de março de 1976, com aproximadamente 400 participantes (governador do Estado; Ministro do Trabalho; representantes do BNH; representantes de COHABs de diversos estados; prefeitos; vereadores; lideranças sindicais) que debateram a problemática da habitação numa análise das metas a serem desenvolvidas. Os temas discutidos no seminário foram: Plano estadual de habitação rural e construção em terrenos próprios - PROFILURB- Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados - PLANHAP. Salientamos que o período em foi realizado esse seminário coincide com o auge da produção habitacional do BNH<sup>12</sup>.

No final da década de 70, Santa Maria já apresentava um grave problema habitacional. Podemos constatar nas reportagens que tratam das vilas clandestinas, principalmente da “vila Matadouro”, atual Vila Nossa Senhora do Trabalho, apresentando maior densidade populacional na época, e ainda, percebemos também o envolvimento de membros do legislativo em doação de lotes públicos.

Destacamos que o vereador arenista João Dellazzana foi o responsável por muitas doações de terrenos da prefeitura em várias vilas, ficando conhecido

---

<sup>11</sup> Jornal A Razão 03/76

<sup>12</sup> No próximo capítulo será detalhado a atuação do BHN.

como “doador de terrenos da Prefeitura”. Conforme declarações do vereador na reportagem *“Dellazzana volta a falar nas vilas (clandestinas)”*<sup>13</sup>: “estas vilas são consideradas clandestinas, quando para reivindicarem seus direitos e o apoio da prefeitura, mas seus habitantes não foram esquecidos na busca de seus votos”.

A vila “Matadouro” foi beneficiária do Projeto de Saneamento – PROSAN, realizado pela Secretaria Estadual da Saúde e Prefeitura Municipal, em 1978. Esse projeto visava a instalação de bicas d’água e recipientes nas casas e a população recebia instruções sobre higiene e saúde, além da construção de fossas secas, latrinas e fossas para lixo.<sup>14</sup>

Ainda em 1979, segundo a reportagem *“As carências são maiores que as possibilidades do BNH”*<sup>15</sup>, a Ação Diocesana de Santa Maria, divulgou uma pesquisa apresentando os seguintes dados: “48% da população das vilas viviam de subemprego ou de empregos instáveis sem salários fixo. Por isso, não podiam entrar nos planos habitacionais do BNH. Assim, o sonho de morar na casa própria, apesar das iniciativas do governo, continuava impossível para quase metade da população santa-mariense”.

Desta forma, 25 anos após essa reportagem as famílias continuam tentando uma localização próxima às fontes de emprego e, para tanto, “invadem” áreas, mesmo que estas não ofereçam infra-estrutura.

Na primeira metade da década de 80, verificamos, por meio das reportagens neste período, uma sinalização do poder público para “solucionar” o problema habitacional através do Programa Pró-morar, financiado pelo BNH. Verificamos também, uma crítica à política de financiamento a casa própria e a necessidade de uma política para habitação rural. Ainda, a manifestação dos

---

<sup>13</sup> Jornal A Razão 09/11/77

<sup>14</sup> “Projeto de saneamento e higiene pública em funcionamento na Vila Matadouro” - Jornal A Razão 28/05/78

vereadores e da população contra o reajuste das prestações do BNH, e por fim, uma mobilização dos moradores de uma área de “invasão” na zona leste da cidade junto a câmara de vereadores.

As reportagens de 1980 e 1982, *“Mil e cem posseiros de Santa Maria integram o pró-morar”*<sup>16</sup> e *“Pró-morar – uma esperança para erradicar favelas”*<sup>17</sup>, referem-se ao Programa Pró-morar que visava a erradicação da sub-moradia no município, o financiamento seria através do BNH. As Vilas atendidas seriam: Vila Brasília, Nossa Senhora Aparecida e Avenida 2 de Novembro.

A reportagem *“Habitação, caminho para evitar o êxodo rural”*<sup>18</sup>, trata da questão da habitação rural como forma de manter o agricultor no meio rural, evitando, assim, o inchaço nas grandes e médias cidades.

A política financeira da habitação, conhecida como Plano Nacional de Habitação Popular – PLANHAP, gerida pelo BNH, primeiramente exclui os municípios com população inferior a 50.000 habitantes. Nesse critério se evidencia mais a preocupação com a viabilidade econômica do que com objetivo social, pois os grandes centros urbanos permitem que a indústria imobiliária implante os grandes conjuntos habitacionais para atender uma demanda efetiva. Daí que, até nas grandes cidades, apesar do aumento da produção habitacional, continua crescer a massa de marginalizados, que não tem uma capacidade **solvável** para enfrentar uma prestação nos planos de Sistema Financeiro de Habitação.

Para atingir o meio rural, a política habitacional precisa se descentralizar, permitindo que as prefeituras municipais, cooperativas e sindicatos dos trabalhadores rurais assumam o papel de agente promotores, para adequar a política habitacional às peculiaridades de cada região e superar os erros da burocratização do atual sistema (Jornal A Razão 22/05/1983).

Neste período, verificamos em escala nacional a presença de manifestações contra os reajustes das prestações da casa própria. Em Santa Maria temos em 1983, um abaixo assinado liderado pelos vereadores para

---

<sup>15</sup> Jornal A Razão 08/07/79

<sup>16</sup> Jornal A Razão 22/07/80

<sup>17</sup> Jornal A Razão 29/05/82

<sup>18</sup> Jornal A Razão 22/05/83

protestar o reajuste de 138% do financiamento do BNH e solicitar a revisão dos índices, conforme os índices do reajuste salarial<sup>19</sup>.

No mesmo ano, a ocupação de uma área da RFFSA teve grande repercussão junto ao poder público: “Povo exige moradia<sup>20</sup>: “Poucas tábuas e duas folhas de zinco são tudo o que alguns moradores da Vila Invasão<sup>21</sup>. Essa reportagem refere-se a ocupação no Bairro Camobi, zona leste da cidade, cerca de 325 pessoas, entre as quais 180 crianças:

*O povo ocupa a tribuna: no dia 06 de junho de 1983, um fato inédito na história, da Câmara de Vereadores de Santa Maria, cerca de 100 moradores da Vila Jardim ocuparam as dependências da Câmara e interromperam a sessão. Os representantes dos moradores da vila Jardim denunciaram as péssimas condições de moradia, as ações repressoras da polícia e reivindicaram que a PMSM negociasse a área com a RFFSA. Além do pronunciamento, os moradores entregaram na Câmara de Vereadores um documento contendo as reivindicações e justificativas (Jornal A Razão 08/06/83)*

A partir desta ocupação da Câmara os moradores obtiveram apoio de parlamentares e intensificaram a pressão junto à PMSM, além de, paralelamente, lutarem pela água, luz e equipamentos comunitários.

Posteriormente a PMSM adquiriu a área e elaborou um projeto de regularização fundiária, tendo assim que remover algumas casas. As famílias pagaram os terrenos e hoje possuem documento de posse dos lotes (Pinheiro, 2002).

Na reportagem “*Aluguéis: preços esvaziam o centro*”<sup>22</sup>, percebemos que a casa própria sempre fez parte do objetivo e subjetivo dos sujeitos, portanto, as políticas habitacionais sempre foram alvo de barganha políticas, sendo considerada um privilégio e não um direito:

---

<sup>19</sup> “Comer ou morar” - Jornal A Razão 01/07/83

<sup>20</sup> Jornal A Razão 08/06/83

“O aumento dos preços dos aluguéis faz com que muitos abandonem o centro da cidade e passem a residir em bairros e vilas mais afastados”. O difícil sonho da casa própria cantada em versos e prosas e decantada em diversos planos de governos e financeiras privadas, continua sendo o sonho de milhares de brasileiros. Os custos da construção e alto preço dos impostos dificultam a realização do sonho de escapar para sempre dos aluguéis”. *Jornal A Razão* (15/03/87)

No ano de 1988, verifica-se a inauguração de um Núcleo Habitacional, o título da reportagem é otimista *“Projeto retira população de baixa renda das ruas”*<sup>23</sup>, porém, apenas 224 unidades foram inauguradas em 29/12/88, um número muito reduzido diante da real necessidade do município.

No início dos anos 90, dos diversos temas que estiveram nas páginas do jornal, destacamos: apresentação de emenda à constituinte municipal; estudos do Centro Tecnologia da UFSM para baixar o custo das moradias populares; ocupação de cerca de 100 famílias, numa área de propriedade do município no bairro Parque Pinheiro Machado; ocupação da Fazenda Santa Marta, de propriedade da COHAB-RS; Encontro Internacional de Geografia com a temática urbanização e, ainda, a pressão do MNLM e da igreja para a apreciação do projeto do Fundo Municipal de Moradia Popular pelos vereadores.

A reportagem *“Habitação popular pode resolver crise de moradia”*<sup>24</sup>, refere-se à apresentação de vários projetos e emendas à constituinte municipal, por um vereador do Partido dos Trabalhadores, sobre habitação popular e questiona “se o solo urbano deva funcionar como mercadoria que gera lucros para alguns ou de moradia para a maioria?”

Em termos da Lei Orgânica, o vereador propôs a criação de um Fundo de Desenvolvimento Urbano, que arrecadaria fundos e impostos e os canalizaria para investir na moradia para as pessoas de baixa renda, “criar uma política de

---

<sup>21</sup> Atual Vila Jardim

<sup>22</sup> *Jornal A Razão* 15/03/87

<sup>23</sup> *Jornal A Razão* 30/12/88

<sup>24</sup> *Jornal A Razão* 11/03/90

ocupação e de habitação, para utilizar os vazios urbanos serão outras metas a serem alcançadas com a criação do fundo”.

Quanto aos estudos desenvolvidos pelo Centro de tecnologia da UFSM, a reportagem “*Centro de Tecnologia incentiva moradia popular*”<sup>25</sup>, trata da fabricação e uso de blocos de concreto na construção a baixo custo para moradias populares e incentivar o sistema de mutirão nas vilas populares da cidade.

A reportagem “*Famílias acampadas no Parque Pinheiro Machado aguardando uma solução*”<sup>26</sup> refere-se à ocupação de, inicialmente, seis famílias com barracas de lonas na área verde (propriedade do município) no bairro Parque Pinheiro Machado, localizado na zona oeste da cidade. Uma semana depois, o número de famílias era de vinte e nove, vindas de diversas partes da cidade.

“A notícia se espalhou e em poucos meses a ocupação já contava com mais de cem famílias. Foi necessário formar uma comissão para junto com um advogado negociar a reintegração de posse. Os moradores se organizaram em passeatas e muitas reuniões para conseguirem a autorização para água, luz e abertura de ruas”. A Razão (24/10/91).

A vila Ecologia, como é conhecida, é constituída de aproximadamente cento e vinte famílias, que enfrentam sérios problemas com a falta de saneamento e equipamentos comunitários (Pinheiro, 2002).

A Fazenda Santa Marta merece um destaque, devido ao processo de ocupação e organização da comunidade, além do grande número de famílias que residem na área, atualmente cerca de 5 mil, divididas em 6 vilas.

Localizada na zona oeste da cidade, a Fazenda Santa Marta ocupa uma área de aproximadamente 70 ha que pertence à Cohab-RS. O processo de ocupação da Fazenda teve início no dia 7 de dezembro de 1991, quando cerca de

---

<sup>25</sup> Jornal A Razão 15/08/91

34 famílias organizadas pelo MNLM e com o apoio da igreja católica ocuparam a área. Em poucos dias o número de famílias já superava 200<sup>27</sup>.

As famílias acampadas oriundas de diversas vilas da cidade, enfrentaram repressão da Brigada Militar que cercou a área, gerando um clima tenso, que só foi controlado com intervenção de vereadores. Estas famílias permaneceram em barracas por 9 meses sem água e luz.

Os ocupantes reivindicavam basicamente a redução do nível salarial exigido pela Cohab-RS para aquisição de casas populares e o início das obras de expansão das Cohab's Fernando Ferrari, Tancredo Neves e Santa Marta. Segundo o MNLM, o nível salarial exigido pela Cohab-RS de 2,5 a 5 salários mínimos, deixariam 90% dos acampados de fora do financiamento<sup>28</sup>.

Em 1992, a comissão de Serviços públicos da Câmara de Vereadores e o MNLM reivindicaram a implantação de dois poços artesianos, em função da rede de água não ter pressão suficiente para chegar até a área ocupada<sup>29</sup>.

Em 1993, uma nova ocupação ocorre na área da Fazenda Santa Marta com cerca de 100 famílias. No primeiro momento o MNLM não participou desta ocupação, vindo posteriormente intermediar as negociações entre as famílias e a Cohab-RS. O número total de famílias na área nesta data ultrapassava 1.000 e iniciava a comercialização ilegal de lotes por grileiros dentro da Fazenda<sup>30</sup>.

O primeiro cadastramento na Fazenda Santa Marta, acontece em 1993, apontando para um projeto de regularização fundiária. Em resposta para falta de

---

<sup>26</sup> Jornal A Razão 24/10/91

<sup>27</sup> Jornal A Razão, 10/12/91

<sup>28</sup> Jornal A Razão, 10/12/91

<sup>29</sup> Jornal A Razão, 10/12/92

<sup>30</sup> Jornal A Razão, 09 e 30/03/93

política habitacional por parte do Estado, o MNLM coordenou uma nova ocupação em área, de acordo com o ante-projeto da Cohab-RS<sup>31</sup>.

Em meio a ocupações e negociações, em 1994, mais de 2.000 famílias viviam em condições subumanas na Fazenda Santa Marta, além da falta de água, não haviam ruas, luz elétrica e iluminação pública, conforme figura 04.



Figura 04 – Fazenda Santa Marta, 2002  
Trabalho de campo; Pinheiro, 2002

Neste período, a Cohab-RS realizava um cadastro em uma área denominada Alto da Boa Vista, na própria Fazenda, visando legalizar os lotes e cobrar uma taxa de ocupação<sup>32</sup>.

Em 1995, é criada uma comissão municipal para tratar da questão da Fazenda composta, pela Cohab, Brigada Militar, MNLM, UFSM, Câmara de vereadores e Secretaria de Obras e Planejamento do Estado. Neste processo um recadastramento foi realizado<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Jornal A Razão, 19/05/93

<sup>32</sup> Jornal A Razão, 09/08/94

<sup>33</sup> Jornal A Razão, 28/03 e 05/04/95

Os anos se passaram e os problemas da Fazenda Santa Marta aumentaram nas mesmas proporções de sua população. Em 1999, o Secretário Especial de Habitação do Governo do Estado, apresentou um *Projeto de Reorganização Espacial da Nova Santa Marta*<sup>12</sup>, que incluía a remoção de famílias das áreas de riscos, abertura de ruas, instalação de energia elétrica, saneamento básico, entre outras prioridades. Este projeto seria de responsabilidade de um grupo formado por integrantes da SEHAB-RS, Cohab, PMSM, Câmara de Vereadores, UFSM, FEPAM e participação da comunidade<sup>34</sup>.

No dia 07 de dezembro de 1999, a ocupação da Fazenda Santa Marta completou 8 anos. Neste ano as ocupações prosseguiram e a área onde a demarcação iniciou, a Vila Sete de Dezembro, foi se ampliando de tal forma que originou mais cinco vilas: 10 de Outubro, Pôr-do-sol, Alto da Boa Vista, Núcleo Central e Marista II, com uma população estimada de 3.500 famílias<sup>35</sup> (figura 05)



Figura 05 – Fazenda Santa Marta, 2002  
Trabalho de campo; Pinheiro, 2002

Hoje, a “Fazenda Santa Marta” é constituída por 6 vilas, com uma população total de, aproximadamente, 4.800 famílias, podendo ser considerada uma cidade clandestina, dentro da cidade “legal”.

---

<sup>12</sup> Maiores informações sobre o projeto – Figueiró et al, 2001

É importante ressaltar algumas conquistas obtidas através da organização da comunidade, como: as Associações Comunitárias, constituídas em todas as vilas; o Conselho Popular, formado por mais de cem delegados eleitos em assembléias realizadas por quadras, conforme figura 06; a Escola Estadual, entre outras.



Figura 06 – Assembléia de eleição de delegado do Conselho Popular na Vila Marista Trabalho de campo; Pinheiro, 2002

Essas duas reportagens: *“Falta verba para aplicar uma política habitacional”*<sup>36</sup> e *“Seminário discute fundo de habitação: Santa Maria com déficit de vinte mil moradias”*<sup>37</sup>, refere-se à mobilização do Movimento Nacional de Luta pela Moradia –MNLM e a pastoral da Igreja, que em conjunto coletaram assinaturas para a apreciação do Projeto do “Fundo Municipal da Moradia Popular”, pela Câmara dos Vereadores. Tal projeto visava destinação de 5% do orçamento municipal para a construção de habitações populares.

O Fundo Municipal de Habitação foi instituído pela Lei Municipal nº 4415/01, de 05 de fevereiro de 2001, conforme os artigos 2º e 3º:

---

<sup>34</sup> Jornal A Razão, 06/03/99

<sup>35</sup> Jornal A Razão, 07/12/99

<sup>36</sup> Jornal A Razão 08/04/93

<sup>37</sup> Jornal A Razão 27/04/93

(...) art. 2º: é destinado a propiciar apoio e suporte financeiro à implementação de programas de habitação voltados à população de baixa renda. Parágrafo único: fica estipulado que 70% (setenta por cento) dos recursos do Fundo Municipal destina-se-ão à população com renda de até 03 (três) salários mínimos vigentes no País. E ainda no art. 3º: os recursos do Fundo, em consonância com as diretrizes e normas do Conselho Municipal de Habitação.

A partir de 1995, várias reportagens referem-se à sinalização do poder público em “legalizar” as vilas clandestinas e uma tentativa de mapear as áreas de ocupação irregular na cidade. As reportagens: *“Ministério Público e Prefeitura querem legaliza mais de 5 mil lotes clandestinos”*<sup>38</sup> e *“Ocupações provocam problemas estruturais”*<sup>39</sup> mostram que a falta controle do patrimônio territorial do município resultou na formação de várias vilas clandestinas. A estimativa da prefeitura era de mais de 5 mil lotes irregulares.

O mapa urbano de Santa Maria também pode ser explicado a partir de um histórico das “invasões”. Primeiramente, nas décadas de 60 e 70, o alvo era os lotes de propriedade do município. As Vilas Nossa Senhora do Trabalho e Brasília, localizadas na zona Norte, são exemplos das vilas que nasceram a partir de ocupações irregulares de lotes da prefeitura neste período.

A retomada das “invasões” ocorreu na década de 90, com a ocupação da antiga Fazenda Santa Marta, área do Governo do Estado. Em 1992, foi a vez da COHAB Fernando Ferrari, em Camobi, zona leste da cidade, onde cerca de 200 famílias ocuparam irregularmente a área verde. Já em 1993, foi invadida a área de propriedade dos funcionários da UFSM, também em Camobi, aproximadamente 110 famílias ocupam a área de 3,6 ha.

As próximas reportagens mostram a mobilização de setores populares como o Banco da Esperança pressionando o poder público para “solucionar” a questão da moradia, bem como, a assinatura de um convênio destinando recursos

---

<sup>38</sup> Jornal A Razão 07/01/95

<sup>39</sup> Jornal A Razão 10/12/95

para o Projeto Habitar Brasil, beneficiando famílias que moravam em área de risco.

O Banco da Esperança e a Câmara de Vereadores entregaram ao Prefeito uma lista de solicitações, conforme: *“Projeto tem soluções para lixo e moradia”*<sup>40</sup>, entre as solicitações estavam: o Conselho Municipal de Habitação e Saneamento; realização de programas de educação ambiental; campanhas permanentes de conscientização da comunidade e a criação de uma indústria de reciclagem no município, que visavam manter e melhorar o desenvolvimento do Projeto Esperança e algumas sugestões para resolver os problemas de moradia e saneamento da cidade”.

As reportagens “Recursos de R\$735 mil para habitação - 105 famílias beneficiadas”<sup>41</sup> e “Verbas para a habitação”<sup>42</sup>, refere-se ao Programa Habitar Brasil, que através de um convênio com a União que possibilitou o repasse de R\$ 465 mil, destinado a construção de 105 casas na Vila São José e beneficiou famílias que moravam nas áreas de risco, como encostas de morros e margens do arroio Cadena.

A reportagem “Camobi ganha módulos”<sup>43</sup> refere-se à instalação de 235 Módulos Sanitários na vila Aparício de Moraes, bairro Camobi, providos de vaso sanitário, pia e tanque, figura 07, com verba da Fundação Nacional de Saúde. O projeto foi aprovado em 1997 pelo Ministério da Saúde e desde então a Vigilância Sanitária trabalha junto à comunidade da vila para conscientizar da importância dos módulos para a organização da rede de esgotos e para estimular os moradores a ajudarem na construção.

---

<sup>40</sup> Jornal A Razão 04/04/97

<sup>41</sup> Jornal A Razão 17/08/98



Figura 07 – Módulos sanitários - Vila Aparício de Moraes-Camobi  
Trabalho de campo; Pinheiro, 2002

A partir do histórico da problemática habitacional no município de Santa Maria, no período de 1970 a 2000, apresentado através do Jornal “A Razão”, podemos destacar que na década de setenta as principais reportagens eram relacionadas a divulgação de projetos de saneamento e ênfase no “sonho da casa própria” inatingível por uma grande parte da população submetida ao subemprego ou desemprego, portanto, não beneficiária dos financiamentos do BNH. Cabe ressaltar, ainda nesta década, a divulgação de um Seminário Estadual de Habitação Popular, que mesmo tendo como principais participantes técnicos das prefeituras do Rio Grande do Sul, apontou para necessidade de iniciar o processo participativo para solucionar a questão habitacional.

Nos anos 80, as reportagens seguiram na mesma direção da década anterior, divulgação de Projetos e Programas financiados pelo BNH e, portanto, deixando grande parte da população sem alternativa para “solucionar” o problema da moradia. Neste período é importante destacar a divulgação do protesto contra

---

<sup>42</sup> Jornal A Razão 16/07/99

o reajuste das prestações do BNH e a “ocupação” da Tribuna da Câmara de Vereadores por Sem-Tetos, reivindicando moradia.

Em consequência da incapacidade do BNH de atender a demanda e, posteriormente, a sua extinção, a década de 90, inicia com várias reportagens de áreas públicas e privadas sendo ocupadas por Sem-Teto sob organização do MNLM. A de maior expressão foi a Fazenda Santa Marta (área de expansão urbana), além de, pressão popular junto a Câmara de Vereadores para criação da Lei do Fundo de Moradia Popular. No final da década observamos a divulgação do Programa Habitar Brasil Bird, como “solução” para moradia em áreas de risco.

Com isso, podemos dizer que as políticas habitacionais em Santa Maria, ou melhor, as intervenções realizadas na área de moradia popular até final dos anos 80, foram executadas de forma paliativas e tecnocratas. Na década seguinte, iniciou um processo de “pressão” popular e uma abertura dos canais participativos que serão analisados no capítulo 3. No próximo capítulo buscamos analisar a tentativa do Estado de “solucionar” a questão habitacional.

---

<sup>43</sup> Jornal A Razão 02/04/99

## II O PAPEL DO ESTADO NA “RESOLUÇÃO” DO DÉFICIT HABITACIONAL

"um proprietário a mais, um revolucionário a menos".  
Slogan divulgado no movimento golpista de 64

### 2.1 A Política Pública Habitacional

Neste item, buscaremos realizar uma descrição analítica das principais intervenções do Estado em política pública habitacional no âmbito federal e estadual, principalmente, a partir da criação do Banco Nacional de Habitação – BNH (1964), destacando a ausência de uma política habitacional consistente e contínua após sua extinção no final da década de 80.

Na história das políticas habitacionais brasileiras, públicas e privadas, a questão da moradia sempre atendeu à lógica de mercado: casa é uma mercadoria, seja dentro do mercado formal, seja dentro do mercado informal, seja na cidade legal, seja na cidade real. Sendo o déficit habitacional consequência direta da concentração de renda, a demanda reprimida cresceu juntamente com o empobrecimento da maioria da população.

No início do século XX, a moradia de aluguel era a forma predominante de habitação da população. Esta forma de moradia declinou ao longo deste século por conta de aspectos de legislação e econômicos ligados à atratividade dos investimentos, destacando: o congelamento dos aluguéis definido em lei federal na década de 1930, que desestimulou o investimento privado no setor e a autoconstrução em loteamentos ilegais nas periferias urbanas e os domicílios em favelas, que se tornaram prioridade para a habitação dos trabalhadores e da população empobrecida. “Na década de 40, verifica-se uma substituição da moradia de aluguel pela aquisição da casa própria determinada pela mudança do

papel do Estado – *necessidade de obter apoio da população* – e na política habitacional de interesse social” (Bonduki, 1998 p. 48).

No período de 1940-1960, o acesso à casa própria era uma opção facilitada às famílias em face do surgimento do crédito imobiliário oferecido pelas Caixas Econômicas e Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) ou pelos bancos incorporadores imobiliários.

Na década de 40, diante da necessidade de legitimidade política e da obtenção do apoio das massas populares, o governo Federal encontrou na habitação popular uma aliada para ajudar a garantir a ordem urbana. Com o apoio dos trabalhadores urbanos - para quem a casa própria significava segurança econômica - e da igreja Católica - que temia o avanço do comunismo - criou, em 1946, a Fundação da Casa Popular (FCP), primeiro órgão em âmbito nacional voltado à produção da casa própria para camadas de baixa renda. Porém, essa promoção da habitação não ocorreu de forma igualitária, com expedientes clientelistas a FCP privilegiou alguns estados em detrimento de outros (Schmidt, 1983).

Embora a questão habitacional fosse reconhecida como um problema do Estado, interesses contraditórios presentes nos governos populistas, descontinuidade administrativa e falta de prioridade impediram a implementação de uma política habitacional social de maior alcance.

Neste sentido, Bonduki (1998) salienta que:

Apesar desta ausência de política, a produção de habitação social no período não foi irrisório como o comprovam os conjuntos habitacionais do IAP, de interesse arquitetônico, urbanístico e social. Mas o caráter fragmentário da intervenção acabou por restringir a ação pública e estimular a busca, pela própria população, de solução informais para o problema habitacional, como a favela e a casa auto-empresendida em loteamentos periféricos (p.101).

Na busca da modernização da máquina estatal brasileira, o governo militar criou o *Banco Nacional de Habitação (BNH)* e o *Sistema Financeiro de Habitação (SFH)*<sup>44</sup>, com a proposta de permitir a recuperação da economia pela indução de investimentos maciços no setor de construções, que se constituiria num dos mais importantes assimiladores da força de trabalho disponível e, ao mesmo tempo, financiaria a aquisição da casa própria para a população de baixa renda. Nesse mesmo sentido, a criação do *Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)*<sup>45</sup>, representava a maior fonte de financiamento para uma série de investimentos em estruturas urbanas. (Schmidt, 1983).

No que se refere ao sistema político, é necessário observar que o regime militar estava mais ansioso para conquistar o apoio popular como forma de legitimar o regime imposto. Neste sentido, Bolaffi (1982) afirma que: “(...) quando a ideologia não recomenda as armas ou os monumentos, e quando o setor privado não está motivado a investir em edificações de alto padrão e nem encontra mercado para investimentos imobiliários, a construção civil, estimulada pelos recursos disponíveis para o financiamento da habitação popular, exatamente como parecia ter sido concebida a criação do BNH” (p.49).

Além de estimular a construção civil, o sistema político nesta época exigiu um instrumento que diminuísse as pressões sociais e buscasse o apoio das massas populares. Mais uma vez, a política habitacional, cujo carro-chefe foi a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1964, surgiu como meio de legitimar os governantes militares e alcançar penetração junto aos trabalhadores urbanos, “esfriando as massas” e obtendo delas o apoio. Valença e Medeiros (2003) afirmam que:

(...) esse apoio adveio do fato da casa própria se constituir, no imaginário do trabalhador urbano, um atrativo - objetivo - subjetivo - que possibilitaria sua ascensão social. Objetivamente, segundo tal

---

<sup>44</sup> BNH e SFH criados pela Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964 e extintos em 1986

<sup>45</sup> FGTS criado pela Lei 5.107, 13 de setembro de 1966

visão, a casa própria liberaria o orçamento familiar da obrigação mensal do aluguel. Subjetivamente, a aquisição de um imóvel se constituiria na principal evidência de sucesso, conquista social. Ressalte-se ainda a patente intenção do Estado, nesse contexto de turbulência política, de associar a moradia à propriedade. A interface propriedade-moradia foi caracterizada como ferramenta fundamental para alcançar a estabilidade e o controle social. Como é evidenciado no slogan comumente divulgado no início do movimento de 64: "um proprietário a mais, um revolucionário a menos".

Durante 22 anos o BNH financiou 4,8 milhões de moradias, ou seja, praticamente 25% do incremento de moradias construídas no Brasil entre 1964 e 1986, ano em que o BNH foi extinto. Foram financiadas habitações para todas as faixas de renda, pela promoção pública das Companhias de Habitação Popular e, principalmente, pela promoção privada da incorporação imobiliária. No entanto, não mais que 20% dos financiamentos concedidos destinaram-se às famílias de baixa renda. Também foram financiadas obras de infra-estrutura urbana e equipamentos sociais, vinculadas aos empreendimentos habitacionais (Bonduki, 1997).

Após a extinção do BNH e com a transferência da gestão do FGTS para a Caixa Econômica Federal, não surgiu no país nenhum novo projeto consistente e contínuo de política habitacional. Desde então, o país ficou mergulhado num processo de desarticulação e sucateamento da política habitacional. A maior parte do enfrentamento do déficit habitacional é realizado pela população, através de inúmeras iniciativas privadas ou coletiva, em que se destaca a construção pelos próprios moradores do domicílio e o mutirão, sem qualquer auxílio de financiamento público (Melo, 1988).

Para Maricato (2001), o extinto BNH, ao longo de sua existência, não só impediu a quebra da dinâmica de ocupação ilegal do solo urbano, como ao contrário, aprofundou a dualidade entre mercado e exclusão: "Contribuiu, decisivamente, para consolidar o mercado de relações capitalistas restrito a uma parcela da população" (p.156).

A crise econômica da década de 1980 levou a um empobrecimento do setor público, deixando a cidade cada vez menos apta a atender as crescentes demandas de serviços e de infra-estrutura decorrentes do crescimento demográfico.

No processo de elaboração da Constituição Federal, a questão do direito à moradia foi deslocada para a esfera da definição de competências, figurando então como competência comum de União, Estados e Municípios. Cabe lembrar que até 1988 ainda se esperava encontrar uma alternativa para a revitalização do sistema Financeiro de Habitação e promover a retomada de uma política federal de produção de moradias. Ao longo do período que se seguiu, todavia, o que se verificou foi o encolhimento progressivo dos governos federais, premidos pelas políticas inflacionárias e pelo enfrentamento do déficit público. No vácuo da ação federal, Estados e Municípios passaram, cada vez mais, a assumir a responsabilidade pelos investimentos públicos com relação às políticas de habitação popular.

A descontinuidade das ações do governo federal, a redução dos investimentos habitacionais, a fragilidade ou ausência das políticas urbanas, fundiária e habitacional e a postergação do processo legislativo necessário ao aprimoramento dos instrumentos de intervenção urbana têm contribuído para a manutenção de um quadro urbano marcado por conflitos entre modernização, exclusão e desigualdade.

Nessa trajetória da política habitacional brasileira, a preocupação de resolver os problemas de moradia de parcela substancial da população ficou em segundo plano. A moradia sempre esteve associada a objetivos econômicos e políticos, visando adquirir, via a ideologia da casa própria, o apoio e exercer o controle sobre as massas populares, o que tem condicionado o formato das políticas públicas e limitado seu impacto social (Valença e Medeiros,2003).

Em âmbito estadual os governos, de forma subordinada, foram os órgãos executores da política habitacional (1964-1986), por meio das Companhias de Habitação Popular – COHABs. No entanto, não mais que 20% dos financiamentos concedidos destinaram-se à população de baixa renda (SEHAB-RS, 1999).

Após a extinção do BNH, muitos estados e municípios continuaram desenvolvendo ações e programas de habitação popular, no entanto, limitados pela inexistência de uma política nacional. No Rio Grande do Sul, a partir de 1988, o Estado passa a investir na área habitacional com recursos do orçamento estadual, por meio de dois novos programas: o Programa de Lotes Urbanizados-PROLURB e o Programa de Habitação, Segurança e Saúde- PHAS, que totalizavam uma produção de 9.508 unidades de 1988 a 1996. Em 1993, somente para este ano, houve alteração da alíquota do ICMS para aplicação em Habitação, criando o Fundo de Desenvolvimento Social - FDS. (SEHAB-RS, 1999)

Em 1995, com a política dos governos estadual e federal de privatização e redução da máquina pública, a COHAB-RS foi colocada em liquidação e a Caixa Econômica Estadual foi extinta pelo Governo do Estado. Com isto, o Estado perdeu os seus instrumentos para realização de uma política habitacional de interesse social. Em julho do mesmo ano, a lei estadual 10.529 instituiu o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social, destinado a formular a política estadual de habitação para a população de baixa renda. Integraram ao Sistema: o Conselho Estadual de Habitação, como órgão central e a Secretaria de Obras, como órgão coordenador, contando ainda com o Fundo de Desenvolvimento Social – FDS.

Em 1999 foi criada a Secretaria Especial de Habitação – SEHAB-RS, com o objetivo de ser o órgão formulador, gestor e executor das políticas públicas estaduais para a área da habitação. Ainda em 1999, a SEHAB-RS realizou a 1ª Conferência Estadual de Habitação, com a participação de Prefeituras, Câmaras

de Vereadores, entidades profissionais, sindicatos de trabalhadores e empresariais, universidades e movimentos sociais.

Desta forma, a SEHAB-RS objetivou implementar a política pública habitacional de acordo com as diretrizes da Conferência Estadual: Produção Habitacional, Regularização Fundiária, Cooperativismo e Financiamento Habitacional.

Na escala local, no Município de Santa Maria, segundo dados da SEHRF-SM (2001), as políticas habitacionais empregadas na construção de loteamentos e casas populares para a população de baixa renda, ocorreu primeiramente pelo BNH e Cohab-RS . Compreendendo a Cohab da Vila Kennedy (1967, com 116 unidades) e Cohab Saldado Filho (1968, com 76 unidades), localizadas na zona norte; a Cohab Santa Marta (1981, com 872 unidades) e Tancredo Neves (1986, com 3.166 unidades), localizadas na zona oeste e a Cohab Fernando Ferrari (1984, com 353 unidades), localizada na zona leste da cidade (Pinheiro, 2002).

Algumas dessas áreas apresentam hoje um aspecto bastante diferenciado do desenho original pois, como lembra Lehfeld (1988):

(...) nos conjuntos habitacionais construídos há mais tempo, poucas casas lembram o modelo original. Pouco a pouco, pela própria utilidade, acrescenta maiores condições para este uso, por exemplo: quartos adicionais, galpões, puxados, garagens. Isto faz da casa um processo progressivo e gradativamente, dentro das limitações do projeto inicial, que vai desfigurando, na visão do arquiteto, e transformando, na visão social, as fisionomias dos conjuntos habitacionais. (p.15).

Ocorre porém, que a política habitacional desenvolvida pelo governo do Estado e Cohab-RS, além de não atenderem a demanda existente, encontra-se em total estagnação desde 1987, não apresentando nenhuma produção habitacional nova.

No âmbito do poder municipal, foram produzidos loteamentos, através do Programa do Governo Federal “Habitar Brasil”, com o objetivo de atender a população de baixa renda, tais como: Vila Conceição (1980), Vila Renascença (1980), Vila Lídia (1988), , Vila Arco-Íris (1989) e Loteamento Diácono Pozzobom (1994). A maioria com inúmeros problemas de regularização fundiária, deficiências na infra-estrutura e inexistência de projetos sociais. (SEHRF-SM, 2001).

A falta de condições econômicas e a ineficiência da política habitacional para a população excluída, levou a um processo de ocupação irregular do solo urbano em diversas áreas públicas e privadas, configurando uma cidade clandestina, em que a habitação digna continua sendo tratada como um privilégio a ser conquistado a partir das leis do mercado.

## **2.2 Demandas sociais e políticas públicas**

Os fenômenos urbanos e a ação do Estado formam uma teia complexa de poder e de ações políticas. Para analisar tais fenômenos é necessário utilizar-se de um referencial teórico que considere essa complexidade política bem como os mecanismos internos ao Estado de seleção das demandas a ele dirigidas pelos segmentos sociais. Para isto, utilizaremos o conceito de seletividade estrutural desenvolvido por Offe (1984).

As teorias que analisam o caráter de classe do Estado capitalista são enquadradas por Offe (1984) em dois grandes grupos: teorias da influência e teoria dos fatores limitativos. A teoria da influência entende que o Estado é um instrumento da classe dominante. A teoria dos fatores limitativos entende que a atuação do Estado só ocorre dentro dos limites permitidos pela classe dominante. Offe, por sua vez, avança nesse aspecto entendendo que o Estado nem está a

serviço nem é “instrumento” de uma classe nem de outra. A estrutura e ação do Estado, que constituem o seu caráter de classe, consistem na imposição e na garantia duradoura de regras que institucionalizam as relações de classe específica de uma sociedade capitalista.

Assim, Offe (1984) apresenta os sistemas de filtros estruturais como mecanismo de seleção:

1) **Estrutura:** cada sistema institucional político, como por exemplo, as estruturas oligárquicas, patrimonialistas, estamentais, ou burocrático-corporativas, dispõem de um raio de ação definido, fixado juridicamente e de fato, que determina qual a matéria e qual o fato que podem tornar-se objeto da política estatal. Os direitos liberais, especialmente a garantia de propriedade privada representam o exemplo mais simples de seletividade estrutural.

2) **Ideologia:** existe uma ideologia não articulada nas instituições políticas no sentido de promover a percepção e articulação seletiva de problemas e conflitos sociais. Todo aparato institucional é permeado por algum tipo de articulação ideológica, não necessariamente vinculada a algum partido político específico, mas sim a uma estrutura de pensamento que compreende de forma seletiva os fenômenos sociais.

3) **Processo:** um mecanismo de seleção adicional consiste nos procedimentos institucionalizados da formulação e implementação política. Cada regra processual cria relações de favorecimento e, inversamente, de exclusão para certos temas, grupos ou interesses. E a isso que se refere o conceito da não-decisão. O processo de não-decisão é um instrumento através do qual reivindicações para a mudança na alocação de benefícios e privilégios no interior da comunidade podem ser sufocadas antes que tenham sido expressas, ou mantidas latentes, ou eliminadas antes que acedam à arena decisória relevante, ou, mutiladas ou destruídas no estágio da implementação da decisão, no processo político.

4) **Repressão:** o último nível da limitação do espaço de ocorrência política possível consiste na aplicação ou na ameaça de atos repressivos do aparelho estatal através dos órgãos de polícia, exército ou justiça (p.153 e154).

Segundo o autor, os mecanismos de seleção garantem o processo de valoração e impedem a clara visualização do interesse de classe patrocinado pelo Estado através das operações divergentes. Assim, a ação do Estado invoca o interesse universal quando na verdade o que pretende é o interesse particular de classe. Desta forma, o Estado aparece com o elemento neutro, uma vez apresentados os verdadeiros interesses, há o risco de uma polarização e, em conseqüência, a politização da luta de classe. Para impedir essa politização, o

Estado capitalista atua no sentido de, ao mesmo tempo, praticar e tornar invisível seu caráter de classe, pois somente se preservar a aparência de neutralidade conseguirá exercer a dominação de classe.

Um elemento importante na análise das políticas públicas é a constituição das agendas públicas (Seibel, 2002). Esta questão sempre esteve restringida à ação das tecnocracias ou a um jogo de pressões das esferas particulares das redes de poder. Uma das condições de ampliação do processo democrático é a publicização da agenda pública. Publicizar a agenda pública tem vários significados. Em primeiro lugar, significa deslocar da esfera exclusiva do poder governamental as decisões sobre sua constituição e encaminhamento. Em segundo lugar, a participação da sociedade civil neste debate tem como efeito não somente a possibilidade de explicitação de demandas públicas, particularmente as demandas sociais, mas também maiores garantias de que os poderes governamentais orientem suas ações em função das decisões definidas nas agendas públicas.

Uma questão considerada para a análise da constituição de agenda pública são as ações do sistema de instituições políticas, particularmente, do Estado. Enquanto ator principal que interfere na definição da agenda pública, o Estado produz um conjunto de ações de caráter seletivo e filtrador.

O debate sobre a definição da agenda pública foi recomposto em virtude das transformações conjunturais que se sucederam na década de oitenta. Se na delimitação do Estado desenvolvimentista cabia à tecnocracia governamental o papel, praticamente exclusivo, de definir as políticas públicas, a emergência dos movimentos sociais da década de oitenta que, formalizando-se em Organizações Não-Governamentais, assumiram a gestão de políticas públicas em vários setores, mesmo que em escala menor e sob condições materiais não favoráveis, mas com forte legitimidade popular (Seibel, 2002).

### **2.3 A questão fundiária e a política habitacional**

Desde 1850 com a primeira lei de terras, que fixou a compra e venda como única forma de acesso à terra, incentivando a formação de um mercado imobiliário urbano, o povo brasileiro luta por moradia digna.

O debate em torno da questão urbana no Brasil tem suscitado a necessidade de uma política fundiária, procurando demonstrar teoricamente que a intervenção do Estado é essencial para resolver os impasses do desenvolvimento urbano e promover a justiça social. O fundamento da argumentação é a crença de que o mercado de terras é o principal mecanismo gerador dos problemas urbanos: dispersão/concentração, déficit habitacional, crescimento periférico, alto custo dos equipamentos urbanos (Moreira, 2002).

O fato é que presenciamos a incapacidade do governo em intervir de maneira eficaz nos mecanismos de valorização da terra. Existe um conjunto de instrumentos jurídicos e institucionais de intervenção que formalmente permitiriam um controle do desenvolvimento urbano. No entanto, a atividade planejadora fragmentada e o crescimento urbano continuam a produzir “irracionalidades” na ocupação do solo.

A terra é o insumo básico e essencial para iniciar qualquer intervenção em habitação. A insuficiência na oferta de terra urbanizada a preços acessíveis para a população de baixa renda é uma das questões mais importantes para o estabelecimento de uma política fundiária. Como define Maricato (2001), “a política fundiária está no centro da política urbana. Assim, garantir o acesso à terra para quem dela necessita é o ponto de partida para qualquer política habitacional” (p. 118).

Desta forma, a terra urbana provida de serviços, equipamentos e infraestrutura, tornou-se cada vez mais cara, levando os que não têm recursos, a lugares cada vez mais distantes e precários. Este crescente processo induz à compreensão de uma constante falta de política fundiária, atrelada às políticas habitacional e urbana, nas diferentes escalas.

Para Ribeiro (1997), a terra é um bem não produzido que, portanto, não tem valor, mas que adquire um preço, porque o seu uso permite aos agentes econômicos obterem ganhos extraordinários nos investimentos que realizam na cidade. O preço da terra é reflexo da disputa entre os diversos capitalistas pelo controle das condições que permitem o surgimento dos sobrelucros de localização.

Sendo assim, o preço da terra é caracterizado como instrumento da segregação urbana, que diferencia acessibilidade e qualificação urbana para diferentes estratos de renda. Deste modo, é importante ressaltar que as construtoras, os agentes imobiliários e o Estado, como parte de um grupo de interesses que se utilizam do solo urbano, determinam as intervenções no espaço, que resultam numa espacialidade urbana, configurando um jogo de interesses em conflito que faz da cidade um espaço político.

Um outro ponto que merece destaque é a produção de moradia, quanto a suas características. Ribeiro (1997) faz um questionamento e aponta duas hipóteses:

(...) que obstáculos impedem que o setor imobiliário desenvolva as forças produtivas, a ponto de poder produzir mercadorias com um valor relativo menor, acessível ao conjunto da população? atribui às características tecnológicas do processo de trabalho as dificuldades de industrialização; responsabiliza a dispersão dos capitais empregados na construção. (p.83).

Nas duas hipóteses, o argumento centraliza-se no fato de que a produção de moradias realiza-se de maneira descontínua no tempo e no espaço. A conclusão desta análise é que o Estado deveria garantir e concentrar a demanda por moradia por um longo período de tempo, o que poderia ser realizado através de uma política habitacional que oferecesse condições favoráveis de financiamento e por uma política urbana que permitisse um crescimento urbano menos concentrado, com a reserva de áreas de expansão para a construção de centralização do capital e uma produção contínua no tempo e no espaço, condições favoráveis à industrialização do setor.

Singer (1982) faz uma afirmação que mostra a realidade brasileira: “a cidade capitalista não tem lugar para os pobres. A propriedade privada do solo urbano faz com que a posse de uma renda monetária seja requisito indispensável à ocupação do espaço urbano. Mas o funcionamento normal da economia capitalista não assegura um mínimo de renda a todos” (p. 33).

Até aqui, procuramos apresentar, no primeiro capítulo, como se constituiu o déficit habitacional de Santa Maria e, no segundo, o papel do Estado na tentativa de solucionar a problemática do déficit habitacional que é crescente em todo o país, principalmente, nas médias e grandes cidades. No entanto, observamos que estas “tentativas de solução” foram tecnicistas e centralizadoras.

A partir de agora, pretendemos mostrar que a participação popular, a partir do final dos anos oitenta, surge como uma alternativa a essa maneira tecnicista e centralizadora de formulação e gestão de políticas públicas urbanas, mas que embora garantida por Lei, está longe de ser efetivada devido a uma série de fatores que serão analisados no capítulo que segue.

### III A CONSTRUÇÃO DA “PARTICIPAÇÃO” NA GESTÃO URBANA

- “Marco Pólo descreve um ponte, pedra por pedra.  
- Mas qual é a pedra que sustenta a ponte? – pergunta Kublai khan.  
- A ponte não é sustentada por esta ou aquela pedra – respondeu Marco  
-, mas pela curva do arco que estas formam.  
- kublai Khan permanece em silêncio, refletindo. Depois acrescenta:  
- Por que falar das pedras? Só o arco me interessa.  
- Pólo responde:  
- Sem pedras o arco não existe”.  
Ítalo Calvino, 1985: 79

A participação institucionalizada através dos Conselhos Municipais a partir da Constituição de 1988, é resultado do processo de redemocratização da sociedade brasileira, na qual, a atuação dos movimentos sociais e as experiências de democratização de gestão municipal operadas no decorrer dos anos 80 foram muito importantes para esse formato de participação.

Neste sentido, realizamos uma sucinta análise dos antecedentes da participação institucionalizada anterior a constituição de 1988, e num segundo momento apontamos as experiências que se colocam como participativas, ou seja, que propõem algum tipo de envolvimento da sociedade na tomada de decisões, a fim de caracterizá-la quanto aos seus impactos sobre a democratização da gestão pública municipal, tendo como parâmetros a abrangência do poder decisório, os interesses envolvidos na relação entre poder público e os atores sociais participantes.

#### 3.1 Antecedentes da participação institucionalizada

A situação social e política no Brasil em meados de década de 1970, sinalizava para a crise de legitimidade do governo, causada principalmente, pelo

esgotamento do modelo de planejamento tecnocrático, presente em vários países da América Latina nos anos 60/70. O Estado burocrático-autoritário, que se estabeleceu com a ditadura militar, fechou os precários canais de expressão e de negociação de interesses e conflitos mantidos pelo populismo. Na ausência de canais de interlocução, emergem os movimentos sociais como porta-vozes destas novas demandas sociais, de forma que suas ações abrem novos espaços para a ação política. Cabe destacar a importância das CEBs - Comunidades Eclesiais de Base, dos clubes de mães, das pastorais populares das igrejas, dos movimentos populares por creches, por saúde, moradia, etc.

O descompasso verificado nesse período, entre as altas taxas de crescimento econômico e a deteriorização das condições de vida nas periferias das grandes cidades, criam as condições para o desenvolvimento de novas iniciativas no campo do planejamento e da gestão urbana. Em meio a essas iniciativas, procuravam-se resgatar a questão social, uma vez que a crise econômica que se anunciava colocava em questionamento as possibilidades de que o crescimento econômico resolveria por si só a grave questão social. Assim, na segunda metade da década de 70, foram adotados diversos programas de obras urbanas, localizados nas periferias das grandes cidades. A principal característica dos programas de construção de moradias, escolas, lotes urbanizados e urbanização de favelas, foi o apelo à participação das comunidades, que eram sensibilizadas para adquirir novas habilidades, contribuir com a mão-de-obra e opinar sobre os projetos.

Dentre os programas federais nesse período, destaca-se a criação dos Centros Sociais Urbanos (CSUs) que tinham como objetivo “criar um espaço físico na periferia para a prestação de serviços e lazer, incentivando a população a se organizar para melhorar suas condições de vida” (Azevedo e Prates, 1991, p.148), dando ênfase na participação e desenvolvimento das organizações comunitárias de bairro.

As organizações populares de bairro surgem no Brasil a partir da década de 30, principalmente, nas grandes cidades. Estas organizações passaram por momentos distintos desde então, na primeira fase, do Populismo, as organizações eram consideradas por sua existência legal. A segunda, foi marcada pela Ditadura Militar, parte do Movimento Comunitário neste momento passou a ter uma outra atitude diante do poder constituído: oposição. Na terceira fase, já nos anos 80, os movimentos populares tomaram novo impulso, a partir da redemocratização do país e abertura dos canais de participação.

No Rio Grande do Sul, tem-se uma tradição de organização popular em Associações Comunitárias. Essas organizações possibilitaram avanços pelas conquistas obtidas no passado, porém, também produziram inúmeros vícios e compromissos políticos ideológicos, representando o “velho” no Movimento Popular. Entretanto, a presença histórica, o peso político que representou em muitos momentos, fez com que esta forma de organização crescesse em todo Estado.

Em Santa Maria, RS, o Movimento Comunitário se intensificou em 1979, com a criação da UAC – União das Associações Comunitárias, que surgiu com o objetivo de unificar a luta dos moradores das vilas e bairros. Mesmo tendo surgido em meio a um regime militar, a UAC, buscou abrir espaços para o debate e fortalecimento da luta comunitária (Jornal A Razão, 23/04/87). Sempre esteve presente nas lutas populares participando juntamente com outras entidades, como por exemplo, no final dos anos 80, nas assembleias populares constituente pelo direito à moradia, à saúde, à educação, ao emprego, ao lazer e à organização.

Com a redemocratização política que se deu a partir dos anos 80, proliferaram em estados e municípios programas participativos e a introdução de formatos inovadores na gestão local. A vitória de partidos oposicionistas aos governos de diversos estados nas eleições de 1982, e nos municípios a partir de

1985, promove uma grande abertura do poder público para o reconhecimento das demandas populares. Santos (2000), destaca algumas experiências:

(...) na administração de Fortaleza, os programas de combate às práticas tradicionais de empreguismo e de clientelismo, e de utilização de mutirões; a democratização das decisões em Vila Velha (ES) através da criação de um Conselho Comunitário eleito pelos bairros, tendo como função a definição do orçamento municipal; e a experiência da descentralização administrativa no município de São Paulo, que teve por objetivo tornar cada distrito uma unidade semi-autônoma para prestação de serviços municipais. (p.19).

O reconhecimento dos setores populares como atores políticos legítimos se deu na maioria das vezes limitando suas possibilidades de participação, na qual “o Estado esperava das organizações participante uma parceria na adequação de recursos escassos a demandas crescentes. Buscava-se, assim, tornar administráveis os conflitos e demandas fazendo com que as organizações assumissem ou contribuíssem na redução dos custos e ônus (inclusive políticos) de priorizar, cortar e excluir” (Santos, 2000). O controle social presente nesta concepção de participação é o do Estado sobre a sociedade, de maneira que a pobreza surge como um dado que não deve ser abordado na sua dimensão política, mas através de soluções técnicas.

Entender a pobreza como inevitável, que sempre existiu e existirá, e que precisa ser aliviada por políticas compensatórias por parte do Estado e pela ação solidária da sociedade, não é uma visão ingênua, é uma visão dominante. Analisar a pobreza sob uma perspectiva histórica é, antes de mais nada, considerá-la como uma condição política e, portanto, deve ser tratada na sua dimensão coletiva e como uma questão pública, “a pobreza é resultado da ação de parte da sociedade e do Estado”. (BAVA, 2004).

A discussão em torno da participação social nos anos 80, ganha novos significados, quando um novo modelo de gestão prolifera-se no poder público, afirmando a necessidade de incorporação dos movimentos populares urbanos

como interlocutores, inscrevendo suas demandas em processos institucionais. Dentro dessa ótica, Gohn (1997) destaca que: “A inscrição dessa temática dentro da pauta política expressava dois fenômenos: de um lado a crise de governabilidade das estruturas de poder do Estado, desgastadas e deslegitimadas das demandas expressas pelos movimentos sociais – novos e velhos – e a conquista de espaços institucionais como interlocutores válidos” p. 310. É nesse contexto que surgem as diversas propostas de institucionalização da participação a partir dos Conselhos.

### **3.2 Experiência de participação institucionalizada: conselhos municipais**

Os anos 90 marcaram a abertura de novos formatos de participação, configurando uma nova institucionalidade na relação entre sociedade e Estado, cujos grupos com interesses diversos (classista, de gênero, étnico) possibilitam a participação do planejamento e da gestão de políticas públicas.

Neste sentido, a participação é marcada por duas novidades ensejadas pela dinâmica política no final dos anos 80:

1) a incorporação da participação na Constituição de 1988, estabelecendo o reconhecimento da legitimidade das organizações sociais para a representação de interesses coletivos, institucionalizando a participação nas políticas sociais;

2) a organização de entidades e movimentos sociais em nível nacional, articulando uma diversidade de interesses e segmentos sociais<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Destacamos a importância da atuação do Movimento de Reforma Urbana.

A Constituição de 1988 expressou não só conquistas no campo da participação, mas também no plano dos direitos sociais e da incorporação de mecanismos que apontam para um novo padrão de política social, universalista e redistributivista. Entretanto, verifica-se um longo processo entre a inscrição de direitos e instrumentos de reforma e sua regulamentação. As dificuldades de manutenção da mobilização e organização de entidades em nível nacional, assim, como a articulação de bloco conservador no plano federal com a eleição de Fernando Collor de Mello para a presidência, representaram obstáculos e retrocessos na agenda reformista, instituindo ritmos e formatos bastante diferenciados na regulamentação das políticas sociais (Santos, 2000).

No plano das políticas de saúde, assistência social, e da criança e do adolescente, a regulamentação do Sistema Único de Saúde – SUS, da Lei Orgânica da Assistência Social e do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA ocorreram na primeira metade da década de 90. Na área da educação, a Lei de Diretrizes e Base foi sancionada apenas em dezembro de 1996 (Santos, 2000). Já as políticas referentes ao desenvolvimento urbano, saneamento e habitação foram regulamentadas pela Lei 10.257, Estatuto da Cidade, em 2001.

Diversos autores (Ribeiro, 1994; Gohn, 1997; Santos, 2000) têm apontado o caráter quase compulsório da criação dos conselhos no país, tendo em vista a vinculação do repasse de recursos da esfera federal às instâncias subnacionais. A proliferação de Conselhos Municipais, ao mesmo tempo em que sinaliza a incorporação generalizada da participação, não permite deduzir que estejam criadas as condições para o seu exercício efetivo, tendo em vista a diversidade econômica, social e política do plano local, principalmente no que diz respeito à capacidade financeira e técnica da administração e a existência de organizações sociais com capacidade de representar os interesses sociais.

Pesquisas setoriais vêm confirmando a proliferação dos Conselhos Municipais pelo país. Segundo o levantamento de dados realizado pela Fundação

IBGE através da Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999 e apresentado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, existia no Brasil um total de 26.859 conselhos municipais, que constituem instâncias da sociedade civil que se articulam com a Prefeitura Municipal e também com a Câmara Municipal (Bremaeker, 2001).

A identificação dos conselhos municipais mostra que existem temas prioritários. Em primeiro lugar aparecem os conselhos de saúde, cuja existência foi registrada em 98,5% dos Municípios, de forma que podemos inferir a relação direta com o Conselho Nacional de Saúde e o repasse de verbas para a área da saúde através dos conselhos estaduais e municipais. Os conselhos de assistência e ação social surgem em segundo lugar, sendo registrada sua existência em 91,5% dos Municípios. Os conselhos de educação, por sua vez, são encontrados em 91,0% dos Municípios.

Ainda com forte intensidade estão os conselhos de direitos das crianças e dos adolescentes, existentes em 71,7% dos Municípios, vindo em seguida, bem mais distantes, os conselhos de emprego e trabalho, encontrados em 30,3% dos Municípios.

Em menor escala (21,4%) têm-se os conselhos do meio ambiente, seguindo-se em importância aqueles sobre turismo (15,6%), habitação (8,0%), transportes (4,1%) e política urbana (3,4%).

Os Municípios com conselhos do meio ambiente apresentam um aumento notável: são encontrados em 13,9% dos Municípios com população inferior a 10 mil habitantes e em 20,6% daqueles com população entre 10 mil e 20 mil habitantes; mas alcançam a marca de 76,9% dos Municípios com população superior a 500 mil habitantes.

Tabela 4 - Distribuição dos conselhos municipais segundo as faixas de população (1)

Faixas de população (por mil)	Nºtotal Município	Meio ambiente		Turismo		Habitação		Transporte		P.urbana	
			%		%		%		%		%
TOTAL	5.506	1176	21,4	858	15,6	439	7,97	228	4,1	188	3,4
até 10	2.727	379	13,9	267	9,8	168	6,2	26	0,9	24	0,8
10 I—20	1.392	287	20,6	217	15,6	94	6,7	40	2,8	28	2,0
20 I—50	908	250	27,5	196	21,6	64	7,0	34	3,7	41	4,5
50 I—100	279	129	46,2	91	32,6	54	19,3	49	15,4	32	11,5
100 I—500	74	111	63,8	74	42,5	48	27,5	66	38,0	47	27,0
500 e mais	26	20	76,9	13	50,0	11	42,0	13	50,0	16	61,5

FONTE: IBGE. Diretoria de Pesquisas. Departamento de População e Indicadores Sociais. Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999.

(1) O Distrito Federal não foi incluído nos resultados. (Bremaeker, 2001)

Partindo para uma análise no âmbito regional, a Secretaria Extraordinária de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul apresentou um Relatório em 2002, divulgando que no período de 1999 a 2001 foram constituídos 180 conselhos municipais de habitação, segundo o relatório: “demonstrando o compromisso e controle social na gestão da política habitacional”. Mas até que ponto a constituição do conselho garante tal compromisso? No próximo item buscamos aprofundar esta questão.

Santa Maria se enquadra na tabela 4, na faixa de população de 100 – 500 mil habitantes e possui os cinco Conselhos apresentados nesta tabela: Meio Ambiente, Turismo, Habitação, Transporte e Políticas Urbanas.

As experiências de participação no âmbito local<sup>47</sup> não se limitam aos Conselhos Municipais. Os processos de Orçamento Participativo iniciados ainda

<sup>47</sup> Em relação a definição de local, Vainer (2001), considera: “ não como sinônimo de pequeno e não alude necessariamente à diminuição ou redução. Pelo contrário, considera a maioria dos setores que trabalha com a questão que o local não é um espaço micro, podendo ser tomado como um município ou uma região compreendendo vários municípios” p. 43.

na década de 80 de forma pontual, adquirem enorme relevância na administração de várias cidades brasileiras, sendo incorporados por diferentes partidos. Os Conselhos do Orçamento Participativo - COP, apesar de apresentarem formatos diferenciados na sua implantação, constam, na sua proposta, a possibilidade de um novo tipo de participação comunitária, em razão da abrangência temática das decisões, estabelecendo parâmetros de regulação para a distribuição de equipamentos e serviços sociais, bem como na alocação de recursos prioritários, facilitando o controle social sobre a implementação das decisões. Em Santa Maria o processo do OP teve início em 2001, com o primeiro mandato da administração popular no município, nesta primeira edição mais de 11 mil pessoas participaram das 47 Assembléias Públicas (PMSM, 2002).

A partir do Estatuto da Cidade o município é ente federativo principal responsável em promover a política urbana de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de garantir o bem-estar de seus habitantes e de garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social, de acordo com os critérios e instrumentos estabelecidos no Plano Diretor, definido constitucionalmente como instrumento básico da política urbana (Brasil, 2001).

O Estatuto da Cidade abarca um conjunto de princípios, no qual está expressa uma concepção de cidade e de planejamento e gestão urbana, e uma série de instrumentos que define os meios para atingir as finalidades desejadas. Entretanto, delega para cada um dos municípios, a partir de um processo público democrático, a explicitação clara destas finalidades. Neste sentido, o Estatuto funciona como uma espécie de “caixa de ferramentas” (Rolnik, 2001) para uma política urbana local. É a definição da “cidade que queremos”, nos Planos Diretores de cada um dos municípios que determinará a mobilização (ou não) dos instrumentos e sua forma de aplicação.

Com o objetivo de democratizar a gestão urbana, o Estatuto da Cidade instituiu vários mecanismos para garantir uma participação direta do cidadão nas

decisões do Poder Público, como a iniciativa popular, o referendo, o plebiscito, as consultas e audiências públicas, os conselhos de gestão de políticas e serviços públicos.

Diante das questões colocadas, e a fim de qualificar o debate em torno da relação entre Estado e sociedade num contexto de institucionalização da participação nos Conselhos Municipais selecionados conforme indicado na metodologia, apontamos para possibilidade que medir este nível. Utilizamos a proposta de escala de avaliação da participação que Souza (2002) inspirou de Sherry Arnstein (1969), na qual apontamos alguns indicadores que caracterizam o conceito de participação popular na dimensão institucional, decisória, de representação e de qualificação. Utilizamos também o suporte teórico de Offe (1984) e Seibel (2002), abordando o conceito de seletividade estrutural na constituição de política pública de habitação de interesse social.

### **3.3 Metodologia utilizada na pesquisa**

A escolha de um referencial teórico e de uma metodologia não são decisões tomadas apenas por considerações lógico-formais, que buscam maximizar o avanço do conhecimento, otimizando a utilização dos meios de pesquisa. Há na verdade um processo social que justifica e legitima as decisões e os produtos. Na área das ciências sociais, este processo social pressupõe, implícita ou explicitamente, a escolha de uma interlocução considerada como necessária e justificada.

Não existe uma fórmula a ser universalmente aplicada para garantir a consistência e o sucesso de uma experiência, ou para permitir a correção de seus problemas. A realidade de cada local possui e incorpora algumas características

únicas, decorrentes de sua trajetória histórica, a despeito de todas as possíveis semelhanças com outras experiências.

Para atingir os objetivos propostos nesta pesquisa, optamos pelo recorte espacial o município de Santa Maria, RS, no qual analisamos a participação popular dos integrantes dos Conselhos Municipais diretamente envolvidos com a formulação de política urbana, principalmente habitacional: CONDUSMA, COHAS, CONDEMA, COP.

A população neste trabalho é constituída pelos conselheiros dos diversos Conselhos Municipais de Santa Maria. Com o objetivo de obter dados primários, determinamos uma amostragem do tipo intencional composta pelos conselheiros dos Conselhos Municipais citados, representantes da sociedade civil, movimentos sociais, entidades profissionais, governamentais e agentes envolvidos com a questão da moradia de interesse social no município de Santa Maria, a saber:

- Poder Público Municipal (executivo e legislativo)

- Membros de Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara de Vereadores;

- Secretários de município: Planejamento, Obras, Habitação

- Conselheiros municipais: Habitação, Desenvolvimento Urbano, Defesa do Meio Ambiente, Plano Diretor,

Para análise buscamos em Quivy e Campanhoudt (1992), a elaboração do modelo de análise que pressupõe a construção de conceitos que visam dar conta da realidade, de acordo com o ponto de vista do pesquisador. Desta forma,

construir um conceito é selecionar indicadores que possibilitam medir as dimensões e confrontá-las com o real. Os indicadores são manifestações objetivamente observáveis e mensuráveis das dimensões e conceitos.

Para tanto, partimos do conceito de participação de Ammann (1977) “o processo mediante o qual os membros de uma sociedade tomam parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens dessa mesma sociedade” (p.53). Entendendo que não basta à participação no âmbito da consulta, mas, sobretudo, nas decisões sobre sua constituição e gestão de políticas públicas. De forma que a efetividade da participação poderá ser contemplada por meio de quatro dimensões, a saber:

a) Dimensão Jurídico-formal (institucional): legislação (ano de constituição), periodicidade de reuniões, das conferências municipais, infraestrutura material para as reuniões, atividades de integração entre os diversos conselhos de políticas setoriais existentes em Santa Maria;

b) Dimensão Decisória: caráter (consultivo/deliberativo), atribuições do conselho, existência de mecanismos de acampamento e divulgação das deliberações, quem propõe a pauta das reuniões;

c) Dimensão representação: quem representam, vínculo institucional entre representante e representando, como foram escolhidos (composição), existência de discussão prévia da pauta, frequência e intervenção nas reuniões;

d) Dimensão de qualificação: acesso a informação de qualidade, acesso a formação.

Para cada dimensão apresentamos um conjunto de indicadores que nos ajudarão, empiricamente, medir o nível de participação, conforme quadro 2.

Quadro 2 – Modelo de Análise para a Participação Popular

Conceito	Dimensões	Indicadores
PARTICIPAÇÃO POPULAR	Jurídico-formal (Institucional)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- legislação</li> <li>- periodicidade de reuniões e Conferências Municipais</li> <li>- infra-estrutura para reuniões</li> <li>- integração entre conselhos</li> </ul>
	Decisória	<ul style="list-style-type: none"> <li>- caráter dos Conselhos (consultivo ou deliberativo)</li> <li>- atribuição dos Conselhos</li> <li>- mecanismo de acompanhamento e divulgação das decisões</li> <li>- proposição da pauta</li> </ul>
	De representação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- composição</li> <li>- freqüência e intervenção nas reuniões</li> <li>- vínculo institucional entre representante e representado</li> <li>- discussão prévia da pauta com a base</li> </ul>
	De qualificação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- informação</li> <li>- formação</li> </ul>

Ainda utilizaremos para a análise, o suporte teórico de Offe (1984) e Seibel (2002) com o conceito de seletividade estrutural no processo de filtragem das demandas de políticas públicas, neste caso em especial, de habitação de interesse social.

O processo de filtragem e seleção analisado por Offe (1984) consiste em escolher e selecionar somente aqueles interesses compatíveis com os interesses globais do capital, de forma a favorecer a sua articulação" (p.149). Segundo este autor, os limites estruturais do Estado o induzem nesta direção e este processo implica numa correlação de forças que tem seu foco, em parte centrado no âmbito da opinião pública, em parte no interior das instituições políticas, particularmente no aparato estatal. A expressão "sistema de filtros" dos processos político - administrativos é classificada como "mecanismos de seleção" (Seibel, 2002).

Como o sistema de filtros e o processo seletivo produzem exclusões de possíveis demandas e ações públicas, Offe (1984) tematiza sobre o que é filtrado e selecionado através da categoria que ele denomina "conceitos negativos" (p.154). Como conceitos negativos estão todas aquelas estratégias que implicam no não reconhecimento de uma determinada realidade, situação ou acontecimento. Portanto, numa "não-realidade", que implica num "não-acontecimento" que por sua vez podem se expressar em "não-decisões", em outras palavras, na ausência deliberada de ações públicas, ou políticas públicas. Antes que assumam atitudes repressivas sobre demandas e necessidades públicas que não conferem com o espectro de interesses da sua própria natureza política e econômica, o Estado atua no espaço da opinião pública operando os conceitos negativos que demandam políticas públicas (Seibel, 2002).

Com este duplo instrumento, julgamos então, que seja possível utilizar os níveis de participação propostos por Souza (2002).

“Participação Popular” é uma expressão corrente, às vezes utilizada de forma distorcida, muito prometida, muito citada, mas até que ponto é, de fato, cumprida? Existem diferentes níveis de participação popular. Souza (2002),

apresenta uma escala de avaliação da participação popular com oito categorias que vão da “não-participação a participação autêntica”<sup>48</sup> (p.203).

É considerada pelo autor: **não participação** as situações de coerção e manipulação; **pseudoparticipação** as situações de informação consulta e cooptação e **participação autêntica** as situações de parceria, delegação de poder e autogestão.

1- *Coerção*: situações claras de coerção serão encontradas em regimes de exceção (ditatoriais, totalitários), nas quais a própria democracia representativa não existe.

2 -*Manipulação*: corresponde a situação na qual a população envolvida é induzida a aceitar uma intervenção, mediante, por exemplo, o uso maciço de propaganda ou outro mecanismo.

3- *Informação*: o Estado disponibiliza informação sobre as intervenções planejadas.

4- *Consulta*: o Estado não se limita a permitir o acesso a informações, sendo a própria população consultada.

5- *Cooptação*: assemelha-se, a uma co-gestão implementada de modo pouco consistente; embora algum tipo de participação decisória possa ser aceita, a intencionalidade é, via de regra, a de envolver a sociedade civil na gestão para obter maior respaldo para as ações do governo, definidas segundo os canais e as formas convencionais.

---

<sup>48</sup> Metodologia proposta por Souza, (2002), inspirada em Sherry Arnstein (1969)

6- *Parceria*: o Estado e a sociedade civil organizada colaboram para a implementação de uma política pública ou viabilização de uma intervenção.

7- *Delegação de poder*: o Estado abdica de toda uma gama de atribuições, antes vistas como sua prerrogativa exclusiva, em favor da sociedade civil.

8- *Autogestão*: na prática, a delegação de poder é o nível mais elevado que se pode alcançar nos marcos do binômio capitalismo + democracia representativa. Implementar políticas e intervenções de modo autogestionário, pressupõe uma sociedade basicamente autônoma.

Para o desenvolvimento desta pesquisa utilizou-se uma abordagem qualitativa, sob uma perspectiva histórica com o objetivo de provocar o esclarecimento da problemática proposta, visando uma análise do processo.

Trivinos (1982) aponta as seguintes características da pesquisa qualitativa:

- A pesquisa qualitativa é descritiva. A interpretação dos resultados desponta como a totalidade de uma especulação cuja base é a percepção de um fenômeno num contexto dado;

- Os pesquisadores preocupam-se com o processo e não somente com os resultados e os produtos;

- A pesquisa qualitativa tem como preocupação essencial o significado.

O método de abordagem histórica examina os eventos sob a ótica da temporalidade, determinada em eras, épocas, períodos, séculos, anos, meses,

dias, etc. Através da história procuramos saber os aspectos que influenciam a sociedade atual (Trivinos, 1982).

A pesquisa histórica descreve o evento acontecido dentro de um processo que envolve quatro etapas: investigação, registro, análise e interpretação dos fatos ocorridos no passado para por meio de generalizações, compreender o presente e antever o futuro (Lakatos, 1982).

Salientamos que, a consciência da inexistência ou da precariedade de dados e informações dos diversos setores analisados, fez com que a metodologia adotada enfatizasse mais os aspectos qualitativos, daí a importância das informações e impressões fornecidas pelas entidades participantes.

Para o desenvolvimento desta pesquisa os dados foram obtidos através de fontes primárias e secundárias:

1) Fontes primárias: foram aplicados questionários<sup>49</sup> aos integrantes dos conselhos selecionados. Adotamos como procedimento metodológico o trabalho de campo e o contato pessoal com o conselheiro para o preenchimento. Para tanto, agendamos com o presidente do Conselho a aplicação dos questionários em dia de reunião. Percebemos, no decorrer da pesquisa, que a dinâmica de funcionamento dos Conselhos nos impossibilitou entrevistar a totalidade dos seus membros, tendo em vista os seguintes fatores: avaliamos que o tempo destinado para o trabalho de campo foi pequeno em relação a periodicidade das reuniões (mensal), a ausência de alguns conselheiros em reuniões consecutivas, e a recusa de alguns em responder o questionário.

Responderam os questionários:

a) 08 conselheiros do COHAS

---

<sup>49</sup> O modelo do questionário aplicado encontra-se no Anexo 1

1 representante do CONDEMA;  
1 representante da UAC;  
1 representante da SEASM;  
1 representante da SMOSU;  
1 representante da SEPLAN;  
1 representante da SIDUSCON;  
1 representante da SEHRF;  
1 representante do Sindicato dos trabalhadores da Construção Civil e Imobiliário.

b) 03 conselheiros do CONDUSMA

1 representante da SFi;  
1 representante da SMOSU;  
1 representante da UFSM;

c) 06 conselheiros do CONDEMA

1 representante da Associação de Moradores;  
1 representante da CORSAN;  
1 representante da Fundação Moa;  
1 representante da CUT;  
1 representante do Sindicato dos Metalúrgicos;  
1 representante do Sindicato dos trabalhadores rurais.

d) 08 conselheiros do COP,

3 representantes da Diretoria de Relações Comunitárias PMSM;

1 representante do MNLM;

1 representante da região sul;

1 representante da região oeste;

1 representante da região norte;

1 representante da região leste;

2) Fontes secundárias: constituiu-se em levantamento de bibliografias pertinentes ao tema, relatórios, jornais, atas das reuniões dos conselhos municipais e legislação urbanística municipal, estadual e federal.

Na análise dos dados agrupamos as instituições em segmentos sociais, segundo a natureza das mesmas, a fim de perceber o peso dos setores na composição dos Conselhos, bem como verificar a existência de diferentes concepções acerca desses espaços, tendo em vista a diversidade de padrões de ação coletiva existente no âmbito das organizações da sociedade civil. Reunimos as instituições em três segmentos:

1) Associações Profissionais (e Sindicatos Patronais);

2) Associações Cívicas (Sindicatos de Trabalhadores, ONGs, Movimentos sociais, Associações de moradores; Conselhos Municipais);

3) Governamentais (instituições ligadas ao poder público, como os membros do poder executivo, com suas secretarias e órgãos público).

### 3.4 Conselhos: participação institucionalizada ou burocratização da participação?

Com objetivo de verificar a dimensão institucional e representativa dos Conselhos selecionados, buscamos neste item analisar o nível jurídico-formal e a participação efetiva, tendo com base a legislação municipal, as atas dos Conselhos, os questionários aplicados junto aos conselheiros e constatação empírica nas reuniões e entrevistas com agentes do poder público.

Conforme a Lei Municipal de criação dos Conselhos, verificamos que dos quatros analisados, três apresentam Legislação Municipal e o COP não possui lei de criação, no entanto, o grau de institucionalidade foi verificado por meio das atas de reuniões e do regimento interno do mesmo.

O Conselho Municipal de Habitação - **COHAS** e o Fundo Municipal de Moradia Popular foram instituídos pela Lei municipal 4415/01 de 05.02.2001. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – **COMDUSMA** foi instituído pela Lei municipal 2097/80 de 10.01.1980, sendo alterado pela Lei 3211/90 de 02.03.1990. O Conselho Municipal de Proteção ao Meio Ambiente foi criado pela Lei municipal 2604/84 de 18.09.1984 e foi alterado pela Lei 3950/95. Posteriormente a Lei municipal 4167/98 de 26.06.1998, cria e regula o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – **CONDEMA**, revogando as leis anteriores. E por fim, o Conselho do Orçamento Participativo – **COP**, em conformidade com a primeira ata de reunião ordinária, foi criado em 19 de setembro de 2001.

Em relação ao motivo de criação dos Conselhos, de acordo com os questionários aplicados, maioria dos conselheiros responderam que foi “pela iniciativa do Poder Público”, no entanto, houve um expressivo número que não responderam. O que nos leva a inferir que a não-resposta aponta para a desinformação dos conselheiros sobre as questões institucionais.

Observamos que as datas de efetivações dos conselhos correspondem ao período posterior a Constituição de 1988. Com isso, verificamos a influência das políticas de descentralização do Governo Federal sobre o plano local, embora COMDUSMA e CONDEMA tenham sido criados na década de 80, suas atividades se efetivam na década de 90.

Apontamos a composição dos Conselhos como um dos indicadores para mensurar o grau de representação, entendendo estes como órgãos colegiados e paritários de participação entre o poder público e a sociedade. Entretanto, percebemos que os critérios para a escolha das entidades representantes e a indicação dos conselheiros para a composição do conselho, nem sempre estão estabelecidas de forma clara nas leis de criação e nos regimentos internos.

Santos (2000) apresenta três formatos de disposição das representações inseridas no campo da sociedade:

- 1º) convocação de um Fórum próprio, aberto a todas as instituições, que escolhem livremente seus representantes,
- 2º) escolha em Fórum próprio delimitando o número de cadeiras por tipo de representação e;
- 3º) as entidades são estabelecidas na própria lei de criação (p.60).

No caso dos conselhos em estudo, todos seguem o terceiro formato apresentado, ou seja, as entidades foram estabelecidas na própria lei de criação, sendo designado pelo executivo, a saber:

**COHAS** – de acordo com a portaria 005/02 de 04 de janeiro de 2002 o conselho é constituído por representantes das Secretarias de Município: de Planejamento - SEPLAN, de Obras e Serviços Urbanos - SMOSU, de Habitação e Regularização Fundiária - SEHRF, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CODESMA, Sociedade de Engenharia e Arquitetura de Santa Maria - SEASM, Banco da Esperança-Pastoral da Moradia, Sindicato dos Trabalhadores da Ind. Construção Civil e Mobiliário - STICM, Movimento Nacional de Luta pela

Moradia - MNLM, OAB-SM, CONDEMA e Sindicato da Ind. Construção e Mobiliário - SINDUSCON-SM.

**COMDUSMA** - De acordo com o artigo 1º da Lei 3211/90, o Conselho passa a ser constituído de 12 membros designados pelo Prefeito, sendo um representante: Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, SEPLAN, Secretaria de Viação e Transporte- SVT, SMOSU, Secretaria de Finanças - SMFi, Secretaria de Indústria e Comércio - SMIC, UFSM, UAC, SEASM, ASCON e Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura - CREA. A portaria nº 101/02, de 17.09.2002 altera o representante da ASCON para representante do SINDUSCON. E no artigo 2º - parágrafo 1º consta que o presidente do conselho será o Prefeito Municipal, sendo o vice-presidente o titular do órgão de planejamento.

**CONDEMA** – Conforme Lei artigo 3º da Lei 4167/98, este Conselho é constituído de representantes do poder público: Secretarias do município de Educação, Saúde, da 4ª Delegacia Regional de Saúde, Instituto Brasileiro de Amparo ao Meio Ambiente-IBAMA, Fundação Estadual de Proteção ao Meio Ambiente- FEPAM, CORSAN e Brigada Militar, Sindicato Rural, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, UAC, Fundação Moã, Sindicato dos Trabalhadores da CORSAN - Sindiagua, Sindicato do Professores do Estado do RS – CPERS, CUT, UFSM, Sociedade de Medicina e CREA.

**COP** – De acordo com o Regimento Interno, o COP é composto por um representante de cada uma das dez regiões<sup>50</sup> do Orçamento Participativo da cidade, conforme figura 7; trinta conselheiros divididos entre as dez regiões do OP de forma proporcional a participação popular de cada região; dez conselheiros eleitos pelos delegados Temáticos; um conselheiro indicado pela UAC; dois conselheiros indicados pelos Sindicatos dos Professores Municipais; seis

---

<sup>50</sup> Segundo Souza (2002) o que neste caso é impropriamente chamado de região, trata-se da malha territorial do OP.

representantes do Executivo Municipal<sup>51</sup> das seguintes áreas: três do Gabinete do Prefeito, um da Diretoria de Relações Comunitárias, um da Secretaria de Finanças, um da Secretaria de Planejamento. De acordo com o artigo 7º do Regimento Interno: “Não poderá ser delegado, conselheiro titular ou suplente, aquele que for detentor de mandato eletivo no poder público (de qualquer esfera), for Cargo em comissão, ou exercer chefia na Administração Municipal”.

Sobre a espacialidade do orçamento participativo, Souza (2002) aponta que a forma de definição participativa ou em gabinete da malha territorial (impropriamente chamada de região) influenciará no processo da organização popular:

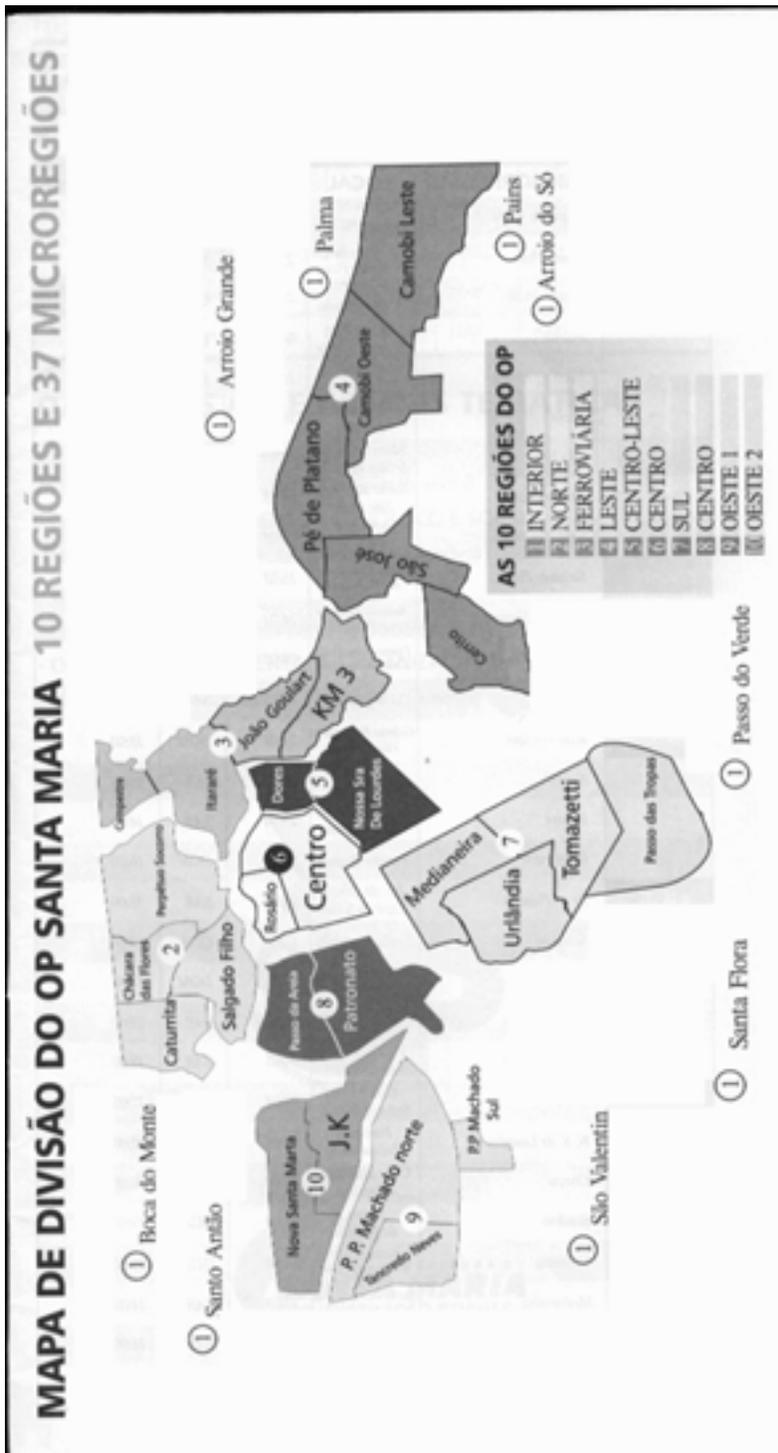
A maneira como o território municipal vier a ser subdividido em espaços de referência para a organização popular com vistas a participar do processo influenciará, com certeza, a qualidade do mesmo. Tensões e descaminhos podem ser evitados ou engendrados, dependendo do modo como a constituição dos novos espaços de referência para o exercício do poder deliberante da sociedade organizada no OP (no prelo).

No caso da malha territorial do OP no município de Santa Maria, não foi verificada nenhuma menção sobre a forma como foi definida nos documentos analisados, sendo apenas apresentada, conforme a figura 7, podemos inferir que essa definição foi determinada com base em critérios técnicos-administrativos, não levando em consideração os “sentimentos de lugar” da população, especialmente as identidades de bairro.

---

<sup>51</sup> Os representantes do Poder Executivo Municipal não terão direito a voto (artigo 3º do

Figura 8 - Distribuição da Malha territorial do OP de Santa Maria, RS



Fonte: PMSM, 2002 –

Informativo OP.

Regimento Interno do COP – 2002).

Quadro 3- Composição dos Conselhos Municipais de Santa Maria, RS <sup>52</sup>

CONSELHOS	ASSOCIAÇÕES PROFISSIONAIS	ASSOCIAÇÕES CIVIS	GOVERNAMENTAIS
COHAS	03	06	03
COMDUSMA	04	02	05
CONDEMA	03	07	07
COP	-	-	-

Segundo o quadro 3, observamos que o COMDUSMA apresenta a maior representação governamental em relação a representação das Associações Civas, o CONDEMA apresenta o mesmo número de representantes Governamentais e Associações Civas, enquanto o COHAS apresenta maior representação de Associações Civas. Em ambos, os conselheiros são designados pelo Prefeito, enquanto que o COP, por apresentar uma estrutura diferenciada dos demais Conselhos, apresentam uma composição que privilegia as diversas “regiões” do município, sendo os conselheiros eleitos nas assembléias do OP e o CONDEMA realiza Conferência Municipal do Meio Ambiente e utiliza deste fórum para eleger seus conselheiros. Nos Conselhos analisados a representação Associação profissional mais Associação Civil (definidas na metodologia), supera a representação governamental. É importante salientar que quanto maior o número de representante do Estado, menor será o grau de participação efetiva da população.

Tão importante quanto a composição, o caráter deliberativo ou consultivo dos Conselhos e suas atribuições são indicadores da dimensão decisória. Porém não é uma tarefa fácil, pois a fronteira entre um processo

<sup>52</sup> Para análise agrupamos as entidades que compõem os conselhos em três segmentos:

- a) Associações Profissionais (e Sindicatos Patronais);
- b) Associações Civas (Sindicatos de Trabalhadores, ONGs, Movimentos sociais, Associações de moradores);
- c) Governamentais (instituições ligadas ao poder público, como os membros do poder executivo, com suas secretarias e órgãos públicos).

consultivo e deliberativo pode ser difícil de ser identificada, como por exemplo, a deliberação efetiva pode ser dificultada devido a pouca disponibilidade de informações confiáveis. Neste sentido, de acordo com as respostas dos conselheiros ao questionário e em conformidade com a legislação municipal destacamos o caráter e atribuições dos Conselhos:

No artigo 1º a Lei 4415/01, “fica constituído o COHAS, em caráter deliberativo e com a finalidade de assegurar a participação da comunidade na elaboração e implementação de programas das áreas social no tocante à habitação, e desenvolvimento urbano, além de direcionar o Fundo Municipal de habitação”.

O artigo 3º da Lei 3211/90 COMDUSMA: “aplicar a legislação municipal concernente ao desenvolvimento urbano, opinar sobre os Projetos Lei ou medida administrativa de caráter urbanístico, necessários a atualização e complementação do PD; elaborar Regimento Interno; emitir parecer sobre os programas especiais de investimentos urbanos de Santa Maria”.

No artigo 1º da Lei 4167/98, “fica criado o CONDEMA – órgão deliberativo e consultivo, fiscalizador e de assessoramento dos Poderes Municipais de Santa Maria em caráter permanente, nas gestões referentes ao equilíbrio ecológico e combate às agressões ambientais em todas as áreas do município”. E no parágrafo 1º “define-se por CONDEMA o organismo que visa assegurar a participação dos diversos setores da comunidade na tutela do Meio Ambiente, na esfera municipal, e que deve desempenhar complementarmente à ação dos Governos Federal e Estadual - um conjunto de estudos e atividades de ordem institucional que promovam a política ambiental do Município”, ainda no artigo 1º o parágrafo 4º “Inclui-se na competência do CONDEMA a proposição dos instrumentos da Política Municipal do Meio Ambiente”.

No Regimento Interno do COP de 2002, temos no artigo 1º “o Conselho do Orçamento Participativo é um órgão de participação direta da comunidade tendo por finalidade planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesas do Orçamento do Município de Santa Maria”.

Em relação ao caráter dos diversos Conselhos Municipais de políticas setoriais Souza (2000) salienta que:

(...) nas leis de criação e regimentos internos a maioria dos Conselhos apresenta caráter deliberativo. Porém, na análise das suas atribuições, verificamos que seu papel deliberativo se refere, em geral, à definição de diretrizes, programas e políticas, aprovação de convênios, instrumentos de regulação e controle social. Entretanto, identificamos a permanência de um papel consultivo em várias matérias, principalmente, relacionadas às questões de orçamento (p.61).

Na prática, há muitas controvérsias sobre a capacidade de deliberação autônoma dos conselhos, tendo em vista a força do poder executivo no controle da agenda de discussões, das informações e dos recursos políticos e financeiros necessários nas tomadas de decisões, bem como na opção de implementar ou não as deliberações dos conselhos.

No entanto, o caráter dos Conselhos é um aspecto fundamental para a percepção da importância que estes espaços têm nas decisões das secretarias municipais. Enquanto o caráter de consultivo sinaliza para uma pseudoparticipação (Souza, 2002), o caráter deliberativo sinaliza para a constituição de espaços de participação capazes de interferir na constituição e formulação de políticas públicas, neste caso, a política habitacional.

Outros indicadores que analisamos sobre a dimensão institucional dos Conselhos foram a periodicidade das reuniões, o local e frequência das entidades nas reuniões e sobre a dimensão representativa, o número de intervenções por entidade que verificamos por meio de análise dos documentos e atas dos Conselhos.

Quadro 4- Periodicidade das reuniões dos Conselhos Municipais de Santa Maria, RS.

CONSELHOS	2000			2001			2002		
	Atas	Ord.	Extraord	Atas	Ord.	Extraord	Atas	Ord	Extraord
COHAS	01 – 09 15/05 a 11/12	08	01	01-16 15/01 a 17/12	12	04	01-06 <sup>53</sup> 14/01 a 13/05	05	-
COMDUSMA	-	-	-	01-12 <sup>54</sup> 19/01 a 05/12	11	--	13-20 06/01 a 06/11	06	01
COP	-	-	-	01-13 19/09 a 12/12	13	-	14-20 12/03 a 01/09	07	-
CONDEMA <sup>55</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-

As reuniões do COHAS, em 2000 eram realizadas mensalmente na sala de reunião da PMSM e com a criação da SEHRF em 2001, passou a ser realizada nesta secretaria, sempre as segundas segundas-feiras de cada mês, as 11:00h. Salientamos que os dias e horários das reuniões são elementos importantes para assegurar a participação dos conselheiros.

<sup>53</sup> 01 Reunião sem quorum.

<sup>54</sup> 01 Reunião sem quorum

<sup>55</sup> O CONDEMA não disponibilizou as atas das reuniões.

Quadro 5- Presença e Intervenções por entidades nas reuniões do COHAS.

<b>CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO</b>		
<b>Entidades</b>	<b>Presenças nas Reuniões<sup>56</sup></b>	<b>Intervenções registradas em ata</b>
Associações Profissionais e Sindicatos Patronais		
SEASM <sup>57</sup> -	08	02
OAB	18	-
SINDUSCON	20	03
Associações Civas		
STICM/SM	06	-
UAC	20	30
Banco da Esperança	13	08
MNLM	19	11
CONDEMA <sup>58</sup>	09	04
CODESMA	22	39
Governamentais		
SEHRF <sup>59</sup>	14	38
SEPLAN	19	27
SMOSU	23	05
SMSES <sup>60</sup>	10	01

Para analisar a participação efetiva, faz-se necessário articular as freqüências das entidades nas reuniões juntamente com o número de intervenções e os principais assuntos e deliberações registradas em ata no período selecionado<sup>61</sup> no COHAS: Sendo assim, destacamos os principais

<sup>56</sup> Entidades presentes nas 29 atas analisadas no período de janeiro de 2001 a maio de 2002.

<sup>57</sup> A participação do SEASM no COHAS iniciou-se me 2001.

<sup>58</sup> A participação do CONDEMA no COHAS iniciou-se me 2001.

<sup>59</sup> A participação da SEHRF no COHAS iniciou-se a partir da sua criação em 2001.

<sup>60</sup> A SMSES participou do COHAS até 2001.

<sup>61</sup> O período selecionado 2000 a 2002 corresponde ao período das atas disponibilizado pelo COHAS.

assuntos registrados nas atas das reuniões do COHAS, que estão ordenados em relação à seqüência das atas no ano de 2000:

1) Andamento dos projetos (Habitar Brasil, Loteamento km2, Nova Santa Marta, Fundo Pimes, canalização e reurbanização do Arroio Cadena, Aparício de Moraes – Módulos Sanitários, Regularização Fundiária: Vila Renascença, Jardim Padre Caetano, Vila Fernando Ferrari, Vila Pantaleão);

2) Solicitação da receita destinada ao COHAS e prestação de contas;

3) solicitação de reunião com o secretario de Finanças sobre o Fundo Moradia;

4) Sugestão para verificar o andamento das obras *“in loco”*;

5) Necessidade de criar a SEHRF;

6) Solicitação de cópias do Regimento Interno para todos os conselheiros;

7) Apresentação de relatório com obras/objetivos/ recursos;

Principais assuntos registrados em ata do COHAS ordenados em relação a seqüência das atas no ano de 2001:

1) solicitação de prestação de contas do Fundo de Moradia Popular;

2) relatos sobre andamento das obras: Loteamento Km2, Vila Lorenzi e Habitar Brasil;

3) desvinculação do COHAS da SMBES passando para SEHRF (recém-criada);

4) SEHRF realiza cadastro dos loteamentos irregulares;

5) solicitação verificar recurso do Fundo Pimes;

6) apresentação dos objetivos e diretrizes da Política Habitacional do Município – PHM pela SEHRF;

7) Sugestão para realizar Conferência Municipal de Habitação para tirar delgados para Conferência Estadual e elaborar a PHM; sugerida para julho, depois transferida para setembro;

8) sugestão de divulgar as decisões do COHAS na imprensa (várias solicitações);

Principais assuntos registrados em ata do COHAS ordenados em relação a seqüência das atas no ano de 2002:

1) Solicitação das obras da SEHRF e Habitar Brasil;

2) apresentação do Projeto do Executivo que cria a secretaria de Gestão Ambiental

3) apresentação do Projeto do Executivo que dá novas atribuições a SEPLAN e fundi a SEHRF e SMOSU. Este ponto de pauta foi aprovado por unanimidade, inclusive pelo representante do MNLM – na qual o movimento tinha posição contrária a essa decisão.

Observamos que em relação à frequência das entidades na 29 reuniões, de acordo com as atas analisadas do COHAS apenas 04: SINDUSCON, UAC, SMOSU e CODESMA tiveram 80% de frequência. As demais tiveram na média 50% da frequência com exceção do STICM que esteve presente apenas em 20% das reuniões no período analisado. No que se refere à intervenções registradas nas atas, observamos que as entidades que se destacaram foram o CODESMA (presidente do conselho), SHRF, SEPLAN e UAC. As demais tiveram poucas intervenções, ou nenhuma, como OAB e STICM.

Analisando os principais assuntos registrados em ata nas reuniões do COHAS, verificamos a constante solicitação de informações sobre as obras em andamento, a prestação de contas e principalmente do Fundo de Moradia Popular. Observamos que, em parte, essas solicitações eram atendidas através de relatórios e reuniões com Secretário de Finanças, mas segundo os conselheiros as informações não eram suficientes para uma participação efetiva nas decisões. Outro ponto muito solicitado e deliberado nas reuniões, porém não concretizado, foi da divulgação das decisões do Conselho na imprensa local, que seria um importante mecanismo de acompanhamento das atividades do Conselho.

As reuniões do COMDUSMA em 2001 eram realizadas mensalmente no Hotel Morotin e a partir de 2002, na SEPLAN, as terceiras quartas-feiras de cada mês as 14:00h. Em 2002 não houve regularidade nas reuniões do conselho, ocorrendo durante este ano apenas 6 reuniões ordinárias e 1 extraordinária.

Quadro 6- Presença e Intervenções por entidades nas reuniões do COMDUSMA

<b>CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO</b>		
<b>Entidades</b>	<b>Presenças nas Reuniões<sup>62</sup></b>	<b>Intervenções registradas em ata<sup>63</sup></b>
Associações Profissionais e Sindicatos Patronais		
SEASM	06	05
SINDUSCON	07	02
OAB	04	10
CREA	06	08
Associações Cívicas		
UFSM	07	13
UAC	02	07
Governamentais		
SEPLAN	06	17
SMVT	05	-
SMOSU	07	06
SMFi	07	-
SMICT	05	01

Para contribuir na análise da participação das entidades por meio da frequência e intervenção nas reuniões do COMDUSMA, destacamos os principais assuntos registrados, que estão ordenados em relação à seqüência das atas nos anos de 2001 e 2002:

- 1) aprovação do Regimento Interno;

<sup>62</sup> Entidades presentes nas 18 atas analisadas no período de janeiro de 2001 a novembro de 2002. Destas, apenas as 07 atas do ano de 2002 apresentaram lista de entidades presentes.

<sup>63</sup> Intervenções registradas em 18 atas analisadas do COMDUSMA no período de janeiro de 2001 a novembro de 2002.

2) parecer sobre o pedido de mudança de zoneamento / pedido de alvará

3) solicitação da lei que institui o conselho e designa quais atribuições

Em relação à presença das entidades nas reuniões do COMDUSMA, com exceção da UAC, todas tiveram frequência superior a 50% das 07 atas que constaram lista de presença. Quanto as intervenções registradas nas 18 atas analisadas, verificamos, conforme mostra o quadro 6, um grande número de intervenções da SEPLAN, que preside este Conselho, seguido das entidades que representam as Associações Profissionais e Sindicatos Patronais. No entanto, a UAC embora tenha participado de poucas reuniões, teve várias intervenções, que conforme constatação em ata, na maioria das vezes, era solicitando informações. Fala do Conselheiro representante da UAC - Ata 02 de 19/02/2001: “sou leigo nesta área, embora entendo que a participação da sociedade é importante e como representante da comunidade, devo me manifestar e pedir a lei do conselho.”

Cabe ressaltar que grande parte dos assuntos abordados nas reuniões do COMDUSMA no período analisado, refere-se a solicitação de parecer em cerca de 100 processos de relativos à alvarás de localização. Apesar do Conselho ter caráter consultivo, essa atividade está restringindo a sua função em relação a formulação de política pública de habitação, uma vez que a atualização do PD (vigente 1984) solucionaria os problemas de zoneamento, conforme apontam as falas de alguns conselheiros:

Conselheiro representante do CREA ata 14 de 17/04/2002 – “estão sendo *jogados* muitos processos ao COMDUSMA assuntos que não precisam ser analisados pelo Conselho, e que deveria haver uma pré-seleção, senão acaba-se analisando somente processos relativos à alvarás de localização”.

Conselheiro representante da UFSM ata 14 de 17/04/2002 – pediu para registrar em ata que é “urgente a questão do PD porque 90% dos processos enviados ao Conselho são porque o PD é milenar o COMDUSMA fica brigando com a Lei”.

Conselheiro representante da SEAMS ata 19 de 30/07/2002 – “o Conselho tem discutido coisas às escuras e tentando alterar o que já

está na Lei. A cada discussão vem se repetindo a mesma prática a muito tempo e tem se trazido casos que deveriam ser resolvidos pelo PD e também perdido muito tempo pelo processo virem pouco instrumentalizado para análise”.

No caso do CONDEMA, o não acesso às atas impossibilitou uma análise quanto a periodicidade das reuniões e participação das entidades em relação a presença nas reuniões e intervenções e, principalmente, os principais assuntos discutidos nas reuniões. No entanto, podemos verificar no artigo 5º parágrafo único da lei 4167/98 que: “O CONDEMA reunir-se-á pelo menos uma vez por mês ordinariamente e extraordinariamente por convocação do seu Núcleo de Coordenação ou por solicitação da maioria de seus membros, devendo constar sempre no pedido o motivo da convocação”. Por meio de constatação empírica, verificamos que as reuniões são realizadas na sala de reuniões da Câmara de Vereadores de Santa Maria, sempre nas primeiras sextas-feiras de cada mês as 09:00h.

E finalmente, o local utilizado pelo COP é a sala de reuniões da PMSM, sempre as 19:00h. Segundo o artigo 23 do Regimento Interno “O COP reunir-se-á, ordinariamente, uma vez por mês em caráter extraordinário quando necessário”. No primeiro período analisado, de set/2001 a nov/2001, foram realizadas 13 reuniões com periodicidade semanal, com cerca de 40 conselheiros titulares e 15 suplentes por reunião, de um total de 59 conselheiros titulares. No período de março a setembro de 2002, as reuniões tiveram periodicidade mensal com a presença de aproximadamente 20 conselheiros titulares e 08 suplentes.

Da mesma maneira, destacamos os principais assuntos registrados nas atas do COP no ano de 2001:

- 1) Funcionamento e Regimento Interno do COP;

2) Formação de comissões temáticas: educação, pavimentação, assistência social, cultura, desenvolvimento econômico, gestão ambiental e saneamento, saúde, política habitacional, agricultura;

3) Cronograma de atividades;

4) Encaminhamento dos orçamentos das obras;

5) Relatos das comissões;

Principais assuntos registrados em ata do COP no ano de 2002

1) Vários conselheiros pediram para registrar em ata que não receberam convite para reunião do dia 19/12/2001.

2) Andamento das obras – relatórios a disposição dos conselheiros (anexo – situação das obras em dezembro de 2002)

3) Crítica dos conselheiros pela falta de informação sobre obras e recursos;

4) Relatórios das secretarias de Habitação, Gestão Ambiental, Planejamento, Educação e Viação e Transporte;

Verificamos que dos conselhos analisados, somente o CONDEMA realizou Conferência Municipal, em conformidade com o artigo 11 Lei 4167/98; “as Conferências Municipais de Meio Ambiente, são Fóruns deliberativos fundamentais para a democratização do processo decisório, debate e difusão das melhores alternativas para solução dos problemas inerentes ao Meio Ambiente”.

A segunda Conferência Municipal de Meio Ambiente foi realizada em 2001 (bianual), cujo tema central foi “A Agenda 21 Local – Construindo o Plano Municipal de Meio Ambiente” para o município de Santa Maria. Buscou estimular as discussões em torno das diretrizes para a elaboração da legislação ambiental municipal, de forma a contemplar as expectativas e as necessidades locais em torno de uma melhor qualidade de gestão ambiental municipal. Participaram os delegados eleitos e os delegados natos oriundos das entidades governamentais e não-governamentais ligadas ao meio ambiente.

A forma como são organizadas as reuniões nos possibilita algumas reflexões que nos dizem respeito às dimensões institucionais, de representação e decisória. A proposição de pauta se constitui num importante mecanismo no funcionamento dos Conselhos, definindo as questões prioritárias a serem discutidas pelos conselheiros. Alguns Conselhos centralizam essa responsabilidade no seu presidente ou secretário do Conselho, operando na prática uma seletividade das questões a serem discutidas, impedindo que esta seja fruto da interação entre os diferentes segmentos sociais participantes, o que Offe (1984) denomina de sistema de filtro e mecanismos de seleção.

Observamos por meio dos questionários aplicados, uma relativa participação na definição da agenda de discussão. Dos quatro Conselhos analisados, três discutem a agenda entre os conselheiros e apenas no COMDUSMA a agenda de discussão é sugerida pelo Presidente dos Conselhos, neste caso o Secretário de Planejamento. O mesmo não acontece com a proposição da pauta das reuniões, uma vez que a pauta é proposta pelo presidente ou coordenação do Conselho. O risco da burocratização nesse caso é enorme, tendo em vista que, na maioria das vezes, o presidente do Conselho é também o secretário municipal, o que pode contribuir para que os assuntos ligados às demandas da administração tenham prioridades sobre as demandas da sociedade.

Outro indicador de institucionalidade dos Conselhos é a existência de condições materiais e organizacionais, visto que permitem o registro e a oficialidade das decisões, além de se constituírem em instrumentos para o encaminhamento de ofícios e divulgação das ações dos Conselhos. As condições materiais e organizacionais dizem respeito a ter acesso a uma sala própria pra reuniões, à existência de uma secretária para organizar os documentos do Conselho, encaminhar ofícios, registrar as atas, à utilização de telefone, xerox, fax, computador, e ainda recursos orçamentários destinados à contratação de assessoria para realização de curso de capacitação para os conselheiros.

Em relação as condições materiais e organizacionais para o funcionamento do Conselhos, verificamos que nenhum possui salas e equipamentos exclusivos para as atividades dos Conselhos. O COHAS utilizava o suporte material da extinta SHRF e, atualmente, está vinculando ao Departamento de Habitação; o COMDUSMA utiliza as instalações da SEPLAN; o COP opera junto ao Departamento de Relações Comunitárias da PMSM, o CONDEMA utiliza o plenarinho da Câmara de Vereadores.

No que se refere a legislação municipal, apenas o CONDUSMA apresenta no artigo 5º parágrafo único da 3211/90 a responsabilidade do poder executivo fornecer condições materiais para o funcionamento do Conselho: “A Prefeitura fornecerá ao Conselho, funcionários local, materiais e demais meios necessários ao desenvolvimento de suas atividades dentro da dotação que lhe for destinada, em cada exercício, no Orçamento do Município”.

Constatamos a efetivação e o funcionamento dos Conselhos, enquanto palco de representação de interesses e construção de consensos, tendo como pressupostos a incorporação de procedimentos e instrumentos que possibilitem aos Conselhos cumprir suas atribuições de acompanhar, fiscalizar, tomar decisões e exercer o controle social sobre o Estado.

Desta forma, buscamos perceber a existência de mecanismo que garantam a qualificação da participação nesses espaços, o que supõe entre outras coisas, a transparência de informações pelo poder público (dimensão de qualificação), instrumentos de acompanhamento de políticas públicas de habitação popular e a divulgação das decisões tomadas (dimensão decisória). A participação efetiva da população diz respeito às condições necessárias para que as organizações sociais possam se fazer representar na esfera pública e tomar decisões.

A adoção de procedimentos democráticos nesses espaços permitam que os atores sociais tenham capacidade de intervenção, visto que os Conselhos têm suas atribuições além do processamento de demandas, o exercício do controle social afim de, regular e direcionar as políticas públicas. Essa capacidade só poder ser exercida se existir mecanismos de transparência e domínio sobre o funcionamento da “máquina” administrativa. Essa transparência, portanto, requer mais do que a publicização das ações e procedimentos administrativos, mas um esforço na sua decodificação a fim de, permitir o diálogo e a interação entre o Estado e a população. Participar da definição de demandas, requer que todos os segmentos com assento nos Conselhos tenham acesso à informação e instrumentos técnicos, de forma a diminuir as desigualdades de poder decorrente do acesso privilegiado às formas de funcionamento da máquina administrativa.

Um elemento importante para essa análise são os diversos significados que Seibel (2002) atribui a publicização das ações no processo de construção da agenda públicas: a primeira seria deslocar da esfera exclusiva do poder governamental as decisões sobre sua constituição e encaminhamento. Em segundo lugar, a participação da população neste debate tem como efeito não somente a possibilidade de explicitação de demandas públicas, particularmente as demandas habitacionais, mas também maiores garantias de que os poderes governamentais orientem suas ações em função das decisões definidas nas agendas públicas.

No que diz respeito à qualidade da informação é preciso considerar dois elementos. O primeiro, relacionado às informações oficiais do poder público que podem ser consideradas quanto à sua quantidade, clareza e complexidade, necessárias ao acompanhamento e à avaliação das políticas de habitação. A segunda, diz respeito à busca, pelos conselheiros, de informações complementares e subsídios produzidos por instituições não vinculadas ao poder executivo, a fim de que os mesmos possam exercer uma prática de representação autônoma, condição fundamental para o exercício do controle social.

De acordo com as informações obtidas junto aos conselheiros, as Secretarias Municipais não fornecem informações claras e em quantidade suficiente para formulação e gestão de políticas de habitação. No entanto, constatamos por meio da análise das atas dos Conselhos solicitação por parte dos conselheiros, de relatórios de andamento de obras e prestação de contas. O que reforça a necessidade de adoção por parte do poder público de mecanismos como: canais regulares de prestação de contas do secretário municipal, de audiências públicas, bem como o fornecimento de informações sobre a gestão, incluindo a dimensão orçamentária.

Outro indicador da dimensão de qualificação da participação, está relacionado ao acesso dos conselheiros a atividades de formação, a fim de que os mesmos adquiram capacidade de tratamento das informações recebidas e o domínio de instrumentos técnicos requeridos à tomada de decisões, sejam estas de cunho administrativo ou de caráter político. As atividades de formação possibilitam o acesso ao conhecimento necessário à tradução dos interesses dos grupos populares em termos de políticas públicas e à interferência no modelo de gestão que requer o entendimento mínimo sobre o funcionamento dos procedimentos administrativos do poder público. No entanto, os Conselhos analisados não dispõem de nenhuma atividade de formação, o que dificulta a participação efetiva nas tomadas de decisões.

Outro indicador (dimensão institucional) importante para nossa análise refere-se ao desenvolvimento de atividades integradas entre Conselhos. Porém, dos Conselhos analisados apenas o CONDEMA, realiza atividade em conjunto com Conselho Municipal de Saúde. Cabe ressaltar a necessidade de criação de condições para o funcionamento dos Conselhos na perspectiva da gestão integrada das políticas setoriais, por meio de atividades conjuntas entre os Conselhos Municipais, facilitando o entendimento dos problemas sociais de forma abrangente, potencializando as capacidades técnicas e a atuação das secretarias, que na maioria das vezes se encontram fragmentadas. A visão mais integrada das políticas sociais é um fator fundamental para que as políticas públicas tenham eficácia, visto que os problemas se apresentam de forma muito mais complexa e articulada. Por outro lado, a articulação entre os Conselhos possibilita a elaboração de respostas coletivas aos desafios comuns referentes à criação de mecanismos de transparência e controle social sobre a administração municipal.

E por fim, outro importante indicador da dimensão de representação é o vínculo institucional entre o conselheiro e organizações sociais que se constituem em um dos aspectos centrais para que os Conselhos se efetivem, enquanto espaços de representação de setores e segmentos sociais. No entanto, verificamos que na fala dos conselheiros uma grande dificuldade de discutir os assuntos da pauta com a base, no máximo, o que acontece são os repasses de informações. A questão que se coloca, portanto, está relacionada à garantia de um espaço amplo de “consulta a base”, tanto na eleição de representantes, como nas decisões das posições a serem tomadas nos conselhos. Um exemplo concreto, verificamos na ata nº 14/2001, quando o conselheiro representante do MNLM votou a favor da fusão das SEHRF com a SMOSU, o movimento tinha posição contrária a fusão. Esse fato nos mostra a desarticulação entre representante e representando.

Outro fator que desfavorece uma participação efetiva da sociedade civil é que poucas entidades estabelecem, em sua organização interna, fóruns de

discussão e práticas democráticas que possibilitem o debate acerca de questões que afetam as políticas das quais o conselho se ocupará. A inexistência desses fóruns e práticas democráticas acarretará na velha dinâmica de representação, qual o delegado atuará de forma pessoal, subjetiva e arbitrária.

### **3.5. Sob que condições os Conselhos Municipais são uma forma de participação popular?**

Em sua proposta inicial, no âmbito do Movimento de Reforma Urbana, posteriormente, com a Constituição de 1988, e a partir de 2001, reafirmado no Estatuto da Cidade, os Conselhos seriam importantes canais de participação coletiva e de criação de novas relações políticas entre governos e cidadãos, através de um processo de interlocução permanente. Por meio desta interlocução, a sociedade civil deveria propor alternativas de políticas públicas, criar espaços de debates, penetrar na lógica burocrática do Estado, para transformá-la e exercer o controle social das ações e deliberações governamentais.

Tal proposta indica o desejo daqueles que lutaram para conquistar tal espaço institucional, pois os Conselhos Municipais, enquanto instrumentos de descentralização de poder e democratização das decisões políticas, não devem ser entendidos como um “presente” do governo para seu povo. Têm sua história marcada por um elemento fundamental, a conquista, já que são originários da mobilização de vários setores da sociedade civil: sindicatos, partidos políticos de esquerda, movimentos sociais, na busca por um espaço maior de participação.

Mas, se por um lado, a conquista deste espaço foi algo tão importante, o seu funcionamento, no dia-a-dia, vem deixando a desejar para aqueles que esperavam uma mudança no âmbito das relações e das decisões políticas. A análise de quatro Conselhos Municipais de Santa Maria, aponta para a burocratização de seu funcionamento, uma vez que, a centralização do poder nas

mãos de presidentes, ou do Poder Executivo fragiliza a autonomia dos Conselheiros. Um exemplo claro dessa “manipulação” do poder público, no interior dos conselhos, verificamos em entrevista<sup>64</sup> com o Presidente do COMDUSMA e também Secretário Municipal de Planejamento, em resposta ao questionamento sobre as atribuições do Conselho: “convoco o Conselho quando tem necessidade da aprovação dos conselheiros em algum processo, devido a “brecha” na legislação municipal”.

Retomando os sistemas de filtro de Offe, (1984), observamos que nestes Conselhos os interesses das secretarias estão prioritariamente na agenda de discussão. Verificamos, ainda, que as obras elencadas por prioridade no COP, principalmente com relação a habitação e regularização fundiária, conforme anexo 3, não foram concluídas.

Com base nos indicadores destacados na metodologia, o desempenho dos Conselhos é satisfatório em relação ao grau de institucionalidade, Verificamos que possuem Lei de constituição, e no caso do COP, somente Regimento Interno. Apresentam regularidade nas reuniões, porém, essas são realizadas em dia de semana em horário comercial e dificultam a participação do Conselheiro que cumpre esse horário no trabalho. Dos Conselhos analisados, somente o COP realiza suas reuniões à noite.

No que se refere a dimensão decisória, há um distanciamento entre a legislação e a prática desses Conselhos em relação ao caráter e atribuições, demonstrando um baixo poder decisório. Dos conselhos analisados, o COHAS foi o que mais se aproximou dos aspectos relacionados com a habitação popular, embora distante de participar ativa na formulação e gestão destas políticas. Nos demais, a questão da moradia popular não foi ponto de pauta no período analisado, exceto o COP que tinha várias demandas de Regularização Fundiária,

---

<sup>64</sup> Entrevista realizada com o Presidente do COMDUSMA em 15 de julho de 2003.

votado pela população dos locais mais afetados. No entanto, verificamos a grande dificuldade dos conselheiros acompanharem o andamento das obras previstas.

Ainda existem poucos espaços efetivos de participação popular dentro da estrutura institucional. Apesar do crescente número de experiências participativas, elas ainda estão restritas a espaços consultivos e deliberativos distantes do centro de decisão política.

Quanto a dimensão de representação, cabe ressaltar que um dos aspectos negativos nos Conselhos de Habitação e Desenvolvimento Urbano é a maneira como eles são compostos, uma vez que, a entidade é indicada pelo Poder Executivo e esta escolhe um representante. No caso dos CONDEMA e COP são realizadas Conferências e Assembléias para escolha de seus conselheiros. Neste sentido, a parcela da população que participa é relativamente pequena frente às possibilidades de ampliação da participação. Disso decorre que muitas experiências servem mais para legitimar projetos políticos pré-formulados do que para exprimir a autonomia e vontade popular.

Um outro aspecto que também observamos foi a desarticulação entre Conselheiro e sua base de representação pela deficiência na comunicação. Na maioria das vezes, o Conselheiro vai para reunião sem discutir com seus representados os assuntos estarão na pauta, desta maneira suas decisões serão pessoal e subjetiva. Isso vêm reforçar a necessidade de organização de fóruns paralelos, que proponham como espaço de formação e capacitação constante dos conselheiros e, fundamentalmente, o espaço de articulação política, de definição de estratégias, de articulação, entre entidades, movimentos sociais. Para isso, é necessário que os conselhos não se fechem nos seus limites e possam ser, de fato, submetidos ao controle da sociedade civil organizada.

A carência de cultura política e participativa da sociedade brasileira ainda é por motivos históricos, tradicionais, que têm suas raízes numa cultura política autoritária, conservadora e avessa à participação. Isso torna problemáticas muitas experiências participativas, que ficam limitadas devido à falta de

informação e orientação dos cidadãos. Reafirmamos essa situação com base nos indicadores utilizados para mensurar a dimensão de qualificação de participação dos Conselhos, uma vez que encontramos um baixo nível de informação e formação dos Conselheiros.

O acesso à informação e à formação e ainda, a existência de mecanismos de acompanhamento das decisões são fundamentais para subsidiar a atuação dos conselheiros, e sinalizam para menor ou maior participação efetiva nos processos de controle social sobre o Estado. Constatamos a necessidade de implementar instrumentos de gestão das políticas públicas, em especial, habitacional, destacamos: a publicação das deliberações no jornal local, rotinas de prestação de contas dos dirigentes municipais e das secretarias no âmbito das reuniões dos Conselhos, relatórios de acompanhamento das obras em andamento, realização de audiências públicas, reuniões nas comunidades, etc.

São notórias as dificuldades que o cidadão comum tem para acessar informações sobre a gestão pública. Sem essas informações não há como discutir prioridades, não há como discutir a destinação das verbas públicas. É comum que, depois de um enorme esforço de organização coletiva, as reivindicações populares por mais escolas, postos de saúde, pelo asfaltamento da rua, por mais segurança, muitas vezes, fiquem sem retorno pela falta dessas informações e de mecanismos de acompanhamento das decisões.

Faz-se necessário, para a eficácia da participação, a capacitação técnica das lideranças sociais para a formulação e análise das políticas públicas, e sua capacitação política para melhor avaliar os interesses envolvidos e para realizar as alianças eventuais ou estratégicas necessárias para a negociação de prioridades e decisões.

Neste sentido, para Maricato, (1997) "... a participação democrática é, sem dúvida, o maior antídoto contra os desafios da gestão urbana". Acrescenta que a participação cidadã visa substituir o morador que tem uma relação alienada com o destino da sua cidade, pelo cidadão informado, no qual, com acesso a

informação sobre os governos, “deva substituir a manipulação que atualmente é feita pela publicidade paga com recursos públicos” (p.53).

Garantir, de forma efetiva, uma consistência participativa na gestão da política urbana é um desafio de grandes proporções e de múltiplas dimensões, principalmente se levarmos em conta o fato de este ser historicamente um campo de conhecimento restrito aos especialistas, o que reflete na estrutura administrativa, na linguagem técnica, na complexidade da própria legislação.

A linguagem corrente nos processos de gestão participativa representa também um desafio. Uma linguagem acessível é fundamental para o sucesso de um projeto de participação popular. Esta deve ser condizente com o repertório e as possibilidades de todos os seus membros, principalmente para que os setores populares possam negociar em pé de igualdade com os interlocutores de outros setores. Nas instâncias de participação popular, a linguagem deve ser condizente com sua função, uma linguagem tecnocrática dificulta a participação da população nas discussões. Portanto, é fundamental criar códigos de linguagens acessíveis a todos os membros dos conselhos, conferências, debates ou audiências públicas e estabelece-las como permanente para garantir, de fato, a participação popular (Estatuto da Cidade: Guia de implementação pelos municípios e cidadãos, 2001).

E por fim, entendendo a cidade como um espaço de conflitos e disputas, os canais de participação devem ser espaços de construção de alternativas viáveis para elaboração e implementação de projetos que venham trazer vida e dignidade para a população empobrecida.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Escrevemos a partir de uma necessidade de comunicação e de comunhão com os demais, para denunciar o que dói e compartilhar o dá alegria”.  
(Galeano, 1999)

Buscamos, ao longo deste trabalho, avançar na análise do modelo de participação institucional em Santa Maria, RS, centrado nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano – COMDUSMA; Habitação – COHAS; Defesa do Meio Ambiente – CONDEMA e do Orçamento Participativo – COP. Tivemos como objetivo analisar o nível da participação efetiva dos conselheiros na formulação e gestão de política pública de moradia de interesse social.

A discussão sobre a institucionalização da participação não é recente surge, a partir da crise do regime autoritário, do modelo tecnocrático de planejamento. Com ressurgimento dos movimentos sociais no final da década de setenta, assistimos a abertura dos canais de participação e a mobilização destes movimentos para a sua institucionalização.

No entanto, a partir da Constituição de 1988, iniciou o processo de mudança desse paradigma centralizador e tecnocrático de gestão das políticas públicas, tendo como centro a descentralização das políticas sociais e a abertura de processos de participação da sociedade com a criação de fóruns de participação popular e no esforço para definir o conteúdo da “função social da cidade”. Cabe ressaltar a efetiva participação do MNRU, cuja proposta se constitui no acesso dos cidadãos às cidades e na instituição de uma nova concepção de política pública.

Após mais uma década de luta para sua regulamentação, o Estatuto da Cidade instituiu vários instrumentos que visam garantir a participação direta do

cidadão nas decisões do Poder Público, como a iniciativa popular, o referendo, o plebiscito, as consultas e audiências públicas, os conselhos de gestão de políticas e serviços públicos.

Para atingir nossos objetivos partimos da necessidade de contextualizar a problemática habitacional no município de Santa Maria e, também, as principais intervenções do Estado em política pública habitacional no âmbito federal e estadual, principalmente a partir da criação do Banco Nacional de Habitação – BNH (1964). E, propor uma metodologia para medir o nível de participação em Conselhos Municipais, com indicadores que caracterizam a dimensão institucional, decisória, de representação e de qualificação.

Constatamos que dos Conselhos analisados, apenas a dimensão institucional foi satisfatória, na qual, foram incorporados e reconhecidos pelo poder público através de leis de criação e regimento que regulam seu funcionamento interno e atas que registram suas reuniões. As demais dimensões apresentam lacunas, principalmente, a distância entre a legislação e a prática no que se refere ao caráter deliberativo dos Conselhos.

Percebemos a inexistência de mecanismos de fomento à participação que pudesse estimular o envolvimento da população não organizada na fiscalização, na definição de prioridade e no encaminhamento de demandas. O processo participativo ainda é muito limitado e, as formas de comunicação com a sociedade são restritas. Neste caso, retomamos o conceito de seletividade de Offe (1984), na qual interesses particulares de classe são prioritários em detrimentos aos universais.

Neste sentido, uma questão que se coloca é: Até que ponto as experiências dos conselhos podem contribuir para a publicização das ações do Estado e, principalmente, para formulação das políticas públicas?

Para Seibel (2002) a constituição das agendas públicas é um elemento importante na análise das políticas públicas. Porém, o autor nos alerta para os significados de publicizar a agenda pública. Não basta, apenas deslocar o debate da esfera exclusiva do poder governamental. É preciso a participação efetiva da sociedade civil, não somente com a possibilidade de explicitação de demandas públicas, mas sobretudo, nas decisões sobre sua constituição e encaminhamentos e, ainda, maiores garantias de que os poderes governamentais orientem suas ações em função das decisões definidas nas agendas públicas.

Ainda que a participação popular seja um princípio e uma meta das gestões municipais democráticas<sup>65</sup>, temos verificado o quanto se torna complexa, devido a multiplicidade de atores sociais, de interesses conflitantes e o acúmulo de demandas populares por serviços e melhorias urbanas. Que pressionam as administrações desafiando a sua capacidade política de interlocução, de negociação com os diversos setores sociais.

Mesmo com alguns avanços, observamos que a participação popular nos Conselhos analisados não tem sido capaz de exercer o controle social sobre as políticas públicas. Embora estes conselhos sejam paritários, isto é, têm a participação de lideranças populares eleitas pelos moradores do bairro ou da região em igual número que os técnicos do governo, estas lideranças não estão preparadas para questionar decisões ou disputar alternativas de políticas públicas com os representantes do Governo. A partir do modelo de análise apresentado na metodologia e a escala de participação proposta por Souza (2002), apontamos a participação nos Conselhos analisados com “pseudoparticipação”.

No entanto, consideramos que estes Conselhos mostram grande capacidade para se constituir em espaços de participação efetiva das lideranças populares na constituição e gestão de políticas públicas, em especial de moradia de interesse social. Para tanto, é preciso fortalecer sua relação, seus vínculos,

com suas entidades, com seus movimentos, torná-los efetivamente representantes de posições elaboradas coletivamente. E, ainda:

a) criar de espaço de participação junto às esferas de decisão, da mesma forma ampliar os espaços já existentes possibilitando a participação efetiva da população na definição dos rumos e políticas públicas.

b) Realizar cursos de capacitação de delegados, conselheiros e líderes populares da mesma maneira como é preciso aprimorar os meios e formas de comunicação entre a sociedade civil organizada, o Estado e os cidadãos em geral.

c) Aumentar a capacidade de governo de expandir a delegação de poder, tirando do Estado o controle efetivo sobre as decisões públicas, garantindo um poder de decisão nas instâncias de participação popular como aspecto primordial dos processos de elaboração, viabilização e fiscalização das políticas públicas. Isso certamente resultaria na realização, de fato, da “inversão de prioridades” e na redução de práticas clientelistas.

Destacamos a possibilidade de continuar o desenvolvimento desta temática aprofundando os referenciais teóricos e aperfeiçoando o Modelo de Análise proposto para os Conselhos Municipais de Políticas Setoriais inserindo a quinta dimensão do conceito de participação popular: A prática educativa<sup>66</sup> como elemento fundamental para assegurar maior alcance e qualidade na participação. Para tanto, faz-se necessário uma pedagogia da gestão democrática como aspecto indispensável para possibilitar que os atores da sociedade civil e governo, adquiram eficácia no exercício da democracia, da cidadania e na construção de uma nova cultura política.

---

<sup>65</sup> Primeira administração da Frete Popular em Santa Maria – 2001-2004

<sup>66</sup> Sobre pedagogia na gestão urbana ver Pedro Pontual (2003)

## BIBLIOGRAFIA

ALFONSIN, B. MOTTA, J.(2003).**Gestão Democrática em Porto Alegre: dificuldades e oportunidades para avançar uma experiência exitosa.** Debate promovido pela URBARED. Disponível: [www.comciencia.com.br/cidades](http://www.comciencia.com.br/cidades). Acesso em abril de 2003.

AMMANN, S, B. (1977). **Participação Social.** São Paulo: Cortez e Moraes Ltda.

ARANTES, O; VAINER, C. & MARICATO, E. (2000). **A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos.** 2ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes 192 p.

AZEVEDO, Sergio de; PRATES, Antonio Augusto Pereira (1991). **Planejamento Participativo, Movimentos Sociais e Ação Coletiva.** Ciências Sociais Hoje, São Paulo, p. 122-152.

BALDEZ, M. L. (1991). **Conselhos populares e usucapião especial urbano.** Petrópolis: CDDH Reproarte.

BAVA, S. C. (2004). **Pobre não decide.** São Paulo; Instituto Polis. (texto publicado no diário de São Paulo, 09/03/2004) – retirado do site [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)

BEAUD, M. (2000). **Arte da Tese: como redigir uma tese de mestrado ou de doutorado, uma monografia ou qualquer outro trabalho universitário.** Tradução Glória de Carvalho Lins. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 176p.

BREMAEKER, F. E. J. de. (2001). **Os conselhos municipais existentes no Brasil.** IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 14p. 29,7 cm (Estudos especiais, 23).

BOLAFFI, G. (1982). **Habitação e Urbanismo: problema e o falso problema**. In MARICATO, E. (org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. 2ª ed. São Paulo: Alfa-Omega. p.37-70.

BONDUKI, N. G. (org.).(1997). **Habitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. 2ª ed. São Paulo: Studio Nobel. 267p.

\_\_\_\_\_. (1998). **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura, Lei do Inquilinato e a difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade FAPESP. 343p.

BRASIL, Lei nº 10.257 (2001). **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações. 273 p.

\_\_\_\_\_. (2002) **Constituição de 1988**. Brasília: Câmara dos Deputados, coordenação de publicações. 427p.

BREMAEKER, F. E. J. de. (2001). **Os conselhos municipais existentes no Brasil**. IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 14p. (Estudos especiais, 23).

CALVINO, I.(1985). **As cidades invisíveis**. Tradução: Diogo Mainardi. São Paulo: Companhia das Letras.

CARDOSO, A. L. & Ribeiro, C. de Q. (coord), (2000). **A municipalização das política habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996)**. Rio de Janeiro: FASE/IPPUR/UFRJ.

CAVALCANTI, L. de S. (2001). **Uma geografia da cidade – elementos da produção do espaço urbano**. In: CAVALCANTI, Lana de Souza (org.). Geografia da cidade: a produção do espaço urbano em Goiânia. Goiânia: Editora Alternativa.

CARVALHO, M. C. A. A. e TEIXEIRA, A. C. C. (org) (2000). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Instituto Polis nº 37.

CONGRESSO NACIONAL PELO DIREITO À CIDADE. (2001) **A gestão democrática das cidades**. São Paulo.

CORREA, R. L.(1991). **Região e organização espacial**. São Paulo: Loyola. 190p.

CYMBALISTA, R. (org.) (2001). **Conselho de habitação e desenvolvimento urbano**. São Paulo: Polis. 58p.

DINIZ, E. (org.) (1982). **Políticas públicas para áreas urbanas: dilemas e alternativas**. Rio de Janeiro: Zahar. 114p.

FIGUEIRÓ, A. S. et all (2001). **Diagnóstico sócio-econômico da população residente na Fazenda Santa Marta (Santa Maria-RS)**. (Relatório final de pesquisa). Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria.

Fundação João Pinheiro - Centro de Estatística e Informações (2001). **Déficit habitacional no Brasil 2000**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. 200 p.

GOHN, M. G. (1991). **Movimentos sociais e lutas pela moradia**. São Paulo: Loyola. 190 p.

\_\_\_\_\_ (1997). **Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola.

\_\_\_\_\_ (2001). **Participação: novas e antigas concepções na gestão pública.** In IX Encontro Nacional da ANPUR. Ética, planejamento e construção democrática do espaço. Anais v. 3.

INSTITUTO CIDADANIA. (2000). **Projeto Moradia.** São Paulo: IC.

JUNIOR, N. S. (1999). **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis.** São Paulo: Max Limonad. 393 p.

LAKATOS, E.M; MARCONI, M.A. (1982). **A metodologia científica.** São Paulo: Atlas.

LEFEBVRE, H. (1991). **O direito à cidade.** Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Mores Ltda. 145 p.

LEHFELD, N. A. S. (1988). **Uma abordagem populacional para um problema estrutural: habitação.** Petrópolis, RJ: Vozes. 128 p.

LIMA, M. S (1989). **A cidade e a criança.** São Paulo: Nobel.

MARICATO, E. (org.). (1982) **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.** 2ª ed. São Paulo: Alfa-Omega. 166 p.

\_\_\_\_\_. (2000). **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil.** In Arantes O. Et. All. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis,RJ:Vozes.

\_\_\_\_\_. (2001) **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** Petrópolis, RJ: Vozes. 204 p.

MENEZES, C. L. (1996). **Desenvolvimento urbano e meio ambiente**. Campinas: Papirus.

MOREIRA, T. (2002). **A Política habitacional e fundiária no Brasil**. LabHab e Lincoln Institute of Land Policy: São Paulo.

MORO, C. R. (1993). **Economia Urbana e nível de emprego em Santa Maria**. Trabalho de Graduação – UFSM.

OFFE, C. (1984). **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Tradução Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 386p.

PEREIRA, E. M (1992). **Gestão do espaço urbano: um estudo de caso das áreas central e continental da cidade de Florianópolis**. Florianópolis: Dissertação de Mestrado – UFSC.

PINHEIRO, A. C. do. (2002). **Levantamento e análise do processo de ocupação irregular do solo urbano nos últimos 30 anos em Santa Maria-RS (1970 a 2000)**. Trabalho de Graduação (Geografia). Santa Maria:UFSM.

PIQUET, R. & RIBEIRO, A. C. T. (2001). **O desenvolvimento urbano em questão: textos didáticos**. 2 ed. Rio de Janeiro: IPPUR /UFRJ.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA (2002). **Informativo Orçamento Participativo**. Secretaria de Relações Comunitárias e Comunicação.

\_\_\_\_\_. (2003). **Informativo Orçamento Participativo e Novo Plano Diretor**. Secretaria de Relações Comunitárias e Comunicação.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L.V. (1992). **Manual de investigação em ciências sociais**. Tradução Marques, J. M; Mendes, M. A. Lisboa: Gradiva.

RIBEIRO, A. C. T. (2000). **Intervenções Urbanas, Democracia e Oportunidades: dois estudos de caso**. Rio de Janeiro: Fase, 168 p.

RIBEIRO, L. C. Q.(1997). **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 352p.

\_\_\_\_\_ (1994). **Questão urbana, desigualdades sociais e políticas públicas: avaliação do Programa Nacional de Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR/FASE.

RIO GRANDE DO SUL - Secretaria Especial da Habitação. (1999). **1ª Conferência estadual de habitação**. Rio Grande do Sul: SEHAB-RS.

\_\_\_\_\_ (2002). **Relatório das ações do Governo 1999-2002**. Rio Grande do Sul: SEHAB-RS. (mimeografado).

RODRIGUES, A. M. (1997). **Moradia nas cidades brasileiras**. São Paulo: Contexto. 71 p.

ROLNIK, R. (org). (1999). Regularização urbanística e exclusão territorial. São Paulo: **Polis**,32. 136 p.

ROLNIK, R.; JUNIOR, N. S. (2001). **Estatuto da cidade: novas perspectivas para a reforma urbana**. São Paulo: Polis. 64 p. (caderno 4).

SANTA MARIA. Lei nº2097/80, de 10 de janeiro de 1980. Institui o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Santa Maria.

\_\_\_\_\_. Lei nº7 2604/84, de 18 de setembro de 1984. Cria o Conselho Municipal de Proteção ao meio Ambiente de Santa Maria.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3211/90, de 02 de março de 1990. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Proteção ao Meio Ambiente.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3950/95, de 29 de dezembro de 1995. Altera a redação do artigo 2º da Lei 2604/84.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4167/98, de 26 de junho de 1998. Cria e regula o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Santa Maria – COMDEMA.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4415/01, de 05 de fevereiro de 2001. Dispõe sobre a constituição do Conselho Municipal de Habitação, criação do Fundo Municipal por ele vinculado.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. (2000). **Conselhos municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas**. Dissertação de Mestrado: Orientador: Luiz César de Queiroz Ribeiro. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR.

SCHMIDT, B. V. (1983). **O Estado e a política urbana no Brasil**. Porto Alegre, RS: UFRGS. 213 p.

SCHMIDT, B.; FARRET, R. (1986). **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Zahar.

Secretaria Estadual de Habitação e Regularização Fundiária do RS - Relatório Conselhos Municipais de Habitação 05/007/2001.

SEHRF (Secretaria Extraordinária de Habitação e Regularização Fundiária). (2001). **Programa habitacional para o município de Santa Maria, 2001**. Santa Maria: PMSM.

SEIBEL, J. E. (2003). **Demandas sociais, políticas públicas e a definição da agenda pública**. [www.cfh.ufsc.br/~mac/MR\\_demandasociais.htm](http://www.cfh.ufsc.br/~mac/MR_demandasociais.htm). Acesso em maio de 2003.

SINGER, P. (1982). **O uso do solo urbano na economia capitalista**. In MARICATO, E. (org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. 2ª ed. São Paulo: Alfa-Omega. p.21-36.

SOARES, L. T. (2002). **Tempo de desafio: a política social, democrática e popular no governo do Rio Grande do Sul**. Petrópolis, RJ: Vozes. 343p.

SOUZA, M. L. de. (2000). **Desafio Metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 368p.

\_\_\_\_\_.(2002). **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 560p.

TRINDADE JUNIOR, S. C. da. (1998). **Agentes, redes e territorialidades urbanas**. In Território/LAGET, UFRJ. ano III, nº 5. Rio de Janeiro: Garamond.

TRIVINOS, A. N. S. (1982). **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: MCGraw-Hill.

VAINER, C. B. (2001). **As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?** In Ética, planejamento e construção democrática do espaço. Rio

de Janeiro: ANPUR – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional.

VALENÇA, M. e MEDEIROS, S. R. (2003) . **Habitação e Política**. Relatório PIBIC/CNPq – UFRN. Site consultado [www.ufrnnet.br](http://www.ufrnnet.br)

VILLAÇA, F. (2001). **Espaço intra-urbano**. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP. 373p.

## Anexo 1 – Relação de Leis Conselhos Municipais de Santa Maria

Alimentação Escolar	3892/95
Assistência Social	3885/95
Bem-Estar Social	3718/93
Ciência e Tecnologia	3332/91
Combate ao Tóxico	3101/88
Conselho de Segurança Alimentar de Santa Maria CONSEA-SM	4695/03
Conselhos Tutelares	4309/00
Cooperativismo e Associativismo	4312/00
Criança e Adolescente-Leste	3926/95
Criança e Adolescente-Oeste	3783/94
Cultura	4166/98
Desenvolvimento - COMUDE	4670/03
Desenvolvimento Rural	4570/02
Desenvolvimento Urbano	3211/90
Desportos	4609/02
Distrital	4495/01
Edificações	4036/96
Educação	4122/97
Entorpecentes	3113/89
Habitação	4415/01
Idosos - COMID	4016/96
Integração, Desenvolvimento e Relações do Mercosul	3514/92
Magistério	4185/98
Meio Ambiente – Condema	4167/98
Mulher	4686/03
Proteção do Patrimônio Histórico e Cultural	3999/96
Saúde (Nova Redação a Lei Nº 3355/91)	3871/95
Segurança Alimentar	3871/95
Transportes (CMT) (Altera 3683/93)	4689/03
Turismo – conselho	4670/03

Fonte: Câmara Municipal de Santa Maria

## **Anexo 2 - Metodologia utilizada para o OP de 2003:**

OP de 2003 não teve como objetivo a demanda de obras. O OP de 2003 foi realizado em conjunto com a discussão e formulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental.

Atividades da 1ª rodada de assembléias:

- 1) Prestação de contas das obras do OP e atividades do Governo;
- 2) Diagnóstico da cidade e da região (servirá de subsídio para definição das idéias força da região);
- 3) Apresentação da equipe do Plano Diretor
- 4) Eleição dos delgados da região, um para cada quinze participantes;

Atividades da 2ª rodada de assembléias:

- 1) Debate e retirada das Idéias Força (temas que darão as diretrizes do desenvolvimento da região);
- 2) Escolha de novos representante do OP e Conselho do Plano Diretor.

O COP manter-se-á o mesmo, pois OP de 2003 não apresentará demandas de novas obras para que se possa realizar todas as obras já demandadas em 2001 e 2002, devido o acúmulo de discussões realizadas referentes às obras.

### Anexo 3 – Questionário

#### QUESTIONÁRIO: A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA - RS

**CONSELHO MUNICIPAL:** \_\_\_\_\_

**Conselheiro:** \_\_\_\_\_

**Entidade:** \_\_\_\_\_

1) Qual a motivo da criação do Conselho?

- ( ) Iniciativa do Poder Público (Executivo e Legislativo)  
( ) Exigência legal do Governo Estadual ou Federal para repasse de recursos  
( ) “Pressão” da sociedade local  
( ) Outros \_\_\_\_\_

2) Qual o ano de criação do Conselho?

\_\_\_\_\_

3) O Conselho realizou/realiza Fóruns e/ou Conferências para a escolha das organizações participantes?

- ( ) Sim ( ) Não

4) Qual foi/é o papel do Poder Público na escolha das organizações participantes?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

5) Qual o caráter do Conselho?

- ( ) Consultivo ( ) Parcialmente consultivo  
( ) Deliberativo ( ) Parcialmente deliberativo

6) Quais as atribuições do Conselho?

7) Perfil sócio-político dos Conselheiros:

7.1) Nível de escolaridade: \_\_\_\_\_

7.2) Condição de ocupação/renda: \_\_\_\_\_

7.3) Gênero: \_\_\_\_\_ 7.4) Idade: \_\_\_\_\_

7.5) Qual o vínculo de representação entre conselheiro e sua organização social?  
\_\_\_\_\_

7.6) Existem de canais amplos e periódicos de discussão entre representante e representados?

- ( ) Sim ( ) Não Quais? \_\_\_\_\_

7.7) Participa em sindicatos/organização comunitária/partidos políticos?

- ( ) Sim ( ) Não Quais? \_\_\_\_\_

7.8) Qual meio de comunicação utilizado para obter informações sobre acontecimentos políticos e sociais do município?

- ( ) Boletins Informativos (Entidades \_\_\_\_\_)  
( ) Jornal Local  
( ) Televisão  
( ) Outros \_\_\_\_\_

8) De que forma é definida a agenda de discussão do Conselho?

- Discussida entre os Conselheiros  
 Sugerida pelo Presidente do Conselho  
 Sugerida pelo Secretário Municipal  
 Outra \_\_\_\_\_

9) Quem propõe a pauta das reuniões do Conselho?

- Os Conselheiros  
 Presidente do Conselho  
 Secretário do Conselho  
 Outra \_\_\_\_\_

10) Qual a periodicidade das reuniões do Conselho?

- quinzenal       mensal       Outra \_\_\_\_\_

11) Quais são as condições materiais / organizacionais do Conselho?

11.1) existência de sala definida para reuniões?

- Sim       Não

11.2) existência de equipamentos:

- computador       telefone       xerox       Outro \_\_\_\_\_

11.3) existência de secretária para encaminhar ofícios/registrar ata das reuniões?

- Sim       Não

12) As Secretarias fornecem informações claras que os auxiliam na tomada de decisões no Conselho?

- Sim       Não

13) Quais mecanismos utilizados para fornecer as informações?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

14) Existência de cursos de formação?

- Sim       Não

14.1) Quem os promove?

- Prefeitura (Secretarias)       Assessorias  
 Associações de Moradores       Sindicatos  
 Outros \_\_\_\_\_

15) Existência de atividades integradas com outros Conselhos Municipais?

- Sim       Não

16) Existem mecanismos de acompanhamento da implementação das decisões?

- Sim       Não

17) Quais são os mecanismos utilizados para acompanhamento?

\_\_\_\_\_

18) Existem mecanismos de divulgação das decisões do Conselho?

- Sim       Não

19) Quais os mecanismos de divulgação das decisões do Conselho?

---

20) Realizam Conferência Municipal?

( ) Sim                      ( ) Não

21) Qual a periodicidade?

( ) anual                      ( ) bianual                      ( ) Outra \_\_\_\_\_

22) Qual o número de deliberações do Conselho?

---

23) Qual o número de deliberações efetivadas?

---

24) Qual a avaliação do Conselheiro quanto ao número de deliberações?

---

---

25) Qual a avaliação acerca do compromisso do Governo com as deliberações do Conselho?

---

---

26) Quais os principais avanços / resultados no funcionamento do Conselho?

---

---

---

27) Quais os principais obstáculos no funcionamento do Conselho?

---

---

---

28) Qual a importância do Conselho?

---

---

---

29) Qual a importância da Participação popular?

---

---

---

30) Existem conflitos no interior do Conselho?

**Anexo 4 – Situação das obras do OP Santa Maria (2001 e 2002) em dezembro de 2002**

<b>OBRA</b>	<b>SITUAÇÃO</b>	<b>REGIÃO</b>
1) Compra de equipamento para podas e veículos	Concluída	Temática
2) Aquisição de terreno para Escola Castro Alves	Concluída	Centro-oeste
3) Implantação da Instituição Comunitária de Crédito - ICC	Concluída	Temática
4) Cascalhamento da estrada geral do Distrito Santa Flora	Concluída	Interior
5) Pavimentação da Rua 1 da Vila São Rafael	Concluída	Norte
6) Pavimentação da Rua Nézio Beltrame	Concluída	Ferroviária
7) Oficinas de Cultura na Vila Caramelo	Em fase de conclusão	Oeste 2
8) Qualificação das feiras de produtores rurais (cursos)	Em fase de conclusão	Temática
9) Ampliação da Escola Lívia Mena Barreto	Em fase de conclusão	Leste
10) Construção laboratório de informática na Escola Aracy B. Sachis	Em fase de conclusão	Centro Leste
11) Construção de 3 salas na Escola Duque de Caxias	Em fase de conclusão	Sul
12) Ampliação da Escola Irmão Quintino	Em fase de conclusão	Oeste 2
13) Construção de creche na T. Neves	Em fase de conclusão	Oeste 1
14) Construção de pista de skate no CDM (Centro Desportivo Municipal)	Em fase de conclusão	Centro
15) Centro de Trabalho Artesanal	Em fase de conclusão	Centro leste
16) Construção de US (Unidade de Saúde) em Camobi	Em fase de conclusão	Leste
17) Aquisição de equipamentos para o Centro Social Urbano	Em fase de conclusão	Centro oeste
18) Calçamento da rua João A. Machado	Em fase de conclusão	Sul
19) Pavimentação da Rua da Caixa D'água – Cohab Fernando Ferrari	Em fase de conclusão	Leste
20) Regularização Fundiária Vila Urlândia	Em fase de conclusão	Sul
21) Regularização Fundiária na Km 2	Em fase de conclusão	Norte
22) Regularização Fundiária Ocupação Canaã (T. Neves)	Em fase de conclusão	Oeste
23) Projeto de esgoto pluvial para Passo da Areia	Em fase de conclusão	Centro oeste
24) Aquisição Lonão Cultura	Empenho	Temática

25) Reforma no telhado do Centro de Atividades Múltiplas	Licitação	Centro
26) Qualificação do Centro de Atividade Múltiplas	Licitação	Centro
27) Qualificação feiras de produtores rurais (quiosques)	Licitação	Temática
28) Agroindústria Santa Flora	Licitação	Interior
29) Qualificação feiras de produtores rurais (selo de qualidade)	Licitação	Temática
30) Qualificação feiras de produtores rurais (equipamentos para feiras)	Licitação	Temática
31) Laboratório de informática Escola Oscar Grau	Licitação	Temática
32) Laboratório de informática CAIC	Licitação	Ferroviária
33) Ampliação da Escola Hilda Vasconcelos	Licitação	Sul
34) Construção de unidade de saúde no bairro Itararé	Estudo de local	Ferroviária
35) Ambulância para unidade de saúde Roberto Binato	Em estudos	Ferroviária
36) Terminal de comercialização	Estudo de local	Oeste 2
37) Construção de um centro de triagem de material reciclável	Projeto	Temática
38) Recuperação do Arroio Cancela	Projeto	Temática
39) Criação de Viveiro Municipal	Projeto	Centro oeste
40) Reforma do Albergue Municipal	Projeto	Temática
41) Qualificação das feiras produtores rurais (asfaltamento da Av. Roraima)	Projeto	Temática
42) Construção unidade de saúde Caturrita	Projeto	Interior
43) Construção unidade de saúde no Passo do Verde	Projeto	Interior
44) Construção unidade de saúde no Pains	Projeto	Interior
45) Qualificação da unidade de saúde de São José	Projeto	Leste
46) Ampliação da unidade de saúde Roberto Binato	Projeto	Oeste 2
47) Recuperação das quadras do Parque Itaimbé	Projeto	Centro
48) Esgoto pluvial das ruas Espanha e Japão	Projeto	Oeste 1
49) Cascalhamento da Rua Guaraci Schimidt	Projeto	Ferroviária
50) Pavimentação da Rua Danguí Pacheco	Projeto	Leste

51) Esgoto pluvial da Rua Rio Branco	Projeto	Oeste 1
52) Construção de escola na Chácara das Flores	Licitação	Norte
53) Cobertura da quadra da Escola Vicente Farencena	Licitação	Leste

## **Anexo 5 - RELAÇÃO DE LEIS MUNICIPAIS**

LEI MUNICIPAL Nº **2097/80**, DE 10.01.1980 “INSTITUI O CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE SANTA MARIA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

LEI MUNICIPAL Nº **3665/93**, DE 02-07-1993. “DISPÕE SOBRE A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA, INSTITUI O PLANO DE EXPANSÃO E DESENVOLVIMENTO DE SANTA MARIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

LEI MUNICIPAL Nº **3941/95**, DE 27.12.1995. DISPÕE SOBRE O CÓDIGO DE EDIFICAÇÕES DE SANTA MARIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

LEI MUNICIPAL Nº **3985/96**, DE 15.07.1996. "ALTERA A LEI MUNICIPAL Nº 2096/80, DE 10.01.80, QUE INSTITUI A LEI DE USO DO SOLO E A LEI MUNICIPAL Nº **2098/80**, DE 10.01.80, QUE INSTITUI A LEI DO PLANO DIRETOR"

LEI MUNICIPAL Nº **4324/00**, DE 26-05-2000. AUTORIZA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE A SEHAB- SECRETARIA ESPECIAL DE HABITAÇÃO, A UFSM–UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA E O MUNICÍPIO DE SANTA MARIA

LEI MUNICIPAL **4415/01**, DE 05-02-2001 DISPÕE SOBRE A CONSTITUIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, CRIAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL A ELE VINCULADO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

LEI MUNICIPAL Nº **2098/80**, DE 10.01.1980 “INSTITUI O PLANO DIRETOR DE SANTA MARIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

LEI MUNICIPAL Nº **2253/82**, DE 25-05-1982. FIXA DIRETRIZES PARA A POLÍTICA HABITACIONAL DO MUNICÍPIO E DÁ OUTRAS.

LEI MUNICIPAL Nº **3665/93**, DE 02-07-1993.“DISPÕE SOBRE A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA, INSTITUI O PLANO DE EXPANSÃO E DESENVOLVIMENTO DE SANTA MARIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº **021/2002**, DE 09-09-2002 - DISPÕE SOBRE ALTERAÇÕES NA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SANTA

LEI MUNICIPAL Nº **3211/90**, DE 02-03-1990 - DISPÕE SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE SANTA MARIA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

LEI MUNICIPAL Nº **4167/98**, DE 26/06/1998. - CRIA E REGULA O CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE - CONDEMA - DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”

LEI MUNICIPAL **4415/01**, DE 05-02-2001- DISPÕE SOBRE A CONSTITUIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, CRIAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL A ELE VINCULADO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS