

Sociologias

Sociologias

ISSN: 1517-4522

revsoc@ufrgs.br

Universidade Federal do Rio Grande do
Sul
Brasil

ISAR DOS SANTOS GOMES, ANA MARIA; STEINBERGER, MARÍLIA
Democracia participativa na regularização fundiária urbana: o projeto Lomba do Pinheiro,
Porto Alegre
Sociologias, vol. 18, núm. 41, enero-abril, 2016, pp. 292-319
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Porto Alegre, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86845316012>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Democracia participativa na regularização fundiária urbana: o projeto Lomba do Pinheiro, Porto Alegre

ANA MARIA ISAR DOS SANTOS GOMES*
MARÍLIA STEINBERGER**

Resumo

A discussão das possibilidades e dos limites de algumas práticas de participação da sociedade civil na regularização fundiária urbana, por meio da análise da experiência do Município de Porto Alegre, é o objetivo do presente artigo. A partir de uma abordagem interdisciplinar, que traz conceitos da Ciência Política, Geografia e Direito, apresenta-se a relação entre regularização fundiária e democracia participativa e defende-se a importância da adoção de práticas participativas no processo de regularização fundiária urbana. Para a análise das principais práticas de democracia conduzidas no Município, adota-se uma tipologia que diferencia a participação gerencial da participação política. Tomando o pressuposto de que a participação política implica em efetiva interferência nas políticas públicas conduzidas pelo Estado, são analisados os seguintes canais de participação: o Orçamento Participativo, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental e o Projeto Integrado Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro. Conclui-se que esse último, na sua fase de planejamento, ao implantar práticas participativas que permitiram aos cidadãos interferirem na tomada de decisões do Estado com vista à modificação de sua realidade social, constitui um exemplo embrionário de participação política.

Palavras-chave: Regularização fundiária urbana. Democracia participativa. Lomba do Pinheiro. Participação política.

* Procuradoria Geral do Distrito Federal (Brasil)

** Universidade de Brasília (Brasil)

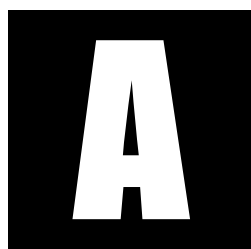
Participatory democracy in regularization of urban land: the project of Lomba do Pinheiro, Porto Alegre

Abstract

The article discusses the limits and possibilities of some participatory democracy experiments in regularization of urban land, by analyzing the experience of Porto Alegre (Rio Grande do Sul, Brazil). It adopts an interdisciplinary approach, which uses concepts of Political Science, Geography and Law, to support the importance of participatory democracy in the process of regularization of urban land. The analysis of the major experiments conducted in Porto Alegre makes use of a typology that differentiates management participation from political participation. On the premise that political participation implies effective influence on policy-making, three participatory institutions are analyzed: Participatory Budgeting (Orçamento Participativo), Urban and Environmental Development City Council (Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental) and Sustainable Development Integrated Project of Lomba do Pinheiro (Projeto Integrado Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro). Findings suggest that the latter, in its planning phase, is an example of germinal political participation, as it has implemented participatory practices that allowed citizens to influence public decision-making in order to transform their own social reality.

Keywords: Urban land regularization. Participatory democracy. Lomba do Pinheiro. Political participation.

Introdução



regularização fundiária urbana, doravante denominada regularização fundiária, era vista com reservas até meados da década de 1980. Alguns afirmavam que poderia criar expectativas de investimentos públicos e valorizaria imóveis vazios, gerando especulação imobiliária. Outros que realimentaria a ilegalidade, uma vez que os ocupantes dos imóveis regularizados acabariam por alienar suas propriedades e voltariam a ocupar outros imóveis irregulares.

Na contramão desses argumentos, fortaleceu-se paulatinamente o discurso de que a regularização fundiária pode contribuir para a universalização do acesso à moradia, infraestrutura e equipamentos públicos e, portanto, desempenhar papel importante na garantia de vida digna para a população urbana. O Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, chancelou proposições que constavam da emenda constitucional da política urbana mas não haviam sido incluídas no texto constitucional, em particular a possibilidade de regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante a flexibilização das normas de *urbanização, uso e ocupação do solo e edificação* (art. 2º, inciso XIV).

Todavia, a despeito da institucionalização do discurso a favor da regularização fundiária, o problema da ocupação irregular do território está longe de ser equacionado. De acordo com o censo 2010 divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cerca de 11,4 milhões de brasileiros ocupam aglomerados subnormais, definidos como áreas carentes de serviços públicos essenciais (saneamento básico e energia elétrica) em terrenos de propriedade alheia, pública ou particular. O número de moradores de aglomerados subnormais na cidade de São Paulo corresponde a 11% da população, enquanto no Rio de Janeiro esse percentual chega a 14% e, em Belém, atinge praticamente 54% do total de residências.

A dificuldade de traduzir esse discurso em medidas práticas, que efetivem os direitos sociais e difusos reconhecidos pela Constituição Federal (direito à moradia, ao meio ambiente, ao lazer, ao transporte etc.), depende de uma série de avanços no plano político, legal e institucional. A par disso, caberia ao Poder Judiciário reduzir o descompasso entre os valores proclamados pela ordem constitucional e a sua efetiva concretização no campo social, econômico e político.

Uma tentativa de aproximação entre o discurso institucional e a prática pode se dar por meio de uma abordagem interdisciplinar que considere a ocupação do território como resultado de inúmeros conflitos decorrentes da contraposição de interesses entre os vários agentes produtores do espaço¹. É justamente em razão da interação de forças entre esses agentes que se distribuem as infraestruturas que compõem o meio ambiente urbano. De acordo com essa abordagem, o espaço é produto de forças sociais que, por meio da participação, produzem forças políticas. A regularização fundiária, por sua vez, nada mais é do que o reconhecimento do espaço produzido informalmente pelos moradores de um determinado local. Esses moradores, como se verá adiante, são agentes sociais para quem o espaço tem valor predominantemente de uso, e não de troca.

Sob essa lógica, as intervenções direcionadas à regularização desses espaços autoproduzidos pressupõem a efetiva participação da comunidade ao lado dos técnicos do Estado (e, eventualmente, dos empreendedores), na busca da melhor alternativa não só para a aplicação dos recursos públicos com vista à melhoria de sua condição de vida, mas também à escolha dos usos do território sob intervenção.

Tal constatação conduz à ideia de que regularização fundiária e democracia participativa estão intimamente relacionadas. A maneira como o Estado conduz a regularização fundiária pode garantir, em maior ou menor grau, a participação da comunidade envolvida no processo de construção/reconstrução do seu espaço urbano.

O objetivo deste artigo é discutir as limitações e as possibilidades de algumas práticas de regularização fundiária capazes de garantir a participação da sociedade civil, à luz da experiência da Prefeitura de Porto Alegre na região da Lomba do Pinheiro. Para tanto, será realizada uma

¹ Trabalha-se neste artigo com o conceito de espaço proposto por Milton Santos, em especial nas obras *Por Uma Geografia Nova* (2008), *Técnica, Espaço e Tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional* (2008) e *Economia Espacial: críticas e alternativas* (2003).

análise interdisciplinar, que utiliza conceitos da área da Ciência Política, Geografia e Direito.

O artigo estrutura-se em quatro seções. A primeira aborda o aspecto social da regularização fundiária com base no conceito de cidadania e identifica os agentes responsáveis pela produção do espaço urbano. A segunda discorre sobre a democracia participativa e a atuação política desses agentes nos canais institucionalizados de participação a partir de uma distinção entre dois tipos de participação: a política e a gerencial. Em seguida, discute-se o Orçamento Participativo (OP) e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) como canais de participação diretamente relacionados ao planejamento e à execução das políticas públicas de regularização fundiária no Município de Porto Alegre. A última seção analisa a regularização fundiária da região da Lomba do Pinheiro e apresenta práticas de participação política que podem interferir na formulação da política pública de regularização fundiária. À guisa de conclusão, considera-se que tais práticas contribuem para a construção da cidadania, essencial para o exercício da participação política na regularização fundiária.

1. A regularização fundiária e os agentes da produção do espaço urbano

A ocupação irregular do território urbano é um problema mundial. De acordo com a Organização das Nações Unidas ONU (2013), fatores de ordem climática e econômico-política - como a especulação com terras e aquisição de áreas rurais em grande escala - têm levado ao deslocamento de um grande contingente populacional do campo para as cidades, onde não há oferta suficiente de moradias adequadas. No caso do Brasil, o país experimentou, a partir da segunda metade do século passa-

do, um crescimento urbano acelerado que gerou forte demanda por bens e serviços de caráter social. Aliado a esse quadro, o crescente processo de mercantilização das terras urbanas tornou-as cada vez mais valorizadas como ativos financeiros. O resultado foi a proliferação de aglomerações precárias, que passaram a ser a única opção de moradia para milhões de pessoas, tanto no centro quanto na periferia das cidades.

É inegável que o país vem avançando no tratamento da regularização fundiária nas últimas décadas. Como exemplos desse avanço, podem ser citadas a Emenda Constitucional 26/2000, que incluiu o direito à moradia entre os direitos sociais constitucionalmente garantidos, e a Medida Provisória 2.220/2001, que instituiu a concessão de uso especial para moradia, associando o direito à moradia à segurança da posse ².

Contudo, faltava estabelecer um marco legal para a regularização fundiária, ainda submetida ao procedimento da Lei do Parcelamento do Solo (Lei Federal 6.766/1979), que não fornecia solução para os problemas fundiários e urbanísticos dos parcelamentos irregulares. Esse marco foi a Lei 11.977/2009: além de instituir o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), traz um capítulo destinado à regularização fundiária de assentamentos urbanos.

O PMCMV tem sido alvo de severas críticas por deixar a cargo do mercado imobiliário a escolha dos locais de construção das unidades habitacionais financiadas pelo Programa, o que contribui para exacerbar a segregação socioespacial. Ao contrário, na parte em que dispõe sobre a regularização fundiária, a lei foi bem recebida, justamente por dar tratamento diferenciado à regularização fundiária de interesse social. A previsão de uma série de procedimentos administrativos e judiciais específicos para este tipo de regularização tem por objetivo facilitar a legitimação da posse dos

² Até então esse direito era associado exclusivamente à garantia de acesso à casa própria por meio de financiamentos públicos, submetidos à exigência de renda salarial mínima.

ocupantes, permitir a implantação de infraestrutura básica e a instalação de equipamentos públicos e coletivos e garantir o registro do assentamento.

A promulgação da Lei 11.977/2009, ao lado dos marcos normativos citados, permite que se afirme a existência de uma política nacional de regularização fundiária. Essa política tem por base o entendimento segundo o qual a regularização fundiária deve articular medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais ³. As medidas jurídicas (administrativas e judiciais) buscam adequar a situação de ocupação já existente às normas constitucionais e legais que regulam os direitos à posse, à propriedade, à moradia, ao meio ambiente, entre outros garantidos pelo ordenamento jurídico. As medidas urbanísticas envolvem estudos que compõem um projeto de urbanização para reordenamento do desenho urbano de uma determinada área. As medidas ambientais, por sua vez, destinam-se a garantir a preservação dos recursos naturais da área. Finalmente, as medidas sociais, priorizadas neste artigo, traduzem a realização dos direitos sociais garantidos constitucionalmente, o que torna claro o seu imbricamento com as medidas jurídicas.

Na prática, legalizar uma ocupação pode contribuir para a inclusão social dos seus moradores ao propiciar-lhes acesso à infraestrutura básica e facilitar a obtenção de financiamentos bancários (geralmente condicionados à comprovação da titularidade da propriedade). Além disso, a regularização fundiária insere os moradores na cidade legal ⁴ ao fornecer-lhes um endereço, estimulando o sentimento de pertencimento.

³ De acordo com o art. 46 da Lei 11.977/2009, a regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação dos seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

⁴ O termo cidade legal é utilizado por juristas para se referirem às edificações realizadas em conformidade com as normas legais vigentes, em oposição aos loteamentos irregulares, que são realizados à revelia dessas normas.

A ideia de cidadania compreende, segundo Oliveira (2012), sete dimensões ⁵. Uma delas é exatamente a dimensão de pertencimento, que decorre do sentimento de fazer parte de uma determinada coletividade. Além dessa, a dimensão geográfica ou espacial, que considera o cidadão sob a perspectiva de diferentes estratégias políticas e escalas, tem especial importância, pois permite entender como os agentes sociais constituem um campo de forças que produz o espaço. Perceber como se dá a atuação desses agentes na produção do espaço urbano é essencial para compreender a relação entre cidadania e regularização fundiária. Para isso, adota-se uma tipologia adaptada daquela proposta por Corrêa (2012), que identifica quatro grupos de agentes produtores do espaço nos assentamentos irregulares: a) os moradores; b) os proprietários fundiários; c) os promotores imobiliários; d) o Estado.

Os moradores apropriam-se do território urbano tanto pela aquisição da posse de frações de glebas loteadas ilegalmente (por meio de contratos de compra e venda), quanto pela simples ocupação de áreas vazias. O espaço urbano tem, para eles, em princípio, valor predominante de uso e não de troca. A relação do morador com o seu espaço, que se faz por meio de ações cotidianas, é muitas vezes contraditória, pois, ao mesmo tempo em que ele se apropria do território, tem consciência da segregação social gerada pelo estigma da ilegalidade.

Os proprietários fundiários constituem o grupo de agentes sociais que tiveram suas terras ocupadas por terceiros. Essas ocupações geram conflitos de interesses, que são em grande parte levados ao Poder Judiciário por meio de ações possessórias, reivindicatórias e de usucapião. Ao lado desses agentes, há aqueles que, muitas vezes com receio do avanço das ocupações sobre suas terras, alienam-nas para os promotores imobiliários.

⁵ As dimensões são: a civil, a política, a socioeconômica, a cívica ou da civilidade, a do mercado ou do consumo, a do pertencimento e a geográfica ou espacial.

liários, que, por sua vez, promovem parcelamentos de terras, de forma legal ou ilegal. Finalmente, existem os que fracionam suas glebas, por conta própria, também de forma legal ou ilegal, e as alienam por meio de contratos de compra e venda ou de cessão de direitos de posse.

O terceiro grupo, constituído pelos promotores imobiliários, inclui todos os agentes sociais que produzem assentamentos regulares ou irregulares, em especial as empresas ligadas à incorporação, construção ou venda, além dos loteadores, proprietários ou não das terras. A relação dos promotores imobiliários com o território é baseada unicamente no valor de troca, já que a propriedade ou a posse da terra é uma mercadoria a ser negociada. Em geral, seus interesses conflitam com os dos moradores, mas em algumas situações são coincidentes, a exemplo das reivindicações de implantação de infraestrutura pelo Estado, que acaba valorizando a área ao aumentar o seu valor de troca. O grande desafio do Estado é evitar que os moradores, após a regularização, sejam levados a abandonar a área e se estabelecer em outras terras, alimentando um constante processo de segregação social.

Finalmente, o Estado desempenha múltiplos papéis na produção do espaço urbano, como regulador do uso do território ou como empreendedor. No papel de regulador, pode incentivar ou desestimular a ocupação do território ao estabelecer marcos legais e jurídicos e taxar de forma diferenciada a propriedade imobiliária. Pode atuar também sobre o mercado de imóveis, interferindo na demanda e na oferta ao adquirir ou se desfazer de suas propriedades. O Estado também age como regulador ao induzir a ocupação do território em áreas definidas como estratégicas. O papel de empreendedor é exercido quanto o Estado implanta infraestrutura (vias de tráfego, sistema elétrico, de água e esgoto, drenagem pluvial, aterramentos etc.), investe na construção imobiliária e apoia a instalação de empresas produtivas pela iniciativa privada. Ao agir como empreen-

dedor, o Estado acaba induzindo a ocupação do território, pois, como enfatiza Santos (2003), a simples escolha de um lugar para abrigar investimentos atribui-lhe vantagens que modificam a organização do espaço.

Ao mesmo tempo, o Estado é uma arena na qual estão em constante disputa os interesses de cada um dos agentes sociais que produzem o espaço. Nesse processo político, ele é constantemente pressionado pelos interesses hegemônicos, que detêm maior capacidade de articulação e, por vezes, exercem práticas de cooptação, clientelismo e corrupção, como observa Corrêa (2012). Desse arranjo de forças também participam os interesses contra-hegemônicos, representados pelos agentes sociais excluídos.

Em outras palavras, os conflitos que emergem da contradição entre as diferentes demandas da sociedade civil – orientadas pela ação política – criam o campo de forças capaz de remodelar o espaço. Como acentua Moreira (2006, p. 105), *essa é a característica maior da dinâmica espacial das sociedades: são os conflitos da sociedade civil – uma totalidade diferenciada e contraditória – a força que responde pela constante remodelagem do espaço.*

A ação dos agentes que produzem o espaço urbano está, portanto, inextricavelmente ligada à forma como se organizam social e politicamente. Assim, na análise da regularização fundiária é preciso entender como atuam as forças políticas que moldam o espaço e em que medida os mecanismos de participação da sociedade civil são capazes de interferir nesse arranjo de forças.

2. A democracia participativa e os canais de participação da sociedade civil

Com a institucionalização das práticas de democracia participativa, trazida pela Constituição Federal de 1988, surgiram inúmeras instâncias (conselhos, fóruns, conferências etc.) nas quais atores ⁶ da sociedade civil passaram a interagir com atores estatais por meio de práticas discursivas e/ou deliberativas. Essas instâncias, denominadas por Teixeira (2002a) de canais institucionais de participação, diferem dos mecanismos de participação, que compreendem os instrumentos (administrativos, judiciais e parlamentares) por meio dos quais os cidadãos são chamados a atuar de forma consultiva ou deliberativa acerca de temas específicos e a exercer o controle das ações estatais no âmbito dos Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo.

A crescente participação da sociedade civil nesses canais institucionais, em toda a América Latina e em especial no Brasil, levou Avritzer e Costa (2004) a sugerirem o alargamento do conceito de esfera pública proposto por Habermas ⁷ para incluir também os públicos participativos e deliberativos que se manifestam na esfera institucional do Estado. A introdução da participação da sociedade civil na esfera político-administrativa do Estado representa - no modelo de democracia deliberativa proposto por Habermas - uma nova forma de influência da esfera pública no sistema político. Assim, ao invés de atuar indiretamente na transformação do sistema político, como proposto por Habermas, a sociedade civil participa

⁶ O termo 'ator' é utilizado nesta seção com o significado diverso de agente, referido na seção anterior. Enquanto agente é aquele que exerce uma atividade de uso e ocupação do território, o ator representa seus interesses em um contexto político específico.

⁷ Habermas (2003) distingue a esfera pública geral por níveis, de acordo com a densidade da comunicação, da complexidade organizacional e do alcance, referindo-se a três tipos de esfera pública: esfera pública episódica, a esfera pública da presença organizada e a esfera pública abstrata, produzida pela mídia.

diretamente, contribuindo com sua capacidade de produzir *um saber alternativo* (Habermas, 2003, pp. 105-106).

Uma distinção importante para esse debate é trazida por Pinto⁸ (*apud* Losekann, 2009), ao identificar situações em que o Estado chama os atores sociais a participar e aquelas em que a participação se origina da própria sociedade civil. Nas primeiras, a participação dos atores sociais seria dirigida ou pautada pelo Estado, enquanto nas segundas poderia contribuir para a constituição de uma esfera pública. A importância dessa discussão está relacionada ao fato de que o cenário político do início do século XXI, ao mesmo tempo em que revela uma crescente participação da sociedade civil nos canais instituídos pelo Estado, reflete a desmobilização nas esferas públicas constituídas fora das instâncias estatais, levando alguns autores a diagnosticarem uma crise da participação da sociedade civil⁹.

Entre as causas apontadas para a propalada crise está a cooptação dos atores sociais, que teriam sua atuação regulada pelo Estado (Gohn, 2012). Além disso, existe o risco de enfraquecimento de sua capacidade de resistência ante a pressão do poder institucionalizado. O grande problema a ser enfrentado é o de que a interação entre os atores da sociedade civil e o Estado se reduza a um procedimento formal. Essa preocupação é sentida por Dagnino (2002), para quem o conteúdo das políticas públicas, e não a mera participação da sociedade civil, caracteriza as práticas desenvolvidas nos canais instituídos pelo Estado como participativas.

⁸ PINTO, Céli. As conferências nacionais no governo Lula: limites e possibilidades da construção de uma esfera pública. Trabalho apresentado no XXX Encontro Anual da ANPOCS, 2006.

⁹ As manifestações populares que tomaram conta do país em 2013 certamente vieram impor um novo rumo a essa discussão, na qual o ciberativismo tem papel de destaque. Todavia, não se pode afirmar que essas manifestações refletiram um efetivo engajamento na luta por demandas sociais. A disparidade de temas e reivindicações veiculadas pelos manifestantes leva à constatação de que existe uma insatisfação latente por parte dos cidadãos, que ainda não conseguiram se organizar em torno de projetos sociais ou políticos.

Face ao exposto, a discussão sobre as limitações e possibilidades das práticas de democracia participativa na regularização fundiária, objetivo deste artigo, conduz a duas questões: As práticas de participação interferem efetivamente nas políticas públicas? Essas práticas influenciam a mobilização da sociedade civil nas esferas públicas constituídas fora do Estado?

As respostas a essas questões passam necessariamente pela noção de participação política e exigem que se lance mão do referencial da Ciência Política. A tipologia desenvolvida por Nogueira (2011) com base nos estudos de Gramsci sobre os graus de consciência política coletiva distingue quatro tipos de participação: a) a assistencialista, *de natureza filantrópica ou solidária* (Nogueira, 2011, p. 134); b) a corporativa, ligada à *defesa de interesses específicos de determinados grupos sociais ou categorias profissionais* (*idem*, p. 134-135); c) a eleitoral, exercida por meio do sufrágio, que ultrapassa a reivindicação de direitos particulares e tem efeitos nos direitos de toda a coletividade; d) a política, que inclui as duas anteriores e as complementa, na medida em que não está limitada aos interesses particulares nem às restrições impostas pelo sistema eleitoral. Essa participação, segundo Nogueira, busca interferir na *organização da vida social em seu conjunto* (*idem*, p. 137).

De acordo com o autor, os tipos de participação anteriores, na ordem apresentada, correspondem a estágios de consciência política que vão do mais restrito ao mais amplo. Assim, a participação assistencialista caracteriza-se, por exemplo, por *práticas de auxílio mútuo e de mutirão e ações filantrópicas de fundo benemérito ou religioso* (Nogueira, 2011, p. 134). A corporativa, que constitui a base do sindicalismo moderno, é direcionada a um *propósito particular, em maior ou menor medida excludente* (*idem*, p. 135), na medida em que visa o benefício apenas dos que pertencem à associação. A eleitoral está relacionada à afirmação dos direitos individuais e políticos, mas encontra limitações decorrentes da não correspondência entre a vontade do eleitor e dos seus representantes.

Finalmente, a participação política consiste na *prática ético-política* (Nogueira, 2011, p. 137) por meio da qual os indivíduos ou grupos compartilham o poder político, afirmando suas opiniões, interesses e visões do mundo em uma arena organizada por leis e instituições (Estado). O entendimento da participação política como uma prática ético-política é, de fato, o exercício da cidadania na sua dimensão política, ou, em última análise, o exercício da *liberdade pública de participação democrática* exercida *no espaço público da palavra e da ação* (Lafer, 2009, p. 350). Esse espaço público nada mais é do que a cidade. A ideia de cidadão estava associada, na antiguidade clássica à *noção de pertencimento a uma comunidade e a uma certa condição humana que eram geograficamente demarcadas pelos contornos da polis* (Oliveira, 2012, p. 185).

A tipologia desenvolvida por Nogueira é importante para se analisar a forma como os atores da sociedade civil participam nos canais instituídos pelo Estado. Para entender em que medida essa participação influencia as políticas públicas, convém citar Teixeira, para quem a participação no processo político pode se dar por dois motivos: defender valores e interesses particulares ou afirmar valores que integram a cidadania e estão relacionados à *universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidade e deveres* (Teixeira, 2002b, p. 32).

Aprofundando essa ideia, Nogueira distingue a participação como recurso gerencial e como construção política, que serão denominadas, daqui para frente, como participação gerencial e participação política. A primeira visa a obtenção de *vantagens e resultados* e não implica em *modificação dos padrões estruturais* da sociedade (Nogueira, 2011, pp. 145-146), a exemplo das práticas em que a sociedade civil limita-se a compartilhar ou respaldar decisões governamentais e garantir direitos particulares. Ao contrário, a participação política pressupõe a conjugação das práticas participativas com a ação política. Requer que a comunidade

esteja imbuída de um sentimento ético-político e capacitada para exercer o debate argumentativo, promovendo, assim, a ampliação da cidadania. A experiência do Município de Porto Alegre em institucionalizar canais de participação é um exemplo que possibilita compreender essa distinção.

3. Democracia participativa e regularização fundiária em Porto Alegre (RS)

Porto Alegre tem uma trajetória de destaque na regularização fundiária. Entre 1989 e 2004 o Município foi governado por sucessivas gestões que adotaram uma política voltada à participação da sociedade civil. Esses governos conseguiram avançar no tratamento dado à regularização fundiária nos âmbitos legal, institucional e político, por meio das seguintes iniciativas: revisão do Plano Diretor Municipal; implementação do Programa de Regularização Fundiária do Município; e instituição do OP, marco da participação comunitária na deliberação acerca dos investimentos públicos do Município. Além disso, a participação da sociedade civil, seja por meio de associações comunitárias que reivindicam melhorias diretamente ao poder Executivo, seja por meio da participação em canais institucionalizados pelo Estado, como o CMDUA, coloca a política de regularização fundiária de Porto Alegre em evidência no cenário nacional.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) de Porto Alegre, ao contrário do Plano Diretor anterior, essencialmente normativo, tem caráter propositivo. No capítulo denominado Estratégia de Produção da Cidade prevê a articulação da política de desenvolvimento urbano com a política habitacional por meio da ação conjunta dos diversos *agentes produtores da cidade* (LCM 434/1999, art. 21). Uma das diretrizes da sua política habitacional de interesse social é a *regularização fundiária e a urbanização específica dos assentamentos irregulares das po-*

pulações de baixa renda e sua integração à malha urbana (LCM 434/1999, art. 22, inciso I).

No âmbito institucional, a implementação do Programa de Regularização Fundiária do Município, em 1989, possibilitou a regularização de diversos assentamentos. A operação conduzida na Vila Planetário tornou-se exemplo de regularização fundiária por evitar a remoção de moradores de uma área privilegiada, localizada próxima ao centro. A intervenção compreendeu o reordenamento da vila com a construção de casas e sobrados; pavimentação de novas vias de circulação; instalação de serviços de fornecimento de água e energia elétrica; e implantação de serviços de saneamento básico e coleta de lixo (Strohaecker; Mittelman, 1999).

A participação da comunidade na discussão de temas relacionados à política de regularização fundiária do Município se dá, principalmente, no OP e no CMDUA. Este último integra o Sistema Municipal de Planejamento de Porto Alegre, responsável pela gestão das políticas públicas de ocupação do território. Além do CMDUA, o Município conta com o Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação (COMATHAB), gestor da política habitacional e de regularização fundiária do Município, que não será analisado neste trabalho em razão do esvaziamento de sua importância nos últimos anos.

O processo de participação e de atendimento às demandas da população via OP envolvia, até 1994, apenas as Regiões de Planejamento, que elegiam seus representantes dentre os membros da comunidade. A partir de então, foram criadas as áreas temáticas (a exemplo de Transporte e Circulação; Educação, Esporte e Lazer; Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano), que permitiram a inclusão dos sindicatos, do setor empresarial, dos movimentos sociais e de outras instituições civis. A participação da comunidade na elaboração do orçamento é resultado de uma escolha de prioridades dentre as obras e serviços necessários para cada região do Município, de acordo com as áreas temáticas.

O CMDUA é um canal de participação de natureza deliberativa, encarregado de formular políticas, planos e projetos de desenvolvimento urbano. Seus conselheiros distribuem-se de forma tripartite entre representantes do Estado, representantes da comunidade e representantes das entidades não governamentais (entidades de classe e instituições afins ao planejamento urbano), escolhidas nas Conferências Municipais do Plano Diretor. Os conselheiros do Estado e das entidades de classe são indicados, enquanto os da comunidade – representantes das Regiões de Planejamento e da Temática da Cidade no OP – são eleitos a cada dois anos por plenárias da comunidade e do OP.

Para compreender o papel desses canais na regularização fundiária promovida pelo Município é importante analisar como ocorre a participação da sociedade civil em cada um deles.

O OP é um relevante canal de participação na regularização fundiária conduzida por Porto Alegre. Nele são disputados, por cada Região de Planejamento, os recursos orçamentários para os estudos ambientais, elaboração do projeto urbanístico e realização das obras de readequação de moradias e implantação de infraestrutura dos parcelamentos irregulares. Essa característica, aliada à ausência de articulação com as políticas públicas conduzidas pelo Município, permite dizer que se trata de um canal de participação predominantemente gerencial, conforme Nogueira (2011).

Embora tal participação contribua para o atendimento das demandas comunitárias, ela traz o risco de que a capacidade de mobilização da sociedade civil acabe se esvaindo. Isto porque, como a participação gerencial se baseia em um sistema de “troca” entre o Estado e a sociedade civil, pode direcionar a energia dos participantes para reivindicações que não impliquem em interferências significativas nas decisões de políticas públicas. Como esclarece Nogueira, *as pessoas podem participar sem se intrometer significativamente no estabelecimento de escolhas essenciais*

(Nogueira, 2011, p. 147). A falta de articulação do OP com as políticas públicas conduzidas pelo Município faz com que obras muitas vezes prioritárias não se realizem em função de análises conduzidas por critérios estritamente técnicos, que não consideram o processo de regularização como um todo. Outro reflexo dessa falta de articulação é o fato de que o atendimento às necessidades da comunidade se dá de forma pulverizada, com a necessidade de mobilização dos moradores para obtenção de recursos em cada uma das etapas do processo de regularização. Com isso, muitas vezes o processo é paralisado por falta de verbas para a etapa seguinte, o que leva à obsolescência dos estudos já produzidos, com custo adicional para o Estado e frustração de expectativas da comunidade.

Contudo, apesar de ser um canal de participação predominantemente gerencial, o OP concorre para a construção da participação política: a organização da comunidade para reivindicar a solução de problemas relacionados ao seu território e deliberar sobre as prioridades da aplicação de recursos orçamentários contribui para desenvolver o sentimento de pertencimento à comunidade e estimular o debate argumentativo. Do ponto de vista da constituição de uma esfera pública, anteriormente referida, o OP funciona como instância de presença organizada do público¹⁰ ao estabelecer uma dinâmica que coloca em contato os participantes, as lideranças das associações e as organizações sociais que discutem temas relevantes referentes às políticas públicas. Com relação aos líderes das associações, o fato de participarem dos mesmos fóruns institucionais e sociais propicia a formação de uma rede de vínculos que ultrapassa a mera atuação no OP.

Todavia, as limitações desse canal de participação para interferir na formulação de políticas públicas sugerem que se deva pensar em outros canais que, articulados com o OP, permitam à sociedade civil exercer um papel mais ativo na formação da vontade do Estado. Um desses canais é o

¹⁰ Ver nota 6.

CMDUA. O fato de os conselheiros discutirem questões que ultrapassam demandas vinculadas diretamente aos interesses dos seus representados permitiria identificá-lo, em tese, como um canal de participação predominantemente política.

Dados obtidos por meio da análise das atas das sessões do Conselho no período de 2009 a 2012, ao lado da observação *in loco* e entrevista com atores sociais que atuam nesse canal, revelam que a participação da sociedade civil não se caracteriza pela cooptação de interesses ou neutralização do poder reivindicatório. Ao contrário, é claro o antagonismo entre os conselheiros das Regiões de Planejamento (que representam a comunidade), de um lado, e os representantes das entidades de classe – que constituem a maioria das entidades não governamentais – e do Estado, do outro.

Contudo, o desenho institucional do CMDUA apresenta um problema, referente à desvantagem numérica dos conselheiros que representam a comunidade - se contrapostos aos representantes do Estado e das entidades de classe, que atuam em conjunto. Um exemplo dessa desvantagem ocorre nas deliberações sobre a aprovação de projetos urbanísticos especiais ¹¹. Nesses casos, a participação dos conselheiros que representam o Estado orienta-se por critérios estritamente técnicos, uma vez que apenas ratificam o posicionamento emitido pelos órgãos que já aprovaram as propostas dos empreendedores. Os representantes das entidades de classe, que têm interesse na realização dos projetos, posicionam-se sempre favoravelmente à sua aprovação. Assim, ainda que os representantes da comunidade, ao decidirem sobre a conveniência do empreendimento, se

¹¹ Os projetos apreciados pelo CMDUA são aqueles considerados especiais por causarem considerável impacto ambiental ou por apresentarem parâmetros divergentes dos estabelecidos nas normas urbanísticas de caráter geral. A análise desses projetos deveria envolver não só a possibilidade de flexibilização dos parâmetros urbanísticos, mas principalmente a conveniência do empreendimento para o interesse público.

oponham à aprovação, esta participação ficará comprometida pelo desequilíbrio de forças entre os atores sociais do CMDUA.

A constatação de que os representantes da comunidade no CDMUA estão em desequilíbrio em relação aos demais conselheiros mostra a necessidade de se repensar o desenho institucional dos canais de participação. Há que se considerar a lógica que rege as relações do Estado com as organizações comunitárias e com as que representam os interesses ligados ao capital. A despeito desse grave problema no seu desenho institucional, o CMDUA é importante meio de interlocução da comunidade com o Estado. A representação da sociedade civil por meio de conselheiros de cada uma das Regiões de Planejamento segue a noção de descentralização que caracteriza o OP e permite maior proximidade do Estado com os problemas e demandas de cada região. Nesse sentido, o CMDUA possui um papel duplo: ao mesmo tempo em que conduz as reivindicações específicas das comunidades para o Estado, transpõe a discussão sobre a política urbano-ambiental - na qual se insere a regularização fundiária - para a esfera pública, em um processo que Dagnino (2002) define como publicização do conflito.

A análise do OP e do CMDUA mostra que o primeiro foi concebido como um canal de participação predominantemente gerencial. Por outro lado, o CMDUA, concebido como um canal de participação predominantemente política, apresenta um desequilíbrio no seu desenho institucional que impede que tal participação ocorra de forma efetiva. Um exemplo de que é possível implantar práticas que conjuguem a participação gerencial com a participação política é o Projeto Integrado Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro, denominado neste artigo simplesmente de Projeto Lomba.

4. Participação gerencial e participação política na regularização fundiária da Lomba do Pinheiro: é possível avançar?

O Projeto Lomba foi desenvolvido para estimular a ocupação do território e promover a regularização fundiária de assentamentos em uma região¹² definida pelo PDDUA como estratégica na produção da cidade (Eixo Lomba-Restinga). Seu objetivo é conciliar o desenvolvimento urbano, social e econômico da região com a proteção ao seu patrimônio natural. A ideia é compatibilizar o uso residencial, comercial e de serviços na região, gerando empregos que diminuam o deslocamento dos moradores e evitem que a região, localizada entre uma área urbana de ocupação intensiva e uma área de ocupação rarefeita, se transforme em um bairro dormitório.

A análise do Projeto Lomba permite identificar os dois tipos de participação anteriormente discutidos: a gerencial e a política. A primeira delas esteve presente de forma predominante na regularização dos assentamentos Vila Viçosa e Vila Recreio da Divisa, localizados na região da Lomba do Pinheiro e escolhidos pelo Governo Municipal como projetos-piloto¹³. A segunda surgiu de forma embrionária na experiência de planejamento do Projeto Lomba, iniciada em 1999 e finalizada em 2004.

¹² A região da Lomba do Pinheiro compreende os bairros Lomba do Pinheiro e Agronomia e abriga mais de 30 assentamentos irregulares, onde reside uma população de aproximadamente 62 mil habitantes. Trata-se de uma área de 50,62 km² (10% da área do Município), desvinculada da malha urbana contínua, com baixos índices de escolaridade e de rendimento salarial e um dos piores índices de desenvolvimento humano de Porto Alegre, além de possuir equipamentos públicos e comunitários precários. A região é ocupada não só pelos assentamentos, mas também por pequenas chácaras utilizadas para produção de vegetais e criação de animais; alguns imóveis de grande extensão dedicados à atividade terciária; duas aldeias indígenas e o Parque Saint-Hilaire, Unidade de Conservação Municipal, com 11,8 quilômetros quadrados.

¹³ A Vila Viçosa e a Vila Recreio da Divisa foram escolhidas para desenvolvimento de projetos piloto de regularização fundiária e de habitação, respectivamente. Ambos foram absorvidos pelo Projeto Lomba na etapa de elaboração dos seus projetos urbanísticos.

Para entender como se dá a participação predominantemente gerencial, na prática, é interessante conhecer os processos de regularização das Vilas Viçosa e Recreio da Divisa. A regularização da Vila Viçosa enfrentou um sério problema: o assentamento envolve uma Área de Preservação Permanente, constituída por um arroio cujas margens estavam ocupadas, o que gerava risco de inundação das moradias. A regularização foi concluída não só devido à mobilização da comunidade no sentido de obter recursos via OP para o levantamento topográfico e implantação de infraestrutura (desassoreamento do arroio, dique natural, obras de esgotamento pluvial e cloacal etc.), mas também em razão do empenho dos técnicos encarregados da elaboração do projeto urbanístico e aprovação do seu orçamento. A participação da comunidade, neste caso, pode ser considerada como predominantemente gerencial, porque, embora a experiência tenha sido conduzida no âmbito do Projeto Lomba - inserido na estratégia de política urbano-ambiental do Município – essa participação se limitou a demandas específicas via OP.

No caso da Vila Recreio da Divisa a regularização não foi bem-sucedida. Nesse assentamento, as ocupações estão comprimidas em uma área de declive muito acentuado, o que exigia soluções que evitassem o risco de deslizamento de terras, ruptura de taludes e rolagem de rochas e resolvessem os problemas de locomoção e transporte de cargas. O projeto urbanístico previa uma tipologia diferenciada de habitações, em razão das características geológicas do solo e do tipo de ocupação já existente. Contemplava, ainda, proposta de geração de renda ligada à atividade primária, que aproveitava as características naturais do local e promovia a inclusão social dos moradores. Seu andamento foi acompanhado pelos moradores, organizados em uma comissão que se reunia quinzenalmente. A tipologia diferenciada e a pavimentação de uma via importante do assentamento – indicada pelos próprios moradores como demanda prioritária no OP –

implicaram em maior custo, o que acabou gerando resistência à sua realização, por parte dos técnicos orçamentários. A comunidade, frustrada, perdeu a confiança e o processo de regularização se estagnou.

De forma idêntica ao caso da Vila Viçosa, a participação da comunidade na regularização fundiária também pode ser identificada como predominantemente gerencial, já que se deu pela via do OP. Todavia, neste caso, a regularização não foi exitosa porque os técnicos responsáveis pelo orçamento preocuparam-se apenas com o custo das obras, desconsiderando tanto o fato de que a regularização fundiária estava articulada à proposta de geração de renda e inclusão social, como o empenho da comunidade em participar do processo.

A diferença na condução desses dois processos mostra que a regularização fundiária via OP, de caráter predominantemente gerencial, pode ser bem ou malsucedida, a depender do empenho dos técnicos da Prefeitura. Caberia, então, indagar se a regularização da Vila Recreio da Divisa teria maiores chances de êxito se a participação da comunidade tivesse sido predominantemente política e não gerencial.

Embora não haja elementos suficientes para defender tal ideia, a análise das práticas participativas desenvolvidas na fase de planejamento do Projeto Lomba pode contribuir para o debate acerca das potencialidades da participação política na regularização fundiária, especialmente quanto à sua capacidade de viabilizar a interferência efetiva dos moradores na tomada de decisões por parte do Estado. Tais práticas conseguiram conjugar participação gerencial com participação política por meio das seguintes atividades, entre outras: interação entre técnicos e a comunidade escolar – disseminadora de informações junto à comunidade em geral – em escritórios municipais instalados em três escolas da região; participação dos moradores em dezenas de reuniões, visitas de campo e

entrevistas; realização de rodas de memória ¹⁴ para resgate da história da ocupação do Lomba do Pinheiro.

Essas atividades tiveram como objetivo o levantamento de dados para elaboração do Diagnóstico Participativo, que, ao lado do Diagnóstico do Meio Natural (elaborado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul) e do Diagnóstico do Meio Construído (elaborado pelo próprio Estado), produziram o mapeamento físico, social e econômico da região. O Diagnóstico Integrado, elaborado a partir dos dados produzidos pelos três atores sociais citados, apresentou a vulnerabilidade do meio ambiente natural, as potencialidades de desenvolvimento social e econômico da região e serviu de base para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Local.

As práticas desenvolvidas junto à comunidade propiciaram aos moradores a leitura do seu próprio território e a identificação dos locais mais importantes sob o aspecto físico (relacionado ao meio ambiente natural), social e econômico. Entre essas práticas, foram realizados seis encontros gerais entre palestrantes e a comunidade para estimular a discussão dos problemas relacionados ao uso do território e as prioridades de investimentos públicos. A partir dos dados colhidos nesses encontros a Prefeitura realizou um levantamento da situação de irregularidade fundiária em toda a região com o fim de identificar os entraves ao andamento dos processos na esfera político-administrativa do Estado e propor novos procedimentos a serem utilizados em cada uma das situações.

A conclusão da etapa de planejamento, em 2004, coincidiu com a alternância política no governo do Município e o andamento do processo foi desacelerado. Em 2009 foi aprovada a realização da Operação Urbana Consorciada Lomba do Pinheiro ¹⁵. Como forma de participação da socie-

¹⁴ De acordo com Minuzzo (2011, p. 158) rodas de memória são encontros onde se realizam coletas de depoimentos com o fim de reunir as narrativas orais dos sujeitos, em torno dos fazeres, história, casos, festas e outras formas de representação da cultura e imaginário local, preservando assim a história não registrada por meio de documentos e objetos materiais.

¹⁵ Lei Complementar Municipal 630/2009.

dade civil na fase de execução dessa operação, a lei previu a implantação do Comitê de Desenvolvimento da Operação Urbana Consorciada Lomba do Pinheiro, com o mesmo desenho institucional do CMDUA, ou seja, de forma tripartite (Estado, comunidade e entidades não governamentais).

Podemos dizer que a participação da sociedade civil na etapa de planejamento do Projeto Lomba constituiu um embrião de participação política, na medida em que os moradores conseguiram avançar além da reivindicação de suas necessidades pontuais e participar do planejamento do uso do território, identificando as necessidades da comunidade como um todo. Essa participação foi capaz de interferir na tomada de decisões no âmbito da política de regularização fundiária, não só porque produziu informações que subsidiaram a elaboração do Plano de Desenvolvimento Local, mas também porque propiciou discussões sobre a ocupação do território e as prioridades de investimentos públicos que subsidiaram a atuação do Estado. O projeto, em sua fase de planejamento, contribuiu para abrir perspectivas direcionadas à emancipação política dos moradores por meio de práticas direcionadas ao desenvolvimento das suas habilidades discursivas e à aquisição de conhecimentos sobre a sua comunidade e o seu território.

Considerações Finais

A análise das práticas de regularização fundiária desenvolvidas pelo Município de Porto Alegre indica que o OP pode contribuir para ampliar as habilidades discursivas dos seus participantes e qualificá-los em relação ao conhecimento do próprio território, o que é essencial na discussão acerca do planejamento do seu uso. Todavia, a falta de articulação com as políticas públicas do Município aumenta o risco de que as energias dos participantes, antes mobilizadas para demandar junto ao Estado, se dissipem na disputa de recursos com as outras comunidades.

Com relação ao CMDUA, verificou-se que, em tese, constitui um canal de participação política capaz de catalisar a opinião pública, na medida em que exerce pressão direta sobre a vontade do Estado. Todavia, o desequilíbrio de forças entre os representantes da comunidade, de um lado, e os representantes das entidades de classe e do Estado, de outro, compromete a participação dos conselheiros que representam a comunidade.

A análise da fase de planejamento do Projeto Lomba indica que é possível conjugar a participação gerencial com a participação política, de forma a permitir aos moradores, como agentes da produção do espaço, interferirem no processo de regularização fundiária. Tais práticas podem ser consideradas um embrião de participação política, na medida em que: a) estimulam a participação não só como forma de reivindicar interesses particulares, mas com a intenção de transformar a realidade social; b) contribuem para a construção do sentimento ético-político e da capacidade argumentativa dos participantes, fundamentais para o exercício da cidadania.

Ana Maria Isar dos Santos Gomes - Graduada em Direito (1995) e em Letras-Tradução (1987) pela Universidade de Brasília UnB. Mestre em Geografia pela Universidade de Brasília UnB (2013). Especialista em Direito Público (2008). Procuradora do Distrito Federal desde 1999. ✉ anaisar@uol.com.br

Marília Steinberger - Doutora em planejamento urbano e ambiental (FAU/USP-1994). Pós-doutorada no Centro Interdisciplinar de Estudos da Cidade (CIEC/UNICAMP-2013/2014). É professora do Departamento de Geografia (GEA/UnB). ✉ rtlta@solar.com.br

Referências

1. AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **Dados Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 47, n. 4, 2004. pp. 703-728,
2. CORRÊA, R. L. Sobre Agentes Sociais, Escala e Produção do Espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A.F. et al. (Org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2012, p. 41-51.
3. DAGNINO, E. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-301.
4. GOHN, M.G. **Novas Teorias dos Movimentos Sociais**. 4ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 2012.
5. HABERMAS, J. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade** Vol. II. 2ª edição. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. (Série Biblioteca Tempo Universitário, 102)
6. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010: 11,4 milhões de brasileiros (6,0%) vivem em aglomerados subnormais**. Disponível em: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2057>>. Acesso em 03 jun. 2014.
7. LAFER, C. A política e a condição humana. In: ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10ª edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009. p. 341-352.
8. LOSEKANN, C. A esfera pública habermasiana, seus principais críticos e as possibilidades do uso desse conceito no contexto brasileiro. **Pensamento Plural**, Pelotas, 04, jan./jun. 2009, pp. 37-57.
9. MINUZZO, D. K. **Lomba do Pinheiro, Memória, Informação, Cidadania: Vozes, Olhares e Expectativas de seus Agentes e Atores Sociais**. 2011. Monografia (Bacharelado em Museologia). Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
10. MOREIRA, R. O Espaço e o contra-espço: as dimensões territoriais da sociedade civil e do Estado, do privado e do público na ordem espacial burguesa. In: SANTOS, Milton et al (Org.). **Território, territórios: Ensaio sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2006, p. 71-107.
11. NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 3ª edição. São Paulo: Cortez, 2011.

Sociologias, Porto Alegre, ano 18, nº 41, jan/abr 2016, p. 292-319

12. OLIVEIRA, M. P. Para Compreender o “Leviatã Urbano” – A Cidadania como Nexó Político-Territorial. In: CARLOS, A.F. et al. (Org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2012, p. 177-206.
13. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos Humanos. **Primeiro Relatório Sobre Segurança da Posse**. 2013. Genebra. Disponível em: < http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2013/02/A.HRC_.22.46_sp.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2013.
14. SANTOS, M. **Economia Espacial: críticas e alternativas**. 2ª edição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. (Coleção Milton Santos, 3).
15. STROHAECKER, T. M.; MITTELMANN, R. Regularização Fundiária: a Experiência de Porto Alegre. In: Encontros Nacionais da ANPUR, Porto Alegre, 1999. **Anais...** vol 8. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/1870>>. Acesso em 09 nov. 2013.
16. TEIXEIRA, E.C. O papel das Políticas Públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Cadernos da AATR-BA** (Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia), Bahia, 2002a. Disponível em: < http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2015.
17. TEIXEIRA, E.C. **O local e o global**. Limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2002b.

Recebido em: 11/03/2015

Aceite final em: 17/08/2015