



REFORMA URBANA E DIREITO À C I D A D E

PORTO ALEGRE

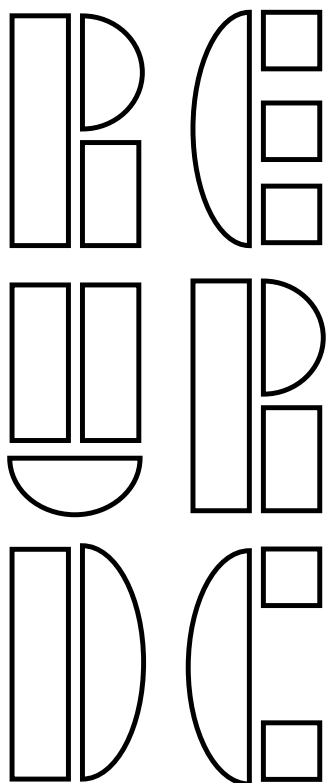
Vanessa Marx,
Luciano Joel Fedozzi
e Heleniza Ávila Campos
(Org.)



OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

LETRACAPITAL





REFORMA URBANA E DIREITO À C I D A D E

PORTO ALEGRE

Vanessa Marx,
Luciano Joel Fedozzi e
Heleniza Ávila Campos
(Org.)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**

LETRAPITAL



Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro



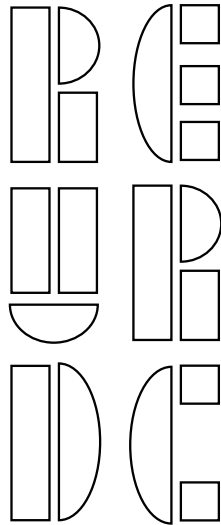
Conselho Nacional de Desenvolvimento
Científico e Tecnológico



institutos nacionais
de ciência e tecnologia



FORMA URBANA E DIREITO À CIDADANIA



FICHA TÉCNICA COLETÂNEA REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE

Comitê Gestor

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Sergio de Azevedo

Orlando Alves dos Santos Junior

Luciana Corrêa do Lago

Adauto Lucio Cardoso

Maria do Livramento Miranda Clementino

Jupira Gomes de Mendonça

Luciano Joel Fedozzi

Lívia Izabel Bezerra de Miranda

Marcelo Gomes Ribeiro

Luís Renato Bezerra Pequeno

Juciano Martins Rodrigues

Coordenação Editorial

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Demóstenes de Moraes

Camila D'Ottaviano

Juciano Rodrigues

Jupira Mendonça

Editoração

Karoline de Souza

Thais Velasco

Tuanni Borba

Apoio Editorial

Adriano Gustavo Zerbielli

Carolina Rezende Faccin

Joana de Oliveira Winckler

Copyright © Observatório das Metrópoles, 2022

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR João Baptista Pinto
ORGANIZAÇÃO Vanessa Marx, Luciano Joel Fedozzi e
Heleniza Ávila Campos
CAPA/PROJETO GRÁFICO Sara Nasser
FOTOS CAPA E CONTRACAPA Tiago Novo Coutinho
REVISÃO Rita Luppi

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

P881

v. 16

Porto Alegre [recurso eletrônico] / organização Vanessa Marx, Luciano Joel Fedozzi, Heleniza Ávila Campos. - 1. ed. - Rio de Janeiro Letra Capital, 2022.

Recurso digital ; 5 MB (Reforma Urbana e Direito à Cidade ; 16)

Formato: epdf

Requisitos do sistema: adobe acrobat reader

Modo de acesso: world wide web

ISBN 978-85-7785-773-9 (recurso eletrônico)

1. Planejamento urbano - Porto Alegre (RS). 2. Política urbana - Porto Alegre (RS).
3. Renovação urbana - Porto Alegre (RS) 4. Livros eletrônicos. I. Marx, Vanessa.
II. Fedozzi, Luciano Joel. III. Campos, Heleniza Ávila. IV. Série.


CDD: 307.3416098165

22-81109

CDU: 316.334.56:711.4(816.5)

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária - CRB-7/6439

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - IPPUR/UFRJ
Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão
Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ

 55-21-971197857

www.observatoriodasmetrolopes.net

LETRA CAPITAL EDITORA
Tels.: (21) 3553-2236 / 2215-3781
www.letracapital.com.br

SUMÁRIO

PREFÁCIO - Reformar a cidade, reconstruir a nação	9
LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO	
APRESENTAÇÃO	13
CAPÍTULO 1 - Como estão as desigualdades e o bem-estar urbano?	
Desemprego e pobreza em Porto Alegre	21
ANDRÉ RICARDO SALATA, DAIANE BOELHOUWER MENEZES E JUDITE SANSON DE BEM	
CAPÍTULO 2 - Habitação em Porto Alegre	
Situação e perspectivas	45
MARIO LEAL LAHORGUE, LUCIMAR FÁTIMA SIQUEIRA, HELENIZA ÁVILA CAMPOS, GEISA RORATO, CAROLINA REZENDE FACCIN, KARLA MOROSO E MARIA PALOMA BERNARDI	
CAPÍTULO 3 - A crise da mobilidade urbana em Porto Alegre	63
ANDRÉ COUTINHO AUGUSTIN	
CAPÍTULO 4 - Para quem se governa em Porto Alegre?	
Uma análise do financiamento de campanha nas eleições municipais de 2020.....	89
ANDRÉ COUTINHO AUGUSTIN E LUCIANO FEDOZZI	
CAPÍTULO 5 - O retrocesso da participação e a contrarreforma urbana	115
LUCIANO FEDOZZI	

CAPÍTULO 6 - Ajustes regulatórios e projetos pró-mercado:	
os grandes projetos e reestruturação da metrópole	139
PAULO ROBERTO RODRIGUES SOARES, PEDRO AZEREDO DE UGALDE, HENRIQUE DORNELES DE CASTRO, VANESSA MARX, JOANA DE OLIVEIRA WINCKLER E JULIA RIBES FAGUNDES	
BOX I - As lutas pelo direito à cidade e o Cais Mauá	167
LUCIANO FEDOZZI	
CAPÍTULO 7 - O Plano Diretor de Porto Alegre	
Entre alterações e resistências	169
BETÂNIA DE MORAES ALFONSIN, MARIO LEAL LAHORGUE E VANESSA MARX	
CAPÍTULO 8 - Reivindicações e as lutas urbanas em Porto Alegre	189
VANESSA MARX, KARLA MOROSO E LUCIANO FEDOZZI	
BOX II - A luta socioambiental contra o empreendimento Arado Velho	208
JOANA DE OLIVEIRA WINCKLER	
CAPÍTULO 9 - Os sistemas alimentares - mobilizações comunitárias e políticas públicas ante à fome em Porto Alegre	211
LUCIMAR FÁTIMA SIQUEIRA E NICOLE LEAL DE ALMEIDA	
CAPÍTULO 10 - Reforma Urbana e o Direito à Cidade em Porto Alegre	
Reflexões para o futuro	233
LISTA DE AUTORES	251
LISTA DE INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS	259

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

PREFÁCIO

**Reformar a cidade,
reconstruir a nação**

LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO

A coletânea *Reforma Urbana e Direito à Cidade*, à qual este livro integra, realiza uma das principais missões do INCT Observatório das Metrôpoles: produzir conhecimentos e informações para colocá-los a serviço dos atores sociais e governamentais envolvidos com as políticas públicas. Especificamente, buscamos neste projeto mobilizar os resultados acumulados durante a realização do nosso programa de pesquisa. Através dessas publicações, propomos a reflexão sistemática e propositiva sobre os desafios, impasses e caminhos para a retomada e o avanço do projeto de reforma urbana e do direito à cidade nas metrópoles brasileiras considerando a atual conjuntura histórica. São 16 livros tratando das metrópoles nas quais o Observatório está organizado como Núcleos Regionais, além de outro que propõe um olhar nacional.

No horizonte das nossas preocupações estão os desdobramentos da histórica disputa presente na sociedade brasileira entre dois projetos de cidade. De um lado, o que está alicerçado na concepção ultraliberal e seu receituário de austeridade, privatização e aprofundamento da dominação rentista-financeira – que a partir de 2016 incorporou a estratégia de destruição do que resta de instituições que materializaram os compromissos redistributivos criados a partir da Constituição de 1988 – e de apropriação dos ativos públicos. De outro lado, o projeto reformista-democratizante de cidade, constituído ao longo da década de 1980 e afirmado com as vitórias do campo progressista na Constituinte de 1988, com o ciclo de inovações institucionais dos anos 1990 e os experimentos de governos reformistas dos anos 2000, nos planos nacional e local.

Para além da nossa inserção nesse debate, a presente coletânea pretende contribuir também na reflexão sobre a inclusão da questão urbana nos debates sobre a retomada do projeto de desenvolvimento, redistributivo e inclusivo, sem o qual se aprofundará o processo em curso de desconstrução do país como Na-

ção com capacidade de homogeneizar a sociedade e controlar a nossa historicidade diante das forças externas e internas que vêm nos transformando em conjunto de plataformas de extração de rendas de vários tipos. Inclusive, as cidades. Nesse sentido, as reflexões são inspiradas por duas posições estratégicas. A primeira fundada na busca da retomada do crescimento econômico pelo aumento da nossa competitividade global usando a diminuição do chamado “custo Brasil”, tendo como referências os padrões mais exacerbados de superexploração do trabalho e da natureza. A segunda posição busca propor respostas de curto prazo às urgências geradas pela crise na forma da fome, pobreza, desemprego e desalento – que nos ameaçam com a instauração de generalizado e ameaçador estado de anomia –, mas busca simultaneamente dar respostas aos desafios da reconstrução nacional e da inevitável transformação do padrão extrativista-rentista de acumulação. Como tema subjacente a esta coletânea, defendemos a importância da inclusão da questão urbana entre o conjunto de Missões Econômicas – na trilha da Marianna Mazzucato – a serem realizadas pelo novo projeto de desenvolvimento nacional. Não apenas como respostas aos desafios emergenciais no curto e médio prazo, com realização de um ciclo de investimentos urbanos e seus efeitos imediatos no emprego, na renda e no bem-estar, mas também para enfrentar as contradições urbanas decorrentes do atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro, condição essencial para a reconstrução e a transformação do país, conforme tem mostrado as evidências acumuladas por nosso programa de pesquisa. Com efeito, na cidade estão centralizadas e condensadas as contradições decorrentes de uma economia fundada nos negócios privados comandados por uma burguesia financeira-compradora em oposição à economia fundada e organizada para suprir as necessidades da sociedade, portanto como instrumento de reprodução da vida biológica e social. Sem tal mudança radi-

cal da concepção sobre os fins da economia, o Urbano brasileiro continuará sendo a expressão do país como AntiNação, como antecipou Francisco de Oliveira em seu famoso texto de 1978¹. Portanto, reformar o capitalismo é um desiderato da reforma das nossas cidades, mas ao mesmo tempo reformar as nossas cidades é um caminho estratégico para reformar a natureza antinacional, antissocial e antidemocrática que caracteriza o atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro.

Bento Gonçalves, 22/08/2022

¹ OLIVEIRA, Francisco. Acumulação monopolista, Estado e a urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. *In*: MOISÉS, José Álvaro. (org.). *Condições urbanas e movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/CEDEC, 1978.

APRESENTAÇÃO

apresentação

O livro Reforma Urbana e Direito à Cidade em Porto Alegre mostra, através dos artigos desenvolvidos por pesquisadores do Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrôpoles, o retrato contemporâneo de nossa cidade. A plataforma da Reforma Urbana foi construída desde os anos 1980 e se fez presente na Constituição de 1988, quando foram aprovados os capítulos que tratam da Função Social da Cidade e da Propriedade, mais tarde regulamentados pelo Estatuto da Cidade (2001). São questões muito importantes para ajudar a transformar nossas metrôpoles em cidades mais justas, democráticas e sustentáveis, princípios que se orientam pela busca da consagração do direito de todos/as à cidade.

Em Porto Alegre, as diversas lutas sociais e políticas também conseguiram avanços importantes na Lei Orgânica Municipal, com a previsão de instrumentos jurídico-urbanísticos para possibilitar o acesso à terra e à habitação, juntamente com a previsão de políticas públicas voltadas ao bem-estar urbano de todos/as e à distribuição mais justa dos equipamentos e serviços públicos nos diversos territórios da cidade.

Olhando retrospectivamente, nesses mais de 35 anos em Porto Alegre, desde a redemocratização do país, houve muitos avanços e conquistas populares da reforma urbana. Questões relativas às políticas urbanas e à democratização da gestão tornaram Porto Alegre referência nacional e internacional, principalmente com as comunidades escolhendo prioridades por meio do Orçamento Participativo, mas também em outros Conselhos e Congressos da Cidade. A cidadania em geral e as classes trabalhadoras e populares, que são a maioria na cidade, foram incluídas na gestão pública, consagrando inovações democráticas com efeitos positivos na produção coletiva da cidade.

No rol desses avanços, entretanto, ficaram evidentes os limites para implementar políticas mais profundas e eficazes de

alteração da lógica de ocupação e uso dos espaços urbanos e de propriedade da terra. Dentre os déficits destaca-se a diminuta importância na ação estatal dada às políticas de regularização fundiária e de construção habitacional para possibilitar o acesso à terra e à habitação, uma das maiores reivindicações apontadas pelas comunidades.

Democratizar as decisões sobre as prioridades orçamentárias e os conteúdos das políticas públicas setoriais locais é, sem dúvida, estratégico na busca de cidades mais justas e sustentáveis. Mas tornam-se insuficientes para incidir na lógica permanente de produção das desigualdades socioespaciais que caracteriza nosso modelo de desenvolvimento, altamente concentrador de renda, de riquezas e de acesso seletivo ao bem-estar. Além disso, o avanço democratizante verificado em Porto Alegre não conseguiu solucionar a contento as conexões necessárias entre o processo de escolha pública de prioridades orçamentárias, as políticas setoriais e temáticas e o planejamento urbano mais integral, de médio e longo prazos, algo que poderia dar mais consistência ao planejamento participativo regional e global da cidade, como forma de incidência do campo popular. Da mesma forma, ficaram evidentes os limites da participação social fragmentada, com a pouca articulação entre as instituições que constituem a ampla e diversificada rede participativa da democracia local. Dimensões essas que também esbarraram nos limites postos pela estrutura administrativa estatal, ainda demasiadamente centralizada e burocrática.

Todavia, não há dúvidas que nesse período pós-redemocratização, os diversos movimentos sociais e associativos tornaram-se sujeitos da democracia local. A sua ação a partir de um repertório diversificado, por vezes de contestação e por vezes de colaboração com o poder público, foi fundamental para muitas conquistas. Mas ainda com dificuldades para uma

apresentação

ação independente das comunidades e capaz de se articular melhor na defesa de suas conquistas, quando os ventos políticos mudaram para pior na cidade em meados dos anos 2000. Os avanços democratizantes se tornaram possíveis porque o campo popular conquistou um longo período de hegemonia eleitoral, desde a redemocratização. Foi esse contexto político que criou oportunidades para relações mais produtivas entre o poder público e os atores sociais para construção compartilhada de instituições participativas nas políticas públicas. As oportunidades criadas nesse ciclo foram progressivamente modificadas e se tornaram cada vez mais desfavoráveis à reforma urbana.

A transição para um regime urbano cada vez mais de caráter empreendedorista e de *city marketing* ocorreu em razão da virada política neoliberal, de forte caráter autoritário, principalmente a partir das gestões dos prefeitos Marchezan e Melo.

As medidas nesses governos refletiram na privatização dos espaços e serviços por meio de políticas de terceirização e de concessões. Ou seja, entende-se que houve uma antirreforma urbana do neoliberalismo autoritário, que corresponde à desdemocratização da cidade, levando a retrocessos em todos os sentidos. É sobre esse processo que trata este livro

Ao mesmo tempo que encerra um ciclo, com resultados de pesquisa e reflexões críticas sobre temas importantes na pauta da reforma urbana, o término do projeto INCT, o presente livro inaugura um novo, orientado por princípios e abordagens já tratados, mas ajustados ao atual contexto político e econômico que se impõe. Nesse sentido é importante apontar a concepção de direito à cidade proposta pelo Observatório das Metrôpoles, constituindo-se em um programa político-ético que pode orientar as políticas públicas e as lutas sociais em geral, orientado pelos seguintes fundamentos:

- I) busca da produção, uso e apropriação da cidade, não mais submetida integralmente à lógica do mercado e funcionando como um antivalor a serviço do capital em geral ou do capital fictício, mas como bem comum;
- II) enquanto Experiência Urbana, conduzir as classes exploradas e dominadas à sua desalienação a partir do “direito à obra” (“atividade participante”) como coloca Lefebvre (1968; 2021) e, portanto, transformadas em sujeito do devir histórico.

Nessa perspectiva, a reforma urbana deve apontar para as seguintes questões associadas à produção dos espaços urbanos e regionais no contexto neoliberal em que vivemos:

- a) as fragilidades institucionais que o modelo neoliberal oferece à gestão democrática e participativa da cidade, ao mesmo tempo que movimentos e organizações sociais se fortalecem com experiências que ensinam;
- b) a desigualdade resultante da distribuição da renda urbana e da terra na cidade, fomentando a especulação imobiliária e o interesse de grandes construtoras;
- c) a mercantilização da regulação pública da produção do espaço urbano construído;
- d) priorização por parte do Estado, em suas diferentes instâncias, em alocar recursos públicos na manutenção do modelo da cidade desigual e injusta das nossas cidades, principalmente as metrópoles;
- e) difusão e preferência por destinação de oportunidades em perspectiva meritocrática e excludente, dificultando o acesso de muitos atores que participam da construção coletiva da cidade.

A estrutura dos capítulos do livro busca retratar a mudança

apresentação

de gestão do Executivo e do Legislativo, a relação dos grandes projetos e os modelos de gestão urbana – a inflexão ultraliberal e autoritária em Porto Alegre. Buscamos fazer uma reflexão a partir das seguintes perguntas: que coalizões estão sendo formadas? Que narrativas estão em disputa? Qual a questão urbana do Município de Porto Alegre?

O Capítulo 1 tem como objetivo mapear o emprego no município de Porto Alegre no período de 2020-2022, sobretudo fazendo uma comparação ao ano de 2019, período pré-pandemia. Além disso, foram analisados os dados da PNAD sobre desigualdades, medidos através do PIBpc e do Índice de Gini, estratos de renda por ocupação (e pobreza) no período da pandemia. Quanto às condições sociais de bem-estar, em Porto Alegre, foram avaliados alguns dados do CADÚNICO de 2020 e de 2022, que retratam condições ambientais, serviços coletivos e infraestrutura urbanos (coleta de lixo, esgoto, energia elétrica, uso de rede geral de água e calçamento), e o déficit de moradias (habitações precárias, casa de cômodo, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo) para o público mapeado por esse cadastro.

O Capítulo 2 discorre sobre a questão habitacional, mostrando vários problemas relacionados à habitação ao longo do tempo e as variadas iniciativas de políticas públicas para solucionar estes problemas. O foco está no Município de Porto Alegre, pois a dinâmica e os problemas relacionados à habitação na região metropolitana são complexos e diversos, dada a grande diversidade dos municípios que compõem a Região Metropolitana de Porto Alegre.

O Capítulo 3 retrata a crise da mobilidade urbana em Porto Alegre trazendo um histórico da mobilidade urbana na cidade-polo, o colapso enfrentado durante a pandemia e ideias para um novo modelo de mobilidade urbana. Em 2022, o transporte

coletivo em Porto Alegre completou 150 anos de história em meio ao que talvez seja sua maior crise.

O Capítulo 4 discorre sobre o perfil eleitoral e financiamentos de campanha em Porto Alegre, a partir de dados dos processos eleitorais mais importantes que ocorreram em Porto Alegre nas últimas décadas, evidenciando o crescimento dos partidos progressistas a partir de 1985 e após, em meados da década de 2000.

O Capítulo 5 descreve a desdemocratização da cidade, contrarreforma urbana e a retomada do poder das elites no desenvolvimento urbano e ambiental. Aborda principalmente o processo de desconstrução das instâncias de mediação participativa e a desdemocratização e o estreitamento do regime político correspondente à virada neoliberal que a gestão urbana adquiriu em Porto Alegre a partir de meados dos anos 2000.

O Capítulo 6 discorre sobre os Ajustes Regulatórios e projetos pró-mercado: os grandes projetos e reestruturação da metrópole; os autores descrevem as mudanças institucionais na legislação urbanística e regimes urbanos (Projetos Especiais, OUCs, PPPs, Concessões) flexibilizações, desregulações e a aplicação da “legislação de exceção” a partir de projetos para áreas como Orla do Guaíba, Centro-Histórico e Quarto Distrito em Porto Alegre.

O Capítulo 7 trata sobre o Plano Diretor de Porto Alegre: entre alterações e resistências mostrando o desenvolvimento do Plano Diretor atual (1999), as alterações feitas em 2010 e os entraves para a revisão do Plano Diretor previsto para 2021, que ainda não aconteceu. Enquanto não acontece a revisão do Plano Diretor, a cidade vem sendo fragmentada em planos especiais.

O Capítulo 8 discorre sobre as reivindicações e as lutas urbanas em Porto Alegre onde busca-se identificar as lutas urbanas e resistências que estão acontecendo na cidade em torno de pautas que sofreram retrocessos significativos no último

apresentação

período, como o trabalho, a moradia, o planejamento urbano, o saneamento e o meio ambiente. Além de ressaltar o papel das mulheres na cidade e de atores sociais, bem como os conselhos e fóruns existentes.

O Capítulo 9 trata sobre os sistemas alimentares: mobilizações comunitárias e políticas públicas ante à fome em Porto Alegre no período da pandemia, apresentando o conceito de sistemas alimentares para contextualizar o abastecimento alimentar urbano e as disputas entre corporações e os povos em contexto de segurança e soberania alimentar e exemplos de ações comunitárias de incidência política e de apoio às famílias carentes.

O Capítulo 10, o último capítulo do livro, descreve nossas reflexões de como poderia ser possível retomar o caminho da reforma urbana e do direito à cidade em Porto Alegre. Nesse capítulo serão apresentadas conclusões a partir das discussões realizadas durante o Fórum Local Reforma Urbana e Direito à Cidade: experiências a partir de Porto Alegre, que aconteceu no mês agosto de 2022.

Por último, apresentamos algumas propostas para pensar o futuro, a partir de contribuições dos pesquisadores do núcleo, refletindo sobre a possibilidade de uma instituinte do Direito à Cidade e um novo horizonte para a Reforma Urbana na cidade articulada com os grandes temas nacionais da política urbana.

CAPÍTULO 1

Como estão as desigualdades e o bem-estar urbano?

Desemprego e pobreza em Porto Alegre

ANDRÉ RICARDO SALATA
DAIANE BOELHOUWER MENEZES
JUDITE SANSON DE BEM

Introdução

Em um país com as dimensões do Brasil, podemos analisar as desigualdades a partir de inúmeros recortes geográficos. Normalmente tratamos delas no conjunto do país, o que reflete tanto as disparidades no interior de cada região geográfica, estado ou município, quanto às enormes distâncias socioeconômicas entre os mesmos. Longe dos laboratórios de dados, aos cidadãos em seu cotidiano, algumas dessas disparidades são mais visíveis do que outras. Por exemplo, a distância socioeconômica que separa os moradores da Restinga – conhecido bairro de perfil popular, no Município de Porto Alegre – dos moradores do Moinhos de Vento – uma de suas áreas mais nobres – sem dúvida não passa despercebida aos olhos dos moradores da capital do Rio Grande do Sul. Diferentemente, a desigualdade entre moradores da região Norte e da região Sul do país é conhecida, mas não faz parte do cotidiano dos moradores de Porto Alegre. Do ponto de vista sociológico, portanto, é muito pertinente analisar as desigualdades a partir de recortes menores. No caso, estamos interessados nas desigualdades internas do Município de Porto Alegre, seja refletida pelos rendimentos derivados do mercado de trabalho, seja relativa às condições de bem-estar urbano, que variam de acordo com as faixas de renda, gênero, raça etc.

O capítulo está dividido em três seções, além desta Introdução. Na primeira seção analisamos a desigualdade de rendimentos em Porto Alegre, com foco nos efeitos da pandemia de Covid-19 sobre a distância entre os estratos superiores e inferiores da população. Na segunda seção analisaremos indicadores relacionados ao mercado de trabalho de Porto Alegre naquele período, dado que em grande medida os efeitos da pandemia se deram por meio da queda de rendimentos do trabalho. Por fim, na terceira seção exploramos dados do Cadastro Único a fim de aprofundar nosso

entendimento da população vulnerável em Porto Alegre, cujo crescimento nos últimos anos foi expressivo.

Desigualdade de rendimentos em Porto Alegre/RS

Nesta seção, o recorte temporal se inicia no ano de 2016, indo até o primeiro trimestre de 2022 – último período para o qual temos dados disponíveis até o momento em que escrevemos este capítulo. No que concerne às desigualdades de rendimentos, no âmbito nacional o ano de 2015 foi um ano de inflexão, que interrompeu a tendência de queda na desigualdade que vinha sendo observada desde a primeira década do presente século (Barbosa *et al.*, 2010). Do ponto de vista da atividade econômica, após um ciclo de bonança, em 2015 e em 2016 a variação do Produto Interno Bruto (PIB) foi negativa, ficando em -3,5% e -3,3%, respectivamente, inaugurando assim um novo ciclo. E, do ponto de vista político, 2015 foi um ano de forte agitação contra o governo federal – então chefiado pela presidente Dilma Rousseff (PT) –, que culminou no *impeachment* de 2016. Ou seja, no campo político, econômico e, também, no que tange à tendência da curva de desigualdades, 2016 é o ano que consolida nossa entrada em um novo ciclo, e por essa razão será tomado aqui como ponto de partida em nossa análise.

Como fonte de dados¹, utilizamos a divulgação trimestral da PNAD contínua (IBGE), que nos fornece os dados mais atualizados. O preço a pagar por isso, no entanto, é que temos acesso apenas aos rendimentos do trabalho (formal e/ou informal), não incluindo, portanto, os rendimentos de outras fontes – estes presentes na divulgação anual, cujos dados são divulgados com maior atraso. De todo modo, é importante lembrar que, em média, os rendimentos do trabalho correspondem a mais de 70% dos rendimentos totais dos domicílios brasileiros. Ou seja, o que acontece na distribuição dos

¹ Esta seção faz uso de dados previamente tabulados por Salata e Ribeiro (2022).

rendimentos do trabalho tem forte impacto sobre a distribuição dos rendimentos totais e, portanto, no bem-estar das famílias².

Medidas de desigualdade

O Coeficiente de Gini mede o grau de distribuição de rendimentos entre os indivíduos de uma população, variando de 0 a 1. O valor 0 representa a situação de completa igualdade, em que todos teriam a mesma renda, e o valor 1 representa uma situação de completa desigualdade, em que uma só pessoa deteria toda a renda. Dessa forma, é possível comparar a desigualdade entre dois momentos ou locais a partir desse coeficiente. Na Figura 1 temos a evolução dessa medida para o Município de Porto Alegre/RS entre o primeiro trimestre de 2016 e o mesmo trimestre de 2022. Como os dados são apresentados em termos de média móvel – para os quatro últimos trimestres –, variações pontuais são atenuadas, e as tendências sazonais são eliminadas.

No geral, o que observamos é um aumento significativo das desigualdades no período. Se no início da série o Gini estava em 0,590, no final se encontrava em 0,631. Para uma escala que varia entre 0 e 1, trata-se de uma elevação bastante considerável, de 0,04 pontos, ocorrida em um intervalo de apenas seis anos. Tal aumento se deu mais fortemente até o início de 2017, assumindo

² Por estarmos trabalhando somente com os rendimentos do trabalho, é preciso cautela na interpretação dos dados. Apesar de a renda do trabalho corresponder a mais de 70% dos rendimentos totais, seu peso relativo não é homogêneo entre os diferentes estratos. Por essa razão, a desigualdade calculada somente a partir dessa fonte de rendimentos tende a ser maior do que a desigualdade calculada por meio dos rendimentos totais. Também por isso, a própria evolução das desigualdades é diferente quando consideramos os demais tipos de rendimento. Conforme algumas análises recentes já demonstraram para o conjunto do país, os rendimentos de outras fontes, como de políticas sociais de transferência de renda, têm sido capazes de compensar, ao menos em parte, o aumento das desigualdades na distribuição dos rendimentos do trabalho. Portanto, é muito importante frisar que os dados aqui apresentados mostram qual o nível e evolução das desigualdades resultantes da dinâmica do mercado de trabalho.

capítulo 1 | Como estão as desigualdades e o bem-estar urbano?
Desemprego e pobreza em Porto Alegre

uma velocidade menor a partir daí até o início de 2020, quando chegou a 0,636. Vieram, então, os efeitos da pandemia provocada pela Covid-19, e com isso o Gini sobe rapidamente para o valor de 0,667, alcançando o pico da série no quarto trimestre de 2020. Com a vacinação e a retomada gradual do nível de atividade econômica, a desigualdade assume tendência de queda no final da série, voltando a valores próximos dos de 2019.

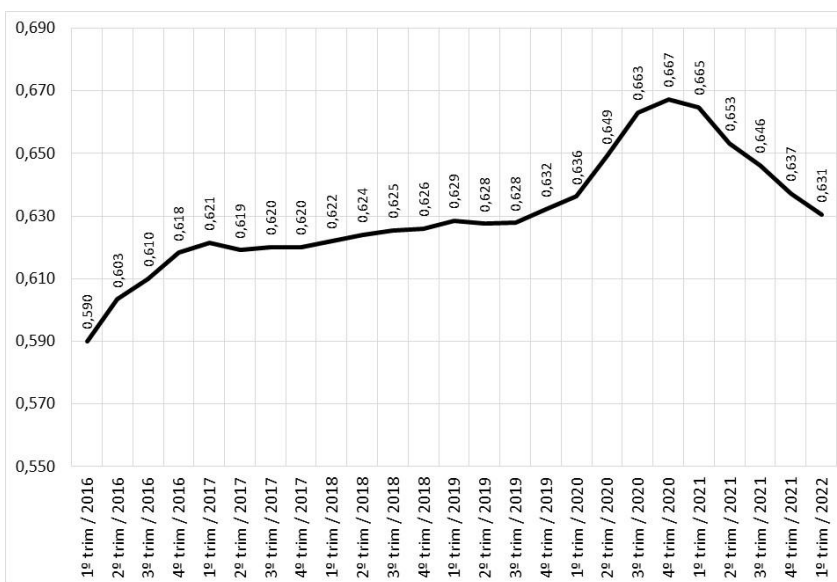


Figura 1 - Evolução da média móvel (quatro trimestres) do coeficiente de Gini* - Porto Alegre/RS.

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (IBGE). Tabulação própria.
 Nota: (*) Calculado a partir da renda domiciliar per capita habitual mensal bruta de todos os trabalhos (valores constantes, 1º trimestre 2022 / IPCA).

Por mais conhecido que seja, o Coeficiente de Gini é apenas uma das possíveis medidas de desigualdade; e uma de suas principais características é o fato de o Gini ser mais sensível a transferências ocorridas entre pessoas mais próximas do centro da distribuição do que entre pessoas que se situam nos extremos dessa distribuição (MEDEIROS, 2012). Por essa razão, e como

capítulo 1 | Como estão as desigualdades e o bem-estar urbano?
Desemprego e pobreza em Porto Alegre

a distribuição de renda no Brasil é fortemente caracterizada pela concentração no topo da pirâmide (HERCULANO, 2016), é conveniente complementarmos a análise utilizando outras medidas. Como alternativa, então, na Figura 2 temos a razão entre a média de renda dos 10% mais ricos e a média de renda dos 40% mais pobres no Município de Porto Alegre/RS. Quanto maior o valor, maior a distância entre o topo e a base da distribuição.

As tendências observadas são muito similares às aquelas verificadas para a figura anterior. No primeiro trimestre de 2016 os mais ricos tinham renda média 25,7 vezes àquela dos mais pobres. Seis anos depois, em 2022, essa diferença havia subido para 40,9 vezes, tendo passado por um pico de 63,1 vezes no auge da pandemia – no primeiro trimestre de 2021. É alarmante o grau de desigualdades que encontramos dentro de um mesmo município, assim como sua tendência de aumento ao longo dos últimos anos.

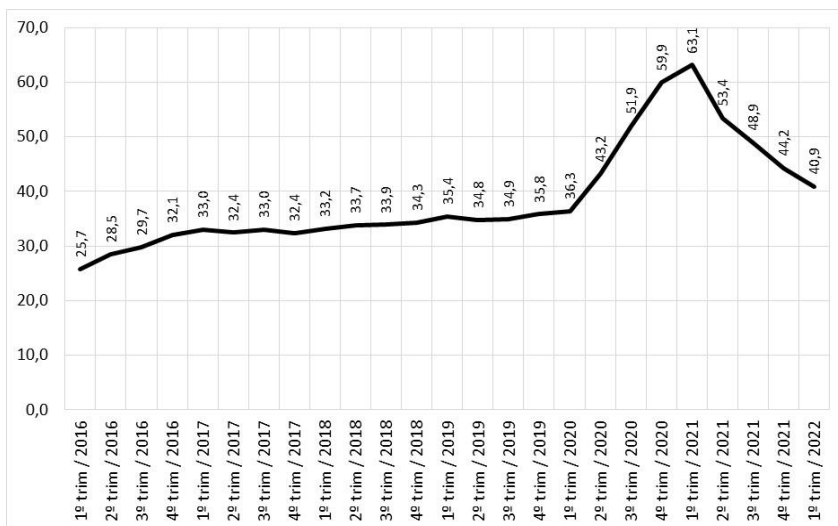


Figura 2 - Razão de rendimentos* entre os 10% do topo e os 40% da base da distribuição - Porto Alegre/RS.

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (IBGE). Tabulação própria.
 Nota: (*) Calculado a partir da média móvel (4 trimestres) da renda domiciliar per capita habitual mensal bruta de todos os trabalhos (valores constantes, 2º trimestre 2021 / IPCA)

Estratos de rendimento

Medidas de desigualdade como o Coeficiente de Gini e/ou as razões de renda entre estratos são insensíveis ao nível da distribuição. Na prática, isso significa que a desigualdade pode estar subindo em um cenário onde todos os estratos estão sofrendo aumento em seus rendimentos absolutos; ou, então, que a desigualdade pode estar caindo em meio a uma sociedade em que todos os estratos estão ficando mais pobres. Nesse sentido, é importante olharmos também para os níveis de rendimento, a fim de melhor compreender o contexto e as mudanças socioeconômicas que estamos analisando. A Figura 3 traz a média geral dos rendimentos em Porto Alegre/RS, para todos os estratos em conjunto.

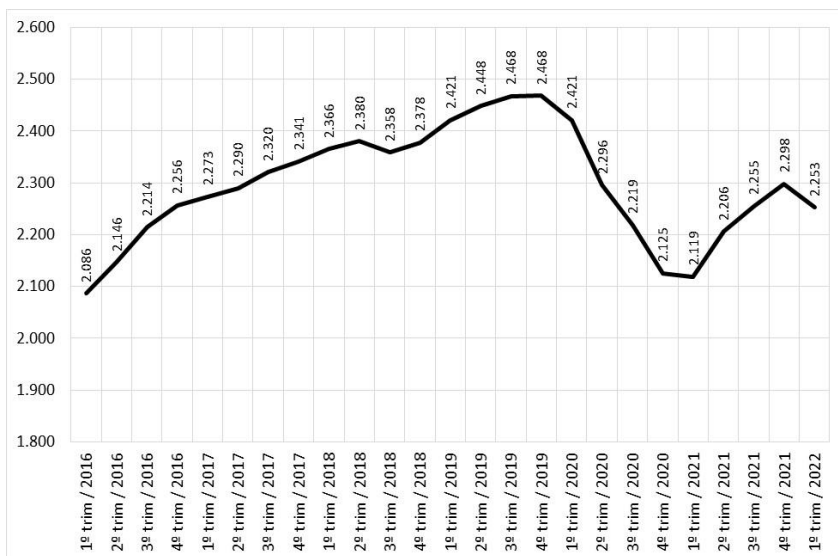


Figura 3 - Evolução da média móvel (quatro trimestres) do rendimento domiciliar per capita do trabalho* - Porto Alegre/RS.

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (IBGE). Tabulação própria.
 Nota: (*) Calculado a partir da renda domiciliar per capita habitual mensal bruta de todos os trabalhos (valores constantes, 1º trimestre 2022 / IPCA).

capítulo 1 | Como estão as desigualdades e o bem-estar urbano?
Desemprego e pobreza em Porto Alegre

É interessante perceber que, até o ano de 2019, a tendência de aumento das desigualdades caminhava junto com o aumento da média de rendimentos. Ou seja, o volume de recurso aumentava, e a sua distribuição piorava. Na Figura 3 vemos que entre o primeiro trimestre de 2016 e o quarto trimestre de 2019 a renda média subiu de R\$2.086 para R\$2.468. Mas, ao analisar somente a renda dos 40% mais pobres, a Figura 4 mostra uma tendência de queda, com os rendimentos caindo de R\$353 para R\$326 no mesmo período. Portanto, os benefícios do crescimento da renda naquele período se concentraram principalmente nos estratos superiores.

A partir de 2020, entretanto, enquanto a desigualdade sobe bruscamente, a renda média sofre queda acentuada, chegando ao valor de R\$2.119 no início de 2021. Conforme esperado, a crise provocada pela pandemia de Covid-19 fez cair os rendimentos de todos os estratos, mas afetou mais fortemente os que estão na base da pirâmide. Entre o primeiro trimestre de 2020 e o mesmo trimestre de 2021, a renda dos mais pobres caiu quase pela metade (47%), indo de R\$320 para R\$169. No mesmo período, a renda dos 10% mais ricos foi reduzida em 7,9%, caindo de R\$11.623 para R\$10.694. Como resultado, naquele momento tínhamos uma conjuntura de queda da renda (Figura 3) com aumento das desigualdades (Figuras 1 e 2), já que proporcionalmente eram os mais pobres que mais perdiam.

capítulo 1 | Como estão as desigualdades e o bem-estar urbano?
Desemprego e pobreza em Porto Alegre

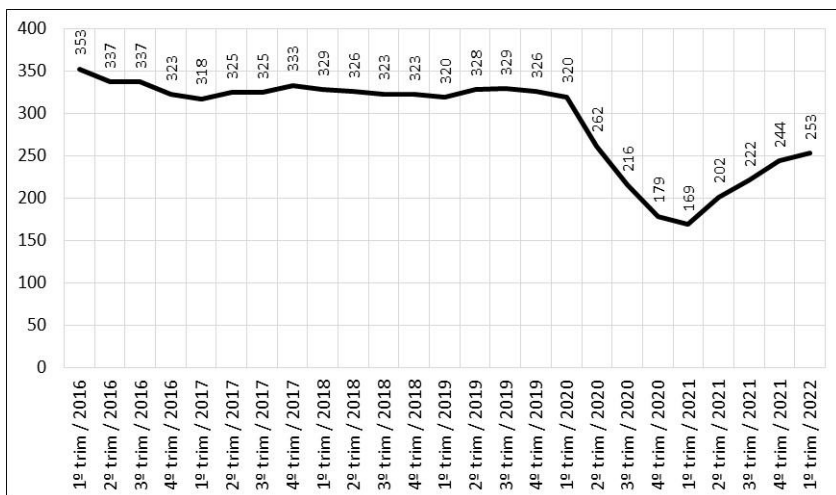


Figura 4 - Evolução da média móvel (quatro trimestres) dos 40% mais pobres* - Porto Alegre/RS.

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (IBGE). Tabulação própria. Nota: (*) Calculado a partir da renda domiciliar per capita habitual mensal bruta de todos os trabalhos (valores constantes, 1º trimestre 2022 / IPCA).

Com a vacinação e a consequente retomada da economia, desde o primeiro trimestre de 2021 a renda dos mais pobres vem se recuperando, e no início de 2022 alcançou o valor de R\$253, conforme pode ser verificado na Figura 4. Ainda é uma cifra 21,9% menor do que a encontrada no período pré-pandêmico, mas já significativamente superior àquela que vimos no auge da pandemia.

Vulnerabilidade

Como dissemos, a renda do trabalho aqui examinada está longe de esgotar todas as fontes de rendimento dos domicílios – que muitas vezes contam também com aposentadorias, pensões, programas de transferência, seguro-desemprego etc. Ao mesmo tempo, a renda do trabalho é, na média, responsável pela maior fração dos rendimentos domiciliares, o

capítulo 1 | Como estão as desigualdades e o bem-estar urbano?
Desemprego e pobreza em Porto Alegre

que significa que domicílios com baixos níveis de rendimentos provenientes do trabalho precisam contar com outras fontes de renda para garantirem um dado nível de bem-estar. Nesse sentido, poderíamos dizer que esses domicílios estariam em uma situação mais vulnerável que aqueles com maior volume de rendimentos do trabalho.

A fim de medir a fração de domicílios com baixos níveis de rendimento do trabalho, tomamos como referência o valor do salário mínimo de cada período, e calculamos o percentual de domicílios cuja renda *per capita* seria inferior a um quarto do valor do salário mínimo vigente. Os resultados estão graficamente expressos na Figura 5.

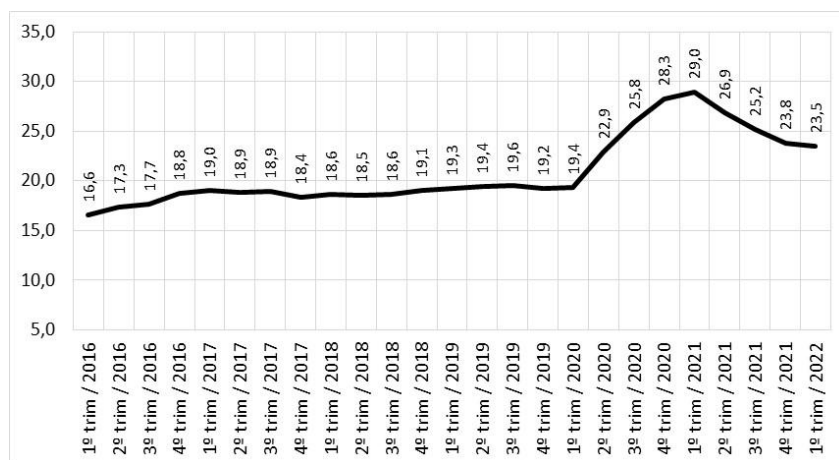


Figura 5 - Média móvel (quatro trimestres) dos indivíduos vivendo em domicílios com rendimento* per capita de até em quarto do salário mínimo - Porto Alegre/RS (%).

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (IBGE). Tabulação própria.
 Nota: (*) Calculado a partir da renda domiciliar per capita habitual mensal bruta de todos os trabalhos (valores constantes, 1º trimestre 2022 / IPCA).

Assim como acontece para medidas como a taxa de pobreza, o percentual de domicílios com renda inferior ao valor definido (um quarto do salário mínimo) irá variar de

acordo com o nível de rendimentos – indicado pela renda média – e sua distribuição – indicada pelas medidas de desigualdade (BARROS *et al.*, 2000). Contextos de crescimento da renda e redução das desigualdades tendem a fazer aquele percentual diminuir, enquanto queda da renda e elevação das desigualdades o fazem subir. Entre 2016 e 2020, como vimos, tivemos um aumento tanto da renda média quanto das desigualdades, e o rendimento dos mais pobres teve leve tendência de queda. Como consequência, houve aumento moderado do percentual de domicílios abaixo da linha de um quarto do salário mínimo. Se, em 2016, eram 16,6%, no início de 2020 eram 19,4%. Portanto, mesmo em um cenário de aumento da renda média, houve incremento no percentual de domicílios com baixo nível de renda do trabalho – já que foram os estratos superiores que mais se beneficiaram daquele crescimento.

Com a pandemia houve forte queda da renda e aumento acentuado das desigualdades. Consequentemente, a proporção de domicílios em situação de vulnerabilidade sobe de 19,4% para 29% entre o início de 2020 e o início de 2021. Assim, em apenas um ano constatamos um aumento de 10 pontos percentuais nos domicílios em situação de vulnerabilidade. No primeiro trimestre de 2022, em Porto Alegre, são 341.634 pessoas vivendo em domicílios nessa situação.

Movimentação do emprego

Essas diferentes desigualdades entre os indivíduos decorrem de situações diversas, incluindo as possibilidades de colocação no mercado de trabalho. Uma das primeiras variáveis a serem sentidas negativamente, com a pandemia, foi o emprego. Em Porto Alegre, observou-se ao longo dos dois

capítulo 1 | Como estão as desigualdades e o bem-estar urbano?
Desemprego e pobreza em Porto Alegre

anos analisados que houve uma variação muito significativa nesse indicador social, sobretudo no período de maior inflexão (março a junho de 2020).

É interessante comparar os dados pré-pandemia (primeiro trimestre de 2020) e do primeiro trimestre de 2021, quando a situação sanitária estava com perspectivas de controle devido à vacina e exerceu alguma influência nas desigualdades.

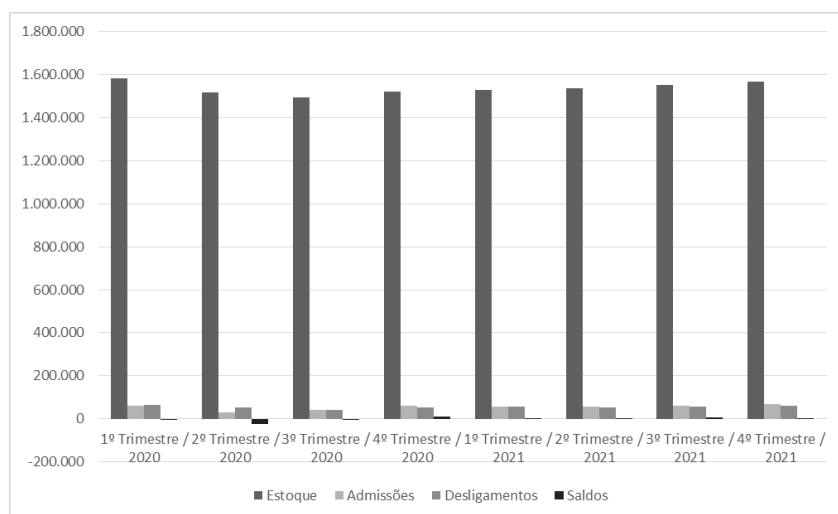


Figura 6 - Movimento de emprego em Porto Alegre - 2020 e 2021.

Fonte: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED). Tabulação própria.

Verificou-se, em 2020, ajustes negativos no que se refere a fortes pressões de desligamentos de mão de obra, sobretudo março, abril e maio, e recuperação parcial no final do ano, quando havia a expectativa de que a pandemia havia sido contida. No entanto, em 2021 houve um retrocesso e o movimento de emprego não manteve a mesma força de outubro e novembro de 2020, embora tenha sido positivo em praticamente todo o período.

capítulo 1 | Como estão as desigualdades e o bem-estar urbano?
Desemprego e pobreza em Porto Alegre

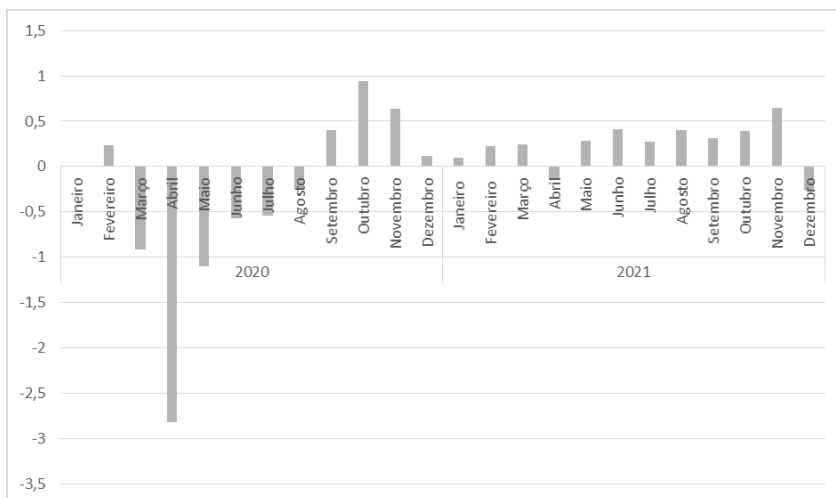


Figura 7 - Variação nos movimentos de emprego - 2020 /2021.

Fonte: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED). Tabulação própria.

O perfil dos vulneráveis

Ainda é possível explorar mais especificamente a população vulnerável de Porto Alegre, por meio dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Esse cadastro auxilia na identificação e na caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda, podendo ser utilizado para diversas políticas e programas sociais voltados a esse público. Por meio dele, é possível conhecer as principais necessidades e potencialidades da parcela mais pobre e vulnerável da população (BRASIL, 2018).

Embora existam ressalvas referentes à atualização de seus dados³, trata-se de um instrumento capaz de apontar demandas

³ Ocorre, no máximo, em 24 meses da última entrevista (prazos flexibilizados durante a pandemia) ou quando houver mudanças em informações como composição familiar, endereço, renda, documentação da pessoa de referência da família, série escolar, ou mudança de escola.

capítulo 1 | Como estão as desigualdades e o bem-estar urbano?
Desemprego e pobreza em Porto Alegre

já mapeadas e executar políticas públicas que atendam a essas necessidades. Isto é, são cidadãos cuja localização e necessidade os gestores municipais, estaduais e federais têm acesso e podem desenvolver ações para combater as desigualdades.

As duas bases aqui utilizadas, fevereiro de 2020 e fevereiro de 2022, apontam que, no RS, o número de pessoas cadastradas cresceu 15%. Em Porto Alegre esse crescimento foi menor, de 10,5%. A proporção do Cadastro Único que era pobre e extremamente pobre em 2020 é menor do que em 2022 (51,6% *versus* 54,6%), isso apesar de esses valores da linha da pobreza terem sido corrigidos abaixo da inflação⁴.

Porém, notou-se um padrão diferente de manutenção de cadastros desatualizados nas bases. Em Porto Alegre, 14% dos cadastros estavam desatualizados há mais de 24 meses em fevereiro de 2020, ao passo que mais da metade estavam desatualizados (51%) em fevereiro de 2022. Juntando somente os cadastros atualizados há até 2 anos das duas bases (prazo regular), eliminando os duplicados que foram atualizados ao longo desse período, restam 38% de cadastros novos ou atualizados no último ano, 11% no período que compreendeu fevereiro de 2020 a fevereiro de 2021, 31% entre esses meses de 2019 a 2020 e 20% entre 2018 e 2019.

Os novos cadastros realizados entre fevereiro de 2019 e fevereiro de 2021 foram em sua maioria de pessoas com uma renda *per capita* maior e não de pobres e extremamente pobres, como no ano anterior a esse período e no posterior. Isto é, não se tratou de uma característica específica do primeiro ano de pandemia, mas que já vinha do ano anterior, possivelmente em decorrência da crise pela qual a economia do país vinha passando.

⁴ De 2003 a abril de 2006, as linhas de corte de extrema pobreza e pobreza eram de R\$50 e R\$100. Alteraram-se sete vezes (MARSON, 2018). Os R\$50 de outubro de 2003 equivaleriam hoje, corrigidos pelo IPCA, a R\$138. Os novos pontos de corte são R\$105 e R\$201.

Entre os cadastros que foram atualizados, a mudança de perfil foi mais explícita apenas no primeiro ano da pandemia (aquele para qual houve menos movimentação no cadastro, em decorrência das políticas de isolamento e do combate a questões mais emergenciais de segurança alimentar, por exemplo), no mesmo sentido dos cadastros novos também.

Essa incorporação de pessoas com maior renda devido à crise e à pandemia, entre fevereiro de 2019 e fevereiro de 2021, pode fazer com que alguns indicadores apresentem melhoras proporcionais ilusórias. Também devido à situação de pandemia, seria injusto lidar apenas com os cadastros atualizados há dois anos. Logo, optou-se por apresentar a distribuição de alguns indicadores que compõem índices sobre qualidade das habitações e de bem-estar utilizando os cadastros novos e atualizados realizados nos três anos anteriores à última base de referência (fevereiro de 2022), eliminados os cadastros duplicados.

Ao fim, temos uma base de 184.600 pessoas (das quais 70.042 foram atualizadas nesse período) ou 94.058 famílias residentes em Porto Alegre. A população da cidade em 2020 era estimada em 1.453.230, dividida em 46% de homens e 54% de mulheres (RIO GRANDE DO SUL, 2020). Dessa forma, as estatísticas apresentadas abaixo representam cerca de 15% da população de Porto Alegre, parte significativa daqueles mais vulneráveis.

Componentes do déficit habitacional

Atualmente, o cálculo do déficit habitacional da FJP se dá predominantemente com base nos dados da PNADC (mas também no CadÚnico no caso dos domicílios improvisados). Houve algumas mudanças (FJP, 2021a), mas os componentes usados anteriormente podem ser encontrados no Cadastro Único, que pretende identificar as pessoas que possuem renda *per capita*

capítulo 1 | Como estão as desigualdades e o bem-estar urbano?
Desemprego e pobreza em Porto Alegre

de até meio salário mínimo ou renda total de até três salários, público que corresponde a cerca de 88% do déficit mapeado (FJP, 2021b), tal qual fizeram o IJSN (2019) e o IMC (LIMA; PRADO; CARDOSO, 2109).

No total (Tabela 1), o ônus excessivo com o aluguel é o componente mais significativo de déficit (17,6% dos domicílios do CadÚnico se encontram nessa situação), seguido dos domicílios rústicos (6,9%). Um pouco mais de mulheres encontra-se, proporcionalmente, fora de uma situação de déficit habitacional (72,6%) do que homens (71,3%).

	Homens		Mulheres		Total	
	N.	%	N.	%	N.	%
Déficit não identificado	64.713	71,3%	93.184	72,6%	157.897	72,1%
Domicílios improvisados	2.419	2,7%	1.440	1,1%	3.859	1,8%
Domicílios rústicos	6.428	7,1%	8.694	6,8%	15.122	6,9%
Cômodo	1.363	1,5%	1.502	1,2%	2.865	1,3%
Ônus excessivo	15.488	17,1%	23.050	18,0%	38.538	17,6%
Adensamento excessivo	369	0,4%	472	0,4%	841	0,4%
Total	90.780	100,0%	128.342	100,0%	219.122	100,0%

Tabela 1 - Pessoas identificadas no CadÚnico em algum componente de déficit habitacional - Porto Alegre por sexo (fev. 2019 a fev. 2022).

Percebe-se que os domicílios improvisados (somados às pessoas em situação de rua que não foram associadas a domicílios permanentes, improvisados ou coletivos), são mais frequentes entre os homens (2,7% da população do CadÚnico) do que entre as mulheres (1,1%), ao passo que o ônus excessivo com o aluguel é um pouco maior entre as mulheres do CadÚnico (18% versus 17,1%).

Como era de se esperar, pessoas com maior renda estão em maior proporção fora do déficit habitacional (Tabela 2). Os domicílios improvisados, rústicos e de cômodo têm maior proporção entre os extremamente pobres, porém, o ônus excessivo com o aluguel é proporcionalmente maior entre os pobres e o

capítulo 1 | Como estão as desigualdades e o bem-estar urbano?
Desemprego e pobreza em Porto Alegre

adensamento excessivo, entre aqueles com baixa renda e com renda *per capita* acima de meio salário mínimo.

	Extremamente pobres	Pobres	Baixa renda	Acima de 1/2 S.M.
Déficit não identificado	68,7%	70,2%	74,4%	82,3%
Improvísado	2,5%	0,9%	0,5%	1,0%
Rústico	8,7%	6,3%	4,8%	3,1%
Cômodo	1,7%	0,9%	0,6%	1,1%
Ônus excessivo	18,4%	21,4%	18,6%	11,7%
Adensamento excessivo	0,0%	0,4%	1,1%	0,9%

Tabela 2 - Pessoas identificadas no CadÚnico em algum componente de déficit habitacional - Porto Alegre por faixa de renda (fev. 2019 a fev. 2022).

Por fim, os brancos têm maior proporção de pessoas não enquadradas como vivendo em situação de déficit habitacional – 73,8% (Tabela 3). No outro extremo encontram-se os indígenas (61,7%) – população que tem especificidades, com algumas etnias podendo ter moradias enquadradas como rústicas (22,1% ante a 8% ou menos no caso das demais raças) ou de cômodo e mesmo assim serem consideradas satisfatórias. No entanto, isso não se justifica para o caso dos domicílios improvisados, onde eles também possuem a maior proporção de pessoas (2,8% *versus* 1,5% dos brancos).

	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena
Déficit não identificado	73,8%	69,4%	70,6%	69,8%	61,7%
Improvísado	1,5%	2,1%	1,3%	2,0%	2,8%
Rústico	6,2%	7,4%	7,1%	8,0%	22,1%
Cômodo	1,1%	1,6%	2,4%	1,7%	1,6%
Ônus excessivo	16,9%	19,1%	18,3%	18,2%	11,8%
Adensamento excessivo	0,4%	0,4%	0,3%	0,4%	0,1%

Tabela 3 - Pessoas identificadas no CadÚnico em algum componente de déficit habitacional - Porto Alegre por raça/cor (fev. 2019 a fev. 2022).

O ônus excessivo com o aluguel tem proporção maior de pretos (19,1%), amarelos (18,3%) e pardos (18,2%), se comparado a brancos (16,9%) e indígenas (11,8%).

Indicadores do Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU)

O IBEU concebe o bem-estar dos indivíduos de áreas urbanas decorrente de condições materiais de vida a serem ofertadas pela cidade e utilizadas coletivamente (RIBEIRO; RIBEIRO, 2013). Mesmo práticas individuais, como o deslocamento cotidiano em veículo próprio, dependem da infraestrutura provida e dos deslocamentos em seu conjunto.

No Cadastro Único não há informações sobre mobilidade urbana (dimensão 1), porém constam informações sobre as condições ambientais urbanas (dimensão 2), as condições habitacionais urbanas (dimensão 3), o atendimento de serviços coletivos (dimensão 4) e a infraestrutura urbana (dimensão 5). Ainda que apenas uma dimensão tenha todas as variáveis no CadÚnico, as existentes podem dar uma ideia do bem-estar urbano em Porto Alegre⁵.

Em relação às condições ambientais, há mais necessidade de intervenções relativas a valas a céu aberto do que acúmulo de lixo (Tabela 5). Homens costumam ter domicílios com essas condições ambientais ruins em maior proporção do que as mulheres. Quanto às condições habitacionais, homens também vivem com mais frequência em domicílios sem banheiro⁶ do que mulheres.

⁵ Foram excluídos das estatísticas abaixo todos os residentes em áreas rurais da cidade e os indígenas que residem em reservas.

⁶ Ainda que não seja possível calcular a densidade de menos do que quatro pessoas por banheiro, já que não consta o número de banheiros. As questões do material das paredes e de não ser casa de cômodo ou domicílio improvisado já estão contempladas no déficit e não serão retomadas.

capítulo 1 | Como estão as desigualdades e o bem-estar urbano?
Desemprego e pobreza em Porto Alegre

No que diz respeito ao atendimento de serviços coletivos, os mais satisfatórios são coleta de lixo por empresa (97,2%)⁷ e o fornecimento de água ligado à rede geral (95,8%), ficando o esgoto nessas mesmas circunstâncias mais distante (84,1%). A rede de energia com medidor, por sua vez, não alcança 60% das pessoas. Por fim, o calçamento/pavimentação total ou parcial no trecho em frente ao domicílio é realidade para 67,4% dos inscritos no Cadastro Único.

As mulheres, talvez por residirem com mais frequência com crianças e terem prioridades diversas, habitam em maior proporção domicílios em condições de bem-estar urbano um pouco melhores.

	Homem	Mulher	Total
Ausência de vala a céu aberto	90,8%	92,5%	91,8%
Ausência de acúmulo de lixo	96,7%	97,9%	97,4%
Existência de banheiro	95,0%	96,4%	95,8%
Rede geral de água	94,9%	96,4%	95,8%
Rede geral de esgoto	83,0%	84,9%	84,1%
Rede de energia (medidor)	58,2%	60,0%	59,3%
Coleta de lixo por empresa	96,4%	97,7%	97,2%
Calçamento total ou parcial	66,6%	67,9%	67,4%

Tabela 4 – Pessoas identificadas no CadÚnico em algum componente do IBEU por sexo – Porto Alegre (fev. 2019 a fev. 2022).

No que se refere à renda *per capita*, as piores condições de bem-estar urbano, em relação à média do CadÚnico, se dão entre os extremamente pobres, sobretudo no caso de medidor de energia, a diferença é de quase nove pontos percentuais. Os pobres ficam próximos da média.

⁷ Nesse caso, não há pergunta específica sobre a existência de coleta diária, mas se a coleta é feita via empresa de limpeza urbana.

capítulo 1 | Como estão as desigualdades e o bem-estar urbano?
Desemprego e pobreza em Porto Alegre

	Extremamente pobres	Pobres	Baixa renda	Acima de 1/2 S.M.	Total
Ausência de vala a céu aberto	90,1%	92,8%	95,2%	93,5%	91,8%
Ausência de acúmulo de lixo	97,1%	98,6%	99,0%	96,0%	97,4%
Existência de banheiro	94,9%	97,5%	98,5%	95,4%	95,8%
Rede geral de água	95,1%	96,9%	98,0%	95,3%	95,8%
Rede geral de esgoto	81,6%	84,2%	88,1%	88,4%	84,1%
Rede de energia (medidor)	50,8%	57,6%	68,8%	79,4%	59,3%
Coleta de lixo por empresa	96,8%	98,2%	98,8%	95,9%	97,2%
Calçamento total ou parcial	62,3%	66,8%	73,2%	78,9%	67,4%

Tabela 5 - Pessoas identificadas no CadÚnico em algum componente do IBEU por faixa de renda *per capita* - Porto Alegre (fev. 2019 a fev. 2022).

As pessoas de baixa renda têm desempenho melhor do que a média, alcançando quase 10 pontos percentuais de diferença no caso do acesso à rede de energia e seis pontos percentuais no calçamento. Quanto àqueles com renda superior a meio salário mínimo, essas diferenças se amplificam, sendo maiores também nos mesmos componentes: 20 pontos percentuais no caso da rede de energia com medidor e 12 pontos percentuais no calçamento. Os dois maiores estratos de renda também apresentam diferenças significativas na rede de esgoto, de quatro pontos percentuais da média geral.

Por fim, quanto às classificações por raça/cor, os brancos têm sempre proporções maiores nos indicadores de bem-estar urbano do que a média, destaca-se o acesso à rede de energia com medidor. Os indígenas, por outro lado, têm sempre indicadores piores⁸.

	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena
Ausência de vala a céu aberto	92,3%	91,3%	93,4%	90,8%	83,9%
Ausência de acúmulo de lixo	97,6%	97,2%	97,3%	97,0%	94,7%
Existência de banheiro	96,3%	95,2%	95,5%	95,2%	89,3%
Rede geral de água	96,2%	95,4%	95,5%	95,3%	90,4%
Rede geral de esgoto	84,4%	84,5%	86,8%	83,0%	74,6%
Rede de energia (medidor)	63,8%	52,9%	56,0%	52,4%	50,3%
Coleta de lixo por empresa	97,4%	96,9%	97,2%	96,8%	93,8%
Calçamento total ou parcial	68,4%	67,6%	71,0%	64,1%	58,8%

Tabela 6 - Pessoas identificadas no CadÚnico em algum componente do IBEU por raça/cor - Porto Alegre (fev. 2019 a fev. 2022).

⁸ Apesar de terem sido excluídos aqueles que moram em zonas rurais e em reservas em Porto Alegre.

A diferença entre pretos e pardos é pequena, porém, com pretos mostrando um pouco mais de acesso a alguns componentes, como calçamento (3,5 pontos percentuais a mais) ou rede geral de esgoto (1,6 ponto porcentual).

Considerações finais

A pandemia trouxe uma exacerbação de problemas que de uma forma ou outra já estavam latentes na economia brasileira, no Rio Grande do Sul e em Porto Alegre. No que se refere às desigualdades da renda do trabalho, verificamos um enorme salto que se deu à custa da redução da renda média dos estratos mais baixos. Como consequência, houve forte aumento da população em condição de vulnerabilidade econômica.

Na variável emprego, tanto 2020 quanto 2021 foram momentos difíceis sobretudo quando confrontados com períodos de maior contaminação e de redução de atividades como foram aqueles: julho a setembro de 2020 e março a maio de 2021, nunca desconsiderando os picos sazonais. Esses movimentos geraram alguns reflexos em outras variáveis, como a remuneração domiciliar, concentração de renda e piora nas condições de moradia.

Por fim, percebem-se diferenças importantes de acesso à moradia e ao bem-estar urbano, sobretudo quando se trata de diferentes estratos de renda *per capita* e diferentes raças. Essas desigualdades já estão mapeadas, ainda que não perfeitamente, e podem ser combatidas pelos governos de quaisquer âmbitos interessados em melhorar a qualidade de vida de habitantes da capital do Rio Grande do Sul.

Dada a evidente dificuldade de Porto Alegre retomar seus indicadores anteriores à pandemia e avançar na direção de maior desenvolvimento humano e bem-estar urbano, é necessário que

capítulo 1 | Como estão as desigualdades e o bem-estar urbano?
Desemprego e pobreza em Porto Alegre

políticas urbanas, de emprego e de renda, de crédito, de assistência social, de educação etc. sejam pensadas e implementadas de forma a dar conta das desigualdades mapeadas, tomando-se uma cidade mais inclusiva, sobretudo para os mais pobres, para as mulheres e para os negros e indígenas.

Referências

ARAÚJO, Gizelda Rodrigues de; NASCIMENTO, Sônia Maria Rodrigues do. (2021). Trabalho doméstico: evolução histórica e os impactos da pandemia do Covid-19. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação-REASE**, São Paulo, v. 7, n. 6. jun. 2021. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221001161413/https://www.periodicarease.pro.br/rease/article/view/1425>. Acesso em: 30 setembro 2022.

BARROS, R.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. (2010). **Determinantes da Queda na Desigualdade de Renda no Brasil**. IPEA. Texto para discussão, nº 1.460, p. 1- 23.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Manual do pesquisador**: cadastro único para programas sociais do governo federal. Brasília, DF: MDSA, 2018.

CARVALHO, Sandro Sacchet de. **Carta de Conjuntura**. Retrato dos rendimentos e horas trabalhadas durante a pandemia – resultados da PNAD contínua do quarto trimestre de 2021. Nº. 54 — Nota de Conjuntura 21 — 1º Trimestre de 2022. Disponível em: https://web.archive.org/web/20221001162119/https%3A%2F%2Fwww.ipea.gov.br%2Fportal%2Fimages%2Fstories%2FPDFs%2Fconjuntura%2F220314_cc_54_nota_21_rendimentos_do_trabalho.pdf. Acesso em: 30 setembro 2022.

DE BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. (2000). Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, p. 15-42.

DE SOUZA, Solange de Cássia *et al.* **Revista de Economia e Agronegócio (REA)**, v. 19, n. 2, 2021. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221001162218/https%3A%2F%2Fperiodicos.ufv.br%2Frea%2Farticle%2Fview%2F12046%2F7204>. Acesso em: 30 setembro 2022.

Fundação João Pinheiro (FJP). **Metodologia do deficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021a. 76p.

capítulo 1 | Como estão as desigualdades e o bem-estar urbano?
Desemprego e pobreza em Porto Alegre

Fundação João Pinheiro (FJP). **Deficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021b, 169 p.

HERCULANO, P. S. (2016). **A desigualdade vista do topo**: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília (UnB). Brasília.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221001162317/https%3A%2F%2Fwww.ibge.gov.br%2Findicadores>. Acesso em: 30 setembro 2022.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). **Déficit Habitacional no Espírito Santo com base no CadÚnico**. Vitória: IJSN, 2019.

LIMA, Alex Felipe Rodrigues Lima; PRADO, Ana Clara Ribeiro, CARDOSO, Felipe Pureza. **Déficit Habitacional nos municípios goianos**: uma leitura a partir dos dados do Cadastro Único dos anos de 2017 e 2018. Goiás: Instituto Mauro Borges (IMB), 2018.

MARSON, Natalia Giovanna. (2018). **O que faz as famílias superarem a extrema pobreza?** Um estudo a partir do Cadastro Único. Brasília: IPEA, 2018, 96f.

MEDEIROS, M. (2012). **Medidas de Desigualdade e Pobreza**. Brasília: Editora UnB.

SALATA, A. R.; RIBEIRO, M. G. (2022). **Boletim Desigualdade nas Metrôpoles**. Porto Alegre/RS, n. 08.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **IBEU: Índice de Bem-Estar Urbano**. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221001162359/https%3A%2F%2Fobservatoriodasmetrosoles.net%2Fibeu%2F>. Acesso em: 30 setembro 2022.

RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, M. G. (Org.). **IBEU: Índice de Bem-Estar Urbano**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

RIO GRANDE DO SUL. (2020). Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Economia e Estatística. **População**. Porto Alegre: DEE. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221001163559/https://dee.rs.gov.br/populacao>. Acesso em: 30 setembro 2022.

WAISMANN, Moisés *et al.* **Carta do Mercado de Trabalho**. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221001162844/https://biblioteca.unilasalle.edu.br/biblioteca/>. Acesso em: 30 setembro 2022.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 2

Habitação em Porto Alegre

Situação e perspectivas

MARIO LEAL LAHORGUE
LUCIMAR FÁTIMA SIQUEIRA
HELENIZA ÁVILA CAMPOS
GEISA RORATO
CAROLINA REZENDE FACCIN
KARLA MOROSO
MARIA PALOMA BERNARDI

Introdução

O presente capítulo discute a questão habitacional, mostrando que, ao longo do tempo, vários problemas relacionados à habitação, assim como variadas iniciativas de políticas públicas para solucionar esses problemas, estiveram presentes no território da cidade. O foco estará no Município de Porto Alegre, pois a dinâmica e os problemas relacionados à habitação na região metropolitana são complexos e diversos, dada a grande diversidade dos municípios que compõem a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). O que acontece no centro da metrópole, de qualquer forma, é um indicador da situação na região.

População e moradias na cidade

A questão da habitação não aparece sozinha, descolada de um contexto e de influências múltiplas. A transformação de Porto Alegre em uma metrópole está ligada ao processo de industrialização brasileira que, do ponto de vista demográfico, tende a concentrar população em um ponto específico do território, exatamente aquele que se transformará em metrópole. A rapidez dessa transformação, ao atrair grandes contingentes populacionais para a cidade, exerce enorme pressão sobre a provisão de habitação, visto que os novos habitantes que chegam precisam morar em algum lugar.

Nesse sentido, é interessante observar as mudanças de ritmo do crescimento demográfico em Porto Alegre ao longo do tempo (Gráfico 1). Destaca-se o período entre 1950 e 1980, quando a cidade experimentou a maior velocidade deste crescimento; a partir da década de 1980, a curva mostra a tendência em direção à estagnação do acréscimo de contingente populacional.

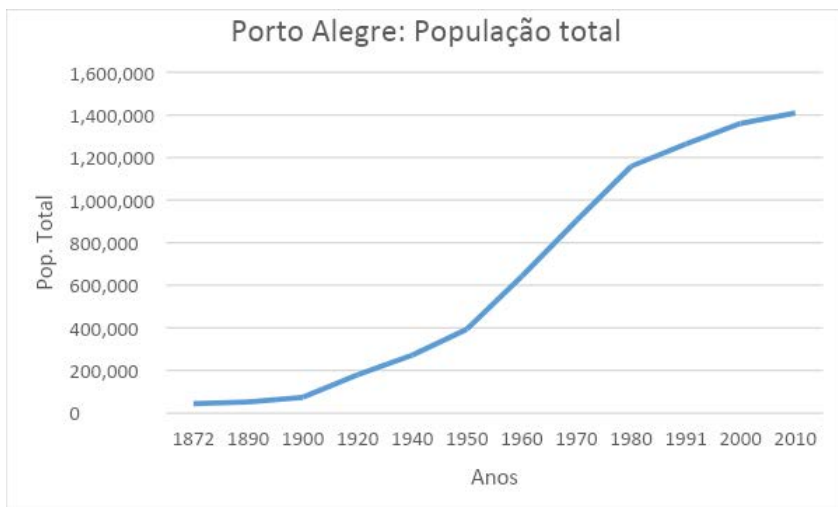


Gráfico 1 – Evolução do contingente populacional em Porto Alegre.

Fonte: autores com base em dados do IBGE.

O gráfico é um indicador:

a) tanto do momento em que a pressão do crescimento populacional impacta na questão da moradia, com o aparecimento em volume maior da “solução” da autoconstrução e da irregularidade fundiária (crescimento das favelas); b) quanto da possibilidade da resolução do problema: ora, se a cidade está atualmente experimentando baixo crescimento, é um momento propício para regularizar as moradias e a propriedade fundiária, urbanizar favelas e construir as unidades necessárias para que ninguém mais precise viver em domicílios precários.

Mas, é importante também saber quantas moradias existem na cidade. Afinal, se foi afirmado que o crescimento populacional impactou na provisão de moradias, como isso se deu? A Tabela 1 mostra os dados sobre os domicílios recenseados a partir de 1970.

1970	1980	1991	2000	2010
197.728	299.368	379.734	440.365	508.098

Tabela 1 - Domicílios particulares permanentes existentes em Porto Alegre: 1970 a 2010.

Fonte: IBGE - Censos Demográficos.

Os domicílios mais que dobraram, aumentaram 156,96%, enquanto a população, no mesmo período, teve um acréscimo correspondente a 56,04%.

O que se tem, então, é um paradoxo. Ou, se o(a) leitor(a) preferir, uma enorme contradição: nesses 40 anos de intervalo temporal, nunca se construiu tantas habitações na cidade e, no entanto, continua faltando casa para muitos.

Moradias precárias e aglomerados subnormais

Aquelas pessoas que não conseguem ingressar no mercado de habitação por falta de rendimentos suficientes, tradicionalmente tentam resolver a necessidade básica de moradia através do acesso à moradia precária, seja pela autoconstrução, seja por compra no mercado informal de imóveis. O poder público municipal tem acompanhado e feito diagnósticos sobre a sub-habitação desde a década de 1950, além de referências a um levantamento sobre os cortiços em 1909, quando foi constatada a presença de 1.210 dessas unidades em Porto Alegre (D'ÁVILA, 2000:09).

O último levantamento feito pela Prefeitura de Porto Alegre ocorreu entre 1996 e 1998, com os dados divulgados em 1999. É o "Mapa da irregularidade fundiária de Porto Alegre" (MORAES e ANTON, 2000). Na publicação, é possível ver a contabilização dos levantamentos anteriores, como pode ser observado na Tabela 2.

	1950	1964	1973	1996-98
Domicílios	3.965	13.588	20.152	73.057
Habitantes	16.303	65.595	105.833	284.922

Tabela 2 - Núcleos e vilas irregulares de Porto Alegre (favelas): anos dos levantamentos.

Fonte: Mapa da irregularidade fundiária de Porto Alegre.

A partir do Censo de 1991, o IBGE começou a distinguir e contabilizar os núcleos irregulares com o conceito de Aglomerado Subnormal (AGSN), entendidos como uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação. No Brasil, esses assentamentos irregulares são conhecidos por diversos nomes como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, loteamentos irregulares, mocambos e palafitas, entre outros (IBGE, 2019).

Uma diferença básica em relação aos levantamentos realizados pela prefeitura é que, metodologicamente, são contabilizados pelo IBGE apenas núcleos com pelo menos 51 unidades habitacionais. Isso, evidentemente, acarreta diferença nos dados. Por exemplo, em 1996-98, o Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) contabilizou 163 favelas com menos de 51 unidades habitacionais, o que significaria 3.511 domicílios que não seriam contabilizados pelo Censo caso o mesmo ocorresse na mesma época do diagnóstico da prefeitura.

Isto é uma amostra da dificuldade, que é real, de termos um número exato da situação. Mas, como atualmente é apenas o IBGE quem fez os levantamentos mais recentes, é com esses números (de aglomerados subnormais) que é preciso trabalhar nos dias de hoje (Tabela 3).

capítulo 2 | Habitação em Porto Alegre*Situação e perspectivas*

	2010	2019
Domicílios particulares ocupados (Unidades)	508.813	529.227
Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais (Unidades)	56.024	61.729
População residente (Pessoas)	1.398.109	1.483.771

Tabela 3 – Aglomerados subnormais em Porto Alegre: domicílios particulares ocupados e domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais – 2010 e estimativa 2019.

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010 e Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar.

A primeira coisa que chama a atenção é a diferença entre os levantamentos feitos pelo DEMHAB e os números colhidos pelo IBGE. Como comentado anteriormente, a metodologia das coletas foi diferente. Assim, não é possível tratar os números de 1996-1998 e 2010 como se fossem absolutos e compará-los diretamente. No entanto, mesmo que não seja viável afirmar que houve um decréscimo exato nos domicílios ($73.057 - 56.024 = 17.033$), é sim factível afirmar que houve um decréscimo no número de sub-habitações na cidade até 2010, ainda que não se saiba o número exato dessa diminuição. Isso porque não é imaginável que os domicílios em favelas com menos de 50 unidades somam mais de 17 mil. É só lembrar, como colocado poucos parágrafos atrás, que em 1998 foram contabilizados 3.511 domicílios localizados em aglomerados que escapariam do Censo.

Da mesma maneira, a comparação entre os dados do IBGE de 2010 e 2019 deve ser feita com cautela, já que os dados de 2010, provenientes do Censo Demográfico de 2010 e os de 2019, são decorrentes de uma pesquisa preliminar elaborada pelo IBGE com o objetivo de fornecer à sociedade e às entidades públicas informações para o enfrentamento da pandemia do coronavírus. Sua classificação leva em consideração a informação obtida pelas prefeituras municipais e/ou análise de campo, registros administrativos e bases de dados geoespaciais.

Se considerarmos os dados do IBGE (2010 e 2019), é possível identificar um avanço no número de população em AGSN bem

como de domicílios nessa situação em Porto Alegre. No caso dos AGSN, em 2010 o IBGE identificou 108 AGSN e, em 2019, 136, representando um aumento de 26% em nove anos. A Figura 1 apresenta a espacialização desses dados onde é possível observar um aumento dos AGSN em direção à periferia da malha urbana da cidade.

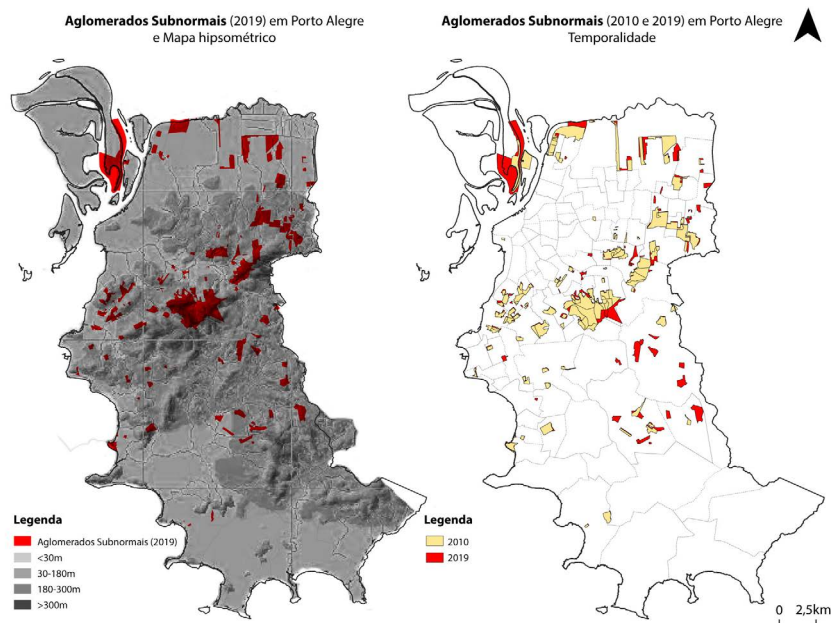


Figura 1 - Aglomerados subnormais (2010 e 2019) e mapa hipsométrico.

Fonte: elaborado por Carolina Rezende Faccin, a partir de IBGE (2010, 2019).

Assim como em outras cidades brasileiras, o desafio de prover moradia adequada para todos(as) enfrenta desafios que não são pequenos. Os mapas da Figura 1 mostram um aspecto desse desafio: é possível estabelecer uma correlação entre a localização dos AGSN e a localização dos morros da cidade e áreas alagáveis.

Como é sabido, assentamentos precários estão, comumente, localizados em áreas desprezadas pelo mercado imobiliário ou cuja ocupação é vedada pela legislação. Sem capacidade econômica de entrar no mercado habitacional formal, a população

de menor renda acaba por se instalar e construir suas habitações de maneira informal em áreas marginalizadas economicamente, sendo exemplos as áreas ambientalmente frágeis, encostas de morro, áreas de mananciais, entre outras.

Do total de 136 AGSN identificados em 2019, 75 estão em Áreas de Preservação Permanente (APPs), 55% do total, sendo 51 em APP Hídrica, 4 em APP Topo de Morro, e 17 em APP Topo de Morro e APP Hídrica. O que também ajuda a lembrar que a resolução da questão da habitação e a inibição da flexibilização de regras urbanísticas para ocupação dessas áreas pelas classes mais elevadas são passos importantes para que a cidade tenha um ambiente preservado e saudável para todos(as).

A produção habitacional em Porto Alegre

O quadro de agravamento de AGSN em Porto Alegre na última década é um indicador de que os problemas habitacionais persistem e de que as políticas habitacionais adotadas não são suficientes. Por outro lado, é notória a intensa produção do mercado imobiliário da capital. Assim, é interessante apontar que o problema da habitação é resolvido sob duas formas, basicamente: através da iniciativa privada ou com a participação do Estado na provisão de moradias para as classes populares.

Se considerarmos apenas o mercado, Porto Alegre vai bem. O mercado imobiliário movimenta dezenas de milhões de Reais todos os anos e, apesar de variações sazonais, têm sistematicamente produzido milhares de unidades habitacionais anualmente. O que, aliás, ajuda a explicar porque os domicílios crescem mais que a população. Os *Censos do Mercado Imobiliário*, publicação do Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON-RS) com a síntese da produção da indústria imobiliária gaúcha anual, desde 2002 nunca contabilizou menos de 5.100 ofertas de imóveis

novos, com pico de 8.423 unidades lançadas em 2012 (SINDUSCON, 2019). Esse enorme volume de construções do setor imobiliário evidencia o extraordinário poder de uma elite vinculada ao capital imobiliário, mostrando a força de uma máquina de crescimento (LAHORGUE; SOARES; CAMPOS, 2022).

Resumidamente, o mercado privado incorpora quantidade de imóveis novos suficiente para dar conta da demanda de habitações na cidade, mas aqueles que mais necessitam de novas moradias não possuem renda suficiente para acessar esse mercado. Por isso a importância do setor de Habitação de Interesse Social, capitaneado por políticas públicas. Logo, importa muito compreender quais são as bases nas quais uma política habitacional pode ser construída, aplicada e gerenciada.

A produção de habitação de interesse social pode ser sintetizada na Tabela 4, com toda a produção do Minha Casa Minha Vida (MCMV) em Porto Alegre durante a existência do programa.

Ano	Unidades da Faixa 1		Unidades da Faixa 1,5	Unidades da Faixa 2	Unidades da Faixa 3
	Contratadas	Entregues	Contratadas e entregues	Contratadas e entregues	Contratadas e entregues
2009	1.032	1.020		1.250	49
2010	1.308	1.243		2.725	192
2011	160	160		1.879	141
2012	500	0		1.597	190
2013	3.238	1.674		817	170
2014	2.044	0		964	128
2015	0	0		1.241	417
2016	40	0		2.044	339
2017	1.298	991	605	963	209
2018	446	40	1.216	1.163	150
2019	0	0	299	780	117
2020	0	0	182	529	104
TOTAL	10.066	5.128	2.302	15.952	2.206

Tabela 4 - MCMV em Porto Alegre - unidades concluídas e entregues por faixa de renda.

Fonte: elaborado por Heleniza Campos e Nicolas Billig Giacometti, a partir do Portal Brasileiro de dados abertos do MDR⁹.

⁹ Disponível em: https://web.archive.org/web/20221001163646/https://dadosabertos.mdr.gov.br/dataset/cva_mcmv. Acesso em: 28 dezembro 2021.

A instituição do MCMV acabou fazendo com que o DEMHAB deixasse o protagonismo que teve em épocas passadas para a construção de habitações. O desenho institucional do programa colocou os municípios como entes que deveriam, através dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), escolher as áreas, intermediar todo o processo de construção das unidades habitacionais, enfim, definir como o programa seria implementado localmente. Entretanto, acabou-se na prática privilegiando as Faixas de renda 2 e 3, enquanto a Faixa 1, das famílias mais vulneráveis e carentes e onde o déficit habitacional é mais visível, teve menos da metade das unidades construídas e entregues.

Muitos estudos e críticas foram feitas ao MCMV, como o fato de as unidades construídas serem em boa parte em locais periféricos e com déficit de infraestrutura. Mas muito pouco foi dito sobre a responsabilidade das prefeituras pelas escolhas feitas. Para finalizar esta seção, a Figura 2 é um mapa com a localização das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), dos AGSN e onde foram implantados os projetos do MCMV.

A Figura 2 permite verificar o avanço tanto das AGSN quanto das AEIS e dos empreendimentos do MCMV para a zona sul da cidade, com destaque para os bairros Restinga e Lomba do Pinheiro. Esses dois bairros são os que apresentam maiores concentrações de domicílios pobres (IBGE, 2010) e estão próximos de áreas rurais da cidade e de ocupação rarefeita.

É importante lembrar que o Plano Diretor de Porto Alegre de 1999 extinguiu a zona rural da cidade, tornando todo o território do município como urbano, o que facilitou o avanço da ocupação urbana para a zona sul, tanto de empreendimentos voltados às mais baixas rendas e ocupações precárias, quanto também de condomínios fechados para alta renda.

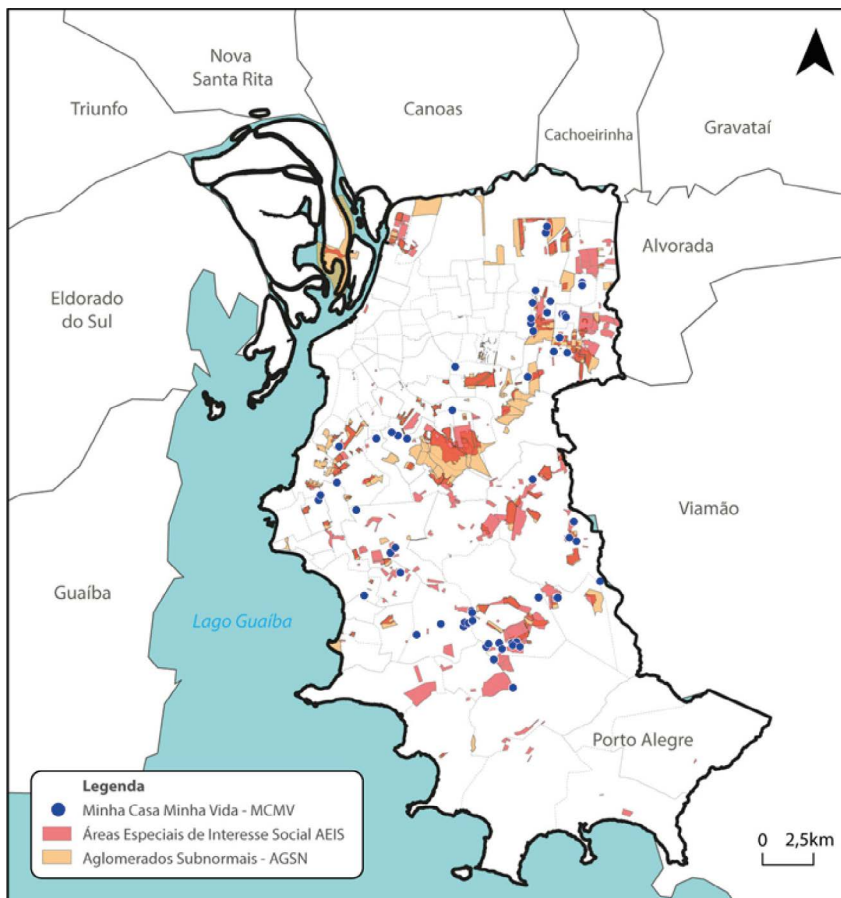


Figura 2 - Localização de AEIS, AGSN e MCMV em Porto Alegre.

Fonte: elaborado por Carolina Rezende Faccin, a partir do estudo Aglomerados Subnormais IBGE (2019), Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2022) e IPEA (2013).

Por outro lado, é interessante lembrar que esse mesmo plano instituiu as AEIS (Figura 2), que buscaram assegurar a presença de habitação social em áreas diversas da cidade. As AEIS, em muitos casos, coincidem com os aglomerados urbanos mapeados pelo IBGE e também com o levantamento das vilas do DEMHAB. A existência das AEIS reforça a importância das políticas habitacionais, sejam implementadas diretamente pelo

município, (programas de instituição de AEIS e regularização fundiária, urbanização de favelas, construção de moradias), seja por estímulo federal (Programa Minha Casa Minha Vida).

É nesse quadro de décadas de moradias precárias que foram construídas políticas e um arcabouço jurídico em apoio a essas políticas.

A política habitacional em Porto Alegre

Apesar do desmonte, em nível nacional, de várias políticas públicas nos últimos anos, muito da base da legislação para a construção de políticas habitacionais continua em vigor e pode ser um alicerce essencial para a retomada do desenvolvimento social e ambientalmente inclusivo de nossas cidades. O maior exemplo é o fato de o Estatuto da Cidade, que recomenda expressamente que as cidades devem cumprir a função social da propriedade (e da própria cidade), não foi revogado.

Em 2001, a criação do Estatuto da Cidade reuniu o arcabouço jurídico mais progressista de toda história do país que garante o direito à cidade e à moradia da população pobre. Em 2005, foi sancionado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (principal instrumento da Política Nacional de Habitação de Interesse Social) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), resultados diretos da atuação dos movimentos sociais de moradia que elaboraram a proposta e a subscreveram com mais de 1 milhão de assinaturas. Não se trata, portanto, de ações isoladas de governos, mas de uma construção com forte participação popular (SIQUEIRA, 2019).

A partir da existência do Estatuto das Cidades, o governo federal estimulou a elaboração dos PLHIS e a criação dos Fundos Locais de HIS, além da criação de Conselhos Gestores Participativos. Esses foram condicionantes aos repas-

ses do FNHIS e, posteriormente, ao acesso dos municípios ao PMCMV.

O PLHIS é o principal documento pelo qual os municípios reconhecem a dimensão, qualificam os problemas habitacionais e propõem alternativas. Estão, entre eles, por exemplo, os programas de regularização fundiária, urbanização, reassentamento e medidas emergenciais (Aluguel Social, Bônus Moradia, casas emergenciais) para casos de sinistros ou aqueles em que a localização da moradia coloca em risco iminente a vida dos seus moradores. Fazem parte, também, do PLHIS as diretrizes para a definição das AEIS. Isto é, os locais da cidade onde serão implementadas ações para atender à Habitação de Interesse Social seja através de urbanização de áreas carentes ou de produção de novas moradias. É, portanto, o município o responsável pela definição de projetos, implantação das políticas de moradia, juntamente com definição da localização das moradias. O PLHIS foi um documento imprescindível para que os municípios aderissem ao PMCMV.

Em Porto Alegre, o PLHIS recebeu o nome de Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS). Após um amplo diagnóstico do setor de habitação (PORTO ALEGRE, 2009), o Plano Municipal estabeleceu 39 diretrizes de atuação, além da definição de um conjunto de programas e ações que visavam como objetivo a resolução das necessidades habitacionais, com metas em termos de número de unidades habitacionais e recursos a serem aplicados anualmente até o ano de 2025 (PORTO ALEGRE, 2009a). Como é possível observar pelo conjunto de dados apresentados sobre a persistência da habitação precária na cidade, a meta de resolver a questão da habitação até 2025 não será cumprida. Mesmo assim, deve ser reforçado que Porto Alegre *tem* um plano de habitação social vigente e, portanto, pode (e deve) servir de base para uma futura reconstrução das políticas públicas.

Cabe reforçar que o Plano fala em *gestão democrática e participativa*. Efetivamente, fruto da intensa mobilização de movimentos populares e entidades da sociedade civil, Porto Alegre possui ainda em funcionamento – apesar de dificuldades de toda ordem – conselhos como o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA) e o Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação (COMATHAB). Este último, aliás, tão importante para a pauta da moradia, mas nos últimos tempos vem apresentando um modo de funcionamento fechado e com total falta de transparência. Novamente, assim como foi comentado sobre a importância da existência de legislação garantidora de políticas públicas, os conselhos já existem e, portanto, podem servir como base para a reconstrução das políticas públicas no Brasil. Neste ponto é preciso repensar os objetivos dos Conselhos Municipais, sua representatividade e forma de atuação para que seja possível que eles tenham novamente protagonismo social e político.

Perspectivas para a habitação

Mesmo diante dos programas e investimentos na produção habitacional e nas ações de regularização fundiária e urbanização de favelas, a produção de moradias ficou aquém das metas projetadas pelo Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) e pelo Plano Municipal (PMHIS).

Diante do cenário recente de fragmentação das políticas públicas, crise sanitária e recessão, a nova orientação da política habitacional vinda do governo federal não mudou apenas as regras, também cortou 98% dos recursos que financiavam as obras das famílias mais empobrecidas em um período de recessão agravado por uma crise sanitária que aumentou o número de desempregados e colocou as carências habitacionais em evidência,

não somente pela sua falta, mas também pela sua inadequação. A orientação de “Ficar em Casa” foi um desafio tanto para quem não tinha casa, como também para aqueles cuja casa era o lugar mais propenso ao contágio devido às suas condições de adensamento, de acesso à água, de ventilação e de iluminação, por exemplo. Contudo, foi dessa realidade que emergiram inúmeras iniciativas voltadas para o atendimento do déficit qualitativo, grande parte delas privadas.

Contudo, foi durante a pandemia iniciada em 2019, que emergiram inúmeras iniciativas que, sob a bandeira da ATHIS, passaram a atuar com uma parte do déficit qualitativo, olhando para as questões da higiene (acesso à água), do adensamento (distanciamento entre as pessoas) e da salubridade (iluminação e ventilação), todos na perspectiva da unidade habitacional e no contexto da urgência.

O novo contexto fez emergir antigas demandas, assim como também fez surgir novos atores que passaram a desenvolver ações de melhorias habitacionais, individualmente ou através de coletivos e redes, verdadeiros arranjos que buscaram atender às diferentes etapas do processo que envolve o atendimento desse tipo de demanda.

A escassez de recursos públicos e a urgência das demandas promoveram diversos arranjos para viabilizar o atendimento das necessidades habitacionais. Concomitantemente, as distâncias encurtadas pela tecnologia facilitaram a construção de redes em nível nacional.

A partir de recursos privados oriundos de grandes empresas, essas articulações passaram a financiar reformas populares no Brasil, atingindo uma capilaridade a partir das iniciativas e organizações que integram as redes. Em Porto Alegre estão sendo realizados projetos na Vila Pedreira, Bom Jesus e Lomba do Pinheiro.

Considerações finais

Uma primeira questão que precisa ser reforçada, é que, apesar do retrocesso das políticas públicas em anos recentes (tanto no nível federal quanto local), existe tanto um arcabouço legal ainda vigente quanto a própria experiência de implementação dessas políticas em Porto Alegre que podem (e devem) servir de base para a reconstrução da democracia no sentido do direito à cidade; entendido como acesso à terra urbanizada, moradias dignas e bem localizadas, com acesso à infraestrutura e serviços, além de ambientalmente sustentáveis.

O Estatuto da Cidade, o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, mais de 25 anos de implantação de AEIS que resultaram em mais de 350 áreas demarcadas (ENDRES, 2017), a experiência de décadas do próprio DEMHAB inclusive na construção de moradias, quando não havia política federal para isso; a continuidade dos processos de Regularização Fundiária, que segue existindo em Porto Alegre com prioridade para a regularização de moradias em AEIS. Tudo isso aponta para uma experiência acumulada que não deve ser desprezada. Não é necessário recomençar do zero. Evidentemente, é preciso um balanço sério dos potenciais e limitações dos instrumentos e políticas utilizados ao longo das últimas décadas. Mas ajustes e reconhecimento do que já foi feito é a base de qualquer política séria.

Por exemplo, os conselhos – basilares na participação e controle da sociedade sobre as políticas públicas – já existem, como o CMDUA e COMATHAB. Cabe repensar a composição, atributos, formas de participação e de transparência nos processos decisórios de modo a garantir efetivamente a gestão democrática da cidade e do acesso à habitação digna e de qualidade.

Isso significa que, sim, precisamos retomar a importância e o protagonismo do estado no sentido da inversão de prioridades.

Não é verdade que o estado diminui sua participação e peso. O que ocorreu é que a inflexão ultraliberal mudou as prioridades: ao invés de políticas sociais, a máquina do estado foi voltada para a facilitação dos lucros privados e, nas cidades, isso significou apoio desmedido ao capital imobiliário.

Inverter prioridades e retomar o papel do estado, num exemplo simples, significa articular o plano local de habitação com o Plano Diretor. Um exemplo: que se retome e aprofundem processos de recuperação de investimentos como o do Solo Criado, fazendo com que a arrecadação desse instrumento volte a priorizar a habitação de interesse social e as áreas da cidade mais frágeis. Outro exemplo: já existem AEIS gravadas em locais centrais da cidade, como as AEIS da Vila Cruzeiro, onde deveriam ser reassentadas as famílias atingidas pelas obras da duplicação da Av. Tronco. Devem ser mobilizadas forças para dar prioridade na construção de moradias para a Faixa 1 (famílias com menor renda) nessas áreas, sob pena de serem incorporadas ao mercado imobiliário e não cumprirem a função social da propriedade.

Em resumo, existe sim espaço para a esperança na construção de uma cidade mais justa, democrática e inclusiva. E isso pode começar pela habitação.

Referências

D'ÁVILA, Naida. **DEM HAB**: com ou sem tijolos, a história das políticas habitacionais em Porto Alegre. Porto Alegre: Unidade Editorial, 2000.

ENDRES, Sabrina da S. **As Áreas Especiais de Interesse Social no Município de Porto Alegre – RS**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia) – Departamento de Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2017. Porto Alegre.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**: Aglomerados subnormais: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

capítulo 2 | Habitação em Porto Alegre
Situação e perspectivas

IBGE. **Aglomerados Subnormais 2019**: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à Covid-19. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

LAHORGUE, M. L.; SOARES, P. R. R.; CAMPOS, H. A. Porto Alegre como máquina de crescimento: a produção habitacional recente na metrópole. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 739-763, maio/agosto 2022. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221001163632/https://www.scielo.br/j/cm/a/qYMPVcQLZKt8MNMkjwhFBYj/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 4 setembro 2022.

MORAES, Aldovan O.; ANTON, Flávio J. **Mapa da irregularidade fundiária de Porto Alegre**. Porto Alegre: DEMHAB, 2000.

PORTO ALEGRE. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social: Etapa II – Diagnóstico do setor habitacional de Porto Alegre**. Porto Alegre: DEMHAB, 2009. Disponível em: https://web.archive.org/web/20220205035141/http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/diagnstico_porto_alegre.pdf. Acesso em: 3 setembro 2022.

PORTO ALEGRE. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Porto Alegre**. Porto Alegre: DEMHAB, 2009a. Disponível em: https://web.archive.org/web/20220303182253/http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/revista_silvia_ultima_com_capa.pdf. Acesso em: 3 setembro 2022.

SINDUSCON-RS. **21º Censo do Mercado Imobiliário de Porto Alegre**: imóveis novos. Edição 2018. Porto Alegre: Sinduscon, 2019.

SIQUEIRA, Lucimar F. **Democracia e cidade**: da democracia participativa à desdemocratização na experiência de Porto Alegre. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, UFRGS. Porto Alegre: 2019. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221001164602/http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=001110283&loc=2020&l=79bb4237d9daa132>. Acesso em: 4 setembro 2022.

CAPÍTULO 3

A crise da mobilidade urbana em Porto Alegre

ANDRÉ COUTINHO AUGUSTIN

Introdução

Em 2022, o transporte coletivo em Porto Alegre completou 150 anos de história em meio ao que talvez seja sua maior crise. Após o modelo de financiamento apenas pela tarifa entrar em colapso durante a pandemia de Covid-19, a prefeitura passou a subsidiar o sistema de ônibus para que ele continuasse em funcionamento. A crise sanitária causada pelo coronavírus e, antes dela, a concorrência com os aplicativos são geralmente citados como as causas do problema. No entanto, esses dois fatores apenas aceleraram uma crise anterior.

Este capítulo fará um breve histórico da mobilidade urbana em Porto Alegre e no Brasil, relacionando este tema aos diferentes modelos de desenvolvimento econômico e de desenvolvimento urbano adotados em nosso país. Do surgimento do bonde, passando pelo ônibus e chegando à hegemonia do transporte individual motorizado, a mobilidade urbana foi acumulando contradições cada vez maiores, cujas soluções dependem de mudanças sociais mais profundas.

A origem do transporte coletivo em Porto Alegre

Até 1845, Porto Alegre era cercada por muros e ocupava apenas a área que corresponde aproximadamente ao que hoje é o Centro Histórico. Não era necessário, portanto, transporte público para que a população pudesse se deslocar pela cidade. O primeiro Censo Demográfico realizado no Brasil, em 1872, mostrou que a capital gaúcha – que estava completando 100 anos – já possuía 43.998 habitantes. E foi justamente no primeiro centenário que a cidade ganhou um sistema de transporte coletivo.

Em 19 de junho de 1872, o Imperador D. Pedro II assinou um decreto autorizando a Companhia de Carris de Ferro Porto-

Alegrense (então uma empresa privada) a operar bondes movidos por mulas. A primeira linha – Menino Deus – foi inaugurada em janeiro de 1873. Em 1906 ela se uniu a outra empresa (Carris Urbanos) para formar a Companhia Força e Luz Porto-Alegrense. A partir daí passou a fornecer energia elétrica para a cidade e dois anos depois entraram em funcionamento os primeiros bondes elétricos. Para isso, foram importados 35 veículos da Inglaterra (CARRIS, 2022).

Ainda nas suas primeiras décadas, a Carris mostrou que, no capitalismo, os serviços de transporte não servem para facilitar o deslocamento das pessoas por rotas previamente definidas. O objetivo, na maioria das vezes, é moldar essas rotas como forma de maximizar o lucro da própria empresa de transporte ou valorizar terras. Não é coincidência que uma das principais acionistas da Carris era a Companhia Territorial Porto-Alegrense, que atuava no loteamento de terrenos e na construção de prédios. Além da Carris, a empresa também era sócia da Companhia Hydraulica Porto-Alegrense, responsável pelo fornecimento de água na cidade. Segundo Strohaecker (1995, p. 104), isso acontecia “com o objetivo de pressionar essas empresas a estender seus serviços às áreas loteadas” pela Companhia Territorial.

O serviço foi sendo expandido e, na década de 1950, a frota de bondes elétricos da Carris passava das duas centenas. No entanto, a cidade já era outra, o Brasil entrava em um novo modelo de desenvolvimento urbano e econômico e o bonde perdia espaço. À beira da falência, a própria empresa pede sua estatização ao prefeito Ildo Menegheti, em 1954.

A hegemonia do transporte rodoviário¹⁰

A década de 1950 marca o início da decadência do transporte sobre trilhos, que foi sendo substituído pelo transporte rodoviário nas décadas que se seguiram. Em 1953, o presidente Getúlio Vargas havia criado a Petrobras. Dois anos depois, Juscelino Kubitschek é eleito e coloca o crescimento da indústria automobilística como prioridade.

Essa mudança de modelo de transporte se deu em meio a um grande crescimento das cidades brasileiras. De 1940 a 1991, a população urbana no país passou de 10,9 milhões de pessoas (26,35% da população total) para 115,7 milhões (77,13%). Apenas entre 1970 e 1980, foram 30 milhões de novos moradores nas cidades, o equivalente a toda população urbana em 1960 (SANTOS, 2013, p. 32). No entanto, apesar do crescimento populacional, a densidade demográfica das metrópoles caía. Em São Paulo, por exemplo, a densidade passou de 110 habitantes por hectare em 1914 para 53 em 1963 (ROLNIK, 1997 apud VELOSO, 2017, p. 183). Se os bondes exigiam cidades compactas, ao não serem capazes de oferecer serviços a preços razoáveis para locais distantes dos centros, foram o automóvel e o ônibus que permitiram essa maior expansão espacial (VELOSO, 2017, p 182).

Esse modelo de expansão territorial, com manchas urbanas cada vez mais espalhadas, continua até hoje¹¹. Isso se dá tanto pela atuação do mercado imobiliário quanto pela atuação do estado, através de vários mecanismos, como a legislação urbanística, as remoções e mesmo os programas habitacionais.

¹⁰ Os próximos parágrafos são um resumo da discussão apresentada em Zomara, Augustin e Souza (2021).

¹¹ A densidade demográfica “no conjunto das principais regiões metropolitanas do Brasil, que era de 5.839,1 hab/km² na década de 1980, passa para 5.438,5 hab/km² na década de 1990, cai para 4.980,7 hab/km² na década de 2000 e chega à década de 2010 com 4.516,6 hab/km²” (RODRIGUES, 2016, p. 83).

Do BNH ao Minha Casa Minha Vida, foram várias experiências de construção de habitação popular em regiões afastadas, muitas vezes para abrigar a própria população removida das áreas centrais (FAULHABER; AZEVEDO, 2015).

Além de um novo modelo de desenvolvimento urbano, o transporte rodoviário era também uma adequação à nova fase da industrialização brasileira. O processo de industrialização por substituição de importações nas suas primeiras décadas ficara restrito à produção de bens de consumo não duráveis, que faziam parte do custo de reprodução da força de trabalho e eram necessários para manter baixos os salários dos trabalhadores urbanos (OLIVEIRA, 2003, p. 50). A partir dos anos 1950, os bens de consumo duráveis entraram em cena, com destaque justamente para a indústria automobilística.

Muitos economistas consideram que isso ocorreu para atender às necessidades de consumo da elite brasileira. Para Celso Furtado, por exemplo, existia uma dependência cultural que fazia com que as elites dos países periféricos seguissem “os padrões de consumo do centro, a ponto de perderem contato com as fontes culturais dos respectivos países” (FURTADO, [19--], p. 80). Esse padrão de consumo acabou determinando a fase mais avançada do processo de industrialização, quando o Brasil passou a produzir automóveis e outros bens de consumo sofisticados. Tal produção adota tecnologias que não se relacionam com o nível de acumulação de capital alcançado pelo país, gerando alguns dos problemas do subdesenvolvimento.

Na sua *Crítica à razão dualista*, Francisco de Oliveira apresenta uma posição diferente. Para o autor, não era o padrão de consumo que determinava o modelo de industrialização. Pelo contrário, o consumo é que era a consequência de uma necessidade da acumulação de capital (OLIVEIRA, 2003, p. 51). Se o objetivo fosse atender aos desejos de consumo da elite, seria mais racional

continuar importando os bens de consumo duráveis, já que os produzidos no Brasil eram mais caros e de pior qualidade. No entanto, os preços mais altos não eram um problema, já que o país passava por um processo de concentração de renda que permitia o crescimento do consumo desses bens mesmo que eles fossem caros.

Segundo Oliveira, o que poderia ser prejudicial à acumulação de capital era a subida de preço dos bens de consumo dos trabalhadores, pois isso causaria um aumento no valor da força de trabalho. Mas, naquela época, o carro estava longe de ser um produto para trabalhadores. Em 1960, havia apenas 56 mil carros circulando pelo país. Em 1970 a frota já era de 1,38 milhão. Apesar do aumento expressivo de 2.355% em 10 anos, o automóvel continuava sendo acessível apenas para uma elite (um carro para cada 69 habitantes).

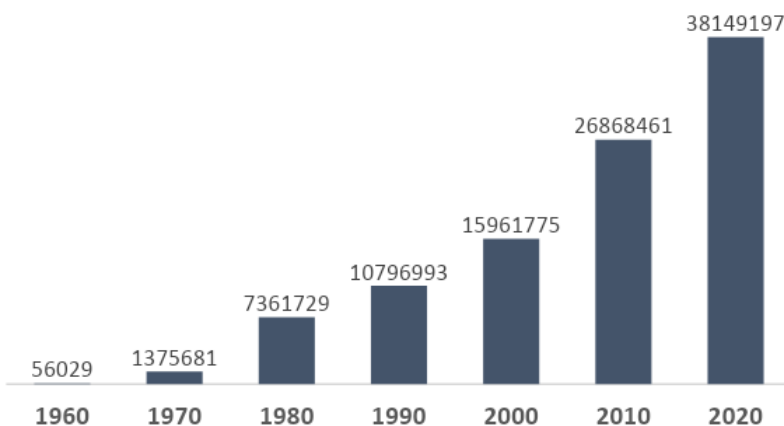


Gráfico 1 - Frota circulante de automóveis no Brasil (1960-2020).

Fonte: Sindipeças (2005, 2018, 2022).

Em substituição ao bonde, o principal meio de transporte no Brasil passou a ser o ônibus, também oriundo da indústria

automobilística. Em Porto Alegre, o primeiro ônibus circulou em 1926. Mas é a partir das décadas de 1950 e, principalmente, de 1960 que o ônibus se torna hegemônico. Em março de 1970, o último bonde da Carris saiu de operação.

Várias iniciativas do governo federal nos anos seguintes ajudaram a consolidar o ônibus como principal meio de transporte coletivo, como a criação do Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (GEIPOT), em 1965, e da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), em 1975. Em 1985, em resposta à alta da inflação, é criado o vale-transporte (VT), que passava parte do custo do deslocamento do trabalhador para o empregador (e para o governo, já que parte dos gastos das empresas com VT era deduzida de impostos). Inicialmente opcional, em 1987 o VT passa a ser obrigatório, tornando-se um dos principais mecanismos de incentivo ao transporte por ônibus.

A expansão do uso do transporte individual motorizado

Embora fosse de acesso apenas a uma parcela da população, desde o início o uso do automóvel foi amplamente incentivado pelo poder público no Brasil. Isso se deu de várias maneiras, como na construção da infraestrutura viária e através de subsídios para a produção e consumo de carros. De acordo com o IPEA, em 2004 os subsídios para a operação e aquisição de automóveis privados eram cerca de 12 vezes maiores do que os subsídios para o transporte público (VASCONCELLOS; CARVALHO; PEREIRA, 2011).

Um dos resultados desse incentivo foi a queda no preço. Entre 1961 e 1987, o preço médio do veículo caiu pela metade (VASCONCELLOS, 2013, p. 39), tornando-se acessível a alguns setores da classe média. Nas décadas seguintes, o processo de “democratização” do acesso ao carro continuou. De julho de 1989 a março de 2020, o item “veículo próprio” do Índice Nacional de Preços ao

Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pelo IBGE, teve o seu valor real reduzido em 53%. Já a tarifa de ônibus cresceu, no mesmo período, 205% acima da inflação, também de acordo com o IPCA¹².

Uma medida importante nesse processo foi a criação do “carro popular” em 1993, através de um decreto do presidente Itamar Franco. Itamar queria a volta da produção do Fusca no Brasil, encerrada sete anos antes. A condição da Volkswagen para atender ao desejo do presidente foi exigir a isenção de impostos. A medida foi ampliada para outras montadoras e, em março de 1993, todos os carros com motor 1.0 e preço abaixo de US\$ 7.200 tiveram a alíquota do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) reduzida de 20% para 0,1%. Para atender aos critérios de carro popular, as montadoras adaptaram seus modelos, reduzindo o custo¹³. O Gráfico 2 mostra o grande crescimento no licenciamento de automóveis ocorrido no período em que vigorou a quase isenção tributária para os carros populares no governo Itamar.

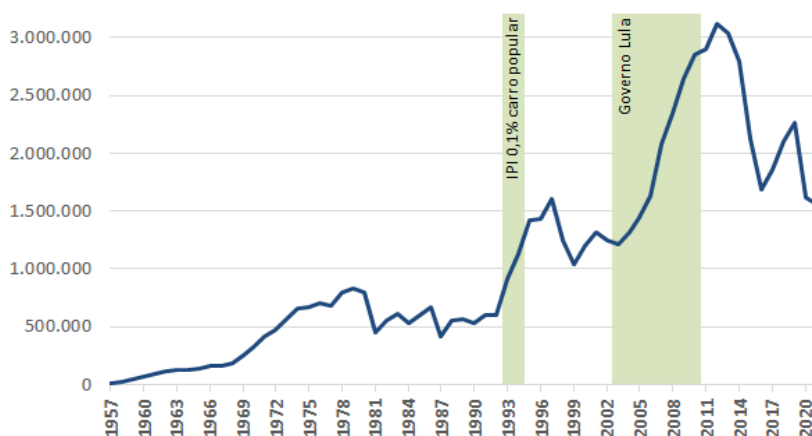


Gráfico 2 - Licenciamento de automóveis no Brasil (1957-2021).

Fonte: ANFAVEA (2022).

¹² Para mais informações sobre o custo do transporte individual e do transporte coletivo, ver Augustin (2016).

¹³ “O Mille não tinha nem tampa do porta-luvas. O Gol 1000 perdeu o retrovisor do lado direito e até as alças de apoio aos passageiros.” (FIGUEIREDO, 2009).

O outro período em destaque no gráfico é o governo Lula (2003-2010), quando também houve fortes incentivos tributários à indústria automobilística. Um exemplo foi a isenção de IPI para carros 1.0 em 2008, como medida para enfrentar a crise internacional. Além dos incentivos fiscais, outros fatores importantes no aumento de vendas de carros durante o governo Lula foram o maior acesso ao crédito e o crescimento do emprego e dos salários. Essa combinação entre renda mais alta e preços mais baixos fez as vendas de carros atingirem um patamar recorde. O mesmo aconteceu com as motos, que já vinham de um crescimento desde os anos 1990. Entre 1993 e 2008, a produção de motocicletas no Brasil¹⁴ teve um crescimento anual médio de 124%, atingindo um crescimento total de 2.465%.

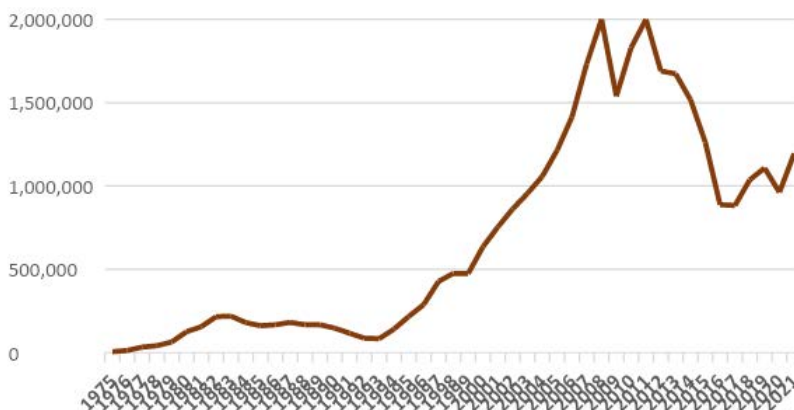


Gráfico 3 - Produção de motocicletas no Brasil (1975-2021).

Fonte: Abraciclo (2020, 2022).

As políticas locais de incentivo ao transporte individual também não devem ser subestimadas e Porto Alegre é um

¹⁴ Ao contrário dos automóveis, o dado apresentado para as motocicletas é de produção e não de licenciamentos. Como há importações e também um pequeno número de exportações, o gráfico não reflete exatamente a quantidade de motos vendidas no país, embora seja uma boa aproximação.

exemplo disso. A estrutura viária continuou sendo pensada para o carro, como mostram as obras da Copa do Mundo de 2014. Embora a Federação Internacional de Futebol (FIFA) proibisse o acesso de automóvel aos estádios, a maioria das obras realizadas para a Copa foram planejadas justamente para esse modo de transporte. A criação de BRTs, prevista inicialmente, foi abandonada pela Prefeitura de Porto Alegre (FARINA, 2018). Outra política que foi essencial no incentivo ao transporte individual motorizado em Porto Alegre foi em relação aos estacionamento, como mostra Brinco (2016).

O resultado de todas essas políticas foi uma substituição do transporte coletivo pelo individual por uma parcela crescente da sociedade. De acordo com a Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), 2015 foi o ano em que, pela primeira vez, o número de viagens por automóvel ou motocicleta (18,4 milhões) ultrapassou as viagens por ônibus ou trilhos (18,3 milhões) no Brasil¹⁵.

A crise econômica e de mobilidade urbana

Justamente no ano em que o transporte individual motorizado ultrapassou o coletivo em número de viagens, o Brasil entrou em uma grande crise econômica. No entanto, as raízes dessa crise são anteriores e, desde 2008, alguns sinais já se manifestavam.

A partir de 2003, o Brasil adotou um modelo econômico que combinava elementos de desenvolvimentismo e de neoliberalismo, junto com uma política redistributiva (MARQUETTI; HOFF; MIEBACH, 2019). A conjuntura internacional favorável, com

¹⁵ Em relação às distâncias percorridas, entretanto, ainda havia uma diferença considerável. Naquele ano foram 210 bilhões de quilômetros percorridos por transporte coletivo, contra 139 bilhões por transporte individual, já que a população das periferias das cidades, que ainda depende mais do transporte público, faz deslocamentos maiores (ANTP, 2018).

destaque para a demanda da China por *commodities*, permitiu que o país crescesse a uma taxa média de 4% entre 2002 e 2010. Esse crescimento veio acompanhado de um aumento do emprego (com formalização) e dos salários, principalmente entre os trabalhadores que recebiam menos. O salário mínimo teve ganhos reais e políticas como o Bolsa-Família ajudaram a ampliar a inclusão social. O crescimento econômico tornou possível que, até 2007, tudo isso acontecesse com um aumento da taxa de lucro¹⁶, como mostra o Gráfico 4.

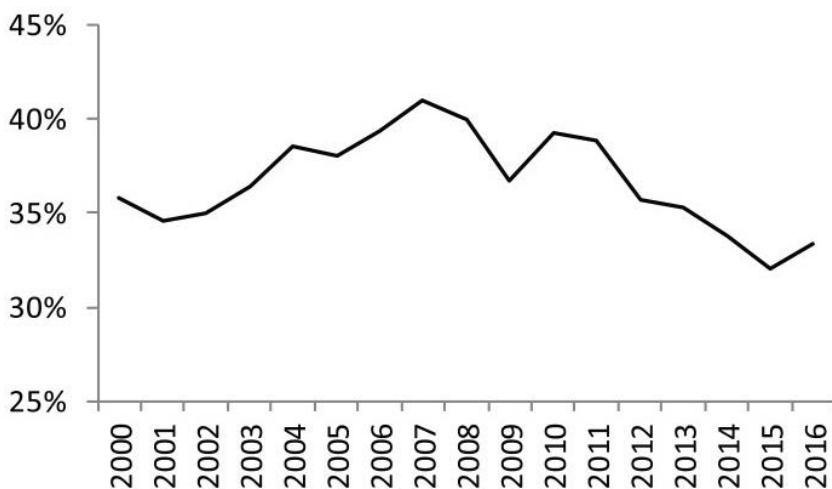


Gráfico 4 - Taxa de lucro no Brasil (2000-2016).

Fonte: Marquetti, Hoff e Miebach (2019, p. 119).

Por outro lado, quando o PIB desacelera, o “ganha-ganha” deixa de ser uma alternativa e foi isso que aconteceu nos anos

¹⁶ É importante destacar que o crescimento traz condições econômicas necessárias, mas não suficientes, para aumentar salários e lucros ao mesmo tempo. A efetivação dessa combinação depende também de fatores políticos. Antes do governo Lula, talvez o último período com conjuntura internacional tão ou mais favorável foi no chamado “milagre econômico”, durante a ditadura empresarial-militar. Naquele momento, houve um aumento muito grande do PIB, mas com forte concentração de renda.

seguintes à crise internacional de 2008. No primeiro governo Dilma foram adotadas várias medidas que buscavam aumentar a taxa de lucro, como isenções fiscais, financiamento a juros baixos por bancos estatais, desvalorização do real e redução do preço da energia, no que Carvalho (2018, p. 58) chama de “Agenda FIESP”¹⁷. Essas medidas até ajudaram a manter e, inclusive, a expandir temporariamente o emprego e os salários, mas a taxa de lucro continuou em queda (Gráfico 4). A rentabilidade média sobre o patrimônio líquido das 500 maiores empresas não bancárias caiu de 10,1% em 2007-2010 para 5,3% em 2011-2014, enquanto no setor bancário-financeiro aumentou de 20,7% para 21,5% no mesmo período (PINTO *et al.*, 2019, p. 116). Essa queda na taxa de lucro foi acompanhada pela redução no investimento.

Aqui é interessante retomar a discussão realizada por Francisco de Oliveira no início dos anos 1970 sobre o preço dos automóveis, já apresentada anteriormente. Segundo o autor, “o que é absolutamente necessário é que os altos preços não se transmitam aos bens que formam parte do custo de reprodução da força de trabalho, o que ameaçaria a acumulação” (OLIVEIRA, 2013, p. 51). Nas últimas décadas, o preço dos veículos caiu bastante, como já explicado. No entanto, isso significou um aumento do custo de reprodução da força de trabalho por dois fatores¹⁸. O primeiro é que, mesmo com uma redução nos preços, comprar e manter um carro continua sendo mais caro do que andar de ônibus.

O outro fator é que, à medida que mais gente migra para o transporte individual, o transporte coletivo aumenta de preço, já que tradicionalmente a tarifa no Brasil é calculada dividindo

¹⁷ Os economistas liberais costumam denominar esse mesmo conjunto de políticas de “nova matriz econômica”.

¹⁸ Sobre a relação entre o custo do transporte urbano e o valor da força de trabalho, ver Augustin (2018).

o custo do sistema pelo número de passageiros pagantes. Logo, menos passageiros significa uma tarifa mais cara para cada um dos que sobraram. Ou seja, uma parte dos trabalhadores aumenta seus gastos em transporte porque migrou para o carro e outra parte aumenta seus gastos com a passagem de ônibus porque os primeiros migraram. O resultado disso ficou evidente na última Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE, realizada entre 2017 e 2018, que mostrou que, pela primeira vez, os gastos com transporte das famílias brasileiras ultrapassaram os gastos com alimentação (SILVEIRA, 2019).

Não era apenas no transporte que o padrão de consumo dos trabalhadores estava crescendo e isso se tornava incompatível com a política de conciliação adotada desde o início dos governos do PT. Já não era viável combinar aumento de salários com a manutenção dos lucros, e a luta de classes se acirrou. Em 2013, o Brasil bateu o recorde de número de greves registrado desde o início do acompanhamento realizado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), em 1983. Em 2014 e em 2016 o recorde foi novamente quebrado (DIEESE, 2019).

Outro sinal do acirramento político foram as manifestações que começaram em Porto Alegre, conquistando uma redução na tarifa de ônibus em abril de 2013, e que em junho do mesmo ano se espalharam para o restante do Brasil. Inicialmente com a pauta da mobilidade urbana, logo outras reivindicações foram sendo incorporadas aos protestos, como educação e saúde públicas de qualidade. Com o crescimento dos atos, a direita passou a disputar as ruas, tentando levar pautas como o combate à corrupção.

A resposta do governo federal à polarização que tomava conta das ruas foi, por um lado, apoiar a repressão realizada pelos estados¹⁹. Por outro, apostar mais uma vez na conciliação

¹⁹ Principalmente através das declarações do Ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo.

através de cinco “pactos”, anunciados após uma reunião com todos os governadores e prefeitos das capitais. O primeiro pacto proposto foi o da responsabilidade fiscal. O segundo, uma proposta de reforma política e de combate à corrupção, com “uma nova legislação que classifique a corrupção dolosa como equivalente a crime hediondo, com penas severas, muito mais severas” (ROUSSEFF, 2013). Por fim, isenções fiscais para o transporte e promessas de aumento nos investimentos em saúde e educação. Com isso, Dilma pretendia agradar tanto à direita quanto à esquerda.

A situação da economia, entretanto, manteve o acirramento da luta de classes e em 2014 já estava claro que a conciliação não era mais viável. Nas eleições, Dilma acenou para uma política mais à esquerda, mas acabou fazendo o oposto. Entregou o comando da economia ao banqueiro Joaquim Levy, que adotou uma política que buscava aumentar a taxa de desemprego (ao mesmo tempo que dificultou o acesso ao seguro-desemprego) e reduzir o valor da força de trabalho, permitindo que a taxa de lucro voltasse a crescer no médio prazo. A isso se somaram vários outros fatores, como a Operação Lava Jato que, através de práticas ilegais, ajudou a aumentar a instabilidade política e econômica. A popularidade do governo despencou, abrindo espaço para o golpe parlamentar de 2016.

Os governos seguintes (Temer e Bolsonaro), com seus respectivos ministros banqueiros (Meirelles e Guedes) aprofundaram ainda mais a guinada neoliberal de Levy. Medidas como a contrarreforma trabalhista e a PEC do teto de gastos, apesar de terem sido aprovadas com a promessa de trazerem empregos, tiveram o efeito contrário.

O aumento do desemprego e a queda na renda tiveram um forte impacto no transporte coletivo. O principal motivo para os deslocamentos na cidade é o trabalho, então o nível de emprego

afeta diretamente o número de passageiros, como mostram os dados de Porto Alegre. Desde os anos 1990 havia uma tendência de queda no número de passageiros de ônibus, causado pelo crescimento do transporte individual. No entanto, de 2007 a 2012 houve um pequeno aumento no número de passageiros, mesmo sendo o período em que mais se vendeu carro na história do Brasil. Isso ocorreu pelo aumento de emprego e também pela formalização, já que trabalhadores com carteira assinada têm direito ao vale transporte. A implementação da bilhetagem eletrônica e a possibilidade de pegar dois ônibus pagando apenas uma passagem, a partir de 2008, também ajudaram na atração de passageiros.

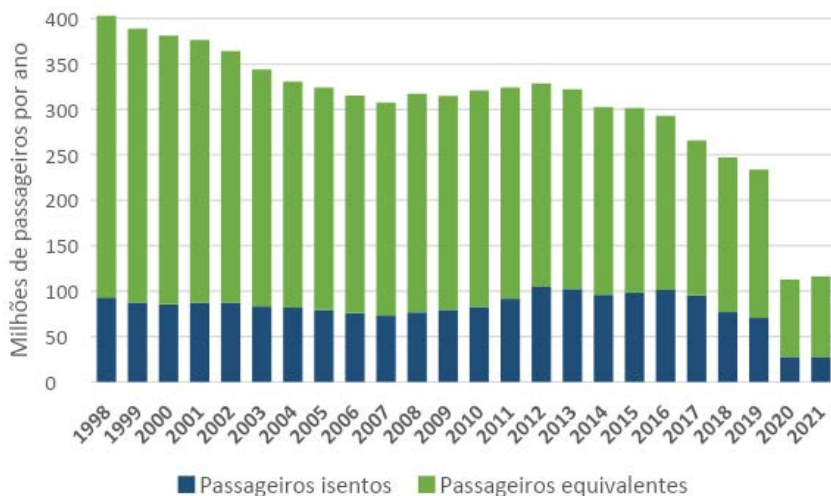


Gráfico 5 - Passageiros de ônibus em Porto Alegre (1998-2021).

Fonte: elaboração própria, a partir de dados solicitados à EPTC pela Lei de Acesso à Informação.

À medida que a economia desacelerou, o número de passageiros voltou a cair. A partir de 2017 essa queda se acentua, situação agravada pelo fim da segunda passagem gratuita. Além do desemprego, a redução do número de estudantes também

afetou a demanda, já que, depois do trabalho, a maior causa de deslocamento nas cidades é o estudo. E o impacto da crise econômica na educação foi tão grande que, de 2015 a 2021, o número de inscrições em cursos de graduação pelo Sistema de Seleção Unificada (SISU) caiu 60% (RATIER, 2022). Como o preço da passagem é calculado dividindo o custo pelo número de passageiros, essa queda de demanda gerou aumentos na tarifa, reduzindo ainda mais a demanda.

Outro fator que contribuiu com a queda foi a chegada do Uber e de outros aplicativos semelhantes. No debate sobre mobilidade urbana, essa é geralmente citada como a principal causa da queda de passageiros nos ônibus a partir de 2016²⁰. No entanto, os aplicativos são mais consequência do que causa do problema. Eles só tiveram um crescimento tão rápido no Brasil porque encontraram ao mesmo tempo um transporte público de baixa qualidade e caro e um mercado de trabalho com cada vez mais pessoas desempregadas, que aceitaram trabalhar mesmo sem direitos e com uma baixa remuneração. Muitos desses desempregados possuíam carro, dado o grande aumento da frota no período anterior, facilitando ainda mais a entrada dos aplicativos.

O colapso do transporte coletivo durante a pandemia

Se a crise no setor já estava grande, a pandemia de Covid-19 gerou um verdadeiro colapso no transporte coletivo em todo o Brasil. Em Porto Alegre, as empresas de ônibus reduziram fortemente a frequência das viagens em março de 2020, sem autorização da prefeitura (PINZON; BOFF, 2020) e sem que recebessem nenhuma punição por esse descumprimento do

²⁰ Em Porto Alegre, a Uber começou a operar em 19 de novembro de 2015.

contrato. Depois as linhas menos lucrativas foram completamente desativadas, até que passaram a ser assumidas pela Carris, empresa estatal de ônibus.

Mesmo quando o número de passageiros voltou a crescer, a oferta continuou muito baixa, mantendo um número de passageiros por viagem acima do padrão pré-pandemia, o que aumentava o risco de contágio de Covid-19. Do ponto de vista econômico, isso pode ser medido pelo índice de passageiros pagantes por quilômetro (IPK), um dos principais indicadores de rentabilidade dos ônibus. Após uma forte queda em março e abril de 2020, o IPK das empresas privadas volta a subir em maio, quando a Carris assumiu as linhas mais deficitárias. Nos últimos quatro meses de 2020, o IPK já estava mais alto do que em 2019.

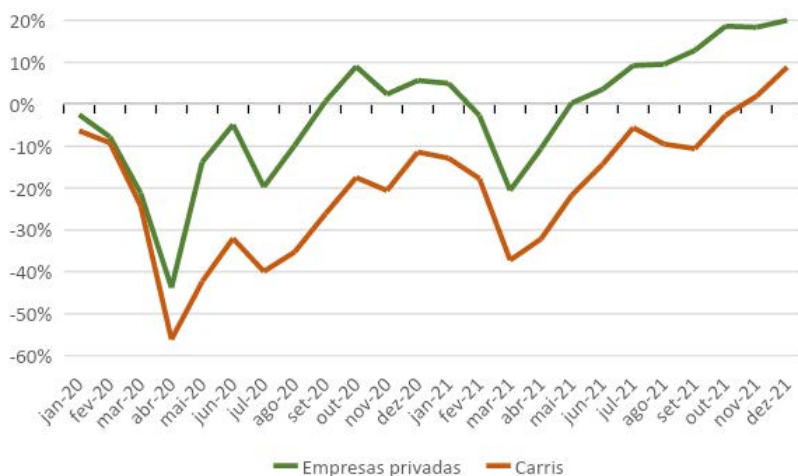


Gráfico 6 - IPK (jan./20 a dez./21) - Variação em relação ao mesmo mês de 2019.

Fonte: elaboração própria, a partir de dados solicitados à EPTC pela Lei de Acesso à Informação.

No início do ano seguinte houve uma nova queda, com a piora da pandemia, mas logo se recuperou. Em dezembro de 2021 o IPK já era 21% maior do que em dezembro de 2019, mostrando que as empresas conseguiram aumentar sua receita por quilômetro mesmo com a queda no número de passageiros, através de grande restrição de oferta, descumprindo o contrato da licitação. Mesmo assim, a prefeitura fez um acordo judicial que transferiu R\$ 40 milhões para as empresas privadas em 2020, para compensar a queda de passageiros. O acordo previa algumas contrapartidas que não foram cumpridas. Em 2021, um novo acordo transferiu mais R\$ 16 milhões.

A Carris precisou de aportes ainda maiores, já que teve que lidar não apenas com a queda dos seus passageiros, mas também assumiu as linhas mais deficitárias. O Gráfico 6 mostra a diferença na variação do IPK da Carris em relação às privadas. Na prática, o dinheiro repassado pela prefeitura à Carris foi um subsídio indireto às outras empresas, além do subsídio direto que foi dado. No entanto, o prefeito Sebastião Melo, que assumiu em janeiro de 2021, usou politicamente esses repasses como se fossem um sinal da ineficiência da empresa estatal.

Outro suposto sinal de ineficiência apresentado pelo prefeito seria o maior custo por quilômetro, o que na verdade é explicado, principalmente, pela diferença na qualidade do serviço. Em 2021, a idade média da frota da Carris era de 5,2 anos, contra 7,7 anos das empresas privadas (a legislação prevê idade média máxima de 6 anos). Além disso, 94% dos ônibus da Carris possuíam ar condicionado, contra 41% nas privadas (a licitação de 2015 previa que 100% da frota deveria ter ar condicionado). Ou seja, as empresas privadas não têm um custo menor porque são mais eficientes, mas porque descumprem a legislação.

Com esses argumentos, em 2021 o prefeito propôs e a Câmara Municipal aprovou a privatização da Carris, a empresa

de transporte coletivo mais antiga em operação no Brasil, com 150 anos de história, e que já foi referência nacional. Em 1999 e em 2001 ela foi escolhida a melhor empresa de transporte coletivo do Brasil pela ANTP e, em 2003, foi a primeira instituição municipal a conquistar o Prêmio Nacional de Gestão Pública. Foi apenas na gestão do Prefeito José Fortunati (de quem Melo era vice) que a Carris passou a dar prejuízo e a apresentar um serviço cada vez pior (embora ainda melhor do que as concorrentes). Em mais um de tantos casos neste país, os responsáveis pelo sucateamento da empresa pública foram os mesmos que depois apresentaram a privatização como solução.

Após aprovar a privatização da Carris, foi anunciada uma mudança na forma de remuneração das empresas. Agora é estabelecido um valor por quilômetro (cujo cálculo não é divulgado) e a prefeitura paga a diferença em relação à arrecadação tarifária. Ou seja, só quando se decidiu que o serviço seria totalmente privado foi estabelecido um subsídio público permanente. Também foi retirada a obrigatoriedade de cobradores nos ônibus, mais uma forma de aumentar a lucratividade das empresas piorando a qualidade do serviço.

Considerações finais: por um novo modelo de mobilidade urbana

A mobilidade urbana está colapsando em Porto Alegre e no restante do Brasil. Isso depende de fatores próprios, mas que também se relacionam com a crise econômica, social e política que atinge o nosso país há alguns anos. Esse capítulo foi escrito antes do primeiro turno das eleições de 2022. Se as pesquisas se confirmarem, o livro chegará aos leitores com Lula já eleito para a presidência do Brasil.

A derrota de Bolsonaro abre espaço para a esperança de um novo projeto de desenvolvimento, mas temos que aprender com os erros do passado para não achar que a solução é voltar ao que foi feito duas décadas atrás. Não se pode continuar apostando no aumento da venda de carros, modelo que já se mostrou inviável. O automóvel é um meio de transporte criado para ser usado apenas por uma parcela muito pequena da sociedade. Só assim ele consegue cumprir a promessa de velocidade. Se muitos têm acesso a ele, o espaço viário mostra seus limites e todos ficam parados em congestionamentos. Além disso, se o mundo continuar ampliando o uso do carro, as mudanças climáticas se agravarão ainda mais e talvez não haja mais vida possível em algumas décadas.

Se é consenso entre os especialistas da área que o automóvel é prejudicial para as cidades, politicamente e economicamente a mudança não é tão simples. Como diz Francisco de Oliveira (1978, p. 75): “Não pode o Estado solucionar o chamado problema de transporte urbano? Pelo tamanho do excedente que maneja, pode; mas se esse excedente provém em parte da produção automobilística, então não pode”. As dificuldades políticas aumentam se o presidente tem sua origem no Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e traz a legítima preocupação de não reduzir empregos na indústria automobilística, ainda mais num momento em que algumas montadoras estão fechando as portas. E a situação fica ainda mais crítica com um vice-presidente que representa a burguesia paulista. Enquanto a aposta for na conciliação de classes, dificilmente teremos as mudanças necessárias.

O atual modelo de mobilidade urbana brasileiro faliu e só não parou completamente devido aos volumosos repasses de recursos públicos. Além de Porto Alegre, muitas outras prefeituras criaram subsídios para o transporte coletivo nos últimos dois anos. Em agosto de 2022, o governo federal anunciou R\$ 2,5

bilhões para cobrir as gratuidades dos idosos nos ônibus, sem exigir nenhuma contrapartida. Ao mesmo tempo, foram aprovadas reduções de tributos para os combustíveis que custarão mais de R\$ 50 bilhões aos cofres públicos, enquanto a política de preços e de distribuição de lucros da Petrobras continua intocada. Ou seja, tanto o transporte coletivo quanto o individual estão cada vez mais dependentes de dinheiro público para sobreviver.

Essas medidas são absurdas, mas não pelo montante gasto. O Estado poderia investir esses bilhões na construção de trens, metrô e VLTs. Ou comprando ônibus elétricos para reduzir a poluição nas grandes cidades. No entanto, prefere investir num modelo excludente e que cada vez tem mais dificuldades de se manter. A garantia de lucro das empresas de ônibus, das montadoras e dos acionistas da Petrobras são mais importantes do que a construção de uma mobilidade urbana que atenda às necessidades da população.

Caso se consiga superar as barreiras políticas que impedem o rompimento com o modelo atual, várias propostas alternativas estão disponíveis. A mais recente é o manifesto assinado por 145 organizações, movimentos sociais e pesquisadores, incluindo o Observatório das Metrópoles, pedindo a criação de um Sistema Único de Mobilidade Urbana. A proposta é baseada em cinco princípios fundamentais (equidade, universalidade, acessibilidade, integralidade e sustentabilidade) e tem o objetivo de atingir o “duplo zero” (zero tarifa e zero emissões). Para isso, propõe uma nova divisão de responsabilidades entre os três níveis federativos e um maior controle social, além da priorização do transporte coletivo e do transporte ativo²¹. Um projeto nós já temos, nos resta lutar para colocá-lo em prática.

²¹ O manifesto completo pode ser lido em: https://idec.org.br/sites/default/files/2022-05/manifeto_sum_v3.pdf.

Referências

ABRACICLO – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS FABRICANTES DE MOTOCICLETAS, CICLOMOTORES, MOTONETAS, BICICLETAS E SIMILARES. **Dados do setor duas rodas 2020**. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221001173159/https://www.abraciclo.com.br/site/dados-do-setor-2020/>. Acesso em: 21 setembro 2022.

ABRACICLO – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS FABRICANTES DE MOTOCICLETAS, CICLOMOTORES, MOTONETAS, BICICLETAS E SIMILARES. **Dados do setor 2022**. Disponível em: <https://www.abraciclo.com.br/site/dados-do-setor-2022/>. Acesso em: 21 setembro 2022.

ANFAVEA – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. **Dados Estatísticos para Download**. Séries mensais, a partir de janeiro/1957, de autoveículos por segmento (automóveis, comerciais leves, caminhões, ônibus, total) de produção; licenciamento de nacionais, importados e total; exportações em unidades. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221001224236/https://anfaeva.com.br/site/edicoes-em-excel>. Acesso em: 17 setembro 2022.

ANTP – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. **Sistema de informações da mobilidade urbana da Associação Nacional de Transportes Públicos - Simob/ANTP. Relatório geral 2015**. Mai. 2018. Disponível em: <http://files.antp.org.br/simob/simob-2015-v6.pdf>. Acesso em: 17 setembro 2022.

AUGUSTIN, André Coutinho. Evolução da tarifa de ônibus e do custo do transporte individual em Porto Alegre. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 44, n. 1, 2016, p. 107-120. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221001224400/https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/view/3811>. Acesso em: 17 setembro 2022.

AUGUSTIN, André Coutinho. Para além dos 20 centavos: a mobilidade urbana sob o ponto de vista da crítica da economia política. **Marx e o Marxismo**, v. 6, n. 11, julho-dezembro 2018, p. 279-300. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221001224625/https://www.niepmarx.blog.br/revistadoniep/index.php/MM/article/view/255>. Acesso em: 17 setembro 2022.

BRINCO, Ricardo. Políticas de estacionamento e efeitos na mobilidade urbana. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 44, n. 2, 2016, p. 109-124. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/view/3839/3782>. Acesso em: 17 setembro 2022.

CARRIS. **Histórico**. Disponível em: https://web.archive.org/web/20221001225015/https://www.carris.com.br/default.php?p_secao=61. Acesso em: 19 setembro 2022.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira**: do *boom* ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Balanço das greves de 2018. **Estudos e pesquisas**, n. 89, abril 2019. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221001225435/https://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2018/estPesq89balancoGreves2018.html>. Acesso em: 18 setembro 2022.

FARINA, Jocimar. Prefeitura de Porto Alegre perde R\$134 milhões que seriam destinados para os BRTs. **Zero Hora**, 31 jan. 2018. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221001225610/https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2018/01/prefeitura-de-porto-alegre-perde-r-134-milhoes-que-seriam-destinados-para-os-brts-cjd312u7905s101phg6erojwf.html>. Acesso em: 22 setembro 2022.

FAULHABER, Lucas; AZEVEDO, Lena. **SMH 2016**: remoções no Rio de Janeiro Olímpico. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.

FIGUEIREDO, Luís Felipe. Carros ‘do povo’: IPI de 0,1%. **O Estado de S. Paulo**, 18 agosto 2009. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002005258/https://www.estadao.com.br/noticias/geral,carros-do-povo-ipi-de-0-1,420821>. Acesso em: 19 setembro 2022.

FURTADO, Celso. Subdesenvolvimento e dependência: as conexões fundamentais. In: FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Círculo do livro, [19--].

MARQUETTI, Adalmir Antonio; HOFF, Cecília; MIEBACH, Alessandro. Profitability and Distribution: The Origin of the Brazilian Economic and Political Crisis. **Latin American Perspectives**, v. 47, n. 1, janeiro 2020, p. 115-133. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0094582X19887751>. Acesso em: 17 setembro 2022.

OLIVEIRA, Francisco de. Acumulação monopolista, Estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. In: MOISÉS, José Álvaro *et al.* **Contradições urbanas e movimentos sociais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra/Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 1978, p. 65-76.

OLIVEIRA, Francisco de. Crítica à razão dualista. In: OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista – O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

PINTO, Eduardo Costa; PINTO, José Paulo Guedes; SALUDJIAN, Alexis; NOGUEIRA, Isabela; BALANCO, Paulo; SCHONERWALD, Carlos; BARUCO, Grasiela. A guerra de todos contra todos e a Lava Jato: a crise brasileira e a vitória do capitão Jair Bolsonaro. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 54, set./dez. 2019, p. 108-147. Disponível em:

<https://revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/547>. Acesso em: 18 setembro 2022.

PINZON, Eduardo; BOFF, Tiago. Sem autorização da EPTC, empresas de ônibus adotam tabela de verão e reduzem viagens em Porto Alegre. **Zero Hora**, 19 março 2020. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002005427/https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2020/03/sem-autorizacao-da-epc-empresas-de-ouibus-adotam-tabela-de-verao-e-reduzem-viagens-em-porto-alegre-ck7ylmpvu05vb01oawwptmfhe.html>. Acesso em: 25 setembro 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Carris assume linhas noturnas da Zona Sul e três itinerários voltam a circular**. 1º maio 2020. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002005603/https://prefeitura.poa.br/carris/noticias/carris-assume-linhas-noturnas-da-zona-sul-e-tres-itinerarios-voltam-circular>. Acesso em: 25 setembro 2022.

RATIER, Rodrigo. **Seis razões para a queda de 60% nas inscrições em universidades federais**. UOL, 23 maio 2022. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002005840/https://www.uol.com.br/ecoa/colunas/rodrigo-ratier/2022/05/23/seis-razoes-para-a-queda-de-60-nas-inscricoes-em-universidades-federais.htm>. Acesso em: 23 setembro 2022.

RODRIGUES, Juciano Martins. Transporte e mobilidade urbana no Brasil: crise e desafios para as políticas públicas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 34, n. 3, 2016. Disponível em: <https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/214>. Acesso em: 17 setembro 2022.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso da Presidente da República, Dilma Rousseff, durante reunião com governadores e prefeitos de capitais**. Palácio do Planalto, 24 junho 2013. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-reuniao-com-governadores-e-prefeitos-de-capitais>. Acesso em: 24 setembro 2022.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2013.

SILVEIRA, Daniel. Peso do transporte no orçamento familiar ultrapassa o da alimentação pela primeira vez, aponta IBGE. **G1**, 4 outubro 2019. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002010708/https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/10/04/peso-do-transporte-no-orcamento-familiar-ultrapassa-o-da-alimentacao-pela-primeira-vez-aponta-ibge.ghtml>. Acesso em: 23 setembro 2022.

SINDIPEÇAS – SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DE COMPONENTES PARA VEÍCULOS AUTOMOTORES. **Desempenho do Setor de Autopeças 2005**. São Paulo: Sindipeças/ Abipeças, 2005.

SINDIPEÇAS – SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DE COMPONENTES PARA VEÍCULOS AUTOMOTORES. **Relatório da Frota Circulante 2018**. Disponível em: https://web.archive.org/web/20221002011036/https://www.sindipecas.org.br/sindinews/Economia/2018/R_Frota_Circulante_2018.pdf. Acesso em: 21 setembro 2022.

SINDIPEÇAS – SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DE COMPONENTES PARA VEÍCULOS AUTOMOTORES. **Relatório da Frota Circulante 2022**. Disponível em: https://web.archive.org/web/20221002011117/https://www.sindipecas.org.br/sindinews/Economia/2022/RelatorioFrotaCirculante_2022.pdf. Acesso em: 21 setembro 2022.

STROHAECKER, Tânia Marques. O mercado de terras de Porto Alegre: Atuação das companhias de loteamento (1890-1945). **Revista Brasileira de Geografia**, v. 57, n. 2, abril/junho 1995. p. 101-123. Disponível em: https://web.archive.org/web/20221002011152/https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1995_v57_n2.pdf. Acesso em: 26 junho 2015.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Políticas de transporte no Brasil: a construção da mobilidade excludente**. Barueri: Manole, 2013.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de; CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de; PEREIRA, Rafael Henrique Moraes. Transporte e mobilidade urbana. Brasília, DF: CEPAL; IPEA, 2011. (**Textos para Discussão CEPAL-IPEA**, 34). Disponível em: https://web.archive.org/web/20221002011323/https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1552.pdf. Acesso em: 15 março 2016.

VELOSO, André. **O ônibus, a cidade e a luta**. Belo Horizonte: Impressões de Minas, 2017.

ZAMORA, Martín Andrés Moreira; AUGUSTIN, André Coutinho; SOUZA, André dos Santos Baldráia. A Uberização do trabalho como nova articulação entre o arcaico e o moderno no capitalismo brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Organizacionais**, v. 8, n. 1, p. 55-86, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002011435/https://rbeo.emnuvens.com.br/rbeo/article/view/388>. Acesso em: 17 setembro 2022.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 4

Para quem se governa em Porto Alegre?

Uma análise do financiamento de campanha
nas eleições municipais de 2020

ANDRÉ COUTINHO AUGUSTIN
LUCIANO FEDOZZI

Introdução

O presente capítulo objetiva analisar a relação nada superficial e nada fortuita que une doadores privados e candidatos aos cargos eletivos em Porto Alegre, principalmente nas eleições municipais de 2020. Essa relação nos ajuda a compreender o processo de implementação do projeto neoliberal de cidade, agora de forma mais intensa, acelerada e autoritária por parte da Administração Municipal. Os dados ilustram com objetividade o componente que une empresas, institutos ou entidades de difusão ideológica do neoliberalismo e o prefeito eleito, demonstrando uma faceta que ajuda a compreender a conformação da coalizão empresarial-política que vem governando a cidade e redefinindo prioridades a favor do modelo empreendedorista²² e de *city marketing* do regime urbano. Entre os doadores, se destacam principalmente donos de construtoras e de outras empresas ligadas ao mercado imobiliário. O capítulo é formado pelas seguintes partes: 1. Financiamento de campanhas eleitorais no Brasil antes e depois de 2015; 2. Financiamento eleitoral em Porto Alegre; 3. Principais doadores da campanha de Sebastião Melo para a Prefeitura de Porto Alegre em 2020.

Financiamento de campanhas eleitorais no Brasil antes e depois de 2015

Até 2015 havia um financiamento misto das campanhas eleitorais no Brasil que incluía fundos públicos e privados, estes últimos englobando recursos próprios dos candidatos, doações de pessoas físicas e doações de pessoas jurídicas. Isso mudou após a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) n. 4.650, proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil. Segundo a OAB,

²² Sobre o empreendedorismo urbano, ver Harvey (2005).

capítulo 4 | Para quem se governa em Porto Alegre?
Uma análise do financiamento de campanha nas eleições municipais de 2020

o financiamento violava três princípios constitucionais: isonomia, democracia e igualdade, fortalecendo aqueles que têm mais acesso ao poder econômico (STF, 2015). O Supremo Tribunal Federal (STF) julgou parcialmente procedente a ADIN n. 4.650 e proibiu as doações de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, mantendo as regras para doações de pessoas físicas. No mesmo ano, a decisão do STF foi ratificada pela edição da Lei nº 13.165.

Após o fim das doações de Pessoas Jurídicas (PJ), houve um crescimento dos recursos públicos destinados aos partidos. Isso se deu tanto pelo aumento no orçamento do antigo Fundo Partidário quanto pela criação de um novo Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Entre 2014 (última eleição antes da proibição de doações PJ) e 2022, o valor dos recursos públicos destinados aos partidos teve um crescimento 936% acima da inflação.

O fim do financiamento privado empresarial é um ponto positivo na recente democracia brasileira. As origens privadas do apoio eleitoral em geral provocam distorções na escolha da representação política, com ampliação das desigualdades entre os postulantes aos cargos públicos e incentivo às práticas de corrupção (ou práticas antiéticas) na relação entre grupos econômicos ou outros grupos e a definição de políticas públicas pelos governos e pelos Legislativos. Todavia, as decisões do Congresso Nacional nos últimos anos, chanceladas pelo governo federal, sobre o aumento dos recursos orçamentários destinados ao Fundo Eleitoral extrapolam o limite do razoável e do necessário às campanhas eleitorais. Esse fato é ainda mais grave no contexto de profunda crise econômica e social que o país atravessa, com o corte de recursos que são necessários às políticas das diversas áreas e setores. Essa situação abusiva deve preocupar todos os responsáveis pela qualidade da democracia, para que não se confundam as boas medidas – como o financiamento público –

com privilégios e distorções que ao fim e ao cabo poderão se voltar contra o sistema democrático e contra as regras mais igualitárias dos processos eleitorais.

Financiamento da campanha eleitoral em Porto Alegre

Já é bastante conhecida a relação entre o financiamento empresarial privado e as campanhas eleitorais das autoridades locais, questão discutida e investigada em nível internacional e que constitui parte da explicação sobre a formação dos regimes urbanos que prevalecem na história de cada desenvolvimento urbano. Um estudo de Erick Omena de Melo, pesquisador do Observatório das Metrôpoles e professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mostra que, nas cidades brasileiras, os setores econômicos que mais doaram recursos são aqueles que de alguma forma tinham a extração de sua rentabilidade empresarial na produção, ampliação e manutenção dos espaços urbanos e na provisão de serviços para as cidades²³ (MELO, 2021).

Em Porto Alegre, nas últimas eleições municipais em que foram permitidas doações de pessoas jurídicas (2012), é possível verificar que o setor que mais fez doações foi o da construção, com 44% do total do valor doado. Já o conjunto do complexo urbano-imobiliário-financeiro (CUIF), grupo econômico de grande interesse no crescimento das cidades, foi responsável por 55% das doações. Entre as 11 principais metrôpoles brasileiras, Porto Alegre foi a quarta em participação do CUIF nas doações eleitorais, atrás de Rio de Janeiro, Belo Horizonte e São Paulo (MELO, 2021).

²³ O estudo cruzou os CNPJs dos doadores com o código Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) constantes do cadastro do CNPJ na Receita Federal.

capítulo 4 | Para quem se governa em Porto Alegre?
Uma análise do financiamento de campanha nas eleições municipais de 2020

Setor	Participação
Construção	44,3%
Indústrias de Transformação	16,4%
Comércio	14,1%
Atividades Financeiras	6,0%
Atividades Prof Cient Tec.	5,3%
Atividades Imobiliárias	4,7%
Atividades Administrativas e Serv Compl	3,6%
Indústrias Extrativas	2,2%
Transporte Armazenagem e Correios	1,6%
Outros	2,0%

Tabela 1 - Participação de setores privados nas doações eleitorais em Porto Alegre (2012).

Fonte: base de dados do Observatório das Metrópoles, construída a partir de informações do TSE e da Receita Federal.

A partir de 2015, como citado acima, as campanhas eleitorais passaram a ser financiadas apenas por recursos públicos ou recursos privados de pessoas físicas. Como se pode ver na Tabela 2, a distribuição das receitas de campanha em 2020 mostra a importância que o fundo público adquiriu.

	Prefeito(a)	Vereador(a)
Recursos próprios	0,1%	9,4%
Fundo partidário	3,3%	3,8%
Fundo especial	80,9%	57,5%
Pessoas físicas	14,9%	26,1%
Outros	0,8%	3,1%

Tabela 2 - Origem do financiamento eleitoral em Porto Alegre (2020).

Fonte: elaboração própria, com dados do TSE.

A decisão do financiamento público jogou a favor de maior equilíbrio nas disputas políticas e abriu possibilidades para diminuir a dependência dos governos eleitos em relação ao tradicional mando do poder econômico. Atualmente, estar num partido (ou coligação) com acesso a uma fatia maior dos

capítulo 4 | Para quem se governa em Porto Alegre?

Uma análise do financiamento de campanha nas eleições municipais de 2020

fundos é mais importante para o financiamento do que ter apoio empresarial.

Em Porto Alegre, entre os dois candidatos que foram ao segundo turno nas eleições de 2020, os dados mostram que a candidatura de Manuela d'Ávila (PCdoB) recebeu mais recursos no montante geral, sendo a grande maioria vinda do Fundo Especial. Todavia, quando se analisam os recursos privados, o candidato Sebastião Melo (MDB) recebeu 58% mais do que Manuela. Melo, inclusive, apresenta uma receita destoante dos demais candidatos, tendo mais de 41% dos recursos vindos de doações privadas, enquanto a média não chegou a 15%. Os dados indicam com clareza a preferência das doações privadas à candidatura representada pela coligação de Melo, que se saiu vitoriosa nas eleições de 2020, com 54,6% dos votos válidos no segundo turno.

Candidato	Partido	Fundo Especial	Fundo Partidário	Doação pessoa física	Recursos próprios	Outros	Receita total
Manuela d'Ávila	PCdoB	4.508.578	120.402	889.310	13.960	0	5.532.250
		81,5%	2,2%	16,1%	0,3%	0,0%	100,0%
Sebastião Melo	MDB	1.983.882	0	1.404.916	1.000	0	3.389.798
		58,5%	0,0%	41,4%	0,0%	0,0%	100,0%
Nelson Marchezan Jr	PSDB	2.647.940	0	420.180	0	53.000	3.121.120
		84,8%	0,0%	13,5%	0,0%	1,7%	100,0%
Juliana Brizola	PDT	2.700.000	0	2.300	0	0	2.702.300
		99,9%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	100,0%
Gustavo Paim	PP	1.148.394	300.000	58.100	10.350	0	1.516.844
		75,7%	19,8%	3,8%	0,7%	0,0%	100,0%
Fernanda Melchionna	PSOL	1.202.294	0	17.578	0	0	1.219.872
		98,6%	0,0%	1,4%	0,0%	0,0%	100,0%
Total dos 13 candidatos		16.079.161	659.409	2.956.124	26.310	159.411	19.880.414
		80,9%	3,3%	14,9%	0,1%	0,8%	100,0%

Tabela 3 - Candidatos a prefeito(a) de Porto Alegre com maiores receitas (2020).

Fonte: elaboração própria, com dados do TSE. Notas: (1) Os recursos de financiamentos coletivos foram incluídos em doações de pessoas físicas. (2) A tabela inclui receitas do primeiro e do segundo turno.

A decisão que regulou o financiamento eleitoral a partir de bases públicas estabeleceu condições objetivas para a maior independência dos governos eleitos nas decisões a serem adotadas. Todavia, esse novo cenário objetivo da democracia

capítulo 4 | Para quem se governa em Porto Alegre?
Uma análise do financiamento de campanha nas eleições municipais de 2020

não significa por si só que os governos eleitos tomem decisões comprometidas com a reversão da ordem urbana excludente e a incorporação das grandes maiorias no desenvolvimento urbano. A implementação de um programa de reforma urbana depende de outros fatores e condições que dizem respeito aos sujeitos políticos e sociais presentes na arena local. A relevância positiva adquirida pelo financiamento público não impede a privatização do Estado.

Nesse sentido, a fim de investigar os componentes privados que constituem a coalizão dominante de caráter neoliberal em Porto Alegre, é importante conhecer quem são os principais grupos econômicos e as instituições ligadas aos nomes das pessoas doadoras nas eleições para prefeito em 2020. O conhecimento das doações efetuadas por pessoas físicas indica – a partir das suas posições no mundo dos negócios e de seus vínculos com instituições tipicamente ideológicas – pistas muito quentes sobre a real representação dessas doações no cenário das disputas sobre as políticas urbanas.

Quem foram os principais doadores da campanha de Sebastião Melo em 2020?

Mesmo não havendo mais financiamento por pessoas jurídicas, as campanhas eleitorais continuam recebendo contribuições de recursos privados, através de pessoas físicas e essas doações geralmente vêm de empresários. Provavelmente dois fatores principais ajudam a explicar as relações entre financiadores e candidaturas partidárias nas democracias: o interesse direto em algum benefício que o candidato eleito possa trazer ao doador (o sócio de uma empreiteira querendo que seus empreendimentos sejam beneficiados de alguma forma, por exemplo), ou motivações por identidade ideológica com

capítulo 4 | Para quem se governa em Porto Alegre?*Uma análise do financiamento de campanha nas eleições municipais de 2020*

as candidaturas. Podemos dizer que o primeiro fator está mais relacionado com a disputa entre os diferentes capitais, enquanto o segundo com a luta de classes. Na prática, é difícil separar as duas coisas, já que um mesmo empresário pode ser beneficiado tanto como capital individual quanto como classe.

Ao contrário das antigas doações de pessoas jurídicas, que eram possíveis de serem agrupadas pela CNAE de registro dos respectivos CNPJs, nas doações de pessoas físicas é necessário mapear cada doador, investigando seus vínculos familiares, empresariais e políticos. Isso praticamente inviabiliza uma análise completa de todas as doações de uma eleição. Como o objetivo desta pesquisa é responder à pergunta “para quem se governa em Porto Alegre?”, optou-se por analisar apenas os maiores financiadores do atual prefeito, Sebastião Melo, usando como critério de corte aqueles que fizeram doações de R\$ 15 mil ou mais para o candidato em 2020. Das 165 pessoas que financiaram a campanha Melo, 37 estavam acima desse valor (22% do total). Juntas, elas doaram R\$ 1.106.500,00, ou seja 79% do total de doações que a campanha recebeu de pessoas físicas.

Para facilitar a análise, esses 37 doadores foram agrupados primeiro por família e/ou empresa das quais são sócios. Depois foi feita uma classificação em quatro grupos. O primeiro é formado por três famílias que se destacam na sua atuação ideológica a favor do neoliberalismo, embora, como será mostrado, também possuam interesses no mercado imobiliário. O segundo e maior grupo são os empresários da construção civil. O terceiro é formado por empresários oriundos de outros setores, mas que também possuem investimentos imobiliários. Por fim, alguns doadores que não se enquadram em nenhum dos grupos anteriores.

Famílias Gerdau, Ling e Ioschpe: os patronos do neoliberalismo no RS

Entre os maiores doadores se encontram integrantes de famílias (e seus respectivos grupos econômicos), que historicamente lideraram a difusão do neoliberalismo no RS e no Brasil. Esses integrantes também possuem interesses mais diretos na condução das políticas municipais da capital gaúcha, mas se destacam principalmente pelo papel de forte atuação na criação dos principais aparelhos privados de hegemonia (APH)²⁴ responsáveis pela difusão doutrinária do neoliberalismo no Brasil desde a década de 1980 (LIMA, 2020; ROCHA, 2018).

Talvez o mais importante deles seja **Jorge Gerdau Johannpeter**, que ainda no governo Geisel foi um dos articuladores da “Campanha contra a estatização”²⁵, que pedia a abertura dos mercados e a redução da participação do Estado na economia (ROCHA, 2018, p. 69). Cinco anos depois, em 1983, Gerdau foi um dos principais apoiadores da iniciativa de Donald Stewart Jr. de criar o Instituto Liberal (IL), no Rio de Janeiro, tornando-se membro da diretoria e presidente do Conselho Mantenedor da entidade.

²⁴ Sobre os aparelhos privados de hegemonia, diz Fontes (2010, p. 133-134): “O fulcro do conceito gramsciano de sociedade civil – e dos aparelhos privados de hegemonia – remete para a organização e, portanto, para a produção coletiva, de visões de mundo, da consciência social, de formas de ser adequadas aos interesses do mundo burguês (a hegemonia) ou, ao contrário, capazes de opor-se resolutamente a este terreno dos interesses (corporativo), em direção a uma sociedade igualitária (‘regulada’) na qual a eticidade prevaleceria, como o momento ético político da contra hegemonia. Os aparelhos privados de hegemonia são a vertebração da sociedade civil, e se constituem das instâncias associativas que, formalmente distintas da organização das empresas e das instituições estatais, apresentam-se como associatividade voluntária sob inúmeros formatos.”

²⁵ Divulgado em 26 de junho de 1978, o “Primeiro Documento dos Empresários” era assinado por oito nomes, todos eles pertencentes à lista dos dez mais representativos segundo a própria classe, de acordo com uma consulta realizada pela *Gazeta Mercantil* no ano anterior (ROCHA, 2018, p. 69).

A atuação empresarial e política de Jorge Gerdau é de amplo conhecimento público e dispensa maiores detalhamentos. Ele participa ativamente de quase todas as iniciativas políticas da burguesia gaúcha e é dono da Siderúrgica Gerdau, maior produtora de aço do Brasil. A empresa se destaca no mercado de aços longos, justamente o tipo de aço usado na construção civil. Além disso, a família também possui empresas que atuam diretamente no setor, como a Solos Empreendimento Imobiliário e a Arquiter Empreendimentos Imobiliários.

Jorge Gerdau Johannpeter doou R\$ 50 mil para a campanha de Melo e seu filho, André Bier Gerdau Johannpeter, mais R\$ 50 mil. Além disso, os dois (e outros integrantes da família) fizeram doações para vários outros candidatos de diferentes partidos identificados com a direita e o neoliberalismo.

Os irmãos **William Ling** e **Winston Ling** também fizeram parte da formação do Instituto Liberal (IL). Em 1984, lideraram o grupo de 15 jovens empresários que criou outro *think tank* pró-mercado, o Instituto de Estudos Empresariais (IEE), com sede em Porto Alegre (GROSS, 1990, p. 387). O IEE é o organizador do Fórum da Liberdade, evento que acontece anualmente desde 1988. Em entrevista a Camila Rocha, Winston Ling explicou as motivações:

Por que a gente não faz um instituto aqui no Sul com os **herdeiros dos grandes grupos**? Essa foi a ideia inicial, porque incomodava muito a gente ler os jornais, naquela época as manifestações dos empresários aconteciam nos jornais, e (ver que) muitos empresários não tinham a mínima ideia do que fosse livre-iniciativa, era todo mundo pedindo coisa pro governo, e obviamente era perda de tempo tentar fazer a cabeça desse pessoal, mas quem sabe a gente poderia fazer as dos filhos deles, e essa foi a ideia original. (apud ROCHA, 2018, p. 75).

capítulo 4 | Para quem se governa em Porto Alegre?
Uma análise do financiamento de campanha nas eleições municipais de 2020

Em 1986 foi dado início ao processo de descentralização do Instituto Liberal, com a criação de uma filial no Rio Grande do Sul²⁶, também por iniciativa dos irmãos Ling (CASIMIRO, 2016, p. 245). Mais tarde outros Institutos Liberais foram surgindo nos demais estados. Na mesma entrevista já citada, Winston Ling conta como se deu esse processo, destacando as três famílias/grupos econômicos que o lideraram, justamente as três que são objeto de análise nessa seção do capítulo:

Nós lá no Sul, em 1983, resolvemos nos tornar membros do Instituto Liberal no Rio de Janeiro. **Lá no Rio Grande do Sul éramos o Grupo Gerdau, nosso grupo e o Grupo Ioshpe, três empresas somente.** Aí, lá por 1986, o Donald fez uma reunião no Rio de Janeiro e pediu pra que todos fossem. Nessa reunião ele disse, 'olha nós já temos uma massa crítica de livros publicados, agora tá na hora de fazer o pessoal ler, então pra isso vamos procurar voluntários entre vocês aí pra que se formem Institutos Liberais nos diversos estados do Brasil com o objetivo de promover a divulgação e a leitura desses livros'. (apud ROCHA, 2018, p. 78-79).

Os negócios da família Ling começaram com Sheun Ming Ling, empresário chinês que veio para o Brasil em 1951 e se instalou em Santa Rosa onde passou a produzir óleo de soja (ESBER, 2020). Ele foi um dos principais responsáveis pela expansão da produção de soja no RS a partir dos anos 1950. Ling precisava incentivar os agricultores da região a plantar mais soja, o que incluiu parcerias com gerentes de bancos para financiar a produção. O negócio deu origem à Olvebra – Óleos Vegetais Brasileiros S.A., que logo se tornou uma das principais produtoras de óleo vegetal do Brasil.

²⁶ Em 2004, o Instituto Liberal Rio Grande do Sul mudou de nome para Instituto Liberdade, mantendo a sigla IL-RS.

A empresa diversificou os negócios, dedicando-se à suinocultura e depois à área de petroquímica e plásticos, criando a Petropar.

Atualmente, os negócios da família estão concentrados na Évora, uma *holding* que controla quatro marcas dedicadas aos setores têxtil, embalagens, plásticos e madeira (Fitesa, Crow, América Tampas e Rio Novo Florestal). Também faz parte do grupo Évora a Terramar Investimentos, que tem como principais atividades “a participação em outras empresas, compra e venda de imóveis e administração de imóveis próprios”. Em 2021, a Évora S.A. tinha um patrimônio líquido de R\$ 2,9 bilhões e uma receita líquida de vendas anual de R\$ 8,2 bilhões. Entre o patrimônio, constavam R\$ 144 milhões em terrenos e R\$ 1,2 bilhão em prédios, incluindo-se o valor dos prédios das empresas e fábricas. A família possui ainda outras empresas de investimentos imobiliários.

Dos quatro filhos de Sheun, os mais ativos politicamente são William e Winston Ling. Winston fez mestrado em Economia na Universidade de Chicago, conhecida por ser o centro precursor do pensamento econômico neoliberal. Ele também tem marcante atuação em institutos e entidades que organizam o pensamento neoliberal, sendo membro, além do IL e do IEE, do Conselho de Governança do Instituto Millenium e do Instituto Mises Brasil, um organismo internacional cuja sessão brasileira realizou seus primeiros dois Seminários de Economia Austríaca em Porto Alegre, em 2010 e 2011.

Nos últimos anos, os irmãos Ling se destacam como apoiadores do governo Bolsonaro. Principalmente Winston, cuja influência sobre o governo é grande. Foi ele que apresentou Paulo Guedes (também oriundo da Universidade de Chicago) a Bolsonaro (SFREDO, 2018). Recentemente Winston declarou que o Brasil precisava de mais desigualdade social (CUNHA, 2022), além de terem sido frequentes durante a pandemia seus

capítulo 4 | Para quem se governa em Porto Alegre?
Uma análise do financiamento de campanha nas eleições municipais de 2020

comentários negacionistas em relação à vacina e ao *kit covid* nas redes sociais.

Na nova geração da família, vale destacar a atuação política do arquiteto Anthony Ling, filho de William. Ele é um dos fundadores do Estudantes pela Liberdade (EPL), a seção brasileira da organização estadunidense Students for Liberty, ligada ao *think tank* Atlas Network (CASIMIRO, 2018). Foi a partir do EPL que surgiu o Movimento Brasil Livre (MBL). Anthony também é diretor da Évora, associado do IEE e colunista do Instituto Millenium. Nos últimos anos ele tem participado ativamente do debate urbanístico em Porto Alegre, principalmente através do *site* Caos Planejado, do qual é editor.

Os Ling costumam fazer generosas doações para candidatos da direita de todo o Brasil. Em 2018 foram, pelo menos, R\$ 550 mil, incluindo o candidato a deputado pelo partido Novo (e depois ministro do Meio Ambiente) Ricardo Salles, que ganhou R\$ 30 mil (RAMOS, 2021). Nas eleições de 2020, Willian Ling doou R\$ 41.064,00 para a campanha de Sebastião Melo. Ele, o irmão Winston e Geraldo Ebling Enck (diretor e integrante do Conselho de Administração da Évora) também fizeram diversas doações a outros candidatos da direita em diferentes cidades do RS.

A família **Ioschpe** completa o time dos patronos do neoliberalismo no RS, embora tenha uma atuação mais discreta. Além da participação na criação do IL e do Instituto de IEE, os Ioschpe também se envolvem em outras iniciativas liberais, como o Todos Pela Educação e o Instituto Ayrton Senna. Um dos integrantes da família, Gustavo Ioschpe, é membro do conselho de administração do Grupo RBS, o maior grupo empresarial de comunicação do estado, afiliado à Rede Globo e muito ativo quanto ao alinhamento e à defesa das políticas neoliberais no estado e no país, assim como dos interesses imobiliários. A família Sirotsky, dona da RBS, também é proprietária da construtora Maiojama.

Iboty Brochmann Ioschpe doou R\$ 40 mil para a campanha de Melo. Ele é dono, junto com outros integrantes da família, da Iochpe-Maxion, uma empresa surgida no RS em 1918, no ramo madeireiro, e que depois diversificou a atuação para a indústria e o setor financeiro. É atualmente uma das maiores produtoras de componentes automotivos do mundo, se destacando principalmente na produção de rodas. Em 2021, teve uma receita de R\$ 13,7 bilhões. Além dos negócios da família, Iboty Brochmann Ioschpe é dono de empresas do ramo imobiliário como a Cargo Empreendimentos Imobiliários Ltda. Juntamente com outros familiares, ele é sócio da Aquário Empreendimentos Imobiliários S.A. (com capital social de R\$ 24 milhões), e da Arado Empreendimentos Imobiliários S.A., dona da Fazenda do Arado, em Belém Novo. Como se sabe, essa empresa vem tentando realizar um grande projeto imobiliário na zona sul de Porto Alegre, que foi beneficiada por diversas mudanças do regime urbano pela prefeitura e pela Câmara de Vereadores²⁷.

Embora as famílias Gerdau, Ling e Ioschpe se destaquem por sua atuação na disputa ideológica, sendo responsáveis pelos principais APHs neoliberais do RS e do Brasil, as três possuem investimentos imobiliários e, portanto, também possuem interesses específicos na Prefeitura de Porto Alegre que os aproximam do próximo grupo analisado.

Doadores ligados a construtoras, incorporadoras e *shopping centers*

Esse é o grupo que reúne as principais doações de Sebastião Melo em 2020. Muitos dos nomes que aparecem aqui estão por trás de empreendimentos discutidos no Capítulo 6 deste livro.

²⁷ O caso da Fazenda do Arado é discutido nos Capítulos 8 e 10 deste livro.

Cyrela Goldsztein – Empresa resultante da fusão da Goldsztein, uma das principais construtoras do RS, com a Cyrela, que possuía atuação nacional. Atua no segmento de alto padrão, disputando o mercado local com a Melnick tanto no ramo residencial quanto no seu complexo de consultórios médicos e serviços de saúde, o Medplex (LAHORGUE; SOARES; CAMPOS, 2022, p. 748). Três integrantes da família Goldsztein fizeram doações para Melo: Fernando Goldsztein (R\$ 40 mil), Daniel Goldsztein (R\$ 30 mil) e Sérgio Goldsztein (R\$ 20 mil). Além disso, Ricardo Antunes Sessegolo (diretor da Goldsztein e ex-presidente do SINDUSCON-RS) doou R\$ 50 mil. Dois diretores da Cyrela doaram R\$ 30 mil cada um: Rodrigo Aurichio Putinato e Efraim Schmucl Horn, totalizando R\$ 60 mil. No total, a Cyrela Goldsztein foi doadora de generosos R\$ 200 mil para a campanha do candidato vencedor em 2020, Sebastião Melo, tornando-se a principal financiadora da campanha.

Iguatemi – Os irmãos Erika Jereissati Zullo e Pedro Jereissati doaram, cada um, R\$ 50 mil, somando R\$ 100 mil. A família Jereissati é dona do Iguatemi que, em Porto Alegre, administra os *shoppings* Iguatemi e Praia de Belas, além do I Fashion Outlet, em Novo Hamburgo, e diversos outros *shoppings* no Brasil. Possuem também outros negócios, como o Grande Moinho Cearense e da La Fonte Telecom (que possui participação na Oi). O tio de Pedro e Erika, Tasso Jereissati, é um conhecido político cearense, tendo sido governador, senador e presidente nacional do PSDB.

Melnick – Quatro integrantes da família Melnick fizeram doações para Melo, totalizando R\$ 70 mil: Leandro Melnick (R\$ R\$ 20 mil), Milton Melnick (R\$ 18 mil), Juliano Melnick (R\$ 17 mil) e Roseli Rabin Melnick (R\$ 15 mil). Eles são donos da principal construtora de Porto Alegre. Em 2008, a empresa se associou com a Even, de São Paulo, formando a Melnick Even, e em 2020 abriu o capital. Seu principal negócio são os edifícios residenciais de

alto padrão, além de atuar em condomínios fechados e de “hubs da saúde”, em parceria com o Hospital Moinhos de Vento e o grupo Zaffari (LAHORGUE; SOARES; CAMPOS, 2022, p. 747).

Multiplan – José Isaac Peres, dono da Multiplan, foi o maior doador individual da campanha de Melo, com R\$ 55.000,00. A Multiplan é uma empresa bilionária que atua nas áreas de incorporação imobiliária e de administração de *shoppings*. Conta, atualmente, com 20 *shoppings* em diferentes estados, que possuem mais de 6.000 lojas. Na RMPA, a Multiplan é dona do BarraShoppingSul e do ParkShopping Canoas. Ao lado do primeiro, a empresa está construindo o Golden Lake, um conjunto de sete condomínios de luxo com 18 prédios, numa área total de 163 mil metros quadrados e localizado na Orla do Guaíba. Em agosto de 2022, Peres foi um dos alvos do mandado de busca e apreensão autorizado pelo STF contra empresários que pregavam um golpe de Estado em caso de vitória de Lula nas eleições.

CFL Incorporadora – Luciano Bocorny Correa, presidente da CFL, doou R\$ 20 mil, Cesar Luis Storck, diretor, R\$ 15 mil, e Péricles Pretto Correa, que foi diretor até 2007 e hoje faz parte do conselho de administração, fez doação de R\$ 15 mil para a campanha de Melo. A empresa é responsável por diversos empreendimentos imobiliários em Porto Alegre, como, por exemplo, a torre corporativa, o hotel e o residencial de luxo que estão sendo construídos dentro do Country Club.

Arles Cruz de Oliveira – Um dos maiores doadores individuais da campanha de Melo, tendo contribuído com R\$ 50 mil. Dos grandes financiadores, é o que possui menos informações públicas a respeito, não tendo o nome citado em praticamente nenhuma notícia. Nas bases de dados disponíveis, descobriu-se que é filiado ao PDT desde 1993 (partido que não apoiou Melo em 2020) e que é sócio de duas empresas: o Clube Maxivida e a Divax Participações e Investimentos Ltda., uma *holding* familiar da qual

capítulo 4 | Para quem se governa em Porto Alegre?
Uma análise do financiamento de campanha nas eleições municipais de 2020

também fazem parte sua esposa, Suzana Ryff Moreira de Oliveira e as três filhas do casal. A família ainda possui outra *holding*, a Maxinvest, de propriedade da Divax e de Suzana, que atua nas áreas de “compra e venda de imóveis próprios” e “aluguel de imóveis próprios”.

As relações familiares, entretanto, mostram conexão com outras empresas do setor imobiliário, principalmente na família Ryff Moreira, da esposa de Arles. Cláudio Parreira Ryff Moreira, que foi secretário estadual do Desenvolvimento Econômico e Social durante o governo Collares (PDT)²⁸, possui algumas empresas que atuam na construção civil. Uma ação trabalhista em 1998 mostra a relação de Arles com uma delas, a Home Engenharia Ltda. Segundo a decisão do TRT²⁹, havia “verdadeira fraude à lei, na medida em que se evidenciam malabarismos nas alterações dos contratos sociais a fim de resguardar o patrimônio de Cláudio Parreira Ryff Moreira”. Uma das alterações citadas foi a cessão das cotas da empresa para Arles Cruz de Oliveira, mostrando que a conexão entre os dois não é apenas familiar. O mesmo processo também cita outra empresa de Cláudio, a incorporadora Portonovo, especializada em obras públicas. O *Diário Oficial de Porto Alegre* mostra diversos contratos da prefeitura com essa empresa, que foi responsável, entre outras obras, pela reforma do HPS, o que pode indicar um interesse da família nas eleições municipais.

O vínculo familiar com a construção civil também se dá através das filhas de Arles e Suzana. Uma delas, Camila, é casada com Leandro Melnick que, além de dono da Melnick, é sócio, junto com a esposa, da consultoria Ravima, especializada em

²⁸ Em 1994 Cláudio tentou ser candidato a governador, mas, segundo a *Folha de São Paulo*, encontrou resistência em alguns setores do partido, que o consideravam neoliberal (PDT..., 1994).

²⁹ Processo TRT nº 0048800-97.1998.5.04.0291.

investimentos imobiliários. A outra filha, Fernanda, é casada com Diogo Horn, fundador do grupo ImóvelClass, que possui um portal, uma revista e um programa de TV na Band-RS sobre o mercado imobiliário, além de ser responsável pela realização do Salão do Imóvel do RS.

UMA Incorporadora – Três integrantes da família Ulrich, dona da UMA Incorporadora, fizeram doações: Antônio Mary Ulrich (R\$ 15.000), Newton Fabrício Ulrich (R\$ 7.500) e Fernando Loureiro Ulrich (R\$ 9.500). Este último também é economista-chefe da XDEX, plataforma especializada em criptomoedas criada por sócios da XP Investimentos. A UMA possui vários empreendimentos residenciais em Porto Alegre, principalmente no bairro Moinhos de Vento, o mais caro da cidade.

Kopstein – A Kopstein Incorporadora surgiu em Pelotas e atualmente opera principalmente em Porto Alegre e São Paulo. Pedro Kopstein, dono dessa e de outras empresas do setor imobiliário, fez a doação de R\$ 20 mil a Melo. Um dos últimos lançamentos da empresa é um prédio de frente para o Grêmio Náutico União, no bairro Petrópolis, com apartamentos de mais de 600 m² e jardins planejados pela artista plástica Sandra Ling, esposa do já citado William Ling.

Grupo Santa Fé – Paulo Cezar Maciel da Silva, dono do Grupo Santa Fé, de Santa Catarina, doou R\$ 18.936,00 para a campanha. Segundo a revista *Líder Capital*,

a trajetória do grupo teve início em 1972, com a construtora Empresa Nacional de Engenharia (ENE). Em 1983, comprou uma concessionária Chevrolet de Araranguá. Dois anos mais tarde, em 1985, o Grupo Santa Fé chega a Florianópolis com a abertura de novas concessionárias. Na década de 1990, constrói hotéis em Ingleses e Canasvieiras, ainda mantidos pelo grupo. A construtora do grupo sempre foi a responsável

pela execução dos novos projetos, como os hotéis e o shopping. A empresa também construiu edifícios residenciais em Florianópolis (SUCESSO..., 2010, p. 12).

É proprietário do Shopping Iguatemi de Florianópolis, em associação com os Jereissati. No Rio Grande do Sul, o empresário possui uma concessionária de veículos, em Torres, e uma filial da sua construtora Engec, em Porto Alegre.

ABF – Celina Theresinha Laranja da Fonseca, dona da ABF Empreendimentos Imobiliários, doou R\$ 15 mil para a campanha de Melo. A empresa operou por muitos anos nos bastidores, em parceria com outras incorporadoras. Nos últimos anos, passou a trabalhar com marca própria em projetos residenciais de “arquitetura autoral”. A ABF se apresenta como “entusiasta da inovação urbana” e atua no mercado de imóveis de luxo. Possui escritório em Porto Alegre e em Barcelona (Espanha).

Empresários oriundos de outros setores, mas que também possuem empresas de investimentos imobiliários

Alibem – A Alibem Alimentos S.A. (dona das marcas Alibem, produtora de carne suína, e Agra, de carne bovina) foi a segunda empresa que mais doou para o Melo. Os cinco sócios da empresa (Maximiliano Chang Lee, Eduardo Shen Pacheco da Silva, Jose Roberto Fraga Goulart, Lee Shing Wen e Michele Shen Lee) deram, cada um, R\$ 36 mil, totalizando R\$ 180 mil. A Alibem é a segunda maior produtora de carne suína do RS e a quinta do Brasil e exporta para mais de 40 países. Além disso, os sócios da Alibem atuam fortemente no mercado imobiliário, possuindo pelo menos cinco empresas cadastradas nas CNAEs “aluguel de imóveis próprios” ou “compra e venda de imóveis próprios”.

Oleplan – Greice Merlin Boff, empresária de moda, foi uma das maiores doadoras de Melo, com R\$ 50 mil. Sua família é proprietária do grupo Oleoplan/Palmaplan, que produz óleo de soja. Nos últimos 15 anos, o grupo passou a investir em biocombustíveis, óleo de palma (em Roraima) e energia eólica. A família também possui diversos investimentos imobiliários. Greice, junto com outros familiares, é sócia de empresas como a Plano Investimento Imobiliário Ltda. (compra e venda de imóveis próprios), com um capital social de R\$ 60 milhões, e a Toscana Administração e Locações Ltda. (aluguel de imóveis próprios).

Família Fração – Os Fração eram donos da Expresso Mercúrio, maior transportadora de cargas do Brasil. Em 2007, a empresa foi vendida para a holandesa TNT. Hermenegildo Fração, falecido em 2021, era o principal responsável pelos negócios da família e também foi dirigente de algumas entidades patronais do setor de transporte. Ele doou R\$ 20 mil para a campanha de Melo. Além dele, outras seis pessoas da família Fração fizeram doações³⁰: Ademir Antonio Fração, Luiz Orlando Fração e Paulo Cesar Fração doaram, cada um, R\$ 5 mil. Já Alcir Antonio Fração, Adir Luiz Fração e Gilberto Antonio Fração doaram, cada um, R\$ 3 mil, totalizando uma contribuição de R\$ 44.000,00. Depois de vender a Expresso Mercúrio, a família continua atuando em diferentes áreas, incluindo o setor imobiliário. Uma das empresas em atividade é a Centers Empreendimentos Ltda., com um capital social de R\$ 130 milhões, que tem como atividade principal “aluguel de imóveis próprios”.

³⁰ Apesar dos valores estarem abaixo do limite estabelecido para inclusão nessa pesquisa, de R\$ 15 mil, esses doadores foram incluídos porque a soma de todas as doações da família representa um montante significativo.

Outros doadores

Kley Hertz – Três integrantes da família Leite Hertz doaram à campanha de Melo: Geraldo Leite Hertz, Arthur Leite Hertz e Isabel Leite Hertz, totalizando R\$ 48.500,00. Eles são donos da Kley Hertz, uma das maiores farmacêuticas do Brasil, que possui uma fábrica no Quarto Distrito. Em 2019, a prefeitura autorizou uma obra de R\$ 25 milhões na Kley Hertz, dentro de um projeto mais longo, de R\$ 100 milhões, que pretende ampliar a área da fábrica de 12 mil m² para 28 mil m² (MENDONÇA; MÜLLER, 2019). A Kley Hertz foi uma das empresas fundadoras do Instituto Caldeira, projeto do setor de inovação tecnológica vinculado ao Pacto Alegre, congregando prefeitura, instituições e empresas do Quarto Distrito.

Egali – Guilherme Alves Reischl doou R\$ 18 mil. Ele é dono do Victoria Education Group, uma *holding* que controla diversas empresas que atuam no setor de educação e intercâmbio estudantil, sendo a maior delas a Egali Intercâmbio. Segundo o *site* do grupo, ele “também atua no mercado de licitações e garante que jovens provenientes da Rede Pública de Ensino participem dos melhores programas de intercâmbios” (VICTORIA EDUCATION GROUP, 2022). Guilherme Reischl também faz parte do conselho diretor da Junior Achievement, programa que difunde a ideologia do empreendedorismo em escolas públicas e privadas, e criou o projeto “Caçapavanos no Mundo”, parceria da Egali com a Prefeitura de Caçapava do Sul (RS) para estimular a “meritocracia” nas escolas públicas da cidade. Em 2016 e 2018, Guilherme Reischl já havia feito doações para as campanhas de Ricardo Santos Gomes (nos valores de R\$ 8,5 mil e R\$ 30 mil, respectivamente), que em 2020 foi candidato a vice-prefeito na chapa de Melo.

Odacir Klein – Antigo dirigente do MDB, partido de Melo, já ocupou diversos cargos públicos, como ministro dos Transportes,

capítulo 4 | Para quem se governa em Porto Alegre?*Uma análise do financiamento de campanha nas eleições municipais de 2020*

deputado federal, secretário da Agricultura e presidente do Banrisul. Ele doou R\$ 15 mil para a campanha de Melo em 2020.

<u>Construtoras, incorporadoras e shoppings</u>	610.936,00	<u>Outros negócios imobiliários</u>	274.000,00
Cyrela Goldshtein	200.000,00	Alibem	180.000,00
Iguatemi	100.000,00	Oleoplan	50.000,00
Melnick	70.000,00	Família Fração	44.000,00
Multiplan	55.000,00	<u>Patronos do neoliberalismo no RS</u>	181.064,00
CFL Incorporadora	50.000,00	Gerdau Johannpeter	100.000,00
Arlés Cruz de Oliveira	50.000,00	Ling	41.064,00
UMA Incorporadora	32.000,00	Ioschpe	40.000,00
Kopstein	20.000,00	<u>Outros doadores</u>	81.500,00
Grupo Santa Fé	18.936,00	Kley Hertz	48.500,00
ABF Empreendimentos Imobiliários	15.000,00	Egali	18.000,00
		Odacir Klein	15.000,00

Tabela 4 - Resumo dos principais doadores de campanha de Sebastião Melo em 2020, agrupados por empresa e/ou família e por categoria.

Considerações finais

O tema do financiamento eleitoral é de fundamental importância para avaliar não somente os processos de escolha dos representantes nas democracias, mas também o ciclo da tomada de decisões das políticas públicas. Apesar das mudanças positivas ocorridas em 2015, no Brasil, e da garantia de recursos públicos para as campanhas eleitorais é possível perceber a permanência de doações privadas por meio de pessoas ligadas ao mundo empresarial. Esse foi o caso da coligação vitoriosa representada pela chapa Sebastião Melo/Ricardo Gomes em Porto Alegre nas eleições de 2020. Melo teve 41% dos seus recursos vindos de doações privadas, enquanto a média dos candidatos não chegou a 15%.

O setor econômico mais presente no financiamento da campanha continua sendo a construção civil, que já liderava na época em que eram permitidas as doações por pessoas

jurídicas. E, dentro desse setor, se destacam as incorporadoras responsáveis por empreendimentos residenciais de alto padrão. Essas empresas atuavam principalmente nos bairros mais ricos da cidade, onde já não há mais muitos terrenos disponíveis para novos lançamentos. São as principais beneficiadas, portanto, das mudanças na legislação urbanística realizadas por Melo, principalmente no Centro Histórico e do Quarto Distrito, além do projeto já anunciado para os arredores da Av. Ipiranga. Essas são justamente as áreas disponíveis mais próximas dos bairros de alta renda e a mudança na legislação permitirá a expansão dos negócios dessas empresas.

Apareceram ainda doadores oriundos de outros setores, mas que também fazem investimentos em imóveis, mostrando que o mercado imobiliário está atraindo capital excedente de outras áreas. O destaque aqui são as famílias que iniciaram seus negócios na agroindústria, como o frigorífico Alibem e as produtoras de óleo de soja Olvebra e Oleoplan.

A grande presença de empresários que mantêm interesses objetivos ou ideológicos com o modelo de desenvolvimento urbano na cidade e no país ajuda a compreender os meandros da conformação da coalizão empreendedorista e de *city marketing* que hegemoniza com força e de modo acelerado – pela reunião de elites políticas, empresariais e midiáticas – o modelo de desenvolvimento urbano típico da transformação da cidade em máquina de crescimento pró-mercado.

Referências

AMARAL, Marina. A nova roupa da direita. **Pública**, 23 junho 2015. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002011606/https://apublica.org/2015/06/a-nova-roupa-da-direita/>. Acesso em: 20 maio 2022.

CASIMIRO, Flávio Henrique Calheiros. **A nova direita no Brasil**: aparelhos de ação político-ideológica e a atualização das estratégias de dominação

capítulo 4 | Para quem se governa em Porto Alegre?

Uma análise do financiamento de campanha nas eleições municipais de 2020

burguesa (1980-2014). Tese (Doutorado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, 2016. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002011654/https://app.uff.br/riuff/handle/1/13910>. Acesso em: 12 maio 2022.

CASIMIRO, Flávio Henrique Calheiros. As classes dominantes e a nova direita no Brasil contemporâneo. *In*: GALLEGO, Esther Solano (org.). **O ódio como política**: a reinvenção das direitas no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.

CUNHA, Joana. Empresário bolsonarista diz que precisamos de mais desigualdade. **Folha de São Paulo**, 19 julho 2022. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002012032/https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painelsa/2022/07/empresario-bolsonarista-diz-que-precisamos-de-mais-desigualdade.shtml>. Acesso em: 6 setembro 2022.

ESBER, Eugênio. A despedida do chinês visionário que mudou o Brasil. **Revista Amanhã**. 20 março 2020. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002012143/https://amanha.com.br/categoria/memoria/a-despedida-do-chines-visionario-que-mudou-o-brasil>. Acesso em: 16 setembro 2022.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital imperialismo**: teoria e história. 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

GROS, Denise Barbosa. A atuação do empresariado industrial gaúcho nos anos 80. *In*: FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **A economia gaúcha e os anos 80**: uma trajetória regional no contexto da crise brasileira. Tomo II: Aspectos setoriais do desenvolvimento do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: FEE, 1990, p. 382-400. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002012305/http://cdn.fee.tche.br/publicacoes/digitalizacao/economia-gaucha-anos-80-tomo-2.pdf> Acesso em: 31 janeiro 2022.

HARVEY, David. Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. *In*: HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

LAHORGUE, Mario Leal; SOARES, Paulo Roberto Rodrigues; CAMPOS, Heleniza Ávila. Porto Alegre como máquina de crescimento: a produção habitacional recente da metrópole. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 25, n. 54, p. 739-763, maio/agosto 2022. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002012436/https://www.scielo.br/j/cm/a/qYMPVcQLZKt8MNMkjwhFBYj/?lang=pt>. Acesso em: 12 maio 2022.

LIMA, João Gabriel de. As direitas em choque: o efeito retardado da bomba Bolsonaro sobre as tribos liberais. **Revista Piauí**, ed. 169, out. 2020. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/as-direitas-em-choque/>. Acesso em: 14 julho 2022.

capítulo 4 | Para quem se governa em Porto Alegre?*Uma análise do financiamento de campanha nas eleições municipais de 2020*

MELO, Erick Omena de. Financeirização, governança urbana e poder empresarial nas cidades brasileiras. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 23, n. 50, p. 41-66, jan./abril 2021. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002012700/https://www.scielo.br/j/cm/a/JRQ99q3j4dKm7ZVYGcVvzyg/?lang=pt>. Acesso em: 17 maio 2022.

MENDONÇA, Lisandra; MÜLLER, Andreas. Marchezan entrega aprovação de projeto para investimento de R\$ 25 milhões no 4º Distrito. **Prefeitura Municipal de Porto Alegre**. 1º abril 2019. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002012815/https://prefeitura.poa.br/gp/noticias/marchezan-entrega-aprovacao-de-projeto-para-investimento-de-r-25-milhoes-no-4o-distrito>. Acesso em: 16 setembro 2022.

OLIVEIRA, Nelson. Veto de Bolsonaro mantém expectativa sobre valor do fundo eleitoral. **Agência Senado**, 21 agosto 2021. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002012929/https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/08/valor-do-fundo-eleitoral-gera-debate-sobre-financiamento-de-campanhas>. Acesso em: 16 agosto 2022.

PDT AINDA NÃO ESCOLHEU NOME. **Folha de São Paulo**, 7 março 1994. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002013147/https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/3/07/brasil/10.html>. Acesso em: 16 setembro 2022.

RAMOS, Mariana Franco. Avalista de Bia Kicis na CCJ financiou Salles e foi multado por danificar florestas. **De olho nos ruralistas – Observatório do agronegócio no Brasil**, 26 março 2021. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2021/03/26/avalista-de-bia-kicis-na-ccj-financiou-salles-e-foi-multado-por-danificar-florestas>. Acesso em: 13 julho 2022.

ROCHA, Camila. “Menos Marx, mais Mises”: uma gênese da nova direita brasileira (2006-2018). Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-19092019-174426/pt-br.php>. Acesso em: 12 maio 2022.

SFREDO, Marta. Como um empresário gaúcho apresentou Bolsonaro a Paulo Guedes. **Zero Hora**, 13 novembro 2018. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002013537/https://gauchazh.clicrbs.com.br/colonistas/marta-sfredo/noticia/2018/11/como-um-empresario-gaучo-apresentou-bolsonaro-a-paulo-guedes-cjogdpq2700l201msmh049wj.html>. Acesso em: 27 maio 2022.

SUCESSO generalizado: Paulo Cezar Maciel da Silva mostra resultados de 2010 e planos do Grupo Santa Fé para 2011. **Revista Líder Capital**,

capítulo 4 | Para quem se governa em Porto Alegre?

Uma análise do financiamento de campanha nas eleições municipais de 2020

ano 3, n. 33, nov. 2010, p. 12-14. Disponível em: https://web.archive.org/web/20221002013635/https://www.acif.org.br/wp-content/uploads/revistas/Lider_33.pdf. Acesso em: 29 setembro 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação direta de inconstitucionalidade 6.650**. Inteiro teor do Acórdão. 17 setembro 2015. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002013748/https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>. Acesso em: 15 setembro 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Contas partidárias**. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002003000/https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/contas-partidarias>. Acesso em: 15 setembro 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Portal de Dados Abertos do TSE: Prestação de contas eleitorais**. Disponível em: <https://dadosabertos.tse.jus.br/group/prestacao-de-contas-eleitorais>. Acesso em: 29 abril 2022.

CAPÍTULO 5

**O retrocesso da participação
e a contrarreforma urbana**

LUCIANO FEDOZZI

“Não será ninguém mais do que a elite da comunicação, a elite empresarial e a elite política que farão as reformas tão necessárias. Delegar isso ao ‘Seu João’ e à ‘Dona Maria’ é irresponsabilidade”.
(Nelson Marchezan Jr., prefeito de Porto Alegre, 30/11/2017)³¹

“Pra que prefeito se é para delegar as decisões para os conselhos?”
(Sebastião Melo, prefeito de Porto Alegre, 2022)³²

Introdução

É amplamente reconhecido que a cidade de Porto Alegre figura como uma das maiores referências internacionais de participação social na gestão pública, tendo constituído a partir de meados da década de 1980, no bojo da redemocratização do país, um processo político marcado pela entrada em cena de atores populares e diversos setores demandantes de inclusão sociourbana e de participação nas decisões locais. Nos 30 anos seguintes, apesar de percalços e limites³³, a metrópole gaúcha foi palco de avanços democratizantes, constituindo uma trajetória marcada por novas relações entre a administração local do Estado e grande parcela de atores da sociedade civil. Nessa trajetória *democratizante* foram construídas novas instituições da democracia participativa que alargaram a prática das políticas públicas e foram além do modelo elitista da democracia porque oportunizaram a

³¹ Manifestação do prefeito por ocasião da entrega do 34º Troféu Carrinho Agas. Disponível em: https://web.archive.org/web/20221002014133/https://sul21.com.br/cidadesz_areazero/2017/12/o-joao-e-maria-tem-que-participar-sim-conselheiros-municipais-rejeitam-projeto-de-marchezan/. Acesso em: 10 dezembro 2017.

³² Entrevista ao *site* Matinal em 22/03/2022.

³³ A avaliação das perdas e da trajetória descendente da participação em Porto Alegre, a partir da derrota do PT nas eleições de 2004, não significa em absoluto que no período anterior inexistiam limitações, contradições e impasses para o desenvolvimento da democracia participativa na cidade. Ver a respeito em Fedozzi, 2002.

inclusão política e social de setores representativos das classes e camadas populares na gestão pública da cidade.

Todavia, esse modelo contra-hegemônico à democracia elitista – devido ao método participativo e aos conteúdos inclusivos das políticas públicas – vem sendo desconstruído desde meados dos anos 2000, quando forças liberais retomam a direção da cidade. Após um período caracterizado pela governança social-liberal (2005-2016), sobreveio o domínio de uma coalizão neoliberal-conservadora, que assume de forma clara o controle da gestão municipal e a direção do modelo de desenvolvimento urbano, desencadeando um ciclo de retrocessos na democracia participativa da cidade. À dinâmica democratizante inaugurada no final dos anos 1980 se sobrepôs outra de sentido contrário, de caráter desdemocratizante, processo que é homólogo ao fenômeno mundial de erosão das democracias e que também se apresentou no Brasil desde o golpe de 2016³⁴. Essa trajetória *desdemocratizante*, para utilizarmos a abordagem de Tilly (2013) sobre as democracias, se apresenta nas três dimensões da gestão democrática da cidade: o orçamento público, as políticas setoriais e o planejamento urbano e ambiental. Por isso, trata-se de um processo que adquire o sentido de uma contrarreforma urbana, que vai de encontro às políticas inclusivas e participativas.

³⁴ Segundo a literatura sobre as crises atuais da democracia, ao invés de golpes clássicos (que continuam a existir), o fenômeno autoritário contemporâneo é marcado por processos que minam as condições e as regras do regime democrático, ensejando uma dinâmica desdemocratizante por vezes não percebida como tal pelos cidadãos. Em geral, essas condições identificam a ascensão do populismo de direita. Isso salta aos olhos no Brasil desde o golpe de 2016 e intensificado por Bolsonaro. Sobre as crises da democracia ver MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia*. Cia. das Letras, 2019; PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Zahar, 2020. Para uma crítica sobre o papel do neoliberalismo na ascensão antidemocrática ver BROWN, Wendi. *Nas ruínas do neoliberalismo*. Politeia, 2019.

A hipótese do presente estudo é a de que os ajustes que vêm sendo implementados no regime democrático de Porto Alegre, suprimindo, limitando ou controlando a participação, correspondem à virada ultraliberal que domina o contexto político e econômico local. Essa virada busca construir um regime urbano de tipo empreendedorista e de *city marketing* (HARVEY, 1996)³⁵ sob a direção das elites políticas conservadoras em aliança com os setores do mercado imobiliário e da mídia empresarial hegemônica. Essa coalizão política-empresarial-midiática uniu-se em torno do modelo de desenvolvimento urbano neoliberal. Todavia, a implementação desse projeto pró-mercado é contraditória com o regime participativo da cidade, já que este foi construído sob as demandas populares por infraestrutura e serviços e para possibilitar o diálogo com as comunidades de políticas públicas setoriais (*policy community*). Diante dessa contradição, a implementação do projeto neoliberal adquire caráter autoritário, buscando retroceder ao regime político anterior a 1988, quando a democracia participativa ainda não se encontrava institucionalizada no país e em Porto Alegre. Todavia, a *desdemocratização institucional* lança mão do clientelismo como forma política de interação com setores das periferias, já que esse tipo de relação não requer compromisso do estado com projetos universalistas de desenvolvimento e tampouco com projetos redistributivos. Esse novo contexto de retrocessos é facilitado e ao mesmo tempo faz parte da onda autoritária que tomou conta

³⁵ O modelo do “empreendedorismo urbano” e de *citymarketing* designa, grosso modo, uma situação onde o mercado produz a cidade e esta é produzida na perspectiva da atração de recursos e de pessoas para o objetivo do crescimento econômico em benefício das elites que direcionam e dominam o desenvolvimento local. Nessa situação, os mecanismos e as funções do planejamento urbano se tornam obsoletos. Esse modelo está ligado ao advento do neoliberalismo e do gerencialismo na gestão do Estado. Ver a respeito ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

do país a partir do golpe de 2016 e que foi aprofundada por Bolsonaro.

Buscando avaliar a trajetória descendente da participação social em Porto Alegre, o presente capítulo é composto, além desta Introdução, de três partes, cada uma delas dedicada às principais mudanças que indicam o retrocesso nos três setores que constituem os pilares do ciclo democratizante: o orçamento público, as políticas setoriais e o planejamento urbano. Após abordar as perdas que vêm ocorrendo na rede participativa são realizadas as Considerações finais sintetizando as causas e os significados desse retrocesso na cidade.

O retrocesso da democracia em Porto Alegre

A ampliação da democracia em Porto Alegre se deu pela criação gradativa de novas instituições participativas e mecanismos de engajamento da cidadania ao lado das instituições tradicionais de representação político-partidária. Com isso, ocorreu a pluralização da representação de interesses da sociedade e a inclusão de atores da sociedade civil das periferias que se encontravam sub-representados até então. Ao articular representação política e participação social (democracia representativa e democracia participativa), a construção do sistema político em Porto Alegre, desde o final dos anos 1980, adquiriu caráter democratizante nos termos propostos por Tilly (2013), alterando de forma positiva o regime político local em “ampliação democrática, igualdade entre grupos de interesses, proteção da liberdade de agir e caráter mutuamente vinculante das decisões adotadas”.

Segundo diversas pesquisas sobre a trajetória porto-alegrense (ABERS, 1998; FEDOZZI, 1997, 2000; NÚÑEZ, 2010; BAIERLE, 1992; MARQUETTI, 2003), desde 1985 Porto Alegre realizou avanços que “democratizaram a democracia” no sentido

empregado por Boaventura Santos, de ampliação das formas e de aprofundamento dos conteúdos da democracia (SANTOS, 2002). O processo democratizante ocorreu por meio da criação de Instituições Participativas, como o Orçamento Participativo (OP), os Conselhos Municipais de Políticas Públicas e de Direitos e a participação no sistema de planejamento urbano, com o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA) e cinco Congressos da Cidade, além de outros fóruns participativos. Todavia, desde meados da primeira década dos anos 2000 estabeleceu-se uma dinâmica marcada por retrocessos nas três dimensões acima citadas e que constituem a arquitetura inovadora da democracia participativa de Porto Alegre: o OP, os Conselhos Municipais e o sistema de planejamento centrado no CMDUA.

Vejamos a seguir, resumidamente, elementos que demonstram esses retrocessos em cada uma das três modalidades constituintes da democracia participativa da cidade.

A desconstrução do Orçamento Participativo

No caso do OP, referência maior da participação, a desconstrução do modelo se deu por um conjunto de mudanças que afetaram o seu modo de funcionamento e seus objetivos maiores. Eles podem ser indicados, de forma resumida, pelas seguintes alterações³⁶: crescente inefetividade das decisões aprovadas pelas comunidades, gerando grande acúmulo de demandas não executadas pela Administração Municipal; crescente descompromisso da Prefeitura com a sustentabilidade da participação (em termos operativos, administrativos,

³⁶ As mudanças referidas podem ser encontradas nos estudos: Baierle, 2009; Abers *et al.*, 2018; Renno e Souza, 2012; Núñez, 2010; Fedozzi, 2015; Fedozzi e Martins, 2015; Fontoura, 2019; Siqueira, 2021; Muller, 2022.

financeiros e políticos); forte diminuição de recursos destinados ao atendimento das demandas comunitárias; criação de programa participativo paralelo ao OP enfraquecendo-o como sistema de cogestão (Governança Solidária); fim do modelo redistributivo adotado para a distribuição dos recursos entre as regiões da cidade (baseado em critérios objetivos, transparentes e mensuráveis de carência dos territórios); aumento da intransparência governamental quanto aos critérios de alocação dos recursos e da escolha de projetos e programas na cidade; diminuição dos mecanismos de prestação de contas do governo municipal à cidadania das regiões, com prejuízo do controle social e da *accountability* na relação estado/sociedade; mudanças nas regras do jogo da participação favorecendo a instrumentalização partidária, a perpetuação política de representantes no Conselho do OP e a captura de lideranças comunitárias; retorno de práticas clientelistas por dentro da própria dinâmica participativa do OP rompendo com os objetivos democráticos fundantes do mesmo.

Essas mudanças foram operadas de forma concomitante ao retorno do peso exercido pela Câmara de Vereadores na balança municipal do poder, instância que recuperou o papel tradicional de intermediação de recursos orçamentários e de influência privilegiada junto ao Executivo para a decisão de obras e projetos³⁷. O retorno às práticas clientelistas já havia sido introduzido no período anterior às gestões neoliberais do PSDB e MDB³⁸, principalmente quando o PTB – nas gestões de Fogaça (PPS/MDB) e de Fortunatti (PDT) – passou a ocupar cargos nas relações com as comunidades, a exemplo da Coordenação do OP.

³⁷ Sobre a relação entre a Câmara de Vereadores e o OP em Porto Alegre ver o excelente estudo de DIAS (2002).

³⁸ Referimo-nos às gestões de Nelson Marchezan Jr. (2016-2020) e de Sebastião Melo (2019-2022).

Práticas tradicionais de clientelismo foram reintroduzidas no próprio OP, e chegaram a provocar a cassação do vereador eleito em 2012 daquele que tinha sido o secretário municipal de Obras, na gestão de Fortunatti, Cassio Trogildo (PTB)³⁹. Nesse episódio de troca de votos por obras, no qual participou um conselheiro do OP e responsáveis pelo OP na prefeitura, o MP constatou a falsificação de atas das decisões comunitárias sobre pavimentação de vias para justificar o abuso. Apesar dessas práticas e da cassação, Trogildo assumiu o cargo de secretário de Governança Local e Coordenação Política na atual gestão de Melo (MDB), justamente a secretaria responsável pela participação comunitária, como o OP⁴⁰. Também, quando vereador, ele foi autor da proposta que aprovou o Orçamento Impositivo na Câmara de Vereadores, em 2019⁴¹. O espírito do clientelismo foi reafirmado com a aprovação dessa distorção das emendas individuais, copiando decisão do Congresso Nacional.

Esse novo contexto de recuperação do poder de barganha da Câmara de Vereadores vem avançando também por meio da mudança das regras de funcionamento do OP, a exemplo da

³⁹ “Smov era máquina de votos”, afirma promotor do caso Trogildo, 14 de dezembro de 2012. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002021955/https://sul21.com.br/noticiasultimas-noticiaspolitica/2012/12/a-smov-era-uma-maquina-de-votos-afirma-promotor-do-caso-trogildo/>. Acesso em: 28 setembro 2022.

⁴⁰ Recursos na Justiça Eleitoral permitiram a Trogildo ser reeleito e continuar o mandato após 2016, sendo impedido de concorrer em 2020. “Justiça eleitoral determina cassação do mandato do vereador Cássio Trogildo. Juiz sustenta que Trogildo está inelegível até 2020 e que isso inclui o atual mandato”, 27 de maio de 2019. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002022043/https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2019/05/justica-eleitoral-determina-cassacao-do-mandato-do-vereador-cassio-trogildo-cjw6uzri5004o-01qtkmkpzjeq.html>.

⁴¹ “As emendas de vereadores à LOA serão aprovadas no limite de 0,65% da receita corrente líquida do projeto encaminhado pelo Executivo, devendo a metade desse percentual ser destinada a ações de serviços públicos de saúde”, estipula o projeto (05/08/2019).

recente aprovação do Orçamento Participativo Eletrônico, que ocorreu à revelia da discussão com os conselheiros do OP. Mais do que a intenção propalada de “ampliar o número de participantes”, a aprovação – contrária à opinião majoritária dos conselheiros – demonstra a reconfiguração da balança de poder na cidade, com o Executivo operando de modo a facilitar as demandas particularistas do Legislativo. Essa reconfiguração das relações de poder tornou-se possível porque ambas as casas da representação política são dominadas por forças conservadoras que repelem a participação popular na decisão sobre os recursos públicos, uma vez que isso pode significar uma mudança estrutural no exercício do poder. A aprovação do OP Digital, caso seja adotado sem a inclusão dos atores do OP, pode significar também a tentativa de prosseguir com a descaracterização do modelo consagrado do OP pela diluição da presença dos segmentos mais populares e mais organizados por demandas.

Assim, a arquitetura exitosa de funcionamento do OP – as regras de participação e os critérios de distribuição dos recursos – se encontra desfigurada e sem poder de decisão. As mudanças indicam que o OP migrou de um *status* político central no modo de governar para uma posição periférica e reduzida a procedimentos ritualizados. As transformações operadas, de caráter desdemocratizantes, transformaram a natureza contra-hegemônica dessa instituição participativa, que havia permitido incluir as camadas sociais periféricas no desenvolvimento sociourbano. Todavia, embora em estado agonizante, o OP ainda não foi encerrado formalmente. Provavelmente porque essa decisão implicará em alto custo político de repercussão nacional e internacional, uma vez que o caso de Porto Alegre ganhou projeção e angariou apoio inclusive de organismos internacionais de financiamento, como o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Por isso, a estratégia conservadora é de enfraquecimento e não de encerramento. Além disso, a memória das comunidades da periferia e das organizações sociais de Porto Alegre ainda é muito grande sobre o significado e as oportunidades abertas pelo OP, fazendo com que o “encerramento” formal do mesmo acarrete consequências negativas na competição eleitoral, cálculo que dificulta o seu abandono total pelas forças conservadoras. Também é preciso considerar que o OP, mesmo descaracterizado e esvaziado de poder, ainda possibilita alguma interlocução “controlada” da Administração Municipal junto às comunidades. Não há dúvidas, entretanto, que o OP vive seu momento de declínio e talvez de ocaso, tanto em Porto Alegre como no Brasil, o que é paradoxal com a sua expansão mundial, como mostra o Atlas Mundial do OP⁴².

Os ataques aos Conselhos de Políticas e de Direitos

Já os Conselhos Municipais de Políticas Públicas e de Direitos, após gradativa ampliação do seu número, na década de 1990, chegando aos 29 nos anos 2000, passaram a ter sua legitimidade democrática questionada pelo representante do projeto neoliberal, a partir da gestão Marchezan (PSDB, 2018-2020) e agora reafirmada pelo governo Melo (MDB, 2021-2024), que vem acelerando a implementação do ultraliberalismo. Os conselhos passaram a ser alvo de tentativas de restrição de suas atribuições e de seu poder de controle social advindos de

⁴² Segundo levantamento do Atlas Mundial do OP (2020-2021), os OPs vêm crescendo de forma exponencial e estariam somando cerca de 7.976 municípios em todos os cinco continentes. São casos muito variados quanto ao funcionamento, objetivos e impactos. Ver DIAS, Nelson; ENRÍQUEZ, Sahsil; CARDITA, Rafaela; JÚLIO, Simone; SERRANO, Tatiane (Org.) *Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos 2020-2021*. Epopeia e Oficina, Portugal, 2021. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002022255/https://www.oficina.org.pt/atlas-mundial-orcamentos-participativos-2020.html>. Acesso em: 1º outubro 2022.

legislação local e da própria Lei Orgânica Municipal (LOM), que é a Constituição da cidade desde 1990. A ofensiva contra os conselhos foi evidenciada em projetos de lei do Executivo a partir de 2017. Sem dialogar previamente com os conselhos e os diversos atores da sociedade civil que deles fazem parte, foram enviados ao Legislativo Municipal dois projetos: um que tratou da retirada do poder deliberativo dessas instâncias por meio de emenda à Lei Orgânica Municipal; e o outro propondo a extinção e o remanejamento de alguns fundos de recursos ligados às políticas setoriais e aos conselhos, com o objetivo de revertê-los para o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal. Este último projeto buscou centralizar na caixa da PMPA os recursos dos fundos que servem a projetos deliberados com a participação social. Já o Projeto de Lei nº 009/17 propôs a alteração do *caput* do art. 101 da LOM, que dispõe sobre os Conselhos Municipais, a fim de restringir suas competências e poderes legais por parte da Administração Municipal. Para isso foi proposta uma nova redação a fim de deixar essa definição a critério arbitrário do Poder Executivo.

Já o PL 10/2018 (que voltou no ano seguinte como PL 05/2019) previa a retirada de até 90% dos fundos dos conselhos municipais. Esses projetos de caráter claramente desdemocratizantes desencadearam a resistência dos conselhos da cidade organizados no Fórum Municipal dos Conselhos da Cidade (FMCC). O FMCC mobilizou conselheiros, cidadãos e grupos acadêmicos buscando dialogar com os vereadores sobre os prejuízos à democracia participativa⁴³. O movimento resultou na Frente Parlamen-

⁴³ O Fórum Municipal dos Conselhos da Cidade vem realizando ações para resistir às tentativas de enfraquecer essas instâncias. Ver ZENKER, Mirtha da Rosa *et al.* **Conselhos Municipais de Porto Alegre: histórico e os desafios na gestão democrática da cidade.** Porto Alegre: Editora Rede Unida, 2021. E-book: PDF. E também **Fórum dos Conselhos de Porto Alegre aprova Carta de Compromisso para 2021 – 2023.** Disponível em:

tar de Defesa dos Conselhos no Legislativo Municipal e serviu para abrir o debate por meio de audiências públicas e iniciativas junto ao Ministério Público e a mídia alternativa. Em 2017, o projeto que pretendia reduzir o poder da participação nos conselhos foi retirado pelo Prefeito Marchezan. Todavia, em 2019, a proposta de extinção e remanejamento dos fundos foi aprovada, sendo os recursos centralizados na Secretaria da Fazenda Municipal para cumprir a política de austeridade fiscal da PMPA.

O projeto, uma vez aprovado, permitiu a utilização de até 90% dos recursos dos Fundos Pró-Defesa do Meio Ambiente, dos Direitos Difusos (como o direito do consumidor), o FUMPROARTE (que possibilita editais de produções artísticas), o Fundo Municipal de Iluminação Pública, o Fundo Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural, o Fundo do Conselho Municipal sobre Drogas, o Fundo Municipal da Cultura, o Fundo Municipal de Desenvolvimento Desportivo, o Fundo de Reciclagem e dos Catadores, o Fundo de Inovação Tecnológica, o Fundo Municipal de Turismo e o Fundo de apoio à Implantação de Ciclovias. A nova Lei extinguiu ainda dois fundos: o Fundo Municipal de Compras Coletivas (que subsidia a aquisição de produtos de higiene e alimentação para população de baixa renda) e o Fundo Monumenta (recuperação de prédios de importância cultural) (Cf. LEI COMPLEMENTAR Nº 869, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2019 e DECRETO Nº 20.465, DE 3 DE FEVEREIRO DE 2020).

A ofensiva conservadora-antidemocrática contra os conselhos retornou pelas mãos da gestão de Sebastião Melo (MDB), que vem acentuando o projeto ultraliberal e autoritário. Melo tem demonstrado sua intenção de fazer regredir o sistema político da cidade aos patamares anteriores à Constituição de 1988 e à

<https://web.archive.org/web/20221002022457/https://sul21.com.br/noticias/geral/2021/08/forum-dos-conselhos-de-porto-alegre-aprova-carta-de-compromisso-para-2021-2023/>. Acesso em: 1º setembro 2021.

Lei Orgânica elaborada e aprovada em Porto Alegre. Juntamente com o alijamento popular que ocorre com o esvaziamento do OP, ele é claro quanto à intenção de reduzir o papel dos conselhos, entendendo-os como sendo contraditórios com a legitimidade eleitoral⁴⁴. Essa concepção claramente elitista, de uma democracia restrita à representação política, está dirigida principalmente contra conselhos de larga tradição participativa, como nas áreas da saúde e da educação, onde vêm ocorrendo resistências às medidas privatistas adotadas desde Marchezan. Essa ofensiva conseguiu finalmente aprovar o Projeto 026/2021, que removeu o caráter deliberativo e alterou os Conselhos Municipais da Saúde e da Educação, em 15/08/2022.

O planejamento urbano ultraliberal-elitista e a contrarreforma urbana

Após avaliar os retrocessos no OP e nos conselhos cabe ainda destacar que esse mesmo caminho de reversão da gestão

⁴⁴ Conforme entrevista ao *Matinal*: “De acordo com o chefe do Executivo, os órgãos de controle social estariam inviabilizando decisões do governo por ‘ideologia’” – palavra bastante usada por ele na entrevista. “É razoável o Conselho de Saúde ter 84 participantes sendo que 40 não vão? Não dá quórum. Então pra quê prefeito se é pra delegar (decisões) para os Conselhos? Quero que tenham representação, mas que a Prefeitura possa governar”, reclamou Melo, que propôs à Câmara um projeto que remove o caráter deliberativo do Conselho Municipal de Saúde para transformá-lo em um órgão consultivo e também reduz para 42 a quantidade de assentos. A crítica se estende aos mecanismos de controle social na área de educação, que na avaliação do prefeito travam a celeridade de ações da prefeitura. “Temos dinheiro para comprar vagas nas creches privadas e o Conselho tem resistência porque quer que sejam só creches públicas. É mais importante ter criança na creche, ou discutir se ela é pública ou privada?”, questionou. In: “Melo defende redução da participação de conselhos.” *Jornal Matinal*, 23 março, 2022. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002022539/https://www.matinaljornalismo.com.br/matinal/reportagem-matinal/melo-governo-federal-leite-dinheiro-reajuste-tarifa-onibus-porto-alegre/>. Acesso em: 28 setembro 2022.

democrática também ocorre na instância responsável pelo modelo de crescimento urbano e ambiental⁴⁵. Em relação ao planejamento urbano, o contexto de elaboração participativa do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, em 1999⁴⁶ e a consequente democratização do seu conselho (CMDUA) cedeu lugar a uma nova operação da política urbana mais restrita à participação da cidadania e orientada para a flexibilização das normas que regulam o uso e a ocupação do solo urbano.

Devido ao caráter excludente e elitista das políticas urbanas neoliberais, a implementação desse projeto estabeleceu crescentes restrições à participação de atores civis nas decisões sobre o modelo de desenvolvimento socioambiental. Nessa inflexão, que vem sendo acelerada a partir da gestão de Marchezan (PSDB), cresceu a flexibilização das normas urbanísticas e ambientais para os empreendimentos imobiliários. A mudança – em benefício dos setores do capital imobiliário e dos grupos com maior poder de influência no regime urbano da cidade, incluindo-se aí grupos da mídia corporativa – ocorre principalmente por meio dos Projetos Especiais, instrumento adotado na revisão do PDDUA de 2010 e ancorado em previsões do Estatuto da Cidade (2001)⁴⁷. Previstos para serem exceção, eles se tornaram quase regra nas decisões e são utilizados como forma de mudar o regime urbano previsto

⁴⁵ Sobre as conexões entre o OP e o planejamento urbano no contexto de retrocessos democráticos ver a Tese de Doutorado de Lucimar Fátima Siqueira, “Democracia e cidade: da democracia participativa à desdemocratização na experiência de Porto Alegre”. PROPUR/UFRGS, 2019.

⁴⁶ O II Congresso da Cidade, realizado em dezembro de 1995, esteve centrado na discussão da revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA), ocorrida em 1999 e novamente em 2010.

⁴⁷ Sobre a análise dos desequilíbrios causados pelos Projetos Especiais e os setores beneficiados por eles ver VELLEDA, Luciano. O impacto econômico da disputa pela cidade: quem ganha e quem perde? *Jornal Sul 21*. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002022637/https://sul21.com.br/especiais/o-impacto-economico-da-disputa-pela-cidade-quem-ganha-e-quem-perde/>. Acesso em: 25 julho 2021.

no PDDUA de áreas que interessam a novos empreendimentos imobiliários, assim como para burlar regras de sustentabilidade socioambiental. Projetos de grande impacto socioambiental são viabilizados por acordo entre os poderes públicos (Executivo e Legislativo) e os empreendimentos imobiliários, com reduzida oportunidade para o debate público⁴⁸. Além disso, os Projetos Especiais afetam um dos principais mecanismos redistributivos da reforma urbana, que é a “transferência onerosa do direito de construir” (Lei do Solo Criado). Esse dispositivo prevê que recursos da venda de índices construtivos pela prefeitura sejam destinados à Habitação de Interesse Social como contribuição ao direito à moradia⁴⁹. É um instrumento redistributivo da renda importante para a reforma urbana. O quadro de restrição da participação como caminho para o acesso à cidade também é evidenciado pelo esvaziamento do Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação (COMATHAB), criado nos anos 1990 por movimentos de luta pela moradia, técnicos urbanistas e o governo municipal⁵⁰.

A trajetória retrocedente no planejamento urbano também é um fato na questão da revisão obrigatória do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA), programado para ocorrer em 2020 e que foi iniciada em 2019. Apesar da existência de previsão legal sobre a necessidade de ampla informação e discussão, os procedimentos para a participação da sociedade na revisão careceram de transparência, de dados

⁴⁸ Ver os casos dos Projetos da Fazenda do Arado e do Cais Mauá, no presente livro.

⁴⁹ O desvirtuamento da função social do solo criado por nova legislação em Porto Alegre motivou uma Ação Civil Pública da Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística de Porto Alegre, por provocação do Coletivo AtuaPoA – Articulação ATUA POA TODXS NÓS – pelo direito à cidade.

⁵⁰ Ver a esse respeito a tese de Priscila Gualberto de Lima: Instituições participativas e habitação popular: o arranjo institucional participativo vinculado à habitação popular em Porto Alegre (PPGS, UFRGS, 2014).

necessários e de metodologia capaz de dar suporte ao diagnóstico e à avaliação do desenvolvimento urbano da cidade⁵¹. A prefeitura não apresentou uma leitura do planejamento da cidade e dos principais problemas segundo dados e informações que deveriam ser produzidas pelo estado. Essas deficiências decorrem do contínuo enfraquecimento das capacidades necessárias para realizar o monitoramento, o diagnóstico e a implementação do planejamento urbano, devido ao desmonte do setor técnico responsável. A Secretaria de Planejamento Municipal (SPM) foi gradativamente enfraquecida, até a extinção e a transformação na “Secretaria de Urbanismo (SMURB)”, com funções reduzidas na gestão de Marchezan (PSDB). Na gestão atual de Melo (MDB), a reforma administrativa extinguiu a SMURB. Suas atribuições, já limitadas, foram fragmentadas, sendo o corpo técnico distribuído entre a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SMDE) e a Secretaria de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade (SMAMUS). A diminuição da capacidade técnica da PMPA é coerente com a ideia do estado mínimo e com a desregulamentação dos mercados, conforme preconiza o projeto neoliberal.

Retomando a questão da revisão do Plano Diretor, a participação da sociedade civil, que é imperativa segundo o Estatuto da Cidade, vinha ocorrendo em 2020 de forma açodada, com oficinas esvaziadas nas regiões de planejamento e escolha seletiva de entidades para a discussão. Na avaliação de organizações civis e de ativistas urbanos integrantes do Conselho do Plano Diretor (CMDUA), os procedimentos visavam mais o cumprimento formal da legislação sobre os planos do que uma efetiva incorporação da população na discussão sobre o presen-

⁵¹ Cf. Coletivo AtuaPoA em documento dirigido “À Promotoria de Justiça de habitação e defesa da ordem urbanística em Porto Alegre”, p. 11-12. Disponível em: https://atuapoahome.files.wordpress.com/2020/06/documento-atua-poa-para-mp_plano-diretor-pandemia-e-participac3a7c3a3o.pdf. Acesso em: 17 julho 2021.

te e o futuro da cidade⁵². Esse contexto restritivo à participação provocou a reação de coletivos e grupos de ativistas ligados às lutas pela reforma urbana e o direito à cidade. Juntamente com integrantes dos Fóruns Regionais de Planejamento (criados na revisão do PDDUA de 1999), de entidades profissionais, como o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-RS), esses grupos acionaram o Ministério Público que, por sua vez, obrigou a Administração Municipal a paralisar os procedimentos durante a pandemia do coronavírus, diante dos notórios prejuízos ao cumprimento das exigências de plena participação em todas as fases da revisão dos Planos Diretores⁵³. Assim, a revisão foi paralisada e sua conclusão prevista para o ano de 2023⁵⁴. No momento de diminuição da crise sanitária, em junho de 2022, a revisão foi retomada pela prefeitura. Todavia, de forma injustificada, a prefeitura rompeu o acordo que previa a participação da UFRGS na revisão, conforme o termo de referência para cooperação assinado com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/ONU).

Esta atitude de confrontação também se estende à restrição da participação dos cidadãos e entidades para o debate dos projetos de grande impacto junto ao CMDUA, com manobras

⁵² Coletivo a Cidade Que Queremos. Carta Aberta da RGP1 referente ao processo de revisão do Plano Diretor de Porto Alegre. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002023352/https://coletivocidadequequeremos.wordpress.com/2019/10/23/carta-aberta-da-rgp1-referente-ao-processo-de-revisao-do-plano-diretor-de-porto-alegre-rs/>. Acesso em: 5 abril 2020.

⁵³ Cf. Ofício do Coletivo AtuaPoA “À Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística em Porto Alegre”. Disponível em: https://atuapohome.files.wordpress.com/2020/06/documento-atua-poa-para-mp_plano-diretor-pandemia-e-participac3a7c3a3o.pdf. Acesso em: 17 julho 2021.

⁵⁴ Coluna Pensar a Cidade. Bruna Suptitz. Plano Diretor terá mais dois anos de debates em Porto Alegre. Disponível em: https://web.archive.org/web/20221002023516/https://www.jornaldocomercio.com/conteudo/colunas/pensar_a_cidade/2021/02/776944-plano-diretor-tera-mais-dois-anos-de-debates-em-porto-alegre.html. Acesso em: 2 fevereiro 2021.

antidemocráticas para alterar o regimento interno por parte da SMAMUS⁵⁵.

Cabe ainda ressaltar, em relação às capacidades governamentais, o desmonte da estrutura responsável pela política ambiental. À fragilização nas capacidades de controle e à intensa terceirização dos serviços somou-se a decisão de modificar a estrutura administrativa da área ambiental com reformas que foram intensificadas desde Marchezan, conforme já citado. Uma vez frustrada a tentativa desse prefeito de extinguir a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (a primeira secretaria ambiental criada no Brasil, em 1976), a estratégia adotada por Melo foi de subordinar o setor ambiental à lógica orientada para a expansão desenfreada do mercado imobiliário. Para isso, a pasta ambiental perdeu *status* e independência, sendo incorporada à nova Secretaria de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade (SMAMUS)⁵⁶, formada pela junção dos temas urbano e ambiental.

A incorporação do meio ambiente pelo urbanismo⁵⁷ reduziu as margens para possíveis contradições entre esses dois setores e ao mesmo tempo serviu para estabelecer anteparos às pressões diretas sobre o tema ambiental. A junção também facilitou os procedimentos internos da prefeitura necessários à subordinação

⁵⁵ A tentativa de limitar a participação nos procedimentos do CMDUA tem ensejado denúncias junto ao Ministério Público, como no caso da alteração do Regimento Interno que restringiu a possibilidade de manifestação de entidades sociais para apenas uma vez por mês. Segundo ativistas e membros do Conselho, o governo não apresentou proposta de alteração do Regimento Interno, não convocou reunião específica para alterar o regimento e não respeitou o quórum devido para alterar o Regimento Interno (no dia 02.08.2022). Cf. inquérito do MP cadastrado sob o n. 01629.001.062/2021 e divulgado no Coletivo AtuaPoA.

⁵⁶ Reforma administrativa do Projeto de Lei Complementar n.01/2021, que alterou funções, extinguiu outras e promoveu fusões de áreas governamentais, conforme o desejo do Executivo.

⁵⁷ A subordinação do meio ambiente ocorre de maneira prática em que pese a denominação oficial da secretaria sugerir uma proeminência da questão ambiental: Secretaria de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade (SMAMUS).

do meio ambiente ao modelo de crescimento em implantação. Essa subordinação do meio ambiente à supersecretaria do planejamento urbano vem fragilizando a pauta ambiental devido à ampliação das políticas de desregulamentação do mercado, concessões privadas de parques e áreas verdes, facilidades para o licenciamento de construções (autolicensing), terceirizações dos serviços e crescente descontrole para a sustentabilidade socioambiental.

A nova secretaria, fortalecida pela centralização das funções urbanas e ambientais na gestão de Melo, é a única que permaneceu sob a direção do mesmo secretário anterior (de Marchezan), em que pese as duas gestões serem originárias de coalizões partidárias distintas e que disputaram entre si as eleições em 2020⁵⁸. A continuidade do mesmo secretário à frente das políticas urbanas, o que é inusitado nos ciclos eleitorais, sugere alto grau de consenso ideológico e de confiança entre as elites que dentro e fora da Administração Municipal comandam a implementação do projeto pró-mercado e de *city marketing*.

As profundas transformações institucionais na orientação das políticas públicas do meio ambiente encontram resistências de movimentos ambientalistas, organizações sociais e ativistas que historicamente se fazem presente de forma pioneira em Porto Alegre. Esse confronto também se manifesta em razão das críticas sobre o esvaziamento do Conselho do Meio Ambiente como espaço para a discussão das políticas públicas dessa área⁵⁹.

⁵⁸ Nas eleições de 2018, o candidato Marchezan (PSDB) não chegou ao segundo turno. Este foi disputado entre Melo (MDB/DEM), (apoiado pelo bolsonarismo), e Manuela D’Avila (PCdoB/PT), apoiada pelas esquerdas.

⁵⁹ Sobre o desmonte na área ambiental ver a Carta entregue ao governo municipal e ao secretário Germano Bremm. “25 Entidades denunciam desmonte da proteção ambiental em Porto Alegre”. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002023657/https://sul21.com.br/opinioao/2022/03/os-250-anos-de-poa-pertencem-a-populacao-e-nao-aos-governantes-de-plantao-contras-boiadas-que-degradam-o-meio-ambiente/>. **Jornal SUL21**, 11 de fevereiro de

Considerações finais

A análise da trajetória de Porto Alegre demonstra evidências que apontam claramente para o ciclo de retrocesso democrático. A avaliação, ainda que sintética, demonstra que nos três setores que constituem a inovação participativa da cidade, ou seja, no OP, nos Conselhos de Políticas e no Planejamento Urbano, verificam-se perdas quanto aos indicadores propostos por Tilly (2013) para avaliar o *continuum* dos processos de democratização-desdemocratização: amplitude da participação (diminuição das oportunidades de participação com exclusão de comunidades territoriais, organizações sociais, movimentos e cidadãos nas decisões); promoção da igualdade (desequilíbrio redistributivo com políticas regressivas e abandono de investimentos nas regiões com menos infraestrutura e serviços); proteção da cidadania (retorno de práticas clientelistas e destituídas de critérios universalistas); e caráter vinculante das decisões (fragilização das instâncias de participação com perda de poder compartilhado e ataques às Instituições Participativas já existentes).

Após um período intermediário marcado pela governança social-liberal (2005-2016), a concepção elitista cristalizou-se de forma clara na gestão ultraliberal do PSDB (2017-2020). Não obstante a alternância de poder em 2020, o elitismo ultraliberal prossegue agora pela coalizão dirigida pelo MDB que governa segundo a ideia mestra de que a vitória nas eleições configura um cheque em branco para as decisões do Executivo e do

2021. Também ver o Documento: “Os 250 anos de POA pertencem à população e não aos governantes de plantão: contra as ‘boiadas’ que degradam o meio ambiente. Entidades denunciam venda do patrimônio público e as ‘boiadas’ que vêm degradando o meio ambiente da capital”. **Jornal SUL21**, 27 de março de 2022. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002023609/https://sul21.com.br/ultimas-noticias-geral-areazero-2/2021/02/entidades-denunciam-desmonte-da-protECAo-ambiental-em-porto-alegre/>.

Legislativo, juntamente com as elites econômicas tradicionais, em mecanismos pouco transparentes. Assim, não houve ruptura de conteúdo entre as gestões Marchezan-Melo (PSDB-MDB), mas prosseguimento das mudanças que visam a governabilidade da coalizão pró-mercado, com radicalização de sua efetivação, já que conta a partir de Melo com maior habilidade política e folgada maioria no Legislativo. Nessa reconfiguração do poder, o Legislativo readquiriu peso de barganha para as práticas tradicionais de mediação dos recursos e das decisões.

Nesse sentido, considerando o conteúdo do projeto empreendedorista em implementação, é possível compreender seu caráter autoritário. Ele não pode ser viabilizado mantendo a democracia participativa em pleno funcionamento, porque a inclusão política dos setores populares e das “comunidades de políticas” (*policy community*) é contraditória com as escolhas do projeto ultraliberal-elitista. Por isso, a implementação do modelo de cidade-mercadoria requer o bloqueio e a desconstrução da participação social, em especial dos extratos populares, seja na alocação de recursos públicos, na aferição de prioridades estratégicas, nas decisões e controles das políticas setoriais, na influência sobre a regulação do uso e da ocupação do solo urbano e sua responsabilidade ambiental.

Daí porque o retorno às práticas clientelistas, na medida em que elas possibilitam uma interlocução fragmentada e controlada com as periferias, sem necessidade de um sistema baseado em regras universalistas e impessoais. Ao mesmo tempo, fica claro porque essa coalizão conservadora se beneficia e ao mesmo tempo faz parte do contexto nacional de retrocesso democrático e desmonte de políticas a partir do golpe de 2016 e de Bolsonaro.

Dado o caráter regressivo do projeto neoliberal de cidade, a resistência necessária a ele é ao mesmo tempo democrática em sua forma e popular em seu conteúdo. As perdas vêm sendo

contestadas por diversos atores sociais, movimentos urbanos, membros de conselhos municipais, vereadores, grupos acadêmicos e partidos políticos progressistas. Como se pode ver na parte dos ativismos do presente livro (Capítulo 8), os atores sociais e políticos do projeto que historicamente se identifica com as lutas pela reforma urbana e pelo direito à cidade, ainda requer mais coesão e articulação, na medida em que a disputa pela cidade e pelos recursos são muito desiguais. Assim, fica em aberto até que ponto o arco social e político do projeto democratizante conseguirá bloquear o avanço intensificado da contrarreforma urbana que se dá pela restauração elitista do poder político na cidade.

Referências

ABERS, R. From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics and Society*, 26 (4): 1998, p. 511-38.

ABERS, R.; BRANDÃO, I.; KING, R.; VOTTO FONTOURA, D. Porto Alegre: Participatory Budgeting and the Challenge of Sustaining Transformative Change. *World Resources Report Case Study*. Washington, DC: World Resources Institute, 2018.

BAIERLE, S. Porto Alegre neoliberal: a decapitação social-capitalista de líderes comunitários e os limites do Novo Gerencialismo Público inclusivo. *Coleção Cadernos da CIDADE*, 12 (15): 2009, p.1-43.

BAIERLE, Sérgio G. **Um novo princípio ético-político**: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80. 1992. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – UNICAMP. Campinas/SP.

DIAS, Marcia R. Hegemonia e polarização: a reconfiguração de forças políticas no Município de Porto Alegre (1988-2000). *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 2, n. 1, p. 157-179, 2002b.

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

FEDOZZI, L. Porto Alegre: Participación contra-hegemónica, efectode-mostración y desconstrucción del modelo. In: CARRION, M. Fernando; PONCE, S. Paúl. (coord.) **El giro a la izquierda: los gobiernos locales de América Latina**. Quito: 5ª Avenida, 2015.

FEDOZZI, L. A invenção permanente da democracia. Contribuições à discussão sobre o presente e o futuro do OP de Porto Alegre. In: VERLE, J.; BRUNET, L. (orgs.). **Construindo um novo mundo**. Avaliação da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre – Brasil. Guayí, 2002.

FEDOZZI, L. **O poder da aldeia**. Gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

FEDOZZI, L. **Orçamento Participativo**. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: FASE-IPPUR, UFRJ, 1997.

FEDOZZI, L. J.; MARTINS, A. L. B. Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. **Lua Nova** (Revista de Cultura e Política), n. 95, 2015, p. 181-224.

FONTOURA. Daniely Votto. **Orçamento Participativo de Porto Alegre: a emergência do clientelismo como limitador da participação social**. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, PUC-RS. Porto Alegre.

HARVEY, D. Do gerencialismo ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço e Debates**, XVI, 39, 1996, p. 48-64.

LIMA, Priscila Gualberto. **Instituições participativas e habitação popular: o arranjo institucional participativo vinculado à habitação popular em Porto Alegre**. 2014. Tese (Doutorado em Sociologia) – PPGS/UFRGS. Porto Alegre.

MARQUETTI, A. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L; NAVARRO, Z.; MARQUETTI, A. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez Editora, 2003, p.129-56.

MULLER, Ivan Daniel. **Movimentos sociais e suas relações com o(s) estado(s) nos 30 anos do orçamento participativo de Porto Alegre: uma análise em duas regiões com tradições associativas distintas**. 2022. Tese (Doutorado em Sociologia) – UFRGS/PPGS. Porto Alegre.

NÚÑEZ, Tarson. **Participação e mudança política**. A experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – PPCP/Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, março de 2010.

RENNÓ, L.; SOUZA, A. A metamorfose do orçamento participativo: mudança de governo e seus efeitos em Porto Alegre. **Revista de Sociologia e Política** 20 (41): 2012, p. 235-52.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a democracia**. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SIQUEIRA, Lucimar Fátima. **Democracia e cidade**: da democracia participativa à desdemocratização na experiência de Porto Alegre. 2019. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – PROPUR/UFRGS. Porto Alegre.

TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis: Vozes, 2013, p. 65-92.

CAPÍTULO 6

Ajustes regulatórios e projetos pró-mercado:

os grandes projetos e reestruturação
da metrópole

PAULO ROBERTO RODRIGUES SOARES

PEDRO AZEREDO DE UGALDE

HENRIQUE DORNELES DE CASTRO

VANESSA MARX

JOANA DE OLIVEIRA WINCKLER

JULIA RIBES FAGUNDES

Introdução

Neste capítulo trataremos dos ajustes regulatórios e dos projetos pró-mercado em curso no Município de Porto Alegre nos últimos anos. O projeto neoliberal vem se consolidando em Porto Alegre desde 2004, ano que marca o final do período das “administrações populares”. Desde 2005, os governos municipais vêm sendo exercidos por uma ampla coalizão de centro-direita e direita (com apoios na extrema direita), com o objetivo de afastar do poder local as tendências políticas de centro-esquerda e esquerda. Essa coalizão de interesses, personificada em diferentes prefeitos, de diferentes partidos, vem implantando o projeto neoliberal no município, tanto em nível de administração, como na governança e na legislação urbanística. Visa também “apagar” as marcas do período das administrações populares, especialmente os instrumentos de democracia participativa implantados (Orçamento participativo e Conselhos Municipais), que vêm sendo ou aparelhados pelos partidos governamentais ou esvaziados em suas funções deliberativas, como no caso do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA).

As mudanças institucionais na legislação urbanística e dos regimes urbanos (Projetos Especiais, OUCs, PPPs, Concessões), flexibilizações, desregulações e a aplicação da “legislação de exceção” como práticas de um “neoliberalismo empreendedor urbano” em Porto Alegre vem ocorrendo há um tempo. Essas mudanças foram preparadas já durante o período das “Obras da Copa” (2007-2014) e especialmente nas duas últimas gestões (Marchezan, 2017-2020; e Melo, 2020 em diante) e elas têm intrínseca relação com os grandes projetos e a “reestruturação urbana” da metrópole de Porto Alegre.

Portanto, podemos afirmar que o Município de Porto Alegre vem apresentando na última década alteração dos regimes urbanos.

Isso pode ser demonstrado por meio do crescimento de Parcerias Público-Privadas (PPPs), a alteração da legislação para a privatização dos espaços públicos, como parques e praças, e na formação de alianças entre estado e mercado, que vêm gerando essas transformações.

Por exemplo, a legislação das PPPs, criada em 2005, em Porto Alegre, retrata a mercantilização da cidade e o aumento do empreendedorismo urbano. Ademais, o processo de financeirização estimula a reestruturação urbana com alterações dos instrumentos urbanísticos, sistemas de crédito e financiamento da produção imobiliária pelo capital estrangeiro (CAMPOS; TAVARES; MARX, 2021; SOARES, 2020). O avanço do capital de cunho especulativo via incorporadoras imobiliárias cada vez mais financeirizadas vem ampliando o número de “Projetos Especiais”, mais claramente a partir do governo Marchezan e no atual governo Melo. Este último governo está coordenado com os projetos para áreas específicas como o Quarto Distrito, a Orla do Guaíba e o Centro Histórico. O que estamos assistindo é uma fragmentação do tecido urbano em planos e projetos em meio ao processo de revisão do Plano Diretor da cidade.

Isso vem acontecendo porque as correções espaço-temporais são projetos contraditórios e de classe, o que significa que, se não forem apoiados por um cenário regulatório, não poderão ser bem-sucedidos devido à sua característica de aumentar as tensões inerentes entre as classes. Juntamente a partir da conjuntura internacional, os Estados têm procurado ativamente reestruturar esse sistema de acordo com os princípios do capitalismo liderado pelas finanças. É mais uma regulação financeira do que uma desregulamentação (AALBERS, HAILA, 2018). Apesar da ideia geral de que o neoliberalismo promove a desregulamentação, o primeiro é implementado exatamente por mudanças nas regulamentações – como tinha que ser, já que o capitalismo é promovido pela regulamentação. O que acontece agora é que

esses regulamentos estão sendo usados para criar um ambiente favorável ao mercado. Assim, o mercado ainda é regulado, com a grande diferença de que essa nova regulamentação visa facilitar o controle do Estado, criando um cenário de “desregulamentação regulada” (AALBERS; HAILA, 2018:1831; AALBERS, 2016).

Não só o Estado não está sendo retirado, como está sendo reestruturado para favorecer ativamente o interesse de algumas – geralmente grandes corporações financeirizadas – em detrimento de outras (AALBERS; HAILA, 2018). Os aspectos disfuncionais do neoliberalismo e o problema de realização no setor financeiro são hoje os principais aspectos que o Estado se esforça para resolver ao mesmo tempo em que vê seus moradores como exploráveis, levando Wang (2018) a chamar o Estado estadunidense, epítome do capitalismo financeiro, de um “Estado predatório”. A relação entre Estado e mercado é profundamente alterada e influenciada pela acumulação capitalista a ponto de se tornar cada vez mais difícil enxergar as fronteiras entre Estado e mercado, chegando até a (i)legalidade (GONÇALVES; COSTA, 2020). Isso é válido tanto do ponto de vista global, com os governos atuando na política externa e nos órgãos multilaterais para beneficiar as empresas nacionais (GONÇALVES; COSTA, 2020), quanto do ponto de vista local, onde as políticas, regulamentações e financiamentos estatais visam atender os investidores privados e os interesses dos atores financeiros, e as finanças são usadas em um contexto de austeridade, crise fiscal, de voltação de políticas e reescalonamento (AALBERS, 2019).

O atual processo de acumulação tem que parecer apolítico e a-histórico, caso contrário o papel do Estado voltaria aos holofotes, expondo como o Estado, que deveria representar todos os setores da sociedade, está mudando e atendendo apenas o interesse de poucos. A regulação, por exemplo, não está sendo alterada para melhorar o funcionamento dos mercados, conforme o discurso neoliberal, mas sim para criar novos mercados, o que só beneficia

setores específicos da sociedade. Mas isso não pode ser mostrado; então a solução é pintar a desregulamentação como apolítica, focando em como sua eficiência e competição melhoram o sistema, não permitindo um debate sobre para quem essa melhoria é. A suposição de que o crescimento econômico equivale à redução da pobreza pode ser questionada devido à própria natureza dos mercados financeiros globais, com mais investimentos em especulação do que em produção (SOEDERBERG, 2013).

A Reestruturação Urbana recente na metrópole

Do que estamos falando quando nos referimos à reestruturação? Reestruturar significa mudar a estrutura e aqui podemos nos referir tanto à estrutura socioeconômica, como à estrutura socioespacial, mas não somente às estruturas. Segundo Lencioni (1997), proceder uma análise da reestruturação socioespacial requer ir além da estrutura, incorporando à análise as noções de forma, função e conteúdo.

Assim, ao nos referirmos à reestruturação socioeconômica e socioespacial vamos nos referir a mudanças nas formas urbanas, nas funções da metrópole e nas suas estruturas. No caso de Porto Alegre notamos que a metrópole tem passado por transformações importantes, com o fim da economia industrial e a presença da economia dos serviços, de uma metrópole industrial, para uma metrópole pós-industrial. Isso implica, em termos econômicos, na reorientação da economia do município (e também da própria região metropolitana) para o setor imobiliário e de serviços (comércio, serviços de saúde, educação, serviços às empresas – gestão, *marketing*, finanças) e na estrutura de classes sociais, na qual o proletariado industrial “encolhe” em detrimento de um “proletariado dos serviços” (ANTUNES, 2018), além do aumento de profissionais de nível superior nos serviços qualificados (por alguns chamado de setor quaternário).

Quando ocorrem os processos de reestruturação socioespacial, mudam a localização das atividades, as posições das classes sociais e as centralidades urbanas. O Centro Histórico já não é o centro primordial da metrópole, perdendo atividades de maior *status* econômico e passando a concentrar principalmente o comércio popular. Novas centralidades se fazem presentes, como o bairro Moinhos de Vento, Av. Nilo Peçanha e a Terceira Perimetral, especialmente no trecho denominado Avenida Carlos Gomes, no qual se localizam as atividades financeiras e de gestão do capital (CAMPOS, 2012). Outras centralidades importantes são os *shopping centers*, que atraem empreendimentos imobiliários e serviços avançados para o seu entorno, destacando-se os três grandes equipamentos desse tipo na metrópole: Iguatemi, Praia de Belas e Barra Shopping Sul. Cabe ainda mencionar os corredores comerciais de bairros, que concentram atividades variadas de comércio e serviços e que também assumem funções metropolitanas, como é o caso da Avenida Assis Brasil na zona norte (SOARES; MULLER, 2016). As classes sociais se reposicionam no espaço urbano a partir da produção de novas periferias, especialmente os condomínios fechados. Por outro lado, setores sociais excluídos do mercado imobiliário buscam localizações no Centro Histórico e próximo a ele, pois aí estão as oportunidades de ocupação na economia informal. Um novo tipo de segregação espacial é evidenciado, com as distintas classes sociais se localizando próximas, porém separadas por barreiras físicas ou virtuais, e sem relações cotidianas (o que chamamos de fragmentação espacial). Desses processos que aqui resumimos resulta uma metrópole mais complexa, multicentralizada e mais polarizada social e espacialmente.

Outro conceito importante nesse contexto dos ajustes pró-mercado e que vem sendo trabalhado no âmbito do Observatório das Metrôpoles é o de “inflexão ultraliberal”. A inflexão ultraliberal provoca uma ruptura, a partir do golpe de 2016, marcando o

capítulo 6 | Ajustes regulatórios e projetos pró-mercado:
os grandes projetos e reestruturação da metrópole

avanço das reformas neoliberais sobre as cidades brasileiras com a desregulação acelerada e reformas institucionais, que levam à destruição do sistema de solidariedade territorial, atrelada às políticas conservadoras e alianças com agentes do mercado que se traduzem em grandes grupos econômicos que atuam a favor do rentismo urbano (RIBEIRO, 2020).

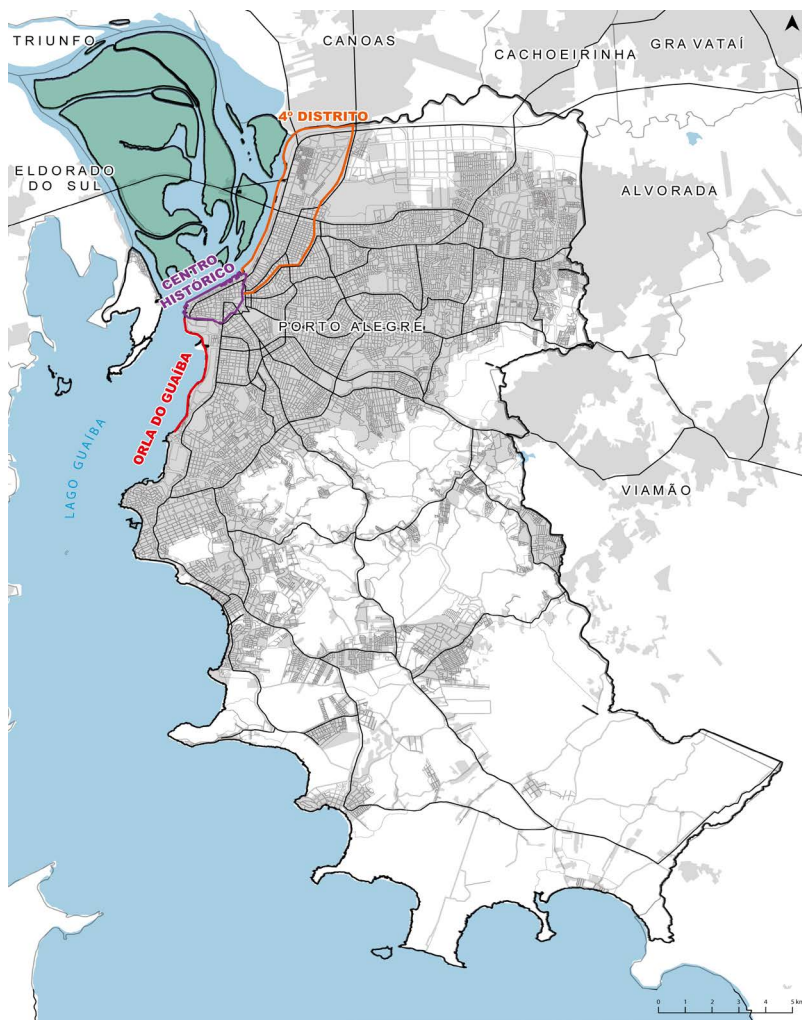


Figura 1 - Áreas de análise.

Fonte: elaborado por Carolina Faccin (2022).

Os Projetos Especiais

Os Projetos Especiais de Impacto Urbano, ou simplesmente Projetos Especiais (PE) constituem um dos 13 instrumentos urbanísticos de intervenção no solo criado em 1999 no âmbito do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) (L.C. 434/99), que foi revisado em 2010 (L.C. 646/10). Esses projetos são definidos na lei como proposta de empreendimento ou atividade que, em função de sua natureza ou porte, exige análise diferenciada, e sua viabilização – conforme o grau de impacto gerado – depende de execução de medidas mitigadoras e/ou compensatórias para o município. A Lei (art. 58) coloca que mediante Projetos Especiais, “poderão ser alterados os padrões previstos para recuos de ajardinamento, regime de atividades, regime volumétrico, parcelamento do solo, garagens e estacionamentos” (2010, p. 68).

Os Projetos Especiais, conforme a análise das características diferenciadas, complexidade e abrangência são classificados em três tipos que retratam uma escala crescente de impactos: I – Projeto Especial de Impacto Urbano de 1º Grau; II – Projeto Especial de Impacto Urbano de 2º Grau; e III – Projeto Especial de Impacto Urbano de 3º Grau (Operação Urbana Consorciada).

Projetos enquadrados como Impacto de 1º grau remetem a situações de adequação do projeto com o regime urbanístico vigente e nesses casos as medidas de adequação são executadas na etapa de aprovação do projeto arquitetônico. Projetos que solicitam “regime urbanístico específico” por tratar de situações que não são contempladas pela norma geral são classificados como Projetos Especiais de 2º grau (PE2) e, nesses casos, é firmado um Termo de Compromisso (TC) entre o empreendedor e o município, no qual são estabelecidas as medidas mitigadoras

e compensatórias de impacto (genericamente chamadas de obrigações) necessárias para viabilizar o projeto. Projetos Especiais de 3º grau configuram as Operações Urbanas Consorciadas, tal qual previstas no Estatuto da Cidade, e até o momento em Porto Alegre só foi iniciado um projeto desse tipo, sem contudo ter sido desenvolvido. Nesse contexto, são os PE2 aqueles que ocorrem em grande número na cidade e são passíveis de acompanhamento público em virtude do Termo de Compromisso, documento de acesso público através da página eletrônica da Procuradoria Geral do Município (PGM). Nos próximos parágrafos trataremos desses projetos.

Grandes empreendimentos em Porto Alegre, a exemplo das três torres do Barra Shopping, o bairro privado Golden Lake e o complexo do Pontal, todos na orla do Guaíba, configuram Projetos Especiais de 2º grau e revelam como o mercado imobiliário tem avançado para a zona sul da cidade com o auxílio desse instrumento de flexibilização da norma urbanística. O caso do Golden Lake é ilustrativo de como um instrumento, que no Plano Diretor se propõe a promover o desenvolvimento urbano, acaba atendendo a interesses de agentes privados em detrimento do interesse público. O projeto, que prevê investimentos de R\$ 2,5 bilhões na construção de um bairro privado, está sendo executado numa área de 17 hectares que foi negociada com o Jockey Club do Rio Grande do Sul. A área, no entanto, também era reivindicada por grupos de direito à moradia, para reassentar cerca de 1.500 famílias que haviam sido deslocadas em função das obras da Copa do Mundo. Apesar da ampla reivindicação da população local, a área foi inteiramente entregue ao grupo Multiplan e em 2016 o grupo firmou Termo de Compromisso para a realização do empreendimento. Na mídia, o empreendimento foi amplamente anunciado com manchetes em tons comemorativos como: “Projeto de 19 torres em Porto Alegre exige compensações que partem de

R\$ 84 milhões”⁶⁰ ou “Megaempreendimento vai mudar a cara do bairro Cristal”⁶¹.

Apesar de o termo de compromisso prever uma série de medidas de mitigação e compensação de impactos ao empreendedor, entre as quais consta a execução de um trecho da orla do Guaíba, parte significativa das medidas viabilizam e acabam valorizando o próprio empreendimento privado, ao passo que nenhuma medida em relação à regularização fundiária para a população que reivindicava a área foi tomada.

Em 2018, foi assinado Termo de Compromisso entre Melnick Even, BM Par empreendimentos Imobiliários e município para viabilizar o complexo multiuso do Pontal cujas medidas de mitigação e compensação de impacto estabelecidas no TC são bastante similares às medidas do Golden Lake, com destaque para a execução de um parque urbano ao lado do empreendimento, anunciado como primeiro parque público executado integralmente pela iniciativa privada em Porto Alegre. Se é verdade que o empreendedor entrega à cidade equipamento urbano que vai beneficiar a população da região, também é verdade que o equipamento beneficia e valoriza diretamente o empreendimento.

Diversos estudos acerca dos projetos especiais em Porto Alegre (FAGUNDES *et al.*, 2021; STEIGLEDER, 2021; AGUIRRE,

⁶⁰ SFREDO, Marta. Projeto de 19 torres em Porto Alegre exige compensações que partem de R\$ 84 milhões. **Zero Hora**, Porto Alegre, 16 dezembro 2018. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221001212507/https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/marta-sfredo/noticia/2018/12/projeto-de-19-torres-em-porto-alegre-exige-compensacoes-que-partem-de-r-84-milhoes-cjpqzn56m0lol01rx7kri4xid.html>. Acesso em: 17 outubro 2020.

⁶¹ ÁVILA, Deivison. Megaempreendimento vai mudar a cara do bairro Cristal. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 3 maio 2019. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/contendo/especiais/porto-alegre/2019/05/682151-megaempreendimento-vai-mudar-a-cara-do-bairro-cristal.html>. Acesso em: 16 outubro 2020.

2019; UTZIG, 2019; JULIO, 2018) foram realizados nos últimos tempos e buscam mostrar seus impactos no espaço urbano. Conforme Fagundes *et al.* (2021), no período entre 2010 e 2019 foram realizados cerca de 100 PE2 na cidade. A partir da classificação dos projetos por tipo de uso, classificação das obrigações e espacialização dos projetos sobre diferentes cenários (como, por exemplo, mapa de distribuição de renda ou mapa viário), o estudo apresenta importantes considerações sobre esses projetos. A seguir, é apresentada a espacialização dos PE2 sobre o modelo espacial – que representa as diretrizes de desenvolvimento urbano espacializadas sobre o território, propostas no PDDUA – e na sequência são apresentadas considerações gerais obtidas pelo estudo.

Os PE2 se concentram nas áreas com maior infraestrutura e já consolidadas da cidade, ao passo que áreas demarcadas pelo plano, como corredores de produção ou agroindustrial, onde haveria interesse na expansão da infraestrutura urbana, receberam poucos ou nenhum PE2. Os projetos se concentraram justamente nos bairros de maior renda média por domicílio e, nesse sentido, ao investir em áreas já densificadas, com boa infraestrutura urbana e valor do solo elevado, resultam em empreendimentos com valores finais altos e direcionados a um público de alta renda, em uma dinâmica que reforça a segregação socioespacial na cidade. Por outro lado, quando direcionados para atendimento de Demanda Habitacional Prioritária (DHP) nas áreas periféricas e de menor infraestrutura da cidade, esses projetos, muitas vezes sobrecarregam a infraestrutura urbana existente e não qualificam de maneira adequada as áreas contempladas pelos projetos, mantendo essas áreas na condição de regiões periféricas da cidade e reforçando a dinâmica de segregação socioespacial.

capítulo 6 | Ajustes regulatórios e projetos pró-mercado:
 os grandes projetos e reestruturação da metrópole



Figura 2 - Projetos Especiais de 2º grau (2010-2019) sobre o Modelo Espacial.

Fonte: FAGUNDES et al. (2021).

O estudo revelou que parte significativa dos PE2 identificados consistiam em condomínios de uso residencial ou misto (residencial mais comercial ou serviços) de grande porte,

em áreas que já dispunham de regime urbanístico prévio, e dessa forma, indicando a consolidação do planejamento flexível na cidade, ao privilegiar a negociação caso a caso em detrimento da regra majoritária. Quanto às medidas de mitigação e compensação de impacto foi identificado que mais de 60% dessas medidas foram relacionadas à infraestrutura viária, em sua maioria para beneficiar o próprio empreendimento, revelando que esses projetos reproduzem um modelo de cidade ainda pautado no automóvel.

Como impactos diretos dos projetos especiais realizados ao longo de dez anos, tem-se uma cidade mais cara e mais densa nas áreas já consolidadas, e com maior dependência do automóvel, uma vez que as obrigações se concentram no desenvolvimento de projetos viários. Ao mesmo tempo, tem-se uma cidade mais excludente ao relegar para as classes de menor poder aquisitivo, áreas da cidade com menor infraestrutura e não qualificá-las de maneira adequada (FAGUNDES *et al.*, 2021, p. 59).

Weissheimer e Albano (2011) explicam que, embora na sua essência, o instrumento de Projetos Especiais tenha sido concebido como alternativa para projetar a cidade além das normas, considerando particularidades que a natureza generalista da lei não era capaz de reconhecer, a sua aplicação ao longo dos anos mostra que ele foi muito mais utilizado para promover a flexibilização pura e simples da lei, do que para qualificar o projeto de setores urbanos da cidade. Ainda é possível afirmar que em termos de planejamento urbano, a utilização frequente do instrumento PE denota a institucionalização do planejamento flexível no qual renuncia-se ao planejamento de longo prazo em detrimento do projeto urbano individual (FAGUNDES *et al.*, 2021).

Os Grandes Projetos de Reestruturação Urbana em Porto Alegre

Não podemos falar de reestruturação urbana sem nos referirmos aos grandes projetos urbanos (GPUs), pois eles são alavancas para outros projetos imobiliários e também apontam novas tendências na paisagem urbana. Consideramos um “grande projeto urbano” (baseados em ULTRAMARI, 2006 e CUENYA, 2009) o empreendimento ou conjunto de empreendimentos localizados que possuem grande capacidade de modificação do espaço urbano, com relações com a estrutura metropolitana, capazes de criar novas centralidades, além de envolver e mobilizar diferentes agentes da produção do espaço urbano (setor público em diferentes esferas, setor privado – imobiliário e finanças e mídia). No caso de Porto Alegre temos três grandes projetos em destaque: o Quarto Distrito, a Orla do Guaíba e a “revitalização” do Centro Histórico. A seguir apresentaremos cada um deles.

O Quarto Distrito

A região do Quarto Distrito (4D) em Porto Alegre compreende, atualmente, cinco bairros da cidade, sendo eles Floresta, São Geraldo, Navegantes, Farrapos e Humaitá, se estendendo, portanto, desde as proximidades da Estação Rodoviária, no Centro Histórico, até o Aeroporto Internacional, na zona norte e saída da cidade. Enquanto uma região estrategicamente situada, tem atraído, contemporaneamente, olhares de diferentes atores sociais, desde investidores, incorporadoras, poder público e setores sociais ligados à cultura, à inovação e à arte.

Se no século XIX, o 4D era marcado pela ocupação de imigrantes e, no século XX, pelo processo de industrialização da cidade, sendo o distrito industrial da cidade – mais tarde

impactado pelo processo de desindustrialização dos anos 1970 e 1980, que acarretaria em seu declínio enquanto centro econômico da cidade – desde cerca de 30 anos atrás, a região tem sido palco de planos e projetos urbanos de reestruturação e revitalização urbana, sob o discurso de que, embora se trataria de um território abandonado à violência, insegurança e degradação, ao mesmo tempo guardaria e fomentaria um tecido urbano permeado por centros culturais, artísticos, empreendimentos de economia criativa, inovação e novas tecnologias (MARX; ARAÚJO; SOUZA, 2021).

É possível destacar diferentes iniciativas de intervenção urbana na região. Marx, Araújo e Souza (2021) destacam que a retomada do Quarto Distrito, enquanto tema da agenda pública, pode ser identificada a partir do ciclo de ações da política de desenvolvimento urbano da cidade, marcadas por dois momentos centrais: “1º) o período que vai de 1995 a 2004, com o Programa Porto Alegre Tecnópole; e, 2º) o período entre 2006 e 2018, com a criação do Grupo de Trabalho do Quarto Distrito, a vinculação com o Programa Porto Alegre Resiliente e a elaboração do Plano Masterplan” (MARX; ARAÚJO; SOUZA, 2021). Aos períodos destacados pelas autoras, soma-se, desde 2018, um 3º período, marcado pelo aprofundamento de investimentos e parcerias público-privadas em torno de sua revitalização, impulsionando a elaboração do Programa +4D.

Se durante o Programa Porto Alegre Tecnópole (PAT) o 4D era identificado como uma região de potencial tecnológico (REPOT) e, posteriormente, como um possível *cluster* de negócios de inovação e criatividade, durante o Masterplan, nos anos recentes identifica-se um esforço, por parte de diferentes agentes privados e públicos, de transformá-lo em um “distrito de inovação”. Tal denominação inspira-se, sobretudo, no distrito de inovação de Barcelona, o Distrito 22@, cujo modelo tem sido exportado para

capítulo 6 | Ajustes regulatórios e projetos pró-mercado:
os grandes projetos e reestruturação da metrópole

diferentes países através de agências de consultoria e consultores internacionais. Em Porto Alegre tal agenda aprofunda-se através da articulação Pacto Alegre – uma articulação entre governo local, empresas, universidades e sociedade civil – que busca, de forma geral, projetar a cidade internacionalmente através de um forte *marketing* em torno da inovação, inspirado nas diretrizes trazidas pelos catalães.

O Programa +4D consiste em uma regeneração urbana cuja proposta inicial (2021) teria como objetivo posicionar “a região do 4º distrito no século XXI” (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2021), pois “O 4º Distrito tem vocação para a inovação”, segundo o entendimento do atual Prefeito Sebastião Melo⁶². De acordo com a PMPA, essa região é passível de revitalização na medida em que é uma área já urbanizada, com baixa densidade e potencial econômico já em ação, conta com um posicionamento territorial crucial para a mobilidade porque encontra-se na entrada da cidade, bem como existem áreas de vulnerabilidade social e de importância histórica (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2021). Em outro documento, a PMPA defende que a “cidade atual” é marcada pelas rápidas mutações, pelas novas tecnologias, por diferentes necessidades e pelas alterações climáticas, o que acarreta na criação de novas políticas urbanas e modelos de gestão sob a ótica do desenvolvimento sustentável, em suma, na criação de estratégias de regeneração urbana (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2022).

Contudo, o Programa +4D se baseia em uma parceria articulada entre a prefeitura, o Banco Mundial e a consultoria

⁶² ANDRADE, Junior. Revitalização do 4º Distrito prevê isenção de impostos e prédios icônicos sem limite de altura, **Câmara Poa**, Porto Alegre, 17 dezembro 2021. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221001214038/https://www.camarapoa.rs.gov.br/noticias/revitalizacao-do-4-distrito-preve-isencao-de-impostos-e-predios-icnicos-sem-limite-de-altura>. Acesso em: 23 setembro 2022.

da Steer que resultou em um estudo de transformações urbanas e financiamento de infraestrutura para a região; no projeto Masterplan; nos incentivos fiscais para a inovação por parte da PMPA; e nos financiamentos de R\$ 1,4 milhão a fundo perdido da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

No primeiro documento de elaboração do programa, a PMPA apresentou a realização das estratégias de regeneração urbana organizada em tempos/fases: o primeiro, marcado pelas alterações das normas urbanísticas e tributárias, a realização de obras viárias, de drenagem e saneamento, de segurança, a recuperação e desenvolvimento de equipamentos urbanos, bem como melhorias sociais e incentivo ao turismo na região. Já a segunda fase envolveria a criação de uma via de inovação, a requalificação do terminal metropolitano Cairu, a transferência da Rodoviária de Porto Alegre, a possibilidade de instalação de VLT ou monotrilho na Av. Farrapos, obras de drenagem, regularização fundiária no bairro Humaitá e Vila Farrapos, melhorias nos equipamentos de saúde, desenvolvimento da área do Trensurb, de videomonitoramento de toda área prioritária, entre outros.

Já no documento de consolidação do programa, a PMPA apresenta uma estratégia baseada em eixos prioritários, sendo eles: eixo de infraestrutura estratégica, de qualificação ambiental; de desenvolvimento social; de desenvolvimento econômico e de reabilitação urbana. Da área total do programa (1.193 hectares) foi estabelecida uma região prioritária de densificação de 267 hectares, compreendendo o bairro São Geraldo e a Avenida Farrapos desde a Estação Farrapos até a atual Rodoviária da cidade, onde são apresentadas as 12 intervenções iniciais para a regeneração urbana da região.

Entre os principais pontos estabelecidos pelo Programa +4D, podemos destacar o incentivo à ocupação da região, passando

capítulo 6 | Ajustes regulatórios e projetos pró-mercado:
os grandes projetos e reestruturação da metrópole

sua densidade de 32,9 economias por hectare para 100 a 150 economias por hectare, conforme previsto no Plano Diretor da cidade; os incentivos fiscais de Impostos Sobre a Transmissão de Bens e Serviços (ITBI) – para imóveis antigos – e de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para imóveis novos, por até 15 anos; a ampliação do limite de altura para novos empreendimentos, cuja projeção do projeto cita um arranha-céu de 300 metros que, em suma, significa a retirada da limitação de altura que hoje, seguindo o padrão do Plano Diretor, não deveria ultrapassar 52 metros; e, por fim, empreendimentos que atenderem às prioridades da PMPA, terão descontos que podem chegar a 100% do valor de compra do solo criado além da possibilidade de adquirir metros quadrados a mais em troca da criação de equipamentos urbanos na região.

Para as gestões Marchezan e Melo, a possibilidade de regeneração urbana do Quarto Distrito alinha-se com os novos empreendimentos de inovação que hoje “dão vida à região”. Para Ramiro Rosário (PSDB), líder da Frente Parlamentar do Quarto Distrito, a base da transformação do Quarto Distrito está na iniciativa privada. “Não devemos perguntar o que a Prefeitura vai fazer pelo 4D. Ela deve incentivar, flexibilizar, facilitar e não dificultar a ação da iniciativa privada. Esse é o papel do poder público. O resto, deixa que os empreendedores farão”⁶³.

⁶³ ANDRADE, Junior. Revitalização do 4º Distrito prevê isenção de impostos e prédios icônicos sem limite de altura, **Câmara Poa**, Porto Alegre, 17 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221001214038/https://www.camarapoa.rs.gov.br/noticias/revitalizacao-do-4-districto-preve-isencao-de-impostos-e-predios-icnicos-sem-limite-de-altura>. Acesso em: 23 setembro 2022.



Figura 3 - Proposta Programa +4D.

Fonte: Prefeitura de Porto Alegre. Programa +4D, 2022.

O caso da Orla do Guaíba

A Orla do Lago Guaíba (ou Rio Guaíba como também é conhecido) é um território em disputa no desenvolvimento urbano da metrópole. Está, no momento, se constituindo na “joia da coroa” do desenvolvimento urbano, pois as operações realizadas pelo poder público municipal na Orla estão atraindo não só novos negócios imobiliários, mas reconfigurando a própria imagem da cidade. A Orla se tornou, com isso, em um grande alvo de interesse do mercado imobiliário como frente de investimentos, ocasionando em mudanças no Plano Diretor de Desenvolvimento e Ambiental (PDDUA) de Porto Alegre, de modo a permitir novas construções de grande impacto urbanístico e paisagístico ao longo da Orla, algumas já realizadas e outras em projeto.

Por muito tempo persistiu a narrativa de que Porto Alegre estava “de costas para o seu rio”, em função de que não havia grandes intervenções urbanas na área, com exceção da presença de clubes náuticos na zona norte e na zona sul. O trecho central

da Orla entre o Gasômetro e o Pontal do Estaleiro mantinha-se pouco modificado. Algumas intervenções foram realizadas como a construção do edifício-sede da Fundação Iberê Camargo, prédio icônico do português Álvaro Siza inaugurado em 2008. Após a declaração de Porto Alegre como uma das cidades-sede da Copa do Mundo de 2014 a prefeitura passou a considerar a Orla como um setor prioritário de intervenção, o que chamou a atenção do setor imobiliário para essa porção da metrópole. Assim, uma série de grandes projetos, investimentos imobiliários foram sendo planejados para a Orla. O governo municipal “fez a sua parte” através de um grande projeto de “revitalização” da Orla do Guaíba, o parque urbano Moacyr Scliar, projeto do arquiteto Jaime Lerner inaugurado em 2018. A partir daí outros projetos para diferentes trechos da Orla vêm sendo anunciados e uma nova narrativa se faz presente: a de que “Porto Alegre perdeu o preconceito de ser bonita” (GERMANO, 2022). Embora no PDDUA a Orla do Guaíba já aparecesse como uma área de revitalização, no seu artigo 83:

III – Orla do Guaíba, que deverá ser objeto de planos e projetos específicos a fim de integrar a cidade com o seu lago através da valorização da paisagem e visuais urbanos, exploração do potencial turístico e de lazer e o livre acesso da população (PDDUA, 1999).

A partir daí foi constituído pela prefeitura municipal o Grupo de Trabalho Orla (GT Orla), que reuniu uma equipe técnica responsável por diagnosticar os problemas e potencialidades da orla e subsidiar a construção de diretrizes e instrumentos para a implementação da almejada requalificação e revitalização da área. O GT Orla publicou três trabalhos que estão disponíveis no *site* da Prefeitura de Porto Alegre: Diretrizes Urbanísticas para a Orla do Guaíba no Município de Porto Alegre (2003); o Relatório

Orla (2006) e Diretrizes de Desenho Urbano para a Orla Central (2010). Assim, uma série de propostas foram aparecendo para a Orla em diferentes momentos e de diversos formatos.

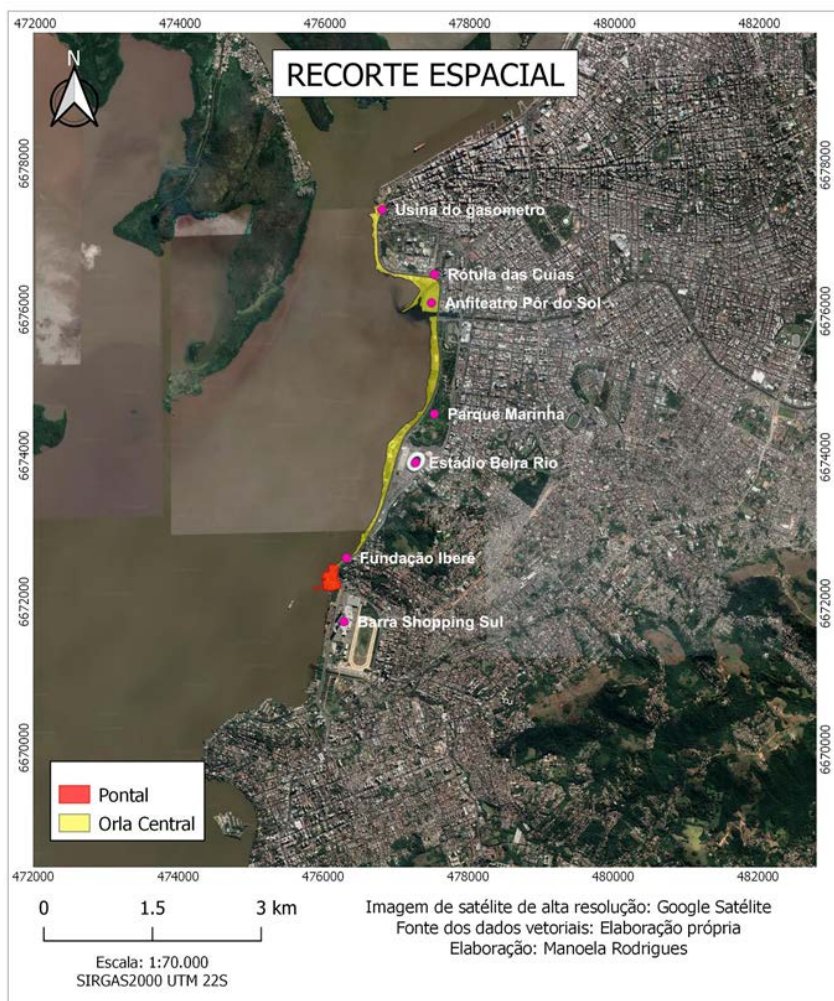
Destacamos especialmente o documento mais recente, o Diretrizes de Desenho Urbano para a Orla Central (2010), pois ele é voltado para um esquema geral de intervenções, muitas das quais são a base das que estão ocorrendo atualmente. O projeto trabalhou a chamada Orla Central, entre o Parque Harmonia e o Parque Marinha do Brasil (Figura 3), hoje objeto de grandes intervenções, como a concessão do Parque da Harmonia e a sua conversão em parque temático e a conclusão do segundo trecho da Orla, dedicado às práticas esportivas. Inclui ainda a privatização do Anfiteatro do Pôr do Sol, equipamento público dedicado a atividades culturais, especialmente *shows* gratuitos.

As intervenções da prefeitura se relacionam e alavancaram uma série de empreendimentos privados, realizados por grandes construtoras, situadas entre as grandes operadoras do processo de reestruturação do espaço urbano da metrópole. Entre eles o projeto Pontal, que ocupa a área do antigo Estaleiro Só, um grande projeto idealizado desde 2002 e que só ganhou impulso a partir de 2015 e em 2018, quando foi assumido pela construtora Melnick Even. Trata-se de um grande projeto comercial que conta com *shopping center*, megaloja, hotel de luxo, Hub da Saúde e centro de eventos e centro empresarial, com mais de 115 mil metros quadrados de área. Como “contrapartida” está sendo construído um parque de 29 mil m², que deverá ser de uso público embora controlado e vigiado pelos empreendedores.

Um segundo grande projeto, muito próximo à Orla, é o condomínio residencial Golden Lake, da construtora Multiplan, a mesma proprietária do BarraShoppingSul, tendo, portanto, uma atuação localizada e de forte interesse na área. O Golden Lake é um “bairro privativo” formado por um conjunto de sete condomínios

capítulo 6 | Ajustes regulatórios e projetos pró-mercado:
os grandes projetos e reestruturação da metrópole

de luxo num total de 18 torres, que ocupa uma área do Jockey Club de Porto Alegre. O empreendimento que projeta 500 mil metros quadrados de área total é anunciado como um dos maiores “Valor Geral de Venda” (VGV) da cidade e “com vista perene para o cartão postal de Porto Alegre: o Guaíba e seu espetacular pôr do sol”. Ou seja, diretamente vinculado aos interesses da Orla.

**Figura 4 - A Orla Central.**

Fonte: Rodrigues (2019, p. 14).

Por fim, temos o projeto das Torres do Beira-Rio, lançado em 2019. Pela proposta inicial, o Sport Club Internacional cederá parte de sua área (2,5 hectares) para a construção de duas torres (uma com até 130 metros de altura), galeria comercial, centro de eventos, estacionamento, marina e píer no Guaíba. Trata-se de um projeto para capitalização do clube e utilização de uma área “ociosa” dos seus terrenos, que já foram objeto de concessão pública na década de 1960, quando da construção do estádio Gigante da Beira-Rio (inaugurado em 1969). O projeto é controverso pelos impactos paisagísticos na orla do Guaíba, pela utilização dos terrenos do clube e ainda pelas remoções que deverá acarretar, que incluem escolas de samba e comunidades, inclusive quilombolas. Ou seja, uma clara proposta de “gentrificação” da área e que abre portas para novos empreendimentos de porte na orla do Guaíba.

Enfim, neste breve resumo apresentamos alguns dos principais projetos vinculados à Orla do Guaíba que impulsionam outros grandes empreendimentos nas adjacências, configurando um grande setor de valorização urbana na metrópole. Entendemos assim que a Orla do Guaíba tem um papel fundamental na constituição de um regime urbano pró-mercado em Porto Alegre.

O Centro Histórico

Um terceiro setor a ser analisado, e que não entraremos em detalhes aqui, é o Centro Histórico de Porto Alegre. Pela sua importância econômica, política, social e cultural no contexto da metrópole, o Centro Histórico tem relevância na constituição de um regime urbano pró-mercado. Além disso, por sua posição geográfica o coloca entre os dois grandes projetos que analisamos (Quarto Distrito ao norte e Orla ao sul). Finalmente, o Centro Histórico também tem seu “grande projeto” que é a revitalização do Cais Mauá, a zona portuária da cidade, que é motivo de

disputas intensas entre os governos estadual e municipal e organizações da sociedade civil.

O Centro Histórico também é objeto de disputas, com movimentos de luta pela moradia atuando em seu território, objeto de PPPs, como é o caso do próprio Cais Mauá e a concessão do Mercado Público, além da ampla proposta para a “revitalização da área”, que prevê a desregulação da construção, especialmente no que se refere ao potencial construtivo dos terrenos (liberalização das alturas).

O programa da prefeitura municipal para o Centro Histórico chama-se “Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre” (2021), que pretende se constituir em um “conjunto de ações para desenvolvimento de projetos urbanos públicos e privados, com vistas ao atendimento dos objetivos estabelecidos no Programa”, sendo o objetivo principal “**requalificar** o Centro Histórico do município de Porto Alegre através de **intervenções múltiplas** destinadas a **valorizar as suas potencialidades** sociais, econômicas, ambientais e funcionais” (PMPA, 2021).

Considerações finais

Neste capítulo buscamos mostrar as transformações que estão ocorrendo na Cidade de Porto Alegre em relação à reestruturação urbana, mudança dos regimes urbanos aliada ao avanço do mercado imobiliário sobre a cidade em coalizão com as instituições e agentes.

Vimos que o projeto +4D traduz a lógica da reestruturação urbana com o adensamento e aumento das alturas, além de projetos previstos para a área que poderiam provocar expulsão de moradores, higienização e gentrificação da região. O projeto +4D foi aprovado na Câmara dos Vereadores no mês de agosto, apesar da resistência dos movimentos populares para que

houvesse participação no processo e que as audiências públicas fossem realizadas de forma presencial.

A Orla do Guaíba se constitui em um longo trecho de intervenções públicas, que atraem investimentos privados para suas proximidades gerando um novo setor de valorização urbana na metrópole. Na Orla, a prefeitura municipal vem aplicando todos os instrumentos urbanísticos possíveis da cartilha “ultraliberal” para favorecer os investimentos imobiliários privados: PPPs, concessões, projetos especiais, que atraem os interesses do mercado. Adicionem-se os interesses da grande mídia corporativa que se encarrega de construir a nova “imagem urbana” da cidade a partir desse setor, fabricando, assim, um “consenso urbano” sobre essas mudanças em curso.

Durante o Fórum Local Reforma Urbana e Direito à Cidade (agosto de 2022), a mesa “Porto Alegre e a implementação do projeto neoliberal” retratou o que foi desenvolvido ao longo do capítulo. A mesa tratou sobre a exposição do Fórum do 4º Distrito, Cais Cultural, Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA) e sobre a questão ambiental. Ainda que a mesa tratasse sobre experiências locais, foi pautada a problematização sobre a desconstrução da política urbana no Brasil desde o golpe em 2016 e a financeirização das cidades brasileiras. A contrapartida do desmonte das políticas públicas urbanas, tanto do ponto de vista econômico como institucional, tem como centro o ajuste dentro do marco da inflexão ultraliberal.

Referências

AALBERS, Manuel; HAILA, Anne. A conversation about land rent, financialisation and housing. **Urban Studies**, 55(8), 1821-1835: 2018. Doi: 10.1177/0042098018759251.

AALBERS, Manuel. Financial geography III: The financialization of the city. **Progress in Human Geography**, 030913251985392: 2019. Doi: 10.1177/0309132519853922.

AGUIRRE, Ana. O instrumento de Projetos Especiais no PDDUA de Porto Alegre: aplicações e impactos na dinâmica da cidade, repercussões dos P.E.s na implantação do modelo espacial de desenvolvimento urbano. *In: Anais do XXXI Salão de Iniciação Científica da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)*. Porto Alegre, 2019.

CAMPOS, Heleniza. **Centralidades lineares em centros metropolitanos**: a terceira perimetral em Porto Alegre (RS). Santa Cruz do Sul: EdUNISC, 2012.

CAMPOS, Heleniza; TAVARES, Selena; MARX, Vanessa. O mercado da habitação em Porto Alegre: tensões e disputas no 4º Distrito. *In: CARDOSO, Adauto; D'OTTAVIANO, Camila. Habitação e direito à cidade: desafios para as metrópoles em tempos de crise*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021, p. 235-267.

CUENYA, B. Grandes proyectos urbanos latinoamericanos: aportes para su conceptualización y gestión desde la perspectiva del gobierno local. **Cuaderno Urbano: espacio, cultura, sociedad, Resistencia**, v. 8, n. 8, p. 229-252, 2009.

FAGUNDES, Júlia Ribes *et al.* Construindo uma visão geral dos Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º grau em Porto Alegre. **Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT)**, nº 21, junho 2021. Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, p. 34-62, dx.doi.org/10.17127/got/2021.21.002.

GERMANO, Paulo. Como Porto Alegre perdeu o preconceito de ser bonita. **Zero Hora**. 24/02/2022. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221001214544/https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/paulo-germano/noticia/2022/02/como-porto-alegre-perdeu-o-preconceito-de-ser-bonita-cl00yt1mm001e0165cy3pp9r3.html>. Acesso em: 29 setembro 2022.

GONÇALVES, Guilherme Leite; COSTA, Sérgio. From primitive accumulation to entangled accumulation: Decentring Marxist Theory of capitalist expansion. **European Journal of Social Theory**, 136843101882506: 2019. Doi:10.1177/1368431018825064.

JULIO, Roger de Oliveira Borges. O déficit de cidade e a expansão urbana

e imobiliária na cidade rururbana de Porto Alegre. *In: Anais do XXX Salão de Iniciação Científica (SIC)*, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2018.

LENCIONI, Sandra. Reestruturação: uma noção fundamental para o estudo das transformações e dinâmicas metropolitanas. *Actas del VI Encuentro de Geógrafos de América Latina (EGAL)*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras/Universidad de Buenos Aires, 1997.

MARX, Vanessa; ARAUJO, Gabrielle Oliveira de; SOUZA, Vitoria Gonzatti de. Relação global-local e transformação urbana no 4º distrito de Porto Alegre. *Revista Política e Planejamento Regional*. Rio de Janeiro, vol. 8, n. 2, maio/ago. 2021, p.[273]-296, 2021.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. **Proposta Programa +4D**, 2021.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. **Programa +4D**, 2022.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. **Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre**. 2021.

RIBEIRO, Luiz César Queiroz. As Metrôpoles e o Direito à Cidade na Inflexão Ultraliberal da Ordem Urbana Brasileira. Texto de discussão n. 012. Observatório das Metrôpoles. Rio de Janeiro, 2020.

RODRIGUES, Manoela Barbosa. **A Orla do Guaíba em transformação**: Pontal do Estaleiro, o Grande Projeto Urbano da Orla Central. 2019. TTC (Graduação em Geografia) – Instituto de Geociências, UFRGS. Porto Alegre.

SOARES, Paulo Roberto Rodrigues (Coord.). Regimes Urbanos e Governança Metropolitana: o caso de Porto Alegre. **Relatório Parcial de Pesquisa**. Porto Alegre: Observatório das Metrôpoles – Núcleo Porto Alegre, 2020.

SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. Produção do espaço urbano, financeirização e gestão urbana nas metrôpoles e cidades na atualidade. **Revista e-metropolis**, v. 11, n. 40, p. 34-42, 2020.

SOARES, Paulo Roberto Rodrigues; FLORES, Anderson Muller. As novas centralidades comerciais e de serviços na Região Metropolitana de Porto Alegre, RS. *In: HEIDRICH, A.; SOARES, P. R. R.; TARTARUGA, I. G. P.; MAMMARELLA, R. (Org.). Estruturas e dinâmicas socioespaciais urbanas no Rio Grande do Sul: transformações em tempos de globalização (1991-2010)*. Porto Alegre: Letra 1, 2016, p. 99-120.

SOEDERBERG, Suzanne. Universalising Financial Inclusion and the Securitisation of Development. *Third World Quarterly*, 34(4), 593-612: 2013. Doi:10.1080/01436597.2013.786285.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade ex ante, concertação e planejamento urbano**: fundamentos das obrigações urbanísticas e

capítulo 6 | Ajustes regulatórios e projetos pró-mercado:
os grandes projetos e reestruturação da metrópole

ambientais no contexto da produção da cidade. 2021. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

ULTRAMARI, C. Grandes Projetos Urbanos no Brasil: conceitos, contextualização e discussão de três casos. *In: Urbana* (Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos da Cidade), v. 1. Campinas/SP, 2006.

UTZIG, Elisa. O instrumento de Projetos Especiais no PDDUA de Porto Alegre: aplicações e impactos na dinâmica da cidade. Uma análise das contrapartidas, medidas compensatórias e medidas mitigatórias. *In: Anais do XXXI Salão de Iniciação Científica da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)*. Porto Alegre, 2019.

BOX I

As lutas pelo direito à cidade e o Cais Mauá

Luciano Fedozzi

Uma das lutas mais importantes levadas a efeito em Porto Alegre é em torno do Cais Mauá, um lugar icônico de fundação da cidade e patrimônio histórico e cultural. O governo do estado, na gestão de Yeda Crusius (PSDB), em 2010, decidiu revitalizar o Cais por meio de sua privatização. O projeto vencedor, típico da ideia de mercantilização neoliberal da cidade, previa a expansão do capital imobiliário, mercantil e financeiro sobre os espaços públicos, tornando-os elitizados. A incompetência e a má gestão do consórcio privado durante uma década impediram a efetivação da privatização, deixando claro os erros urbanísticos e os abusos privados há muito denunciados pelos movimentos sociais e pesquisadores da área, inclusive judicialmente. Após a rescisão do contrato pelo governo do estado, em 2019, e novamente a decisão de privatização, hoje, a disputa pelo Cais é travada pelo Coletivo Cais do Porto Cultural em conjunto com o Projeto de Extensão da UFRGS, no qual o Observatório das Metrôpoles participa e apoia. Um projeto alternativo foi apresentado mostrando a viabilidade técnica e financeira de manter-se o Cais do Porto público, voltado para as múltiplas atividades culturais da economia criativa, e acessível a todos/as⁶⁴. Apesar da decisão do governo de seguir adiante com a privatização, o movimento conseguiu fazer com que dois armazéns (A e B), junto ao pórtico central do Cais do Porto, permanecessem públicos e fossem destinados ao projeto cultural apresentado. O movimento da sociedade civil, junto com o Projeto da UFRGS, comemora essa conquista e pretende

⁶⁴ Cf. "Proposta de Ocupação do Cais do Porto de Porto Alegre". Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221001214805/https://propostacaidsdo-portoalegre.blogspot.com/p/diretrizes-gerais-cais-cultural.html>.

BOX I

nos próximos anos desenvolver um projeto alternativo à saída neoliberal, demonstrando que ela está longe de ser a “única saída possível” como vem sendo propalado pelo projeto neoliberal.



Fonte: José Daniel Craidy Simões, 2021.

CAPÍTULO 7

O Plano Diretor de Porto Alegre

Entre alterações e resistências

BETÂNIA DE MORAES ALFONSIN

MARIO LEAL LAHORGUE

VANESSA MARX

Introdução

O Plano Diretor é um instrumento técnico para regular a expansão da urbanização e o uso do solo nas cidades. Esta frase, que parece neutra e com variações é repetida infinitas vezes, só parcialmente é verdadeira. Por quê? Porque a maneira como o território é ocupado, organizado e usado é algo eminentemente social e de cunho político. Assim, discutir as regras e normativas dessa ocupação de território deveria ser ensinado e compreendido por qualquer cidadão que se preocupa com a cidade em que vive. E mais, além de compreendido, qualquer Plano Diretor deveria ser implementado com ampla participação popular. Afinal, os efeitos das normas decididas e colocadas na Lei serão sentidos por todos. Por essa razão, neste texto discutiremos alguns aspectos que podem ajudar a compreensão desse processo: a) partimos de um breve histórico da formulação do Plano Diretor de 1999 e com posterior revisão de 2010; b) passamos a problematizar o atraso da revisão do plano para 2020, com a resistência do movimento AtuaPOA ante à fragmentação da cidade e os entraves enfrentados pelo CMDUA; c) trazemos um exemplo concreto de alterações em regiões da cidade, com o exemplo do Centro Histórico de Porto Alegre.

Por último, nas Considerações finais trazemos elementos e perspectivas de futuro esperando auxiliar na reflexão sobre a disputa do processo de revisão do Plano Diretor de Porto Alegre.

O Plano Diretor de 1999 e a revisão de 2010

O plano atual foi instituído em 1999, fruto de um longo processo de discussão e mobilização ao longo da década de 1990, através de Conferências e Congressos da Cidade, introdução da discussão sobre Planos Diretores em assembleias do Orçamento Participativo, entre outros. O conteúdo do PDDUA, em boa

medida, foi influenciado pelo ideário da reforma urbana que se traduziria, dois anos mais tarde (2001), no Estatuto da Cidade, Lei Federal de Desenvolvimento Urbano (Lei 10.257/01).

Isso é nítido quando se olha os princípios norteadores do plano. Já no art. 1º, é afirmado que “A promoção do desenvolvimento do Município de Porto Alegre tem como princípio o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”.

Para cumprir com o proposto no primeiro artigo, são nomeados 14 princípios. Oito são originais de 1999; em 2010 foram acrescentados mais seis. Não é necessário olhar detalhadamente todos; mas vamos lembrar alguns:

- a) a gestão democrática através da participação da população na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, projetos e programas de desenvolvimento urbano;
- b) promoção da qualidade de vida e do ambiente, reduzindo a desigualdade e a exclusão social;
- c) fortalecimento da regulação pública sobre o solo urbano;
- d) defesa, conservação e preservação do meio ambiente;
- e) a distribuição dos benefícios e encargos do desenvolvimento da cidade, inibindo a especulação imobiliária, os vazios urbanos e a excessiva concentração urbana;
- f) a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda;
- g) a recuperação dos investimentos do poder público que tenha resultado na valorização de imóveis urbanos.

Esses princípios encerram com um parágrafo único muito importante, quando pensamos na discussão sobre a atualização e revisão do Plano Diretor. Diz ele: “Na aplicação, na alteração e na interpretação desta Lei Complementar, levar-se-ão em conta seus princípios, estratégias e diretrizes”.

Ocorre que o Plano Diretor de Porto Alegre, quando elaborado ao longo da década de 1990, incorporou uma ampla participação da sociedade civil, através de diferentes segmentos de interesse e da população organizada em entidades de base territorial/comunitária. Segundo documentos institucionais da época, em 1995, foi desencadeado um amplo processo de discussão com a sociedade sobre os aspectos a serem reavaliados no Plano Diretor, tendo sido organizados quatro grupos temáticos de trabalho: Planos Regionais, Sistema de Gestão e Planejamento, Estrutura Urbana e Subsídios para a Política Habitacional (PMPA, 1995, p. 8). Tal discussão culminou em uma grande Conferência da Cidade, realizada em dezembro de 1995, consolidando as contribuições dos Grupos de Trabalho. Por sua vez, tais subsídios foram trabalhados em uma proposta de compatibilização das diferentes propostas e, em 1997, o projeto de lei elaborado foi enviado à Câmara para reabrir o debate com os vereadores e a sociedade civil. Ao longo de todo o processo, 170 entidades e 2.000 pessoas participaram do debate sobre o texto do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental.

Poderíamos começar, perfeitamente, com a pergunta: depois de 23 anos de promulgação da Lei (este texto foi escrito em 2022), a prefeitura cumpriu com o preceito de garantir a função social da cidade e da propriedade? A cidade, hoje, é socialmente mais justa do que quando o plano foi pensado, discutido e transformado em Lei?

A segunda pergunta pode perfeitamente ser: quando os vereadores propõem alterações pontuais no plano, quando a prefeitura propõe e implementa obras complexas, quando o Poder Executivo faz propostas de planos específicos para partes da cidade, os princípios estão sendo respeitados, como a Lei diz que devem ser?

Vamos observar o que vem acontecendo com o processo de revisão do Plano Diretor, que deveria ter sido finalizado em 2020, mas dois anos depois ainda patina.

A revisão do Plano Diretor: disputas em processo

Porto Alegre passa por um processo de tentativa de revisão de Plano Diretor que deveria ter sido concluído em 2020, mas que, com a pandemia e uma certa inércia do governo municipal, o processo está atrasado com previsão de finalização em 2023.

Passa-se, portanto, à narrativa e análise de tal processo considerando a atuação dos seguintes atores: (I) o governo municipal de Porto Alegre; (II) a sociedade civil organizada; e (III) o Ministério Público da ordem urbanística enquanto órgão de controle da Administração Pública. Nessa narrativa serão apresentadas as tensões ocorridas desde o início da revisão do PDDUA, visando evidenciar a forma como a disputa entre o modelo da reforma urbana e da inflexão ultraliberal se apresentaram durante o processo de revisão do Plano Diretor.

Em 2019, o prefeito era Nelson Marchezan (PSDB) e esse processo de revisão começou a acontecer sob muitas críticas da sociedade civil, sobretudo pela metodologia adotada. A municipalidade, naquele momento, ao invés de propor um procedimento para a revisão do Plano Diretor, a ser debatido de forma democrática com a sociedade civil, propôs tão somente a realização de oficinas nas regiões de planejamento do município, para a construção de um “diagnóstico” de cada uma das regiões da cidade. Foram realizadas oficinas nas oito Regiões de Gestão e Planejamento (RGP) da cidade, mas a participação foi baixa em algumas regiões, se formos considerar o número de habitantes por região, e bairros estavam mais representados que outros,

fazendo com que não houvesse uma ampla participação em cada região e na cidade.

Em 2018, antes da proposição de oficinas temáticas pela prefeitura, o IAB-RS começou a trabalhar na elaboração de Planos Populares de Ação Regional, com o apoio de movimentos populares, coletivos, acadêmicos, da UFRGS e sindicatos de classe, onde a ideia dessa iniciativa aconteceria no mesmo momento da campanha popular para compor uma nova formação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA). A metodologia foi baseada em Lefebvre e foram organizadas oficinas para leituras do presente, do passado e do futuro culminando em um diagnóstico sobre cinco das oito RGPs da cidade (OLIVEIRA; OLIVEIRA FILHO; MARX, 2021). Esse processo durou até 2020 e os planos das Regiões de Planejamento (RGP), RGP1, RGP2, RGP4, RGP5, RGP7 foram finalizados e disponibilizados na página dos Planos Populares de Ação Regional⁶⁵.

A memória do processo de ampla participação popular na criação e revisão dos planos fez com que muitas entidades, insatisfeitas com a falta de transparência do governo Marchezan na condução do processo de revisão do Plano Diretor, se mobilizassem para debater a forma como o procedimento estava sendo conduzido e para organizarem sua incidência política sobre o processo. Foi assim que nasceu o AtuaPOA – todxs nós pelo direito à cidade –, uma articulação de entidades de classes, organizações não governamentais, entidades de base territorial, associações comunitárias, movimentos populares, cidadãos e cidadãs, lançada em 16 de dezembro 2019, em um ato público no Largo Glênio Peres, em frente à sede administrativa do gabinete do prefeito, no Paço Municipal.

⁶⁵ Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221001214929/https://www.planospopularespoa.org/>. Acesso em: 5 setembro 2022.

O AtuaPOA – todxs nós pelo direito à cidade – constituiu-se em um sujeito coletivo importante e de resistência considerando os atores envolvidos na revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre⁶⁶. Assim que eclodiu a pandemia da Covid-19, por exemplo, foi essa articulação que acionou o Ministério Público da Ordem Urbanística, através de uma representação, solicitando que o MP fiscalizasse a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, que insistia em seguir com a revisão do PDDUA em plena pandemia.

Foi então que um terceiro ator, além do governo municipal e da articulação AtuaPOA, entrou em cena e, usando de seus poderes institucionais, fez uma recomendação ao Município de Porto Alegre. O Ministério Público da Ordem Urbanística recomendou que o processo de revisão do Plano Diretor fosse suspenso enquanto persistisse a emergência sanitária⁶⁷. As razões para tal recomendação se ligam às questões democráticas de transparência e participação popular nas audiências públicas exigidas pelo Estatuto da Cidade no procedimento. Tais eventos não podiam ser realizados presencialmente em função das exigências de isolamento social impostas pela emergência sanitária. Da mesma forma, as audiências virtuais, realizadas por meio da Internet, acabaram se tornando excludentes em função dos custos de provedor de Internet, computadores ou celulares com capacidade para acompanhar uma audiência virtual.

⁶⁶ A articulação AtuaPOA lançou uma plataforma com propostas para a revisão do Plano Diretor, evidenciando a clara intenção de disputar os rumos da revisão do Plano Diretor de Porto Alegre. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221001215219/https://www.brasildefatores.com.br/2020/10/05/plataforma-atua-poa-lanca-proposta-de-revisao-do-plano-diretor-de-porto-alegre>. Acesso em: 8 abril 2022.

⁶⁷ A recomendação do Ministério Público da ordem urbanística pode ser consultada aqui: <https://web.archive.org/save/https://www.mprs.mp.br/noticias/50904/>. Acesso em: 6 abril 2022.

capítulo 7 | O Plano Diretor de Porto Alegre
Entre alterações e resistências

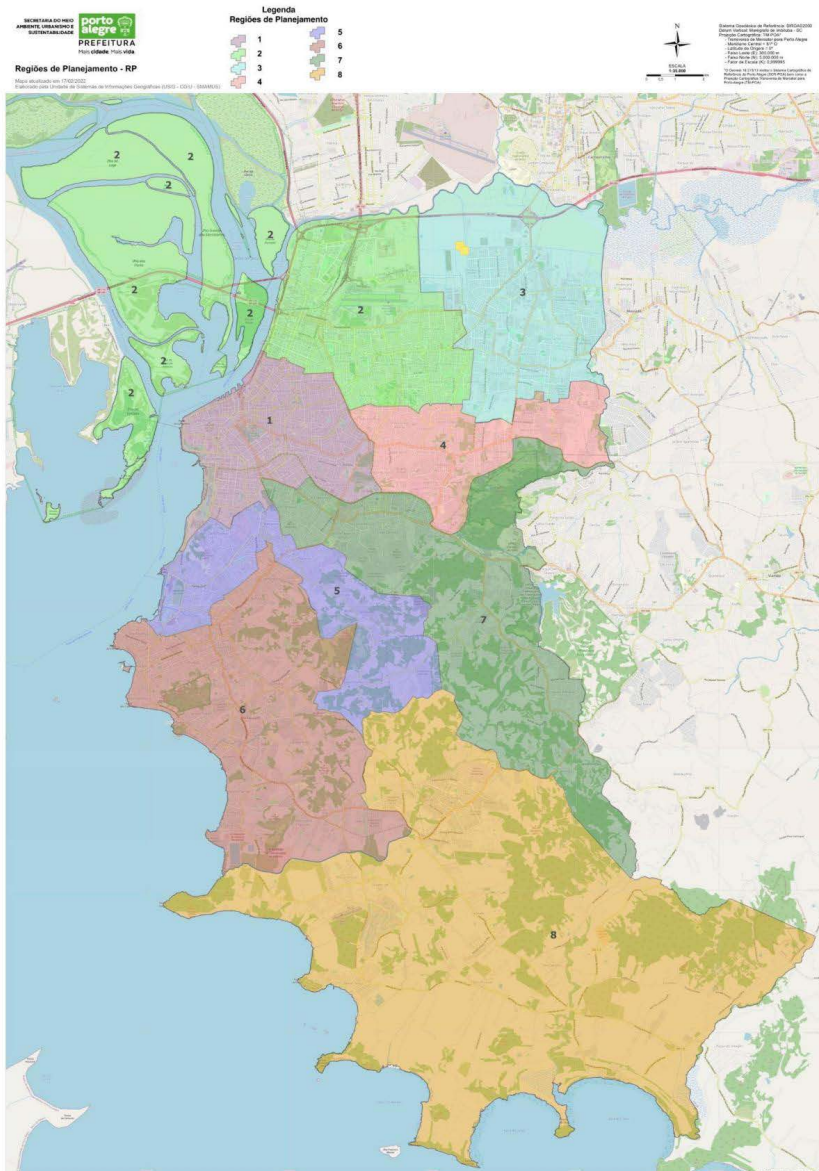


Figura 1 - Regiões de Planejamento - Porto Alegre.

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Essa recomendação, no entanto, ressaltou a possibilidade de o município seguir com *ações preparatórias internas*, como *levantamento de dados e estudos preliminares*. Após a recomendação, considerada uma vitória pela sociedade civil organizada, a municipalidade passou a debater com o CMDUA a metodologia que seria seguida para o processamento da revisão do Plano Diretor, tudo com o acompanhamento do Ministério Público.

Nas eleições municipais de 2020, no entanto, o Prefeito Nelson Marchezan perdeu a eleição para Sebastião Melo (MDB) que, ao assumir o governo municipal, adotou uma postura diferente da do antecessor no trato da revisão do Plano Diretor. Ignorando a recomendação do Ministério Público da Ordem Urbanística, o município passou a apresentar vários projetos de lei isolados, alterando o regime urbanístico e mesmo o zoneamento do Plano Diretor, de diferentes regiões da cidade. Assim, foram apresentados projetos relacionados à alteração do regime urbanístico da Ponta do Arado, no extremo sul do município; um plano parcial para a região do Centro, denominado “plano diretor do Centro Histórico”; e, ainda, uma alteração do regime urbanístico da região conhecida como “Quarto Distrito”, em claro desrespeito ao que havia sido recomendado pelo MP.

As propostas de alteração do PDDUA realizadas pelo município no período da pandemia são profundas, modificam o modelo espacial, o regime urbanístico e a concepção de planejamento urbano prevista originalmente pela lei, mas, sobretudo, ofendem o processo histórico de construção democrática dessa legislação no município, o que leva muitas entidades da sociedade civil, bem como o AtuaPOA, a criticar publicamente as propostas. O Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) elaborou uma crítica ao Plano Diretor do Centro Histórico, por exemplo, bastante bem fundamentada⁶⁸ e tal documento foi

⁶⁸É possível acessar a nota técnica do IAB sobre o tema acessando o *link* contido

entregue ao Executivo, ao Legislativo e ao Ministério Público. No caso do projeto da Ponta do Arado, o Ministério Público da Ordem Urbanística ingressou com Ação Civil Pública contra as alterações propostas, inclusive considerando a ausência de estudos técnicos e diagnósticos a embasar as propostas de modificação do regime urbanístico na área. Já no caso do Quarto Distrito⁶⁹, as alterações foram apresentadas já no ano de 2022 e, em que pese prometerem revitalizar a região, poderão induzir uma gentrificação sem precedentes nos bairros atingidos pela alteração do regime urbanístico.

Para além de alterarem o sentido original do PDDUA em um bem acabado exemplo de “boiadas urbanísticas”⁷⁰, as alterações do regime urbanístico propostas pela municipalidade foram impostas de forma autoritária, com audiências públicas virtuais que precarizaram a participação popular no debate. Também o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, órgão de cúpula do sistema de planejamento e gestão urbana de Porto Alegre, foi tratado pelo governo municipal como uma espécie de “entulho democrático”, uma burocracia a ser vencida para que os

nesta notícia: <http://iabrs.org.br/iab-rs-emite-relatorio-tecnico-sobre-o-projeto-de-lei-complementar-023-21-que-propoe-programa-de-reabilitacao-do-centro-historico/>. Acesso em: 7 abril 2022.

⁶⁹ É possível conhecer o teor da proposta realizada pela municipalidade para a região do Quarto Distrito no *site* da SECRETARIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE, URBANISMO E SUSTENTABILIDADE: <https://web.archive.org/save/https://prefeitura.poa.br/smamus/noticias/prefeitura-apresenta-alteracoes-urbanisticas-propostas-no-programa-4d>. Acesso em: 7 abril 2022.

⁷⁰ O termo “boiada urbanística” é uma apropriação, pelo campo da reforma urbana, da referência à intervenção do ex-Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, em reunião ministerial do governo Bolsonaro, que defendeu a aprovação de leis que flexibilizassem a legislação ambiental brasileira durante a pandemia, dizendo literalmente que era necessário aproveitar o período para passar a boiada. Ver, a propósito: <https://web.archive.org/save/https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml>. Acesso em: 8 abril 2022.

projetos de lei pudessem ser aprovados na Câmara Municipal com maioria governista. Toda a tradição democrática de Porto Alegre se viu atropelada por tais “boiadas” e conselheiros e conselheiras, entidades da sociedade civil e moradores e moradoras dos bairros atingidos pelos projetos se viram bastante desrespeitados em tais processos.

O AtuaPOA apresentou diversas representações ao Ministério Público, pedindo que fosse analisada a legalidade dos projetos de lei enviados pelo Prefeito Melo à Câmara de Vereadores, considerando os dispositivos do Estatuto da Cidade que estabelecem que os Planos Diretores devem considerar o território da cidade *como um todo*, a recomendação do Ministério Público para suspender a revisão do PDDUA durante a pandemia e, finalmente, o princípio democrático. O Ministério Público da Ordem Urbanística judicializou o caso das alterações do regime urbanístico da Fazenda do Arado no extremo sul da cidade, bem como as alterações propostas na destinação dos recursos oriundos da venda de solo criado (Outorga onerosa do direito de construir). O órgão de controle analisou a possibilidade de judicializar também o caso do plano do Centro Histórico, considerando os argumentos trazidos pelo IAB e pelo AtuaPOA – todxs nós pelo direito à cidade.

No ano de 2022, estariam previstas também as eleições do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental que tem tido um papel histórico importante nas revisões do Plano Diretor, mas que nos últimos anos não tem conseguido, por sua composição, se contrapor à fragmentação da cidade proposta pela gestão municipal. Paralelamente, o AtuaPOA apresentou mais uma representação ao Ministério Público da Ordem Urbanística solicitando a fiscalização do processo para que as distorções nas eleições do CMDUA não se repetissem em 2022.

A experiência de Porto Alegre demonstra que em que

pese haver uma hegemonia da inflexão ultraliberal na ordem urbana de Porto Alegre, considerando o papel cumprido pelo governo municipal como um facilitador das iniciativas do mercado imobiliário no município, as resistências oferecidas pela sociedade civil⁷¹ não são desprezíveis e que o Ministério Público, embora lidando com os limites institucionais do órgão, tem sido capaz de frear, minimamente, o ímpeto governista de desfigurar o Plano Diretor de Porto Alegre. Percebe-se, portanto, que o ideário da reforma urbana resiste na cidade e tem sido capaz de disputar os rumos do planejamento urbano no município, ainda que experimentando mais derrotas do que vitórias no período.

Considerando que a formulação do Plano Diretor é um processo político e seu produto é o resultado de um jogo de forças entre os atores (SOUZA; MARX, 2020), por último, gostaríamos de mencionar que a universidade, como ator, tem tido um papel importante na participação de projetos na cidade, como, por exemplo, o projeto de extensão sobre o Quarto Distrito: diálogos com atores sociais e conhecimento sobre o território que fez parte

⁷¹ Para um estudo sobre as resistências das comunidades de baixa renda no Município de Porto Alegre, ver estudos anteriores de pesquisadores/as do Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrôpoles: ALFONSIN, B. M.; LOPES, D. C.; GUIMARÃES, F. M.; SEGAT, F.; BERNI, P. E. O.; OLIVEIRA, P. A.; PEREIRA, P. P. F. Ninguém solta a mão de ninguém: a ampliação do repertório de práticas organizativas de comunidades de baixa renda de Porto Alegre na resistência aos ataques ao direito à cidade e à Covid-19. **Insurgência (Revista de Direitos e Movimentos Sociais)**, v. 7, p. 23-50, 2021. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221001221111/https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/35658>. Acesso em: 8 abril 2022. Ver ainda uma atualização de tal estudo em: ALFONSIN, B. M.; GUIMARÃES, F. M.; BERNI, P. E. O.; OLIVEIRA, P. A.; PEREIRA, P. P. F.; SEGAT, F. A luta pelo direito à cidade e as resistências à Covid-19 nas periferias: o poder explicativo da escala, do associativismo e da localização territorial em Porto Alegre. **Boletim Semanal do Observatório das Metrôpoles**, v. 723, p. 1-22, 2022. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221001221314/https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/boletins/a-luta-pelo-direito-a-cidade-e-as-resistencias-a-covid-19-nas-periferias/>. Acesso em: 8 abril 2022.

do projeto Planos Populares de Ação Regional, proposto pelo IAB-RS, atuando especificamente na RGP1 e RGP2. A UFRGS deveria fazer parte desse processo conforme previsto no Acordo de Cooperação Técnica Internacional com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para execução do trabalho técnico na revisão do Plano Diretor. O acordo foi suspenso em abril de 2022 pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre⁷², depois de ter sido votado e discutido no Conselho Universitário⁷³.

A fragmentação da cidade: o Centro precisa de um Plano Diretor?

Como mencionado alguns parágrafos antes, a coalizão governante atual tem usado a desculpa de que é possível atualizar a legislação urbana sem precisar esperar todo o longo processo de discussão para revisão do Plano Diretor. Assim, no final de 2021, o prefeito municipal sancionou a Lei Complementar 930/2021, que “institui o Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre”, também conhecido como o Plano Diretor do Centro.

Esta seção já começa com uma pergunta, se o Centro precisa de um Plano Diretor. Para respondê-la, é bom pensar: faz sentido, do ponto de vista de qualquer conceito de planejamento, criar planos específicos para bairros ou partes da cidade? E como fica a interconexão desses planos específicos com o restante do território

⁷² Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221001221541/https://www.jornaldocomercio.com/conteudo/colunas/pensar-a-cidade/2022/04/843164-prefeitura-desiste-de-acordo-com-a-ufrgs-para-revisao-do-plano-diretor-de-porto-alegre.html>. Acesso em: 5 setembro 2022.

⁷³ Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221001221735/https://sul21.com.br/noticias/geral/2022/04/entenda-o-rompimento-entre-prefeitura-e-ufrgs-na-parceria-para-elaboracao-do-plano-diretor/>. Acesso em: 5 setembro 2022.

urbano? Aliás, é possível isolar esse bairro – logo o Centro! – do que acontece no resto da cidade?

Na LC 930/2021, logo no segundo artigo, são elencados os objetivos específicos do programa, sendo 16 no total. Qual é o primeiro, aquele que realmente é o principal motivo para a existência deste plano? Literalmente: “assegurar a reabilitação dos edifícios que se encontram degradados ou funcionalmente inadequados, contribuindo com a paisagem e com o dinamismo urbano no território”. O que realmente torna a discussão interessante é que, quando se olha o que diz o PDDUA em plena vigência, podemos encontrar, no capítulo sobre a Estratégia de Produção da Cidade, art. 23, V: “Programa de Incentivo à recuperação de Prédios Ociosos no Centro Histórico, buscando procedimentos alternativos para a adequação dessas edificações às atuais exigências de habitabilidade, visando ao atendimento da demanda de HIS.”

Para que aprovar uma Lei que apenas afirma coisas que já constam no Plano Diretor? A resposta está nos detalhes. Vejamos, o Programa de Reabilitação tira a referência direta à Habitação de Interesse Social (HIS). A HIS vai aparecer na nova Lei somente no VIII item do art. 2º, apenas afirmando que a HIS pode ser utilizada para que os empreendedores obtenham licença para projetos no Centro. Ou seja, tecnicamente, a HIS não desapareceu, “apenas” deixou de ser prioritária.

Mais um item do 2º artigo da nova Lei: o III fala em “recuperar a função residencial do Centro Histórico, incentivando a reciclagem e a miscigenação de usos, visando à sustentabilidade econômica e social”. Novamente, podemos olhar o PDDUA. Diz o item VIII do parágrafo único do art. 21 (Estratégia de Produção da Cidade): “Do incentivo da promoção da retomada da função habitacional do Centro Histórico, por parte do Município, ou por meio de oportunidades empresariais, visando ao atendimento

da demanda de interesse social”. Certamente já ficou bem claro para o(a) leitor(a): o que a legislação mais recente faz é retirar a menção à HIS. E o que os dados censitários nos dizem sobre a função habitacional do Centro? Quando o PDDUA foi pensado, amplamente debatido e implementado, na década de 1990, realmente havia a percepção de um “esvaziamento” do Centro. No Censo de 1991, o bairro Centro tinha 43.252 habitantes; em 2000, o que era percepção se confirmou: foram contabilizados 36.862 habitantes. Mas, em 2010, 11 anos depois da entrada em vigor do PDDUA, o número de habitantes da área central da cidade foi para 39.154. Portanto, antes mesmo de existir um Programa de Reabilitação do Centro, o bairro já vinha apresentando incremento populacional.

Então, afinal, por que essa Lei? Vamos ser diretos: para facilitar empreendimentos imobiliários. Para isso, no Capítulo II da Lei são alterados os gabaritos existentes no PDDUA sobre volumetria, potencial construtivo, entre outros. O § 1º do art. 10 chega a dizer explicitamente que “a definição dos gabaritos por quarteirão ou conjunto de quarteirões poderá ser proposta pelos interessados (...)”. Isso sim é que é exemplo de inflexão ultraliberal: não é mais o Estado que define as regras; agora o empreendedor pode propor quanto e como ele quer construir!

Mais adiante, no Capítulo V, “Dos instrumentos e dos incentivos”, o Parágrafo Único do art. 22 diz que “no caso de adesão a este Programa, ficam isentas do pagamento do Solo Criado as edificações localizadas nos setores prioritários”. Aqui, não só temos mais um exemplo de inflexão ultraliberal, mas um exemplo de inversão fiscal, com recursos públicos servindo para interesses privados.

Isso porque esqueceu-se convenientemente do que é o Solo Criado: um instrumento usado em cidades de todo o mundo, com denominações diferentes, de recuperação de mais-valias urbanas.

Como diz SMOLKA (2014:02):

A noção da recuperação de mais-valias fundiárias é a de mobilizar, em benefício da comunidade, uma parte ou a totalidade dos incrementos de valor da terra (benefícios indevidos ou mais-valias fundiárias) que tenham sido decorrentes de ações alheias às dos proprietários de terras, tais como investimentos públicos em infraestrutura ou alterações administrativas nas normas e regulamentações de usos do solo.

Resumindo: além de ser um contrassenso um plano específico que propõe coisas que o PDDUA já propunha, ele subverte os propósitos de um dos instrumentos de política fundiária mais ligados à justiça social e tributária: o município deixa de arrecadar e transfere ganhos extraordinários para empreendedores.

Considerações finais

O artigo buscou contextualizar o Plano Diretor de Porto Alegre dando ênfase às disputas em torno da segunda revisão, que deveria ter acontecido em 2020, mas que acabou se tornando o cenário de uma disputa pelo projeto de cidade entre atores e entidades pró-mercado, claramente apoiados pelas últimas gestões no governo municipal, e o campo identificado com os valores da reforma urbana.

Essa disputa tem tido reflexos evidentes no território urbano, com a cidade sendo fragmentada em planos específicos de acordo com o interesse do capital, aumentando as alturas, flexibilizando os regimes urbanos e normas urbanísticas, a fim de que os investimentos privados tenham uma arena propícia para a especulação imobiliária e o lucro, sem pensar nos bens comuns

e nos territórios da cidade carentes de infraestruturas urbanas. Vemos isso em diversas regiões da cidade: no extremo sul com a Fazenda do Arado, na RGP1 e RGP2 com o +4D, projeto para a alteração do Quarto Distrito, e com o exemplo específico do Centro-Histórico, na RGP1, que trouxemos de forma um pouco mais detalhada neste artigo.

Como forma de resistência consideramos que o papel dos atores sociais tem sido fundamental para que seja respeitado o Estatuto da Cidade (2001) que prevê que cidades com mais de 20 mil habitantes devem realizar processos participativos na revisão de seus Planos Diretores, bem como que o Plano Diretor deve englobar o território do município como um todo, rechaçando a intervenção tópica e fragmentada sobre partes do território. Além disso, a lei diz explicitamente que a política urbana deve ter por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Como mencionamos neste texto, o AtuaPOA tem sido fundamental nesse processo junto a alguns conselheiros do CMDUA. Mas a própria correlação de forças – com a gestão do município pró-mercado – demonstra que repensar a composição dos conselhos também é importante para que o planejamento cumpra sua função social. Se o conselho é (ou deveria ser) da sociedade civil, o governo não deveria ter um terço dos membros. Nessa composição, os representantes da sociedade e aliados da reforma urbana sempre serão minoria, tornando o conselho uma burocracia que apenas referenda alterações pró-mercado.

Mas, como já mencionado, apesar de tudo, houve resistência contra o desmonte das políticas públicas em Porto Alegre. Na verdade, existem fortes indícios que a vaga da inflexão ultraliberal esteja chegando em seu limite, pois não consegue entregar bem-estar nem qualquer melhoria para a maior parte da população. Temos que considerar que o cenário político brasileiro pode estar no início de se alterar qualitativamente, em um movimento de

redemocratização do país e de freio no liberalismo selvagem que conseguiu chegar ao poder nacionalmente.

Na escala local, os movimentos populares e entidades da sociedade civil podem contribuir, nesse freio de arrumação, propondo uma revisão verdadeiramente participativa (e não meramente *pro forma*) de todas as alterações do regime urbanístico e do zoneamento que foram aprovadas durante a pandemia e à revelia do procedimento previsto no Estatuto da Cidade e nas diretrizes da Política Urbana.

É importante que os movimentos e entidades identificados com a reforma urbana tomem coletivamente a decisão de buscar a anulação das leis que destoam do Estatuto da Cidade e que caracterizam, portanto, ilegalidades no processo, consagradas no Plano Diretor. Aí se incluem o projeto de alteração do regime urbanístico da Fazenda do Arado Velho, o plano do Centro Histórico e a revitalização da região do Quarto Distrito. Essa anulação pode se dar por um processo judicial (e já há movimentos nesse sentido sendo articulados por parte da sociedade civil), ou ainda pelo próprio Poder Executivo, em uma possível vitória do campo democrático e popular nas próximas eleições municipais (se o efeito “onda” da redemocratização nacional se confirmar).

Poderíamos dizer que o atual desafio é verificar que correlação de forças e de disputas estão acontecendo na cidade e propor intervenções que sensibilizem a sociedade para a importância de disputar as propostas e projetos sobre a cidade que queremos. É um desafio também para que as resistências possam ter como consequência alternativas viáveis de um profundo processo democrático, pensando na finalidade de a revisão do Plano Diretor se materializar em uma proposta de uma cidade para todas/os/es com inclusão e justiça social e que não seja somente um instrumento técnico resultante das forças e dos projetos do capital que vem dividindo e segregando a cidade de Porto Alegre.

Referências

ALBANO, Maria Tereza Fortini. **O processo de formulação do 2. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre: ruptura, reunião de fragmentos, inovação ou manutenção de uma tradição secular?** 1999. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – PROPUR/UFRGS: Porto Alegre. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221001222023/https://lume.ufrgs.br/handle/10183/2307>. Acesso em: 8 abril 2022.

ALFONSIN, B. M.; GUIMARAES, F. M.; BERNI, P. E. O.; OLIVEIRA, P. A.; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; SEGAT, F. A luta pelo direito à cidade e as resistências à Covid-19 nas periferias: o poder explicativo da escala, do associativismo e da localização territorial em Porto Alegre. **Boletim Semanal do Observatório das Metrôpoles**, v. 723, p. 1-22, 2022. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221001221314/https://www.observatoriodasmetrôpoles.net.br/boletins/a-luta-pelo-direito-a-cidade-e-as-resistenciais-a-covid-19-nas-periferias/>. Acesso em: 8 abril 2022.

ALFONSIN, B. M.; LOPES, D. C.; GUIMARAES, F. M.; SEGAT, F.; BERNI, P. E. O.; OLIVEIRA, P. A.; PEREIRA, P. P. F. Ninguém solta a mão de ninguém: a ampliação do repertório de práticas organizativas de comunidades de baixa renda de Porto Alegre na resistência aos ataques ao direito à cidade e à Covid-19. **Insurgência** (Revista de Direitos e Movimentos Sociais), v. 7, p. 23-50, 2021. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221003171548/https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/35658>. Acesso em: 8 abril 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RS. **Recomendação ao Município de Porto Alegre tendo por objeto a suspensão da revisão do Plano Diretor.** Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/noticias/50904/>. Acesso em: 6 abril 2022.

OLIVEIRA, Clarice Misoczky de; OLIVEIRA FILHO, João Telmo de; MARX, Vanessa. Atraso, pandemia, mudança de governo e mobilização social: marcas do processo de Revisão do Plano Diretor de Porto Alegre. *In: A cidade em disputa: Planos Diretores e participação no cenário da pandemia.* SILVA, Beatriz Fleury e, *et al.* (Org.). Marília/SP: Lutas Anticapital, 2021.

PORTO ALEGRE (Município). **Projeto do 2º Plano Diretor de desenvolvimento urbano ambiental comentado.** Porto Alegre: PMPA, 1998.

PORTO ALEGRE (Município). **Lei Complementar Municipal nº 434, de 01 de dezembro de 1999, atualizada e compilada até a Lei Complementar 667/11, incluindo a Lei Complementar 646/10.** Dispõe sobre o Desenvolvimento Urbano no Município de Porto Alegre, institui o Plano

capítulo 7 | O Plano Diretor de Porto Alegre
Entre alterações e resistências

Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre e dá outras providências. Porto Alegre, RS: julho de 2011. Disponível em: https://web.archive.org/web/20221001164644/http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/planodiretortexto.pdf. Acesso em: 2 julho 2022.

SMOLKA, Martim. **Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina**: políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

SOARES, Paulo Roberto. (Org.). **Porto Alegre: os impactos da Copa do Mundo 2014**. Porto Alegre: Deriva, 2015.

SOUZA, Vitória Gonzatti; MARX, Vanessa. Planos Diretores Municipais: o processo de formulação e os atores envolvidos. *In*: LIMA, Luciana Leite; PAPI, Luciana Pazini. (Org.). **Planejamento e políticas públicas**: intencionalidades, processos e resultados. 1. ed. Porto Alegre: Jacarta, 2020, v. 1, p. 7-323.

CAPÍTULO 8

**Reivindicações e as lutas
urbanas em Porto Alegre**

VANESSA MARX
KARLA MOROSO
LUCIANO FEDOZZI

Introdução

Este capítulo busca identificar as lutas urbanas que estão acontecendo na Cidade de Porto Alegre em torno de pautas que sofreram retrocessos significativos no último período, como o trabalho, a moradia, o planejamento urbano, o saneamento e o meio ambiente. Algumas delas se intensificaram com a pandemia da Covid-19, principalmente em relação ao combate à fome e à pobreza, e evidenciam o corte de recursos para as políticas assistenciais, urbanas e habitacionais formuladas a partir da participação social.

Flexibilizações e desregulamentações favorecendo a mercantilização das cidades e consequente expulsão das populações mais vulnerabilizadas acirraram as disputas pelo Centro e pelo Quarto Distrito da Cidade de Porto Alegre. Nesse contexto, torna-se relevante a identificação e análise das lutas que surgiram e se fortaleceram no último período, tais como a luta contra os despejos e pelo direito à moradia das ocupações localizadas no Centro de Porto Alegre, como, por exemplo, o Assentamento Vinte de Novembro, a Cooperativa Dois de Junho, a Casa de Acolhimento Mulheres Mirabal, e a luta por trabalho digno das populações vulnerabilizadas que moram e trabalham nesses territórios. Também identificar os principais movimentos nacionais que atuam localmente na luta pela moradia.

Além disso, consideramos importante mostrar a participação do Observatório das Metrópoles, Núcleo Porto Alegre, em articulações presentes na cidade como o Coletivo Cidade Que Queremos e o AtuaPOA, além da participação no Fórum Social das Resistências em Porto Alegre, tanto em 2020 como em 2022. O Núcleo Porto Alegre também participou na organização do curso de formação o “Direito à Cidade, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as Políticas Públicas”, que

integrou o Programa de Formação Fortalecendo Capacidades pelo Direito à Cidade do Fórum Nacional de Reforma Urbana, Observatório das Metrôpoles, Habitat para Humanidade e CDES Direitos Humanos, curso que foi financiado pela União Europeia.

Consideramos fundamental neste contexto local e nacional que estamos atravessando mostrar a questão identitária nas lutas urbanas, como a importância de políticas urbanas voltadas para as mulheres e a necessidade de que os instrumentos de gestão urbana possam contemplar o olhar desses agentes no momento de planejar a cidade. Consideramos que a articulação entre mulheres, em sua diversidade, é um tema fundamental para pensar cidades mais inclusivas. Além da importância da raça, da luta dos quilombos urbanos e das comunidades indígenas.

Por último, mencionar que as flexibilizações e desregulamentações, que são aprofundadas em vários capítulos deste livro, vêm favorecendo a mercantilização das cidades e a consequente expulsão das populações mais vulnerabilizadas. Com isso vemos na cidade de Porto Alegre um acirramento das disputas e de resistências dos movimentos sociais urbanos, principalmente em territórios que estão sendo pensados a partir de planos especiais como o do Centro Histórico, do Quarto Distrito, além de outras regiões da cidade como Orla do Guaíba, Cais Mauá.

Breve histórico das lutas urbanas e conflitos atuais em Porto Alegre

Quando Porto Alegre dava passos acelerados no crescimento demográfico e na industrialização, em meados do século passado, surgiram as primeiras formas de associativismo de bairro, visando garantir um lugar ao sol para os excluídos dos benefícios

da urbanização no Brasil⁷⁴. Reunidos em associações de amigos de bairro, essas formas de ativismo reivindicavam melhorias nas condições de vida de uma metrópole que crescia de forma desigual no uso e ocupação do espaço urbano.

Na década de 1970, com o poder público comandado por interventores, a modernização em curso – de caráter higienista e racial – se defrontou com algumas resistências ante remoções forçadas das “vilas de malocas”⁷⁵. É dessa época do Brasil gigante – e do “remover para crescer” (PROMORAR, do governo federal) – que se originaram vários bairros periféricos, alguns com grande presença da população negra, a exemplo da Restinga⁷⁶. Nesse contexto do regime militar, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, de 1979, foi elaborado sem a participação da cidadania.

Depois que a capital tentou resistir ao golpe de Estado, com a Campanha da Legalidade, em 1961, o novo contexto da transição à democracia viu florescer, nos anos 1980 e 1990, formas de ação

⁷⁴ Em 1946 foi fundada a Associação dos Amigos do IV Distrito de Porto Alegre (atual Associação de Moradores do Bairro São Geraldo), logo seguida pelas associações Amigos do Belém Novo, Amigos da Gleba, Amigos da Vila Leão e outras.

⁷⁵ A expulsão para a periferia a partir de critérios de classe e de raça foi prática recorrente desde o século XIX. Todavia, acentuou-se a partir da década de 1950 com o crescimento da cidade. Ver os estudos de PESAVENTO, Sandra. **Os pobres da cidade**. Vida e trabalho 1880-1920. (Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1994); e WEIMER, Rodrigo de A. Gildas de todas as ‘cores’: construção de imagens racializadas das ‘vilas de malocas’. Porto Alegre, décadas de 1940 e 1950. In: OSÓRIO, Helen; XAVIER, Regina Célia Lima. (Org.). **Do tráfico ao pós-abolição: trabalho compulsório e livre e a luta por direitos sociais no Brasil**. São Leopoldo: Oikos, 2018. p. 495-528. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002024037/https://seer.ufrgs.br/aedos/article/view/92319>. Acesso em: 1º outubro 2022.

⁷⁶ Abandonada pelo poder público, Restinga é potência realizada pela sua gente. **Diálogos Matinais**. 4 dezembro 2020. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002024142/https://www.matinaljornalismo.com.br/matinal/newsletter/dialogos-matinais/abandonada-pelo-poder-publico-restinga-e-potencia-realizada-pela-sua-gente/>. Acesso em: 1º outubro 2022.

territorial congregando vários bairros de uma mesma área da cidade, com organizações sociais distintas, tais como clubes de mães, creches comunitárias, entidades esportivas e associações de moradores. Esses conselhos populares desempenharam papel importante a partir do final dos anos 1980, mas a maioria não persistiu na organização autônoma, com exceção do Conselho Popular da Lomba do Pinheiro, que tem fortes raízes comunitárias e realiza atuação permanente na região⁷⁷. É dessa época também a criação da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA).

Com a volta das eleições para prefeito, em 1985, a redemocratização possibilitou que setores da sociedade civil organizada participassem da elaboração da Lei Orgânica Municipal, aprovada em 1990, fazendo com que a lei maior da cidade adotasse instrumentos de reforma urbana e de participação popular na gestão pública.

A volta do pluralismo político e o crescimento das desigualdades sociourbanas da metrópole gaúcha, agora já com mais de 1,3 milhão de habitantes, complementou essa nova etapa em que o poder público se tornou mais permeável às demandas sociais e à participação. Com isso, populações dos territórios mais vulneráveis puderam conquistar maior acesso à infraestrutura, à habitação e aos serviços básicos, priorizando as decisões dos investimentos públicos no Orçamento Participativo (OP). Por meio do OP as Associações de Moradores e outras organizações sociais tiveram a oportunidade de canalizar suas reivindicações e conquistaram o reconhecimento do estado. Conforme pesquisas, mais da metade dos participantes do OP nas assembleias das 16 regiões

⁷⁷ Conselho Popular da Lomba do Pinheiro, fundado em 23/11/1991. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002024341/http://cplombadopinheiro.blogspot.com/>. Acesso em: 1º outubro 2022.

da cidade eram mobilizados pelas organizações sociais que atuam nesses territórios⁷⁸.

No novo contexto democrático, o ativismo voluntário de centenas de pessoas (por dentro e por fora do sistema político) e de variados tipos de organizações civis, se fez representar na construção de quase 30 setores de políticas públicas e de direitos, embora hoje os Conselhos Municipais estejam sendo atacados pelo projeto neoliberal⁷⁹. A democratização da gestão da cidade possibilitou que o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) fosse reelaborado com a participação social em duas oportunidades, 1999 e 2010, sendo seu conselho ampliado e regionalizado. Também em cinco Congressos da Cidade, a população pôde debater o presente e o futuro de Porto Alegre, configurando inovações participativas que ajudaram a trazer para Porto Alegre o Fórum Social Mundial em quatro ocasiões⁸⁰.

A participação cidadã em Porto Alegre também tem seu ponto forte no pioneirismo dos movimentos ambientalistas, desde a década de 1970, tanto pela ação de movimentos coletivos quanto pela indignação de pessoas⁸¹ diante dos rumos de uma “modernização” urbana que além de excludente é predadora

⁷⁸ Cf. Pesquisa com participantes do OP. PMPA/UFRGS. **Revista Observando, PMPA**, v. 5, n. 1, 2016, p. 25.

⁷⁹ Ver Fórum Municipal dos Conselhos da Cidade. Disponível em: <https://www.facebook.com/fmccpoa>.

⁸⁰ Sobre os 20 anos do FSM, ver “Um outro mundo ainda é possível”? 24 janeiro 2020 por Redação. Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.matinaljornalismo.com.br/parentese/um-outro-mundo-ainda-e-possivel/>.

⁸¹ É o caso do estudante da UFRGS que em 1975 subiu numa tipuana a fim de evitar o corte de árvores durante a construção do Viaduto Imperatriz Leopoldina, na Av. João Pessoa[8]. O episódio foi um marco da luta ambiental na cidade. Ver “O salvador da tipuana”. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002024930/https://www.ruadamargem.com/cultura/o-salvador-da-tipuana>.

do ambiente natural. Essa ação iria se repetir em episódios marcantes na relação da cidade com seu patrimônio histórico e cultural. Foi nessa época que consumidores, intelectuais e mercadeiros defenderam o Mercado Público da demolição⁸², cuja ideia avançava desde os anos 1940 e ia ser efetivada por Telmo Thompson Flores. O mercado sobreviveu⁸³ e foi reformado em decisão aprovada pela população no Orçamento Participativo, em 1991. A participação da cidadania também conquistou a preservação e a reforma da Usina do Gasômetro, que iria ser demolida nos anos 1980. No contexto de redemocratização, os artesãos criaram o Brique da Redenção, contrariando a vontade inicial do poder público⁸⁴. Hoje ele é um dos espaços públicos mais queridos da cidade.

Hoje, entre práticas de contestação, cooperação ou subserviência aos poderes públicos, a ação coletiva da cidadania em Porto Alegre se apresenta um tanto fragmentada, também em razão da grave crise social e econômica que assola o país desde 2013, agravada pela crise da pandemia. Mas a cidade tem uma densidade associativa importante. São 2.538 organizações⁸⁵, fora os movimentos informais não registrados, que de alguma forma atuam em questões relacionadas com as condições de vida e de

⁸² O Tombamento. **Jornal do Mercado**. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002025257/https://jornaldomercado.com.br/o-tombamento/>. Acesso em: 1º outubro 2022.

⁸³ A proteção definitiva viria em 1979, quando o Mercado foi tombado como Patrimônio Histórico e Cultural de Porto Alegre. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002025257/https://jornaldomercado.com.br/o-tombamento/>. Acesso em: 1º outubro 2022.

⁸⁴ Sobre a história da criação do Brique da Redenção, ver TEIXEIRA, Paulo Cesar. **A praia de Porto Alegre in Rua da Margem**. Histórias de Porto Alegre. Libretos, 2019, p. 107-111.

⁸⁵ Conforme último relatório do IBGE sobre as Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (FASFIL) de 2016. No número citado de entidades foram excluídos os partidos políticos e as entidades empresariais, a fim de retratar melhor as organizações que atuam em diversos setores sociais.

acesso à cidade. São grupos e coletivos formados por pessoas dos estratos populares e também das camadas médias, que atuam a partir das formas tradicionais (em entidades sociais) e também por meio de práticas inovadoras de ação em rede, facilitada pelas novas tecnologias de comunicação e informação. Todavia, esse tecido associativo, rico e diversificado, contrasta com o fato de que Porto Alegre está regredindo na participação necessária às decisões das políticas públicas.

Diante dos retrocessos na democracia participativa em Porto Alegre, desde meados dos anos 2000, merece destaque no âmbito das lutas urbanas aquelas articulações da sociedade civil que, junto com grupos acadêmicos, vem procurando unificar organizações sociais, entidades, movimentos e pessoas no enfrentamento das adversidades causadas pelo retrocesso nas políticas locais e pelo contexto nacional de destruição do país, a partir do golpe de 2016. Em ambas as situações, o avanço do projeto autoritário-neoliberal vem significando perdas e desmonte de políticas públicas, com retrocessos nas conquistas que foram construídas a duras penas desde a redemocratização, pós Constituição de 1988.

No âmbito do novo contexto neoliberal, o movimento social em torno das grandes questões urbanas mostrou a necessidade de uma ação mais articulada dos atores historicamente identificados com a reforma urbana. O surgimento do coletivo A Cidade Que Queremos (CCQQ)⁸⁶ resultou de uma articulação pioneira nesse sentido, em que pese as dificuldades para conectar atores e movimentos distintos, que têm pautas específicas e formas de ação coletiva diversificada, principalmente os de base territorial nos bairros e vilas periféricas e os de caráter mais transversal, temáticos ou propositivos. O Observatório das Metrôpoles

⁸⁶ Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002023451/https://coletivocidadequequeremos.wordpress.com/author/coletivocidadequequeremos/>. Acesso em: 27 setembro 2022.

contribuiu com esse objetivo do CCQQ, partindo do entendimento de que o conhecimento acadêmico sobre as formas de ocupação e uso dos espaços urbanos deve estar a serviço do interesse público e da justiça socioespacial na cidade.

O tipo de articulação horizontal feita pelo CCQQ remonta ao Fórum de Entidades formado em 1990 para discutir e participar da elaboração da Lei Orgânica Municipal, em decorrência da nova Constituição de 1988. Nesse contexto foi criado o Movimento em Defesa da Orla do Guaíba, quando a prefeitura e a Câmara de Vereadores aprovaram o famigerado Projeto Praia do Guaíba. Não fosse a resistência e a vitória popular nas eleições municipais de 1988, que mudou a situação política, a execução do projeto teria transformado a Orla numa grande área de construção imobiliária, com *shopping* e tudo, conforme se pode ver nas atas da Câmara. Nesse caminho de lutas sobre a Orla, a disputa sobre o polêmico Projeto Pontal do Estaleiro conseguiu impedir o uso residencial, com o plebiscito em 2008, mas não impediu sua ocupação para uso comercial.

Uma das lutas mais importantes levadas a efeito pelo CCQQ foi sobre o Cais Mauá, quando o governo do estado, na gestão de Yeda Crusius (PSDB), em 2010, decidiu pela privatização. A incompetência e a má gestão do consórcio privado impediram a efetivação da privatização, deixando claro o que o CCQQ denunciou, inclusive judicialmente. As lutas pelo Cais público foram levadas a efeito também por outros grupos, como o Cais Mauá de Todos e a Associação de Amigos do Cais Mauá (Amacais). Após a rescisão do contrato pelo governo do estado, em 2019, e novamente a decisão de privatização, hoje, a disputa em torno do Cais é travada pelo Coletivo Cais do Porto Cultural em conjunto com o Projeto de Extensão da UFRGS, no qual o Observatório das Metrôpoles participa e apoia⁸⁷.

⁸⁷ Cf. “Proposta de Ocupação do Cais do Porto de Porto Alegre”. Disponível

Dentre as diversas ações realizadas pelo CCQQ destacam-se: a) a participação nas eleições para o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA); b) a 1ª Conferência Popular da Cidade, em agosto de 2016, quando foi discutido e aprovada uma carta sobre a reforma urbana e o direito à cidade, e depois submetida aos candidatos a prefeito nas eleições de 2016, em debate específico para esse fim.

A partir da revisão do Plano Diretor, que deve ocorrer a cada 10 anos, e das eleições para os representantes no CMDUA, nasceu o coletivo AtuaPOA – todxs nós⁸⁸ –, articulação que desde 2019 busca unificar a incidência do campo do direito à cidade nas questões do ordenamento urbano pelo Plano Diretor. É um coletivo formado por cidadãs, cidadãos, lideranças do Movimento Popular, representantes de institutos, conselhos, sindicatos, grupos de pesquisa e ONGs atuantes na defesa dos instrumentos da reforma urbana. Dentre as mais de 80 entidades está o trabalho de pesquisadores e ativistas do Observatório das Metrôpoles.

O amplo leque de organizações e movimentos que compõem o AtuaPOA busca a defesa da participação ativa da população e o exercício do controle social nos processos de transformação da cidade. O AtuaPOA vem lutando em diversas frentes, inclusive na frente jurídica, para que a revisão do Plano Diretor aponte para um modelo de desenvolvimento que respeite a história da cidade, do meio ambiente, da permanência das comunidades já consolidadas, das originárias, dos quilombos urbanos. Um modelo baseado na justa distribuição dos bens comuns e na garantia do acesso de todos à cidade e aos serviços, através da

em: <https://web.archive.org/web/20221002025434/https://propostacaisdo-portoalegre.blogspot.com/p/diretrizes-gerais-cais-cultural.html>. Acesso em: 1º outubro 2022.

⁸⁸ Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002025607/https://atupoa.home.blog/>. Acesso em: 27 setembro 2022.

aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor atual. Portanto, o AtuaPOA hoje é a mais destacada esfera do ativismo da reforma urbana e do direito à cidade.

Cabe assinalar também que uma das áreas que mais vem sofrendo as consequências da implementação do modelo de desenvolvimento predatório e mercantilista é a do meio ambiente. As flexibilizações neoliberais em curso na prefeitura, no estado e no país, estão sendo contestadas por diversos movimentos ambientalistas, assim como os movimentos ligados à defesa do patrimônio histórico e cultural, dos povos originários, quilombolas e indígenas. O ativismo ambiental remonta ao pioneirismo de Porto Alegre, desde a década de 1970, com a fundação da Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN) e a posterior criação da primeira Secretaria Municipal do Meio Ambiente.

Atualmente, movimentos e organizações ambientalistas tentam resistir ao avanço da transformação do espaço urbano pelo capital imobiliário e os interesses privados, que atentam cada vez mais contra a sustentabilidade ambiental em Porto Alegre. Resistência que é ainda mais necessária ante à emergência climática do planeta. Um exemplo de destaque é o Movimento Preserva Arado, em Belém Novo, diante do megaprojeto imobiliário na Orla do Guaíba, projeto que foi favorecido pela aliança entre empresas da construção civil, a prefeitura municipal e a maioria na Câmara de Vereadores. O movimento representa uma verdadeira insurgência daquela comunidade pela preservação socioambiental⁸⁹.

Além dos casos emblemáticos de resistência, o movimento ambientalista reúne hoje um conjunto de entidades que estão reagindo ao desmonte das políticas ambientais e à

⁸⁹ Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002025800/https://pre-servaarado.wordpress.com/>. Acesso em: 27 setembro 2022.

desdemocratização dos espaços de participação, como é o caso do esvaziamento do Conselho Municipal do Meio Ambiente (CONAM). Essa articulação recentemente denunciou o desmonte da proteção ambiental em Porto Alegre⁹⁰.

Lutas, movimentos sociais, gênero e raça em Porto Alegre

Porto Alegre apresenta cerca de 1.409.351 habitantes, segundo o último Censo realizado pelo IBGE no ano de 2010 e com projeção do IBGE de 1.492.530 em 2021. Segundo dados do Censo do IBGE de 2010, com uma população de 53,61% de mulheres e 46,39% de homens. A cidade está dividida em oito Regiões de Gestão e Planejamento (RGP) e em todas as regiões a maioria da população é de mulheres. A cidade apresenta nove quilombos urbanos, segundo o *Atlas da Presença Quilombola em Porto Alegre (2021)* formado por 50,7% de mulheres, e as comunidades indígenas em Porto Alegre são de etnia kaingang, charrua e mbyá guarani e estão presentes em nove bairros da cidade com a presença de 50,8% de mulheres. (MARX, 2022).

Em relação às lutas urbanas na cidade, de mulheres negras e indígenas, pudemos escutar a experiência que foi apresentada pela Casa de Referência Mulheres Mirabal durante o Fórum Local da Reforma Urbana e Direito à Cidade, promovido pelo Observatório das Metrôpoles nos dias 18 e 19 de agosto de 2022.

⁹⁰ “25 Entidades denunciam desmonte da proteção ambiental em Porto Alegre.” Um grupo de entidades ambientalistas encaminhou uma carta ao prefeito de Porto Alegre, Sebastião Melo, e ao secretário municipal de Meio Ambiente, Germano Bremm, manifestando “imensa preocupação pelo enfraquecimento da pauta e da gestão ambiental de Porto Alegre”. Encaminhada pelo biólogo, Paulo Brack, coordenador do Instituto Gaúcho de Estudos Ambientais (Ingá) e representante [...]. Disponível em:

<https://web.archive.org/web/20221002023609/https://sul21.com.br/ultimas-noticias-geral-areazero-2/2021/02/entidades-denunciam-desmonte-da-protecao-ambiental-em-porto-alegre/>. Acesso em: 2 outubro 2022.

Duas questões seriam importantes em relação a cidades para as mulheres. Primeiro, que o ativismo urbano e feminista tem sido muito importante para visibilizar a agenda das mulheres na relação com as cidades. Esse ativismo reivindica que as cidades sejam seguras para as mulheres e que se tornem possíveis os deslocamentos a pé ou em transportes públicos sem sofrer violência ou assédio sexual. A mobilidade tem sido um tema muito presente nos diálogos sobre a temática, assim como a moradia, o acesso aos serviços e equipamentos públicos. O acesso ao espaço público tem sido fundamental para a sociabilidade e construção de redes de solidariedade e apoio entre as mulheres. Segundo, que deveríamos pensar no direito à cidade a partir da perspectiva de gênero e não a partir de uma concepção somente universalista. Para pensar em um território para as mulheres a partir do direito à cidade deveríamos nos inspirar no cotidiano. Onde vivemos, para onde vamos, como se dá nosso dia a dia na cidade, por onde circulamos e se nossa mobilidade se faz com segurança. Para isso seria importante pensar: I) a presença das mulheres no território; II) transformações do território a partir da incidência das mulheres nos instrumentos de gestão urbana; III) encontro das agendas das mulheres com o planejamento urbano na cidade de Porto Alegre.

Nesse contexto de retrocessos no diálogo com a sociedade, as flexibilizações favorecem a mercantilização da cidade e expulsam as populações mais empobrecidas dos territórios com investimentos públicos escassos em temas centrais como a moradia. Nessa situação agravada pela crise sanitária, torna-se relevante a identificação e análise das resistências populares desse último período.

No Centro de Porto Alegre, um dos territórios “fatiados” no processo de revisão do Plano Diretor, ganha destaque a resistência de três ocupações lideradas por mulheres. O Assentamento Vinte

de Novembro, tem origem na Ocupação Saraí, um prédio vizinho do Cais Mauá. Hoje, depois de ter sido um símbolo da luta da reforma urbana pelo cumprimento da função social, o prédio abriga o projeto âncora do processo que visa a revitalização daquele setor, o Cais Rooftop. As famílias que foram despejadas, ainda no ano de 2006, do referido prédio, passaram a ocupar outro, de propriedade na União, localizado no bairro Floresta, limite entre o Centro Histórico e o Quarto Distrito, outro setor em disputa na cidade de Porto Alegre. Na esteira da política habitacional do país, essas famílias, organizadas em uma cooperativa de trabalho e habitação, acessaram o Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades com o objetivo de viabilizar a reforma do prédio para abrigar 40 famílias. As etapas de aprovação de projetos e licenciamento para as obras foram finalizadas em 2018, quando houve a mudança no governo federal e a interrupção dos investimentos públicos em habitação. Desde então as famílias, lideradas majoritariamente por mulheres e mães solo, enquanto aguardam a liberação de recursos para a execução das obras, lutam para manter os custos da moradia precária, viabilizar trabalho e manter o prédio protegido das forças contrárias à sua permanência naquele local. Importante destacar nesse caso o impacto da inflação nos custos da construção civil que coloca em risco a viabilidade financeira para a execução do projeto habitacional para o Assentamento Vinte de Novembro.

A ocupação Dois de Junho, localizada no coração do Centro Histórico, teve início em 1999 com a ocupação do prédio, de propriedade do Estado do Rio Grande do Sul, pelas esposas dos policiais militares (praças), em resposta aos baixos salários e à impossibilidade de arcar com os custos de moradia. No mesmo ano o estado entrou com Ação de Reintegração de Posse que tramitou até 2018, quando o Judiciário deferiu a ordem de despejo. As famílias, para evitar o despejo, se organizaram em cooperativa

e buscaram apoio técnico e jurídico de modo a elaborar uma proposta de aquisição do prédio, que culminou com uma mesa de negociação do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Muito embora a postura propositiva das famílias, o caso segue em litígio e após 25 audiências e de todas as propostas apresentadas para a aquisição e reforma do prédio, o Estado do Rio Grande do Sul nega a regularização fundiária do imóvel e não responde sobre as propostas apresentadas pela comunidade. A situação é agravada pela ausência do Estado – proprietário do prédio e responsável pela garantia do direito à moradia a partir das suas políticas públicas – em várias audiências no CEJUSC, o que impossibilitou a negociação e um acordo definitivo que cesse a ameaça de despejo.

O caso da ocupação Dois de Junho foi um dos casos visitados pela Missão-Denúncia contra os Despejos, realizado em Porto Alegre pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, Campanha Nacional Despejo Zero, Conselho Nacional de Direitos Humanos e Plataforma Dhesca⁹¹. A missão visitou 13 áreas em conflito em Porto Alegre e região metropolitana, sendo uma delas o Quarto Distrito de Porto Alegre, onde existem 19 ocupações em situação de extrema vulnerabilidade social e mais de 2.000 famílias ameaçadas de serem expulsas do território⁹². Essas famílias lutam contra a invisibilidade e o processo de

⁹¹ O Fórum Nacional de Reforma Urbana e a Campanha Nacional Despejo Zero estão promovendo Missões-Denúncia contra os Despejos em 10 cidades do Brasil, a partir dos despejos identificados pelo GT Mapeamento da Campanha. No ano de 2021 a Missão visitou as cidades de Manaus e Fortaleza e em 2022, Porto Alegre, Natal, Goiana e Rio de Janeiro.

⁹² Relatório da Missão em Defesa do Direito Humano à Moradia e ao Trabalho Digno nas Ocupações Urbanas na Região do 4º Distrito da Cidade de Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220120233546/http://www.cdes.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Relat%C3%B3rio-Miss%C3%A3o-4D-2.pdf>. Acesso em: 2 outubro 2022.

expulsão silenciosa do território, promovidos tanto pelas obras de infraestrutura que impactam as moradias como por processos de requalificação urbana que promovem a gentrificação no território. Além disso, existe um quadro grave de precarização do trabalho, protagonizado pelos catadores de materiais recicláveis e pelos trabalhadores dos galpões de reciclagem que existem na região, tanto os formais como os informais. O processo de gentrificação no território está sendo promovido pelo interesse de empreendimentos privados “inovadores”, “descolados” e “artísticos”, além dos habitacionais de alto padrão, dos vinculados às indústrias de tecnologia, incubadoras e empreendimentos de saúde elitizados. Esse processo de captura do território do Quarto Distrito é promovido com o apoio do poder público municipal através de incentivos fiscais e urbanísticos viabilizados através de flexibilizações normativas e planos urbanos fragmentados que, descolados do processo de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre, aceleram os investimentos na região atendendo os interesses dos investidores.

O cenário de violações e a luta por trabalho e moradia no território fez surgir, em 2019, o Fórum Popular do Quarto Distrito⁹³, que reúne moradores, trabalhadores e apoiadores das causas populares do Quarto Distrito. Esse fórum ganhou força durante a crise sanitária da Covid-19 a partir das redes de solidariedade, que tanto internamente como externamente viabilizaram o acesso à alimentação de milhares de famílias. Para além das ações de segurança alimentar, o Fórum Popular do Quarto Distrito buscou apoio em redes locais e nacionais para a realização de duas Missões-Denúncia no território, manteve em circulação local quatro edições do Folhetim do Quarto Distrito,

⁹³ Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002030749/https://www.instagram.com/forum4distrito/>. Acesso em: 2 outubro 2022.

promoveu a venda de camisetas para a aquisição de cestas básicas e cotidianamente busca apoio em redes para promover ações de incidência nas estruturas do estado visando a sua permanência no território.

Todas essas ações e articulações não impediram que o PLC 007/22 – Programa +4D que viabiliza o projeto do Quarto Distrito de interesse econômico e privado – fosse aprovado, em agosto de 2002, pela Câmara de Vereadores de Porto Alegre. Porém, o Fórum Popular demonstra a resistência de um povo pobre e invisibilizado por aqueles que deveriam estar atuando contra as desigualdades e pela garantia dos direitos humanos, econômicos, sociais e culturais, dentre os quais estão a moradia, o trabalho e a participação, o Estado.



Figura 1 – Mapa das Lutas Urbanas e dos projetos em disputa na cidade de Porto Alegre.

Fonte: elaboração Joana Winckler a partir das discussões do Fórum Local em Porto Alegre.

Considerações finais

O contexto de implementação acelerada e intensa do projeto neoliberal de cidade, com seus novos e velhos autoritarismos, está exigindo uma reflexão coletiva dos atores que constituem o amplo campo das lutas pelo direito à cidade, em ações coletivas específicas ou mais gerais. Essa reflexão é necessária para uma estratégia conjunta de resistência social e política, visando criar melhores condições para a retomada da reforma urbana, da defesa ambiental e do patrimônio histórico e cultural, tanto em Porto Alegre como no Brasil.

Muitas lutas vêm ocorrendo na cidade, sejam elas específicas nos territórios ou nas grandes questões que definem o modelo de cidade que estamos construindo, a exemplo da luta em torno do Plano Diretor, realizada pelo coletivo AtuaPOA. Todavia, é preciso avançar na articulação em rede e nas formas de solidariedade intermovimentos. Esse objetivo estratégico precisa enfrentar as dificuldades inerentes – agravadas pela crise social causada pela pandemia – à participação dos atores do campo popular, que lutam hoje pela sobrevivência das comunidades nos territórios das periferias.

Se por um lado esse desafio é difícil e complexo, por outro lado o conjunto heterogêneo e diversificado dos ativismos urbanos em Porto Alegre, em suas várias formas, objetivos e estratos socioeconômicos, demonstra a potência das resistências atualmente existentes e também as possibilidades de agir coletivamente para atualizar a agenda local da reforma urbana e estabelecer objetivos quanto à extensão do direito à cidade em Porto Alegre. Essa estratégia supõe a defesa da gestão democrática da cidade, nas instâncias institucionais de participação, articulada à ação de movimentos sociais e dos atores da sociedade civil, além dos partidos democráticos e progressistas. Ou seja, de todos que

são prejudicados pelo neoliberalismo e pelo projeto de cidade-mercadoria que está sendo implementado na metrópole de Porto Alegre.

Referências

MARX, Vanessa. A Covid-19 na cidade de Porto Alegre (Brasil) e a situação das mulheres na pandemia. *In: El apoyo mutuo en tiempos de crisis: la solidaridad ciudadana durante la pandemia Covid-19*. ROSA, Paula. *et al.*; editado por Oriol Nel·lo; Ismael Blanco; Ricard Gomà. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona; Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona, 2022.

OBSERVAPOA. **Indicadores da Cidade de Porto Alegre**. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002030447/http://portoalegreemanalise.procempa.com.br/>. Acesso em: 18 novembro 2021.

BOX II

A luta socioambiental contra o empreendimento Arado Velho

Joana de Oliveira Winckler

Em Porto Alegre, desde 2015, instituiu-se um conflito socioambiental em torno da construção de um megaempreendimento no extremo-sul da cidade, na conhecida Fazenda do Arado, ou Fazenda Arado Velho. O empreendimento proposto previa a construção de condomínios habitacionais de luxo, setores comerciais, hoteleiros e de serviço em um território que engloba uma área de 426 hectares de importância vital para a qualidade ambiental de toda a cidade de Porto Alegre, por se tratar de um *habitat* de diversas espécies de animais e plantas devido aos seus campos de várzea, com banhados permanentes e sazonais, assim como fragmentos de Mata Atlântica ao longo das margens do Guaíba, principal recurso hídrico da cidade. Além disso, na chamada Ponta do Arado existe um sítio arqueológico que evidencia a ocupação Guarani, um conhecido território de lazer para pescadores e comunidades do entorno, que costumavam acessar livremente suas margens quando a fazenda ainda pertencia ao seu antigo proprietário. No entanto, em 2015, após seu recente zoneamento como zona rural de ocupação rarefeita e preservação ambiental, uma manobra legislativa orquestrada pela Prefeitura de Porto Alegre em parceria com a nova proprietária da fazenda, a empresa Arado Empreendimento Ltda., presidida por Iboty Brochmann Ioschpe, tentou transformá-la novamente em zona urbana, de forma a possibilitar a construção do Empreendimento Urbanístico Arado Velho.

BOX II

Movimentos ambientalistas e de moradores, como o Preserva Belém Novo⁹⁴ e a campanha Preserva Arado⁹⁵ passaram a contestar o empreendimento, apoiados em incongruências dos Estudos de Impacto Ambiental, na falta de participação social das comunidades do entorno e na defesa dos bens culturais, sociais, ambientais e simbólicos da fazenda. Ainda, um grupo indígena da etnia Guarani-Mbyá está, desde 2018, realizando uma retomada na Ponta do Arado. Cabe salientar que pessoas envolvidas nos movimentos de contestação e na retomada guarani foram não apenas coagidas e processadas, como também ameaçadas com armas de fogo, como foi o caso dos Guaranis da Ponta do Arado. Mesmo após a retomada Guarani, as denúncias de irregularidades aceitas pelo Ministério Público, as ameaças e violência, a Empresa Arado Empreendimentos conseguiu, ao fazer algumas modificações no projeto inicial, ter o empreendimento aprovado em 2021. Esse caso demonstra que mesmo ante à contestação da comunidade do entorno, a prefeitura e a Câmara Municipal estão dispostas a seguir fatiando o Plano Diretor da cidade em função de megaempreendimentos especulativos que aprofundam a lógica neoliberal de urbanização na cidade.



Fonte: <https://web.archive.org/web/20221002025800/https://preservaarado.wordpress.com/>.

⁹⁴ Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002030834/https://preservabelemnovo.wordpress.com/>. Acesso em: 2 outubro 2022.

⁹⁵ Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002025800/https://preservaarado.wordpress.com/>. Acesso em: 2 outubro 2022.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 9

**Os sistemas alimentares - mobilizações
comunitárias e políticas públicas ante à
fome em Porto Alegre**

LUCIMAR FÁTIMA SIQUEIRA
NICOLE LEAL DE ALMEIDA

Introdução

O surgimento das cidades só foi possível a partir do momento em que o campo pode produzir um excedente, ou seja, mais do que produzia para sua subsistência. Apesar das controvérsias existentes sobre o conceito de subsistência (HARVEY, 1980), o certo para esse caso é que o campo teria que manter mais que um estoque inicial, mas um fluxo permanente de excedente alimentar para a cidade.

A manutenção desse fluxo, no entanto, já mostrou que não é suficiente para garantir a cada cidadão o direito de alimentar-se. As forças do capital que modificam as relações do homem em relação à terra e entre si também incidem sobre todo o circuito pelo qual os alimentos percorrem até chegar na mesa da população. Produção, logística, transporte, armazenamento, comércio, incorporam um número cada vez maior de atores e serviços criando condições artificiais para gerar lucros. Os alimentos tratados como mercadoria chegam no seu destino e encontram uma população urbana com baixos salários, sem renda, desempregados, adoecidos e, atualmente, órfãos e enlutados pela pandemia, em condições de profunda precarização da vida, abandonados pelo Estado e que não terão acesso a essa produção de alimentos. Buttler (2019) é assertiva quando diz que

A 'precariedade' designa a situação politicamente induzida na qual determinadas populações sofrem as consequências da deterioração de redes de apoio sociais e econômicas mais do que outras, e ficam diferencialmente expostas ao dano, à violência e à morte. (...) a precariedade é, portanto, a distribuição diferencial da condição precária. Populações diferencialmente expostas sofrem um risco mais alto

de doenças, pobreza, fome, remoção e vulnerabilidade à violência sem proteção ou reparação adequadas. A precariedade também caracteriza a condição politicamente induzida de vulnerabilidade e exposição maximizadas de populações expostas à violência arbitrária do Estado, à violência urbana ou doméstica, ou as outras formas de violência não representadas pelo Estado, mas contra as quais os instrumentos judiciais do Estado não proporcionam proteção e reparação suficientes. Por isso, ao usar o termo precariedade, podemos estar nos referindo a populações que morrem de fome ou que estão perto de morrer de fome, àquelas cujas fontes de alimento chegam para um dia, mas não para o próximo, ou estão cuidadosamente relacionadas... (BUTTLER, 2019; p. 40-41).

Essa não é a primeira vez que o país passa por crises de fome. As alternativas para combatê-la, no entanto, se distinguem entre si. Estratégias globais também foram empreendidas na história, porém baseadas na tese produtivista, com vistas a intensificar e ampliar o uso do solo, utilizar de forma indiscriminada insumos tecnológicos, biotecnológicos e agrotóxicos, além de auxílios governamentais aos grandes produtores que tinham preços garantidos antes mesmo de uma semente ser jogada no solo. Essa forma de ver o problema postulava que, ao atingir esse objetivo, o problema da crise alimentar estaria resolvido. Exemplo que ilustra essa estratégia é a Declaração Universal para Eliminação da Fome e da Desnutrição, escrita em 1974 na Conferência Mundial de Alimentos, com a participação de 130 países, em Roma (CHONCHOL, 1989).

Nesse contexto, o desenvolvimento da biotecnologia e da indústria a montante e a jusante das unidades de produção agrícola quebraram os ritmos da natureza e impuseram novos

capítulo 9 | Os sistemas alimentares - mobilizações comunitárias e políticas públicas ante a fome em Porto Alegre

padrões de produção e consumo com o progressivo ultra processamento dos alimentos e com forte incidência nos sistemas alimentares. Tecnicamente, a fome estaria com seus dias contados. Mas o problema está no modelo de sistema alimentar adotado para que o conceito de segurança alimentar e nutricional torne-se realidade.

Chonchol (1989) destaca a importância de tratar a questão da fome através do conceito de Sistema Alimentar. O Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social (UNRSID) considera Sistema Alimentar como “conjuntos complexos de ações e interações humanas que afetam a produção, circulação, transformação, comércio e consumo de alimentos” (CHONCHOL, 1989), com características próprias dentro de cada país e cada região. O Quadro 1 mostra alguns exemplos desses circuitos. Nos sistemas alimentares, os alimentos são tratados como mercadorias, porém devem ser reguladas pelo Estado e criados mecanismos para que todos tenham acesso, como preconiza o conceito de Soberania Alimentar.

O conceito de Soberania Alimentar surge na tentativa de ampliar a discussão em torno da Segurança Alimentar que existia, até então, no âmbito da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) (XAVIER *et al.*, 2018). Para a Via Campesina o conceito de Segurança Alimentar apresentava lacunas uma vez que abordava a quantidade e acesso de bons alimentos para comer todos os dias, mas não tratava de aspectos sensíveis à produção e distribuição desses alimentos; bem como o acesso a outros recursos tais como a água, a terra, sementes e autonomia sobre a produção, distribuição e implementação de políticas alimentares (XAVIER *et al.*, 2018).

capítulo 9 | Os sistemas alimentares – mobilizações comunitárias e políticas públicas ante a fome em Porto Alegre

1. Circuito das comunidades camponesas vivendo em autoconsumo					
Produção de alimentos	beneficiamento	estocagem	consumo alimentar com algumas trocas		
2. Circuitos dos pequenos mercados locais					
Produção de alimentos	Venda parcial a um intermediário local ou troca ou venda direta do produtor ao consumidor		Compra de uma parte do consumo a intermediários que trazem também alguns alimentos agroindustriais de fora	Consumo dos alimentos	
3. Circuito dos mercados regionais ou nacionais de produtos alimentícios não transformados					
Produção de alimentos	Venda a intermediários ou atacadistas	Estoque e seleção	Transporte, distribuição e venda através de diversos intermediários	Consumo dos alimentos	
4. Circuito dos mercados regionais ou nacionais de produtos transformados (transformação simples e agroindustrial)					
Produção de alimentos	Indústria da transformação	Atacadistas e distribuidores	Supermercados ou retalhistas diversos	Consumo dos alimentos	
5. Circuito em economia planificada					
Produção de alimentos	Compra por empresas ou indústrias do governo	Distribuição pelas empresas do governo	Distribuição pelas empresas do governo	Retalhistas estatais	Consumo dos alimentos
6. Circuito internacional					
Produção de alimentos	Indústria ou intermediário	Transporte para o exterior	Indústria ou atacadista	Retalhista ou supermercado	Consumo dos alimentos
7. Agricultura Urbana					
Produção de alimentos	Pontos de Comercialização ou troca de excedentes				Consumo dos alimentos

Quadro 1 – Exemplos de circuitos que compõem um Sistema Alimentar.

Fonte: adaptado de Chonchol (1989).

Garcia e Molina (2021) abordam sistemas alimentares como processos *upstream*, onde são consideradas as relações com o clima, gestão da fertilidade, ciclagem de nutrientes, produção de insumos, manejo da biodiversidade e planejamento territorial. Processos *downstream* reúnem ações de empacotamento, armazenamento, logística para distribuição, *marketing*, comunicação, comércio varejista e trocas. Ou seja, as relações dentro do sistema proposto por Garcia e Molina consideram a integração entre os produtores, ritmos e conhecimento do funcionamento dos elementos da

natureza necessários à produção e características dos alimentos para o consumo.

Seja qual for o modelo que descreve os sistemas alimentares, eles são altamente suscetíveis de influências dos envolvidos. Visões de mundo incidem em todas as etapas. O entendimento de que os alimentos devem chegar a todos que necessitam e com características nutritivas que elevem as condições de saúde da população não é a mesma naqueles que entendem que só deve chegar a quem dispõe de muito dinheiro para comprar, por isso a questão alimentar deve ser compreendida no arcabouço teórico e filosófico como um bem comum.

A identificação do alimento enquanto um bem comum, para Vivero-Pol (2018), é imprescindível para desconstruir o modelo dominante que considera o alimento como *commodity*. Para compreender o alimento enquanto bem comum, o autor observa que é necessário romper com a ideia de que alimentos são bens privados, que podem – e devem –, serem melhor produzidos e distribuídos a partir de um processo de governança que contemple as demandas da população. A ressignificação do conceito vem como uma tentativa de garantir e sustentar formas de vida em determinados territórios e, nesse sentido, não como forma de disputa, mas como forma de apropriação de espaços e garantia de dignidade através da territorialização.

A fome no Brasil

O Brasil apresenta marcos históricos importantes de enfrentamento à fome. Foi tratada inicialmente por Josué de Castro, nas décadas de 1930, 1940 e 1950. Ele deixou um legado importante como os clássicos *Geografia da Fome* (1946) e *Geopolítica da Fome* (1954). Uma das considerações apresentadas pelo autor é que o problema alimentar deve ser

tratado como uma questão pública e de responsabilidade do Estado (MAGALHÃES, 1997).

Na década de 1990, o Brasil voltou a ser mobilizado na pessoa de Herbert de Souza, que liderou uma grande campanha na tentativa de mobilizar o poder público para que se estabelecessem políticas de combate à fome, desnutrição e subalimentação. Fundou em 1993 a Ação da Cidadania, formada por uma imensa rede nacional para ajudar 32 milhões de brasileiros (AGENDA BETINHO, 2020). A partir do ano 2000 a FAO-ONU passou a utilizar uma ferramenta de monitoramento da fome no mundo, conhecida como Mapa da Fome. Naquele momento, o Brasil apresentou os índices mais elevados da série histórica e no ano de 2014 o país chegou a um nível de redução da fome que resultou na saída do Mapa da Fome.

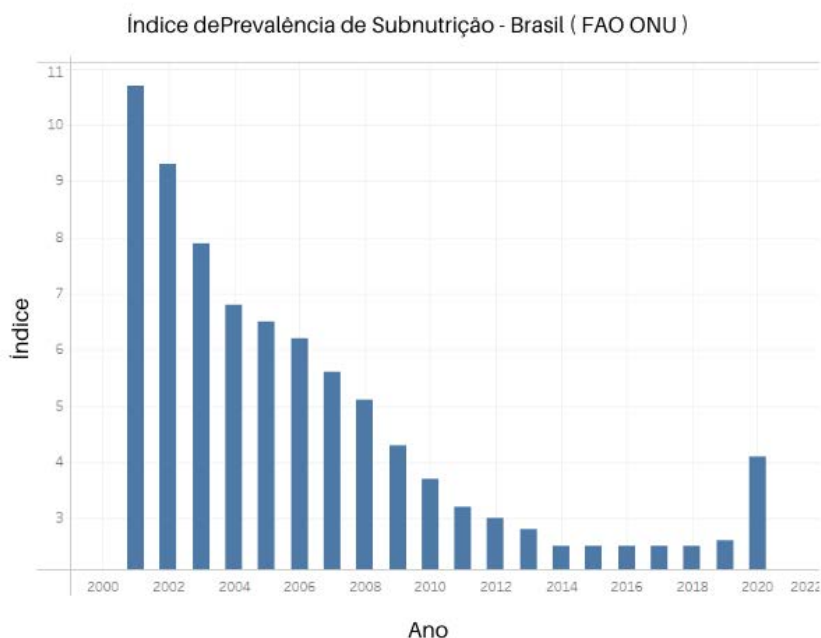


Figura 1 - Índice de Prevalência de Subnutrição para o Brasil.

Fonte: <https://web.archive.org/web/20221002031217/https://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/211/en/>.

capítulo 9 | Os sistemas alimentares - mobilizações comunitárias e políticas públicas ante a fome em Porto Alegre

No mesmo sentido, Porto Alegre protagonizou ações articuladas de combate à fome. No ano de 1993, em consonância à “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, o Prefeito Tarso Genro, publicou a Ordem de Serviço nº 022, em 28 de julho de 1993 para instalação de GT que deveria constituir o “Comitê Municipal contra a Fome, a Miséria e pela Vida – Foro Contra a Recessão e o Desemprego”⁹⁶. A proposta elaborada envolveu um conjunto de ações que dinamizaram o sistema alimentar municipal. Entre as ações estavam:

Cesta Básica do Mercado Público: cada banca disponibilizou um produto com preço de custo. Assim, todas as bancas poderiam oferecer um produto que, ao final, comporia uma cesta básica.

Feiras Modelos: garantiam produtos com preços 10% abaixo da média praticada no varejo. Foram definidos critérios para a definição de preços, localização e horários de funcionamento. Os feirantes se organizavam por ramos de produtos, e os consumidores, em comissões junto aos feirantes. As associações de moradores podiam reivindicar feiras em suas comunidades.

Santo de Casa: foi definido um ponto para *show-room* onde os produtores do município faziam exposição dos produtos e os pequenos mercados e mercearias faziam suas encomendas. A secretaria responsável organizava o canal de comercialização instalado inicialmente na Rua Vasco da Gama esquina com a Rua Felipe Camarão, no Bairro Bonfim.

Pontos de Oferta: a secretaria organizou agricultores que vendiam produtos básicos em pontos estabelecidos junto a grandes vias centrais da cidade e aos sábados, em vilas populares.

Centro de Bairro: após a identificação de centros de bairros, o poder público reunia entidades representantes do comércio formal e do comércio informal para, juntos, buscar alternativas

⁹⁶ Esse documento também contém o primeiro Plano de Investimentos do Orçamento Participativo em Porto Alegre.

que evitassem a ocupação espontânea e promovessem ocupação planejada.

Na segunda administração do Partido dos Trabalhadores, a produção de alimentos e combate à fome continuou na agenda com intensa participação comunitária, sobretudo nos espaços do Orçamento Participativo. Através da parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ONU-Habitat-Programa de Gestão Urbana para América Latina e Caribe (PGUALC) e Urban Management Programme (UMP), Porto Alegre iniciou as práticas de agricultura urbana e instalação de hortas no ano de 1995. A ação visava institucionalizar a agricultura urbana com a integração de associações de moradores (ATTIANI, 2011).

Essas iniciativas, no Brasil, criaram as condições que levaram à elaboração do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei n.11.346 de 2006). Tal arcabouço orientou a governança e criação de conselhos municipais e estaduais. Destaca-se que Porto Alegre realizou sete Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional (2003, 2005, 2007, 2011, 2015, 2019 e 2022), duas delas antes mesmo de existir o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (EIFLER *et al.*, 2021, p. 113).

Programas resultantes da Política Nacional de Segurança Alimentar - Exemplos

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e estoques reguladores decorrem da construção da Política Nacional de Segurança Alimentar que, associados à melhoria do poder de compra do salário mínimo, impactaram de forma positiva diminuindo os índices de fome e subnutrição no país.

capítulo 9 | Os sistemas alimentares - mobilizações comunitárias e políticas públicas ante a fome em Porto Alegre

O PAA foi criado no ano de 2003 pela Lei nº 10.696, de 2 de julho. É caracterizado por um robusto sistema de conexão entre agricultores, periferias das cidades brasileiras, compras governamentais, formação de estoques reguladores da agricultura familiar, fortalecimento de circuitos locais e regionais, valorização da biodiversidade, produção agroecológica, estímulo ao cooperativismo e ao associativismo. O programa foi organizado em seis modalidades: Compra com Doação Simultânea; Compra Direta; Apoio à Formação de Estoques; Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite; Compra Institucional e Aquisição de Sementes (BRASIL, 2018).

O PNAE trata-se de um programa que regulamenta e assegura a alimentação escolar a todos os estudantes da rede pública de educação básica. Prevê a participação de trabalhadores da educação, pais, responsáveis de alunos e representantes de entidades civis organizadas no Conselho de Alimentação Escolar. Ainda, é estimulada a aquisição de alimentos produzidos localmente, da agricultura familiar, comunidades indígenas e quilombolas.

Por sua vez, a formação de Estoques Reguladores é de enorme importância para qualquer país. No Brasil, apresenta como uma das finalidades a implementação da política governamental de regulação de preços, bem como manter estoques para oferta em momentos de baixa produção, crises ou entressafras. O órgão responsável é a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), empresa pública criada através da Lei n. 8.029, de 12 de abril de 1990. Sediada em Brasília, está organizada em rede presente nos 26 estados e Distrito Federal. Apresenta 64 Unidades Armazenadoras (UA) com armazéns específicos para diversos produtos que devem garantir o suprimento alimentar da população. A empresa atua em diversas frentes, entre elas o Abastecimento Social, que divide-se em

Atendimento Emergencial, Ajuda Humanitária Internacional, Doação de Cestas, Distribuição de Cestas e Vendas em Balcão (CONAB, 2022).

O conjunto de ações exemplificadas acima apresentou impactos importantes na qualidade e quantidade dos alimentos consumidos por esses grupos de população brasileira. À medida que foram sendo implementadas, refletiam nos dados monitorados pela FAO-ONU, conforme apresentado no gráfico constante na Figura 1, acima. É possível, portanto, afirmar que a variação nos índices monitorados pela FAO-ONU apresentam relação direta com as políticas públicas e programas alimentares implementados no Brasil. Por outro lado, o desmonte das políticas provocadas a partir do golpe de 2016 levou o país a viver novamente a tragédia da fome. No primeiro momento, a Emenda Constitucional de n. 95 (Teto dos Gastos) assinada pelo governo Temer impôs o regime fiscal de austeridade impactando diretamente em todas as políticas públicas. Peres e Matioli (2019) ressaltam que o anúncio, por parte do governo, da venda de 27 das 92 Unidades Armazenadoras mantidas pelo governo federal afetou diretamente todo o sistema alimentar. Após, o governo que assumiu no ano de 2017 tratou de desmontar nominalmente tais políticas e programas, levando a um impacto brutal sobre a população. No primeiro dia de mandato assinou medida provisória que retirou os poderes do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), eliminando-o da estrutura ministerial. Com isso, desconstruíram as principais estruturas que mantinham o circuito alimentar nas bases sociais e levaram novamente o país ao Mapa da Fome no ano de 2020.

Além disso, retrocessos promovidos pela Reforma Trabalhista ampliaram a vulnerabilidade e o empobrecimento. O desmonte em outras políticas como saúde, assistência social, moradia e educação elevaram a patamares hiperbólicos as

capítulo 9 | Os sistemas alimentares - mobilizações comunitárias e políticas públicas ante a fome em Porto Alegre

consequências nefastas para a população. A pandemia foi a pá de cal que explicitou toda a vulnerabilidade à qual a população estava submetida em face do desmonte promovido pelo governo federal.

Segundo a Rede Penssan, o país registrou 55,2% da população vivendo em condições de insuficiência alimentar grave. Durante a pandemia de Covid-19 116,8 milhões de brasileiros conviveram com alguém que não tinha acesso pleno e regular a alimentos de qualidade (PENSASAN, 2022). Enquanto isso, ao final de 2020, o agronegócio exaltava a exuberância de seus números e desconsiderava milhões de brasileiros que não têm acesso ao consumo.

Usada por produtores rurais, empresas, entidades e influenciadores digitais ligados ao setor, a *hashtag* tem potencial para se tornar um dos slogans mais fortes na história do agronegócio – que, de fato, não falhou em sua função de abastecer a mesa do consumidor brasileiro e ainda exportar para cerca de 170 países (FORBES, 2020).

Em Porto Alegre, a rede de atendimento socioassistencial é uma estrutura que visa, entre outros objetivos, levar acesso a programas de segurança alimentar ao público inscrito. A Assistência Social em Porto Alegre está sob responsabilidade da Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC). Através de sua distribuição nos territórios de Porto Alegre, a Assistência Social deveria chegar a toda população necessitada. No entanto, no Diagnóstico Socioterritorial realizado no contexto da elaboração do “Plano Municipal de Assistência Social de Porto Alegre 2022”, foram registradas as dificuldades enfrentadas para cumprir com o mínimo necessário. O diagnóstico aponta que a entidade vem sofrendo com a diminuição de servidores e

principalmente de recursos financeiros, dificultando, com isso, a realização de serviços previstos de acordo com as Normativas do SUAS. Os valores recebidos no período entre 2016 e 2021 podem ser observados na Tabela 1.

ANO	R\$ PREVISTO	% do Orçamento da PMPA
2016	205.009.028,00	3,1
2017	212.993.313,00	3,07
2018	212.786.426,00	3,23
2019	239.454.375,00	2,85
2020	174.258.610,00	2,19
2021	201.494.760,00	2,42

Tabela 1 - Orçamento FASC 2016-2021.

FONTE: FASC, 2022.

Da mesma forma, a FASC viu a diminuição de 53 servidores, sendo 15 vacâncias somente entre janeiro e julho de 2021, período de maior crise da pandemia e a ocorrência da ampliação das necessidades da população por renda, serviços socioassistenciais e benefícios (FASC, 2021). As medidas de distanciamento adotadas pela FASC também afastaram a entidade da população necessitada, realizando atendimentos apenas por telefone e insuficiente. A extinção do Bolsa-Família e o congelamento de inscrições no CADÚnico foram outras ações que caracterizaram o progressivo desmonte do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Ao longo da pandemia houve a ampliação do escopo social das pessoas que passaram a buscar benefícios eventuais, como cesta básica e auxílio moradia, muitas delas sem sucesso. Isso fica melhor compreendido quando observa-se que trabalhadores que não apresentavam vínculo empregatício e não estavam no CADÚnico se viram absolutamente desprotegidos e em situação de fome. A reforma trabalhista com o discurso de empreendedor de si mesmo, mostrava sua cara. Foi a rede de solidariedade organizada pela população e movimentos sociais que alimentaram a população pobre e trabalhadores.

Práticas Insurgentes de enfrentamento à Fome como possibilidades de construção de *Comuns*

As ações realizadas pelos movimentos sociais e população ocorreram em um momento emergencial, mas devem ser vistas como uma possibilidade de construção de autonomia, fortalecimento de comunidades e exemplos para a construção de políticas públicas. Inúmeras ações emergiram nesse contexto em Porto Alegre e registramos três delas aqui.

Cuidado Que Mancha. O setor cultural foi um dos primeiros a sentir as consequências da precarização das relações de trabalho específicas da área e o fim da Lei Rouanet durante a pandemia. O grupo de teatro Cuidado Que Mancha reagiu de forma ímpar. Ao mesmo tempo que precisava se manter ativo, mesmo em condições adversas, foi mobilizado a integrar as redes de solidariedade, diante da ausência das políticas públicas.

O grupo foi criado em 1995 e localiza-se no bairro Azenha (bairro de comércio popular e local de conexão de linhas de ônibus para diversos bairros da cidade). O grupo é formado pelo elenco de atrizes, atores, músicos e musicistas. Durante a pandemia, o grupo decidiu se manter em atividade. Apesar da redução de custos, reuniu outros 19 voluntários em torno de um projeto social chamado Projeto Social CQM+, para atender famílias periféricas atingidas pela pandemia, mães solo, comunidades indígenas, quilombolas e apoiar a Casa do Artista Riograndense, associação que abriga idosos que foram trabalhadores da cultura e encontram-se em situação de vulnerabilidade social. O projeto visa dar suporte e dignidade por meio da arrecadação e repasse aos atendidos de cestas básicas, produtos de higiene, roupas, medicamentos, materiais de construção e móveis, entre outros. O grupo também desenvolveu métodos para atender famílias com casas incendiadas e casos

de doenças graves. Também promovem atividades relacionadas à rede de apoio às vítimas de violência e vídeo preventivo ao abuso sexual infantil.

Enquanto o grupo realizava as ações, foram contemplados em editais pela produção artística e isso fortaleceu as ações relacionadas à política de segurança alimentar e política cultural.

A dinâmica adotada inclui o mapeamento de doadores e grupos necessitados. Após, a equipe de voluntários mobiliza a logística para a entrega. Para exemplificar, um dos doadores mapeados é a Feira de Produtos Orgânicos localizada no bairro vizinho à sede do CQM. Através dessas práticas, o grupo conseguiu manter o projeto após o arrefecimento da pandemia e acumulou experiência sobretudo na discussão das políticas públicas. Perguntada em entrevista se poderia haver diálogo entre a política de segurança alimentar e cultural, a coordenadora respondeu:

Sem nenhuma dúvida. A política cultural possibilita abertura de pensamento, sensibilização, novos pontos de vista. O que mais vimos neste período de pandemia foi gente sem horizontes, sem esperança. A partir do momento em que as pessoas têm sua dignidade preservada, há mais força para lutar pelo que necessitam, tanto para si como para os seus, sua comunidade. Se há esse entendimento, há uma divisão mais justa das coisas, incluindo os alimentos. Não há porque as verduras que sobraram da feira ir para o lixo, elas viram sopa para uma comunidade. O supermercado não precisa deixar o alimento perder a data de validade, pode vender mais barato para atender às comunidades...(Raquel Grabauska).

Banco Comunitário Justa Troca. Criado em 2016, no bairro Sarandi, zona norte de Porto Alegre, é composto por moradores da comunidade. Trata-se de uma experiência que visa organizar

e promover desenvolvimento na comunidade, incluir e gerar renda, melhorando a vida das pessoas. O Banco Justa Troca faz parte de uma rede de 150 bancos comunitários, filiados à Unisol RS e integra as ações com a cooperativa Univens (costureiras), Justa Trama (rede interestadual de produção de algodão orgânico e confecção) e Nova Geração (escola-creche comunitária).

No início da pandemia, a equipe do Banco Justa Troca realizava cursos de capacitação em programa de microcrédito. Os cursos foram paralisados e as participantes passaram a cuidar da comunidade entregando máscaras, sabão produzido pelas mulheres e buscando apoio para distribuir cestas básicas e roupas, em resposta aos pedidos da comunidade.

Através da Justa Trama e Unisol foi possível acessar um programa da Fundação Banco do Brasil, além do apoio de vários outros parceiros que acompanham o trabalho da organização. Os alimentos sem agrotóxicos foram fornecidos pelo MST. A partir daí, o grupo realizou pesquisa e mapeamento na casa das mais de 1.000 famílias da comunidade e organizou datas para a retirada das doações de acordo com a lista de prioridades. As cestas eram entregues intercaladas com momentos de discussões sobre as razões do alto preço dos alimentos, o uso de agrotóxicos e porque a saúde está fragilizada. Dessa forma, conseguiu auxiliar na percepção de que a situação não está ruim para todos, que os governos não se importam e são os culpados. Além das refeições prontas e cestas de alimentos, foram entregues roupas, brinquedos, cobertores e vale-gás. Através da rede Justa Trama, com apoio da Fundação Banco do Brasil e outra organização espanhola vinculada à economia solidária, foi possível distribuir cestas para famílias de Minas Gerais, Ceará, Rondônia e Rio Grande do Sul, onde a Justa Trama atua. Dessa forma, foi possível atender de forma contínua aproximadamente 4.000 famílias durante a pandemia.

Através de entrevista, a equipe não hesitou em citar a necessidade de implementação de programas de alimentos saudáveis, sem agrotóxico, para a população pobre, como forma de prevenção na saúde, melhora nas condições ambientais, sobretudo na produção com auxílio na transição da agricultura familiar. Também cita a importância de estabelecer programas nas escolas sobre alimentos sem agrotóxicos e a necessidade de apoio às instituições que desenvolvem esse trabalho nas comunidades, além do fortalecimento das hortas urbanas e cozinhas comunitárias.

Cozinha Solidária da Azenha – MTST. Era uma manhã de domingo quando o aplicativo mostrou uma mensagem que começava assim: “Nasce a Cozinha Solidária da Azenha...”. Foi a forma como os apoiadores do MTST receberam a notícia da ocupação de imóvel público abandonado, ocorrido no dia 26 de setembro de 2021. Imediatamente a rede de apoio foi mobilizada, como organizações, ativistas, vizinhos e partidos políticos. No dia 28 de setembro, o Conselho Estadual de Direitos Humanos do RS (CEDH-RS) e o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Estado do RS (Consea-RS) emitiram recomendação conjunta. Não demorou e a cozinha se tornou espaço de referência para o fornecimento de *quentinhas*. População em situação de rua, trabalhadores do entorno e muitas pessoas que se encontravam em situação de fome formavam filas no portão. Ao mesmo tempo o movimento ressaltava que se tratava de uma ação que denunciava a ausência do poder público para atender à demanda provocada pela fome, desigualdade e a ausência de política habitacional.

O imóvel ocupado é patrimônio da União e foi destinado para Habitação de Interesse Social antes do golpe. Apresenta projeto aprovado pelo Programa Minha Casa Minha Vida naquele local, mas foi incluído na lista de imóveis para leilão. Em

capítulo 9 | Os sistemas alimentares - mobilizações comunitárias e políticas públicas ante a fome em Porto Alegre

5 de outubro ocorreu audiência com a Justiça Federal e no dia 13 de outubro, o despejo. O movimento avançou sua luta pela Cozinha Solidária da Azenha e foi instalada em outro imóvel, na mesma rua, conseguindo dessa forma dar continuidade ao trabalho ampliando as discussões sobre direitos básicos de morar e se alimentar.

PAA Municipal. A ação chegou para criar bases estruturais de combate à fome. O Plano Municipal de Aquisição de Alimentos no âmbito do Município de Porto Alegre foi apresentado pela vereadora Laura Sito e elaborado com a participação de forte base social representada por movimentos sociais do campo, cidade e entidades públicas e civis. O PAA municipal encontra-se em funcionamento, atendendo sobretudo à rede de cozinhas comunitárias.

A realização da 8ª Conferência Estadual de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do RS, realizada nos dias 27 e 28 de julho de 2022, foi um marco de resistência contra o desmonte provocado no sistema e uma ação importante no debate e proposições com vistas ao avanço na construção de combate à fome no país.

Destacamos outras duas ações importantes, como a articulação do Fórum de Agricultura Urbana e Periurbana de Porto Alegre (FAUPOA), em 2021. O FAUPOA congrega 40 iniciativas de hortas que têm aprofundado o debate sobre a importância da agricultura urbana em todos os seus aspectos.

O Executivo, por sua vez, publicou no dia 21 de julho de 2022, o Decreto nº 21.576, que dispõe sobre a implantação de Hortas Urbanas Comunitárias em áreas de parques, praças e terrários da cidade. Decreto importante, porém, desconectado das práticas em curso e ineficiente quanto à disponibilidade de tais áreas em condições de produção imediata de alimentos.

Conclusões

A principal conclusão diz respeito à necessidade de reunir e dar visibilidade às iniciativas populares para a construção de políticas públicas e alternativas estruturais para o combate à fome. Após, a integração entre políticas públicas é uma necessidade urgente. Entende-se como integração o debate estruturado entre as políticas, ampliando o escopo de transversalidade e evitando a visão de soma das partes. Entender tais ações nos sistemas alimentares assentados nos conceitos de bem viver, bem comum, integrando o debate aos estudos de bem-estar urbano desenvolvidos pelo Observatório das Metrôpoles.

O alinhamento de políticas públicas sob conceitos de soberania alimentar e bem-viver deve ter prioridade e ser estimulado em uma agenda de reforma urbana, buscando garantir de forma integral os direitos humanos. A esse respeito destacamos RUBIO (2011) ao mencionar que direitos humanos não podem ser hierarquizados. O direito à alimentação saudável deve estar lado a lado com o direito à moradia e o direito à cidade.

Por fim, um agradecimento especial aos movimentos que lutam por uma condição de vida humana mais justa e digna, e que contribuíram para este artigo com suas experiências e participando do Fórum Local: Cuidado Que Mancha; Cozinha Solidária da Azenha (MTST-RS); Banco Comunitário Justa Trama/UNIVENS; CONSEA-RS; Horta Comunitária Lomba do Pinheiro e FAUPOA; ONDAS/Sindiágua; MAB Lomba do Pinheiro; Periferia Viva/Movimento Brasil Popular.

capítulo 9 | Os sistemas alimentares – mobilizações comunitárias e políticas públicas ante a fome em Porto Alegre

Referências

ATTIANI, C. A Agricultura Urbana. In: XII Simpósio Nacional de Geografia Urbana. Anais. Belo Horizonte, 2011.

BRASIL. Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Diário Oficial da União. 2 Jun 2003.

BUTLER, Judith. **Corpos em aliança e a política das ruas**. Notas para uma teoria performativa de assembleia. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

CHONCHOL, J. O Desafio Alimentar: a fome no mundo. São Paulo. Editora: Marco Zero, 1989.

CONAB. **Companhia Nacional de Abastecimento**. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002031353/http://web.archive.org/screenshot/https://www.conab.gov.br/>. Acesso em: 27 setembro 2022.

EIFLER, Leticia; FRUHAUF, Warná; RESENDE, Carolina B.; ROSA, Fernando; SANTOS, Vera R. M. Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (COMSANS): pela garantia do direito humano à alimentação adequada, do campo à cidade. In: **Conselhos Municipais de Porto Alegre**. Histórico e Desafios na Gestão Democrática da Cidade. Porto Alegre/RS: Editora Rede Unida, 2021.

FASC – Fundação de Assistência Social e Cidadania. **Prefeitura Municipal de Porto Alegre**. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/>. Acesso em: 27 setembro 2022.

HARVEY, DAVID. **A Justiça Social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

GIACCHÈ, Giulia; PORTO, Lya. Políticas públicas de agricultura urbana e periurbana: uma comparação entre os casos de São Paulo e Campinas. In: **Informações Econômicas**, SP, v. 45, n. 6, nov./dez. 2015) Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002031737/http://www.iea.sp.gov.br/ftpiea/publicacoes/ie/2015/tec3-1215.pdf>. Acesso em: 2 outubro 2022.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Extinção do Consea**. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002031940/https://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/161-noticias-destaques-grande/1796-extincao-do-consea>. Acesso em: 26 abril 2022.

LIBÂNIO, Cíntia Lopes Saliba; CIRINO, Jader Fernandes. Avaliação de impacto do programa de aquisição de alimentos modalidade doação simultânea em Ponte Nova-MG. **Revista de Economia e Sociologia Rural** [online]. 2020, v. 58, n. 2.

MAGALHÃES, R. Fome: uma (re)leitura de Josué de Castro [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1997. 92 p. ISBN 85-85676-35-3.

MOLINA, M.G. De; GARCIA, D.L. Principles for designing Agroecology-based Local (territorial) Agri-food Systems: a critical revision. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 45:7, 1050-1082, 2021.

NEVES, Thomaz Lanna *et al.* Sistema alimentar: um estudo comparativo de Sistemas Produto-Serviço para produção, distribuição e comercialização de alimentos. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana** [online], 2019, v. 11.

ONDEI, Vera. Nem a pandemia de Covid-19 para o agronegócio brasileiro. **FORBES**. 06/12/2020. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002032057/https://forbes.com.br/negocios/2020/12/nem-a-pandemia-de-covid-19-para-o-agronegocio-brasileiro/>. Acesso em: 2 outubro 2022.

PERES, João; MATIOLI, Victor. Por que o fim dos estoques públicos de alimentos do Brasil é um problema. **O joio e o trigo**. 25 novembro 2019. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221002032153/https://ojoioetrigo.com.br/2019/11/por-que-o-fim-dos-estoques-publicos-de-alimentos-do-brasil-e-um-problema/>. Acesso em: 14 setembro 2022.

Rede PENSASAN (Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional). **Insegurança Alimentar e Covid-19 no Brasil**. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia. Orgs: Rede PENSASAN. Brasil, 2021. Disponível em: https://web.archive.org/web/20221002032344/https://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso em: 26 abril 2022.

RUBIO, D. Sánchez. **Encantos y desencantos de los derechos humanos**. Barcelona: Icaria-Antrazyt, 2011.

SIQUEIRA, L. F.; LAHORGUE, M. L.; SOUZA, A. B.; SONAGLIO, W. C. Mapa de vulnerabilidade socioeconômica como suporte à implantação do Programa Fome Zero no Município de Criciúma-SC. *In: Medio Ambiente, Recursos y Riesgos Naturales. Análisis mediante Tecnología SIG y Teledetección*. 1. ed. Murcia: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, 2004, v. II, p. 480-495.

VIVERO-POL, José Luís. Alimentos como bens comuns: uma nova perspectiva sobre a narrativa do sistema alimentar. *In: CORRÊA, L. (Ed.). Diálogos sobre direito humano à alimentação*. Juiz de Fora/MG: Faculdade de Direito, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2018.

XAVIER, Leonardo Pereira, *et al.* “Soberania alimentar: proposta da via campezina para o sistema agroalimentar / Food sovereignty: via campezina’s proposal for the agro-food system.” **Brazilian Journal of Development**, 4.7 (2018): 4.454-4.466. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/532/554>. Acesso em: 2 outubro 2022.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 10

Reforma Urbana e o Direito à Cidade em Porto Alegre

Reflexões para o futuro

O presente capítulo apresenta algumas questões a partir de debate com pesquisadores do núcleo, dos conteúdos abordados nos demais capítulos do livro e também das discussões realizadas no Fórum Local que foi realizado nos dias 18 e 19 de agosto de 2022, no auditório da Faculdade de Arquitetura da UFRGS e também pelo YouTube do Observatório das Metrôpoles, sob o título “Reforma Urbana e Direito à Cidade nas Metrôpoles: Reflexões a partir de Porto Alegre (RS)”. Nesse evento foi realizada uma oficina de relatos das vivências e de discussão de propostas com representações de movimentos sociais e de entidades da sociedade civil. O fórum permitiu a interação com outros núcleos do OM (São Paulo, João Pessoa/Campina Grande e Belo Horizonte) e com os colegas de universidades latino-americanas da Fundación Feman-Ukamau; Universidad Bernardo O’Higgins de Santiago do Chile e da UdelaR do Uruguai.

Primeiro pensamos que seria fundamental recapitular os eixos que constituem historicamente a Plataforma da Reforma Urbana no Brasil⁹⁷. Os eixos poderiam nortear as principais propostas para a reforma urbana em Porto Alegre, que o Observatório das Metrôpoles deverá apresentar no próximo ano em conjunto com os diversos atores sociais e políticos que estão envolvidos nas lutas para efetivar o direito de todos/as à cidade.

Em um segundo momento, apresentar questões relativas ao enfrentamento do projeto neoliberal e autoritário no país e em Porto Alegre, seguida da apresentação de ações de movimentos e organizações sociais, dos desafios mais urgentes para a ação apontados por eles no Fórum Local Reforma Urbana e Direito à Cidade: reflexões a partir de Porto Alegre.

⁹⁷ Cf. Documento de Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. INCT OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Reforma Urbana, Direito à Cidade e o Desenvolvimento Nacional**: apontamentos para o debate. RJ, janeiro de 2022.

Por último, discorrer sobre alguns pontos salientados pelos pesquisadores do Observatório das Metrópoles sobre a retomada da democracia participativa em Porto Alegre, a articulação das lutas pelo Direito à Cidade, em articulação com a necessidade de políticas para a Região Metropolitana de POA (RMPA).

Os eixos da reforma urbana

A plataforma da reforma urbana no país é constituída por políticas e propostas que historicamente são defendidas pelos diversos atores sociais, políticos e acadêmicos visando transformar a rede urbana brasileira a favor da maioria da população. De forma sintética, as lutas nesse sentido são aquelas que se dão no âmbito dos seguintes eixos de ação:

- a) **A gestão democrática e participativa da cidade, implicando na adoção dos princípios da soberania popular, da descentralização inter e intragovernamental do processo decisório**, especialmente no que concerne ao orçamento, às políticas setoriais e à democratização do acesso às informações sobre os problemas urbanos, e a ação do governo. A tradução desses princípios na reforma institucional teria como resultado a implantação de uma “democracia participativa” por múltiplas formas de participação popular (direta, semidireta, representação popular etc.) capaz de corrigir os limites e ampliar a democracia representativa, instaurando um regime de complementaridade entre a representação política e a participação social na gestão pública.
- b) **A redistribuição da renda urbana e da terra na cidade de maneira a romper a dinâmica da espoliação urbana**, da qual uma das principais causas é a especulação imo-

biliária, que encarece a terra e a moradia, segrega as camadas pobres, cria vazios urbanos e impõe uma ineficiência no uso dos equipamentos e na infraestrutura urbana. Essa distribuição se concretiza com a recuperação pelo poder público de parte da valorização imobiliária, de recursos a serem aplicados na urbanização e regularização fundiária das áreas ocupadas por favelas e loteamentos irregulares e clandestinos, com a criação de constrangimentos legais e fiscais aos proprietários de terrenos vagos e com a democratização do acesso à terra urbana para as camadas mais pobres. Para tanto, é necessário reformar o direito de propriedade, separando-o do direito de construir e, ao mesmo tempo, submetendo-o ao exercício de uma função social.

- c) A regulação pública desmercantilizadora (parcial) da produção do espaço urbano construído**, abrangendo a terra, a moradia e a infraestrutura urbana em geral pela aplicação dos princípios e instrumentos previstos no Estatuto da Cidade de forma a submeter o uso e ocupação do solo da cidade ao requerimento da função social da propriedade da terra. No ordenamento legal resultante do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) essa responsabilidade cabe aos municípios através da obrigatoriedade da elaboração e aplicação de Planos Diretores e Leis de Desenvolvimento Urbano.
- d) Inversão de prioridades na alocação dos recursos públicos em relação aos padrões alocativos que sustentam o modelo da cidade desigual e injusta** presente em nossa realidade e priorizam seletivamente os interesses e estilos das camadas superiores (ex. a autolocomoção *versus* o transporte coletivo) e alimentam

os circuitos da acumulação urbana. Trata-se de alterar o iníquo padrão de distribuição dos custos e benefícios da urbanização vigente em nossas cidades entre as classes sociais e territórios. Para tanto, o poder público municipal dispõe de um conjunto de instrumentos inovadores de planejamento, regulação, gestão e de operação direta previstos na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade, tais como: IPTU Progressivo, outorga onerosa do direito de construção, áreas de especial interesse social, áreas de habitação de interesse social, etc.

- e) **Universalização do Bem-Estar Urbano e promoção do acesso a oportunidades**, isto é, possibilitar o acesso aos serviços e equipamentos coletivos, aos empregos, à educação e à saúde.

Revogar o neoliberalismo, reconstruir o Brasil e Porto Alegre

O período de inflexão ultraliberal que se abriu com o *impeachment* da Presidente Dilma, a partir de 2016, promoveu descaracterização e desdemocratização da Política Urbana, mas também encontrou *resistência* da sociedade civil, nacional e localmente.

No caso de Porto Alegre, em que pese o avanço dos projetos de interesse do mercado imobiliário em função do perfil do governo municipal, as resistências foram bastante significativas, conforme visto no Capítulo 8 – Reivindicações e lutas urbanas em Porto Alegre.

Existem movimentos com atuação territorial localizada (escala micro) e movimentos e organizações com atuação mais ampla (escala macro). Movimentos que buscam se ajustar e dialogar com o poder público; e outros que fazem resistência às

políticas e ações do poder público. Muitas lutas vêm ocorrendo na cidade, sejam elas específicas nos territórios ou em torno das grandes questões que definem o modelo de cidade que estamos construindo, a exemplo da luta em torno do Plano Diretor, realizada pelo coletivo AtuaPOA. Este coletivo precisa ser apoiado e fortalecido, porque tem importância estratégica nas lutas pela reforma urbana. Todavia, seria importante avançar na articulação em rede, na comunicação e nas formas de solidariedade intermovimentos, sabendo-se que é um objetivo difícil e complexo. Este objetivo estratégico precisa enfrentar as dificuldades inerentes – agravadas pela crise social da pandemia – à participação dos atores do campo popular, que lutam pela sobrevivência das comunidades nos territórios das periferias. Os atores do campo do Direito à Cidade devem ser desafiados a constituir oportunidades de reflexão coletiva, para promover o conhecimento, a sensibilização, a troca de experiências, a solidariedade e a elaboração de ações compartilhadas na resistência ao projeto autoritário e excludente do neoliberalismo urbano.

A possibilidade de uma vitória iminente de Lula deve encerrar esse período, inaugurando um novo ciclo político de redemocratização do país. Tal como se observou no período anterior, é possível que os avanços verificados nacionalmente tendam a, a médio prazo, chegar também às cidades, incidindo nas correlações de forças e fortalecendo o campo democrático e popular. As transformações resultantes das propostas desse novo governo federal refletirão em Porto Alegre e possivelmente poderiam constituir movimentos de natureza distinta:

- a) **Será necessário promover um movimento de *resgate* de políticas urbanas importantes para o campo da reforma urbana** e que foram secundarizadas no período 2016/2022, tais como o Orçamento Participativo e a regularização

fundiária plena, envolvendo urbanização, titulação e participação popular na formulação das políticas.

- b) **Um segundo movimento é de reconstrução do planejamento urbano e da legislação urbanística de Porto Alegre que tinha como referência central o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA).** Esse processo de reconstrução terá, necessariamente, de enfrentar a anulação das leis urbanísticas aprovadas durante a pandemia, que fraudaram o processo de revisão periódica do Plano Diretor e que podem ser caracterizadas como “boiadas urbanísticas”. Aí se incluem o projeto de alteração do regime urbanístico da Fazenda do Arado Velho, o plano do Centro Histórico e a revitalização do Quarto Distrito. Essa anulação se justifica pela inobservância das diretrizes da Política Urbana preconizadas pelo Estatuto da Cidade e pode se dar por um processo judicial (e já há movimentos nesse sentido, por parte da sociedade civil), ou ainda pelo próprio Poder Executivo, em uma possível vitória do campo democrático e popular nas próximas eleições municipais (se o efeito “onda” da redemocratização nacional se confirmar).
- c) O resgate e a reconstrução de políticas já desenvolvidas anteriormente, no entanto, não serão suficientes para o fortalecimento do campo da reforma urbana na cidade, pois **a precarização da vida imposta pelo desmonte das políticas sociais no governo Bolsonaro**, combinado à pandemia da Covid-19 e à volta da crise social e da fome, bem como o agravamento das mudanças climáticas, criam um cenário distinto, que **deverá ser enfrentado com a proposição de novas políticas e instrumentos pelo campo democrático popular**. Isso requer imaginação política para inovar na apresentação de alternativas viáveis

de enfrentamento dos temas que mais estão trazendo sofrimento à população de baixa renda, como o tema da fome, da ausência de equipamentos públicos urbanos e de uma política habitacional minimamente capaz de atender à produção de HIS para essa faixa de renda.

- d) É importante frisar que essas ações de *resgate, reconstrução e proposição* de novas políticas e instrumentos para a cidade de Porto Alegre só podem ser realizadas com um quarto movimento, que se caracteriza pelo **fortalecimento das articulações de movimentos populares, entidades de base territorial e da sociedade civil, para que se engendrem espaços de debate coletivo capazes de instaurar um novo marco para a cidade, com hegemonia do campo democrático e popular**. Isso nos remete para o universo dos movimentos populares e das lutas urbanas que acontecem por **vários tipos de ativismo nos territórios de Porto Alegre**, com especificidades e necessidades particulares.

Aqui duas observações convergem para caracterizar esse último movimento:

- a) Há uma dimensão instituinte do direito à cidade em cada um desses territórios e dessas lutas. O direito à cidade deixa de ser apenas o que está inscrito no Estatuto da Cidade como diretriz da Política Urbana e passa a ser movimento. Isso precisa ser reconhecido por esses sujeitos, pelo Observatório das Metrôpoles e pelos gestores públicos.
- b) A partir do reconhecimento da legitimidade de cada luta por saneamento, moradia, mobilidade ativa, participação popular, creches, postos de saúde, qualificação do transporte coletivo, segurança alimentar (e tantas outras),

em sua especificidade, a potência da articulação entre os movimentos faz com que se dê um salto de qualidade na capacidade de resistência aos ataques aos direitos sociais, mas mais do que isso: qualifica enormemente os movimentos anteriormente esboçados que são de *resgate, reconstrução e proposição do novo*. Isso porque a reunião dos corpos, territórios e reivindicações fragmentadas ganha uma nova força em uma aliança para levar uma luta que se reconhece como partilhada: a luta pelo direito à cidade como um *comum*, que possa ser desfrutado por todos, todas e todes em condições que melhorem a qualidade de vida da população como um todo.

Ações de movimentos e organizações sociais

Durante a “Oficina Reivindicações Urbanas, experiências insurgentes e lutas”, no Fórum Local os representantes de movimentos presentes discorreram sobre as lutas em Porto Alegre e as articulações nacionais das quais o Observatório das Metrópoles é parte, como a Frente Nacional Contra Fome e Sede, e os espaços de debates como o Fórum Alternativo Mundial da Água (FAMA) e o Fórum Social das Resistências. Esse foi um momento em que grupos locais narraram suas lutas durante a pandemia em Porto Alegre, especialmente com alternativas de combate à fome e a luta por direitos.

Os representantes dos movimentos apresentaram as formas de lutas que vêm ocorrendo em contexto adverso, apontaram as principais dificuldades que encontram para a permanência de seus territórios, estratégias de resistência às tentativas frequentes e, muitas vezes com violência física, de silenciamento de suas vozes e imobilização de suas ações pelo poder público. Foi esclarecedor e didático para o meio acadêmico contar com o saber

popular no Fórum Local que, logo no início da manhã, o ambiente foi envolvido pelo aroma das ervas (manjerição, arruda, lavanda) trazidas por uma ativista da Lomba do Pinheiro e uma das principais militantes da agricultura urbana em Porto Alegre. Em seguida, passamos à síntese da apresentação dos movimentos participantes.

Horta comunitária Lomba do Pinheiro e FAUPOA: a Horta Comunitária da Lomba do Pinheiro está localizada em uma área de quatro hectares conquistada através do Orçamento Participativo e teve início a partir da implantação do Comitê Regional do Fome Zero na região, em 2004, e desde então mantém uma atuação crescente em torno da segurança alimentar. Os representantes do movimento apontam para a necessidade de discutir políticas habitacionais e a cidade que queremos⁹⁸.

MTST – Cozinha Solidária da Azenha: em setembro de 2021 nasceu a Cozinha Solidária da Azenha a partir da ocupação de um imóvel abandonado na Av. Azenha. O espaço foi estruturado para produzir e servir refeições a pessoas em situação de rua, mas passou a atender trabalhadores do entorno e pessoas em situação de fome que formavam filas no portão. A ação demonstra que lutas coletivas levam a resultados coletivos e criam oportunidades para o surgimento de espaços de referência para articulação, organização e construção de redes⁹⁹.

Observatório Nacional da Água e Saneamento – ONDAS/ Sindiágua: o ONDAS nasceu através de uma ação conjunta que buscava assegurar o direito universal ao saneamento, reivindicando acesso à água através de tarifas justas e bicas públicas. Ampliar o debate público acerca das políticas e controle de saneamento e distribuição de água¹⁰⁰.

⁹⁸ Disponível em: <https://facebook.com/hortacomuntarialomba/>.

⁹⁹ Disponível em: <https://facebook.com/rssemteeto/>.

¹⁰⁰ Disponível em: <https://ondasbrasil.org/>.

Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) – Lomba do Sabão: o Movimento dos Atingidos por Barragens no Rio Grande do Sul luta contra os mecanismos de exclusão operados pela política de construção e manutenção das barragens. Lógica excludente que se reforça e reafirma nas imediações e se expande para toda a sociedade. Os representantes do movimento observam a importância de discutir a segurança dos atingidos; construir uma política de habitação que possibilite as pessoas não se assentarem em áreas de influência de barragens; políticas de acolhimento do povo. Promover a autogestão a partir da preparação e a formação com acompanhamento dos habitantes. Acesso à água e à energia. A ideia de desenvolvimento precisa considerar as limitações ambientais e os efeitos territoriais das políticas públicas, principalmente em relação aos grupos sociais excluídos e vulneráveis. O MAB trouxe essa questão, vinculada às questões fundiárias que estão implicadas nas decisões de construção de barragens para os seus diferentes fins¹⁰¹.

UNIVENS e Justa Troca: trata-se de uma experiência que visa organizar e promover desenvolvimento na comunidade, incluir e gerar renda, melhorando a vida das pessoas, a partir da associação com outras cooperativas busca agregar valor ao trabalho na economia solidária. Mesmo com toda movimentação, a vila foi assediada pelo tráfico; solução foi a criação do Justa Troca. Após a pandemia o foco mudou, pois a fome se tornou emergência. A cooperativa busca oferecer cursos de formação e qualificação para geração de renda e através da organização da comunidade e articulação em rede locais e nacional politizar e conscientizar famílias acerca da origem das doações e alimentos; e origem dos problemas. Rodas de conversa com as famílias e integração nos cursos e incentivo da autonomia¹⁰².

¹⁰¹ Disponível em: <https://www.mab.org.br/>.

¹⁰² Disponível em: <https://facebook.com/bancojustatroca/>.

Periferia Viva/Movimento Brasil Popular: o movimento visa ampliar o debate sobre a política da solidariedade dentro da comunidade com o objetivo de incentivar e ajudar a encontrar saídas coletivas. Algumas ações promovidas são mutirões de limpeza e arrecadação de materiais para manutenção de casas impulsionando a ação popular. Durante a pandemia, e com o aumento da pobreza, promoveu ações de familiarização com as medidas sanitárias e buscou a organização popular através do incentivo de ações solidárias; surgiu então o Coletivo Nós por Nós. O coletivo trabalha com a articulação dentro da comunidade e a construção de estratégias através da potencialização das relações entre a população¹⁰³.

Cuidado Que Mancha: o grupo de teatro Cuidado Que Mancha reagiu às dificuldades da pandemia e às já existentes dificuldades de reconhecimento como artista fora de uma perspectiva comercial e elitista construindo um projeto que visa atender famílias periféricas, mães solo, e demais grupos em situação de vulnerabilidade através da assistência a comunidades, com trabalhos sociais de doação de roupas e outras atividades de acordo com as demandas¹⁰⁴.

Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio Grande do Sul (CONSEA-RS): os representantes do CONSEA-RS denunciaram a dificuldade de diálogo com o governo do estado e observaram que o número de pessoas em situação de fome não aumentou por conta da pandemia, mas sim pelo desmonte de políticas públicas que auxiliavam a soberania alimentar da população. Nesse sentido, é necessário reivindicar o fortalecimento de políticas públicas que privilegiem o subsídio à vida humana.

¹⁰³ Disponível em: <https://www.facebook.com/PeriferiaVivaContraCorona/>.

¹⁰⁴ Disponível em: <https://www.instagram.com/cuidadoquemancha/>.

Fazendo do Arado – Belém Novo: a representante da Fazenda do Arado denunciou as estratégias dos atores vinculados ao mercado imobiliário, associados ao poder público, para controle e ocupação dos espaços nas áreas periurbanas; crescentes problemas relacionados à água. Constantes ameaças e violências. Simulação de processo participativo.

Casa de Referência Mulheres Mirabal: ocupação que tem por objetivo o acolhimento para mulheres que necessitam de apoio jurídico, psicológico e social. Muitas mulheres chegam até o abrigo buscando atender às suas necessidades básicas, como tomar banho e dormir. A casa se tornou referência na organização e no combate à violência contra a mulher, contra a fome e contra a pobreza e busca a emancipação através da geração de renda com a preparação de alimentos e outras atividades realizadas na casa. Apesar de ter se tornado referência na resistência à violência à mulher, sofre com as ameaças constantes de reintegração de posse e corte na energia elétrica¹⁰⁵.

A partir dessas narrativas elencamos alguns aspectos discutidos no Fórum Local, que são os desafios mais urgentes para a ação de movimentos e organizações sociais na cidade.

Fome, Sede e Abastecimento: a questão da água aparece não apenas na denúncia da ausência de abastecimento aos desassistidos de saneamento, mas também dos efeitos para alguns grupos sociais, como os atingidos por barragens, além do mal gerenciamento do uso da água na RMPA e a má distribuição, principalmente em relação à população de baixa renda. Porto Alegre tem grandes regiões que sofrem constantemente com a falta de abastecimento de água, como é o caso da Lomba do Pinheiro e do Partenon. A intenção dos governos estadual e de Porto Alegre de privatização dos serviços de água e de

¹⁰⁵ Disponível em: <https://facebook.com/MulheresMirabal/>.

saneamento precisa ser evitada, porque irá causar seletividade e encarecimento, como atestam várias experiências no mundo. Água não deve ser mercadoria, ela é um dos bens comuns mais preciosos que temos.

Rede de atores: as redes são importantes formas de ação coletiva. No município há vários movimentos e organizações que não se conhecem, por isso é preciso apostar em articulações e oportunidades de mútuo conhecimento e troca de experiências e informações, como forma de cooperação, integração das lutas e melhores condições de enfrentamento dos conflitos. Os movimentos precisam conhecer e incentivar a autogestão da população, como ocorre em assentamentos precários ou em ocupações de prédios para habitação popular.

Relação com o poder público: reinvenção de novos fóruns populares, reivindicando seus espaços junto ao estado; mobilização e formação na base para ocupação de conselhos ou outras formas de participação popular; e ampliação dos atores sociais participantes.

Universidades: a função social das universidades públicas é muito importante e precisa ser ampliada, especialmente em relação às camadas excluídas da população. As universidades podem contribuir com pesquisas e atividades de extensão mapeando e dando visibilidade às populações vulneráveis e às lutas por cidades mais justas e por políticas públicas inclusivas. Também podem contribuir com pesquisas que dialoguem com as construções atuais da democracia participativa, como construir metodologias de integração entre as políticas públicas que transcendam a transversalidade e ações interconselhos e das partes.

Reflexões para o futuro

Em relação às instâncias da democracia participativa em Porto Alegre, a cidade deveria retomar o Orçamento Participativo, por meio de ampla discussão envolvendo o governo municipal e as comunidades das regiões, em articulação com os fóruns e com os movimentos sociais, buscando definir um planejamento conjunto sobre a maneira de enfrentar o passivo de obras atrasadas. O governo deveria abrir com total transparência os recursos orçamentários passados e atuais. Uma vez atualizada, a soma dos recursos necessários para atender às demandas mais prioritárias, deve-se buscar, caso necessário, financiamento externo para isso. Diferentemente do que vem acontecendo, as demandas das regiões mais precárias em infraestrutura e serviços públicos devem receber prioridade dos investimentos públicos.

Abrir processo de discussão pública e participativa com as comunidades das regiões, especialistas e estudiosos, para retomar o lugar de centralidade do OP na gestão pública. Seria necessário reformatar os procedimentos do OP, adotando-se como orientação o debate público e os estudos já existentes sobre os aperfeiçoamentos necessários e as medidas para que ele seja democrático, redistributivo, efetivo (com poder de decisão) e inovador. A retomada do OP deve orientar-se para o aprofundamento do seu caráter democratizante. Ao mesmo tempo é preciso avançar no planejamento regional da cidade, conjugando os investimentos com o planejamento participativo do desenvolvimento das regiões. O planejamento deve orientar-se pela sustentabilidade ambiental e acesso ao solo urbano.

Sobre os Conselhos Municipais, é preciso retomar o papel aglutinador e de mediação democrática em torno das políticas públicas desempenhado pelos Conselhos Municipais Setoriais e de Direitos. Os retrocessos quanto ao poder dos Conselhos de

Saúde e de Educação devem ser revertidos. O Fórum Municipal dos Conselhos da Cidade deve ser reconhecido e fortalecido como interlocutor legítimo das instâncias setoriais. Os conselhos precisam ter estrutura de trabalho compatível com as suas funções de controle social e de discussão das políticas. Seria importante avançar na relação entre as políticas setoriais e o conjunto da rede participativa, incluindo-se o OP e a área de planejamento urbano e ambiental. A experiência da democracia participativa em Porto Alegre precisa ser recuperada, mas ao mesmo tempo direcionada para um salto de qualidade em relação ao ciclo dos anos 1990.

O caso do **Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional** é inspirador quanto ao funcionamento das instâncias. O Conselho Nacional foi desativado pelo governo Bolsonaro, no entanto a forma de organização do sistema manteve as estruturas estaduais e municipais, que foram mobilizadas pelos respectivos conselhos, possibilitando a realização das conferências municipais e estaduais. Paralelo a isso, foi organizada a Conferência Popular por Democracia, Direitos, Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, em 2021. As sínteses das propostas apontam importantes iniciativas para a retomada e reorganização do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). O fato de o Conselho Nacional não ter apresentado a metodologia para as conferências, no tradicional modelo *top-down*, possibilitou emergir experiências em metodologias que animaram os participantes do encontro “O Sisan que queremos: onde chegamos e para onde queremos ir”. O desmonte do governo Bolsonaro atingiu em cheio as políticas públicas, mas não arrefeceu a participação popular e a construção do sistema, que está se organizando para melhorar os pontos frágeis e fortalecer a participação, com propostas para os primeiros 100 dias do próximo governo.

Sobre a Região Metropolitana de Porto Alegre

É preciso retomar o debate sobre a importância da regionalização das políticas no Estado do RS. O esvaziamento do papel do estado e o sucateamento das instituições governamentais como a Metroplan são consequências do avanço da visão neoliberal na condução das políticas do Rio Grande do Sul. Esse avanço está agravando o histórico descompromisso com políticas regionais no estado e no país. A questão regional e metropolitana precisa ser rediscutida, primeiro como conceito, depois como fonte de pesquisa e atuação do poder público e, por fim, como estratégia de atuação sobre as desigualdades socioespaciais e sobre as políticas necessárias ao desenvolvimento equilibrado ambientalmente e inclusivo socialmente. Como conceito, precisamos entender as redes que conectam as cidades, as regiões e geram as interações econômicas. Existe um grande déficit de análise sobre a realidade regional do Rio Grande do Sul e, principalmente, das regiões metropolitanas. Política e juridicamente é importante que o governo federal dê suporte para a construção de estratégias pensadas para novos arranjos regionais, não dependendo somente das decisões dos Legislativos Municipais envolvidos. O Estatuto da MetrÓpole, apesar de limitado, precisa ser potencializado com a ação concertada dos atores sociais, políticos e acadêmicos, a exemplo do Observatório das MetrÓpoles. Outras experiências e casos no Brasil de organização das regiões metropolitanas devem ser estudados, como Belo Horizonte, onde houve relativo avanço, pelo menos em termos institucionais. Todavia, o maior desafio continua sendo o do planejamento integrado e o da participação popular.

Novos agentes protagonistas na resistência

Depois de quatro anos de diversas formas de opressão, não está descartado que o choque de classes se acentue ainda mais tanto em âmbito nacional como local. A questão identitária tem estado muito presente nas lutas urbanas. Novas reivindicações sobre o direito à cidade a partir da visão das mulheres, negros, indígenas nos levam a refletir que novas pautas entram em jogo e que a diversidade na cidade deveria ser respeitada e incorporada em nossas agendas. Por um Brasil e Porto Alegre pensado e planejado pelas mulheres em sua diversidade é mais que nunca necessário. Além disso, seria muito importante ao visualizar o território pensar além das regiões de planejamento, incorporando em discussões sobre os instrumentos de gestão urbana os quilombos urbanos e as comunidades indígenas que fazem parte de Porto Alegre. Além disso, se vamos refletir sobre as perspectivas de futuro de nossa cidade e de nosso país, resulta fundamental incorporar a juventude em nossas discussões. Precisamos de novos ares e uma juventude engajada em um novo projeto democrático de cidade e de país.

A partir deste livro buscamos desde o olhar de pesquisadores do Observatório das Metrópoles, Núcleo Porto Alegre, contribuir com temas que consideramos fundamentais para a agenda local que poderiam ser articulados com a agenda nacional a fim de pensar um novo ciclo de reforma urbana e direito à cidade para nossas cidades.

LISTA DE AUTORES

André Coutinho Augustin

Graduado em Ciências Econômicas pela UFRGS e mestre em Economia pela UFRJ. Servidor do Departamento de Economia e Estatística da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (DEE/SPGG/RS) e pesquisador do Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrópoles (INCT/CNPq).

André Ricardo Salata

Professor de Sociologia do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-RS, bolsista de Produtividade em Pesquisa (PQ2) do CNPq, coordenador adjunto da comissão avaliadora da área de Sociologia da CAPES no período 2015-2018 e, entre setembro de 2019 e fevereiro de 2020 fez pós-doutorado, como Academic Visitor, na Cardiff University (UK). É coeditor da *Civitas* (Revista de Ciências Sociais) e vice-líder do Núcleo de Pesquisa em Estratificação e Trajetórias Sociais (PATHS), certificado pelo CNPq. Suas publicações em jornais, livros e congressos tratam dos temas: classes sociais, a nova classe média, desigualdades de rendimento e desigualdades educacionais.

Betânia de Moraes Alfonsin

Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Professora e pesquisadora do Mestrado em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público do RS (FMP). Coordenadora do grupo de pesquisa em Direito Urbanístico e Direito à Cidade da FMP. Diretora de Relações Internacionais do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. Pesquisadora do Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrôpoles (INCT/CNPq).

Carolina Rezende Faccin

Arquiteta e urbanista pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), mestra e doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pelo PROPUR/UFRGS. É integrante do GEPEUR, Grupo de Pesquisa e Estudos Urbanos Regionais (UNISC-CNPq), do GPTerra, Grupo de Pesquisa Território, Região e Rede Urbana (UFRGS) e da Mikripoli, Rede de Pesquisadores de Pequenas Cidades (CNPq).

Daiane Boelhouver Menezes

É analista-pesquisadora da Fundação de Economia e Estatística (FEE), foi chefe da Divisão de Análise de Políticas Sociais e diretora adjunta do Departamento de Economia e Estatística (DEE) da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG/RS) entre 2019 e 2022. Coordenou o GT de Políticas Sociais e Educação do Comitê de Dados do Gabinete de Crise para Enfrentamento da Pandemia Covid-19 do RS. Pós-Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNISINOS e no Programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento na PUC-RS. Foi pesquisadora visitante no Center for the Research of Democracy da Universidade da Califórnia de Irvine (UCI).

Geisa Zanini Rorato

Arquiteta e urbanista pela UFSM, mestra e doutora pelo PROPUR/UFRGS. Professora do Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura da UFRGS e integrante do Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrôpoles (INCT/CNPq). Tem experiência em planejamento regional, na elaboração de Planos Diretores de municípios de pequeno porte, na elaboração de planos setoriais (habitação e mobilidade), entre outras experiências em projetos urbanos. Como pesquisadora atua nas áreas de Planejamento Urbano e Regional.

Heleniza Ávila Campos

Arquiteta e mestra em Desenvolvimento Urbano pela UFPE e doutora em Geografia pela UFRJ. Professora do Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR), ambos da UFRGS. Atua nas temáticas: planejamento regional e metropolitano, planos diretores municipais, estudos sobre regionalização, movimentos pendulares e região metropolitana. Pesquisadora do Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrôpoles (INCT/CNPq).

Henrique Dorneles de Castro

Professor de Geografia, mestre em Planejamento Urbano e Regional, estudante de doutorado em Geografia, formado pela UFRGS, com semestres nos EUA (Bridgewater State College) e na Alemanha (Leipzig Universität). Preocupo-me com a urbanização contemporânea, buscando entendê-la para identificar suas falhas e, só então, poder tentar corrigi-las – o que é necessário uma vez em que é a forma de organização do próprio espaço onde vivemos! Atualmente desenvolvo projetos de ensino de Geografia através de letras, principalmente de *rap*, utilizando as mídias sociais, espaço artificial onde muito do debate público atualmente acontece. Pesquisador do Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrôpoles.

Joana de Oliveira Winckler

Bacharela em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com ênfase na Sociologia. É mestranda em Sociologia no Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS/UFRGS) na linha de pesquisa Sociedade, Participação e Políticas Públicas, com o tema cidades inteligentes em Porto Alegre. Cursa licenciatura em Ciências Sociais (UFRGS) e compõe o Grupo de Pesquisa Sociologia Urbana e Internacionalização das Cidades (GPSUIC) e o Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrôpoles (INCT/CNPq).

Judite Sanson de Bem

Doutora em História Ibero-americana pela PUC-RS. Professora do mestrado profissional e doutorado acadêmico em Memória Social e Bens Culturais da UNILASALLE. Possui experiência em Economia, com ênfase no Crescimento, Economia da Cultura, Economia do Trabalho, Planejamento Regional. Trabalha principalmente com os temas: Economia da Cultura, Indústrias Criativas, Desenvolvimento Regional e Urbano, Economia do Trabalho, Economia do Meio Ambiente.

Julia Ribes Fagundes

Doutoranda em Geografia pela UFRGS e mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo PROPUR/UFRGS. Possui bacharelado e licenciatura em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Tem experiência na área de Ensino de Geografia, Planejamento Urbano, Planejamento Metropolitano e Regional e Geoprocessamento.

Karla Moroso

Doutoranda e mestra em Planejamento Urbano e Regional pelo PROPUR/UFRGS. Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela UNISINOS e especialização em Direitos Humanos, com foco no Direito à Cidade e à Moradia pela UFRGS e pela Escola Superior do Ministério Público (FMP). É pesquisadora do Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES), organização não governamental de direitos humanos, a partir da qual desenvolve pesquisas na área do direito à cidade, das políticas públicas e dos conflitos territoriais urbanos. É sócia do AH! Arquitetura Humana, escritório que atua com o desenvolvimento de projetos residenciais, habitação de interesse social e planejamento urbano.

Luciano Fedozzi

Professor titular do Departamento de Sociologia da UFRGS. Coordenador do GT Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território do CEGOV (Centro de Estudos Internacional sobre Governo). Membro do comitê gestor do Observatório das Metrôpoles (INCT/CNPq). Pesquisador do Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrôpoles (INCT/CNPq).

Lucimar Fátima Siqueira

Geógrafa, doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo PROPUR/UFRGS com a tese “Democracia e Cidade: da democracia participativa à desdemocratização na experiência de Porto Alegre”. Pesquisadora independente do Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrôpoles (INCT/CNPq) no projeto “As Metrôpoles e o Direito à Cidade: conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano” e integrante do GPIT – Grupo de Pesquisa, Identidade e Território (FAU/UFRGS) “Transformações Comunitárias Participativas: experiências de inovação e sustentabilidade em Porto Alegre”.

Maria Paloma Bernardi

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo pela UFRGS. Bolsista de Iniciação Científica (PIBIC FAPERGS/UFRGS) no projeto de pesquisa “Estudos Sobre Vulnerabilidade Social pelo Olhar da Cartografia e do Urbanismo”. Integrante do GPTerra – Grupo de Pesquisa Território, Região e Rede Urbana (UFRGS). Colabora em pesquisas nas temáticas: rede urbana, desenvolvimento regional, espaços regionais e metropolitanos, mobilidade urbana e deslocamentos pendulares.

Mario Leal Lahorgue

Professor associado do Departamento de Geografia da UFRGS e pesquisador do Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrópoles. Tem graduação, mestrado e doutorado feitos na área da Geografia. Pesquisa, dá aulas e se interessa por temas relacionados à questão urbana, ao planejamento urbano e territorial, além de estudos de população e teoria da Geografia (epistemologia).

Nicole Bueno Leal de Almeida

Arquiteta e urbanista, formada pela Universidade FEEVALE. Doutoranda e mestra em Planejamento Urbano e Regional pelo PROPUR/UFRGS, na linha de pesquisa Planejamento e Espaço Urbano e Regional, com atenção ao estudo de práticas espaciais e processos sociais de territorialização de setores urbanos, com interesse nas áreas de planejamento urbano, ciências sociais aplicadas e políticas públicas.

Paulo Roberto Rodrigues Soares

Professor do Departamento de Geografia da UFRGS. Doutor em Geografia Humana pela Universidad de Barcelona. Graduado em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Professor dos Programas de Pós-Graduação em Geografia da UFRGS e da FURG. Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Urbana, Geografia Econômica e Geografia Regional, atuando nos temas: geografia urbana, metropolização, reestruturação urbana, desenvolvimento urbano e regional, geografia econômica e planejamento urbano e regional. Pesquisador do Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrôpoles (INCT/CNPq).

Pedro Azeredo de Ugalde

Bacharel em Geografia pela UFRGS. Atualmente é geógrafo da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural do Rio Grande do Sul. Durante a graduação, atuou como bolsista de Iniciação Científica nos projetos “A cidade-região de Porto Alegre: análise da desconcentração metropolitana no Rio Grande do Sul” e “Direito à cidade, financeirização e transformações no regime urbano na metrópole de Porto Alegre/RS”.

Vanessa Marx

Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e do Departamento de Sociologia da UFRGS. Doutora em Ciência Política e Administração pela Universidad Autonoma de Barcelona. Tem experiência nos seguintes temas: sociologia urbana, internacionalização das cidades, movimentos sociais e relação entre Estado e sociedade. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Sociologia Urbana e Internacionalização das Cidades (GPSUIC/UFRGS) e do Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrôpoles (INCT/CNPq).

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

LISTA DE INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS

Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES)

Fundação Escola Superior do Ministério Público do RS (FMP)

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS)

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Universidade La Salle (UNILASALLE)

REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE
REURDC



ISBN 978-85-7785-773-9

9 788577 857739