

PARTICIPAÇÃO, CONFLITOS  
E INTERVENÇÕES URBANAS:  
CONTRIBUIÇÕES  
À HABITAT III

VANESSA MARX  
MARCO AURÉLIO COSTA  
ORGANIZADORES



PARTICIPAÇÃO, CONFLITOS  
E INTERVENÇÕES URBANAS:  
CONTRIBUIÇÕES  
À HABITAT III



UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO RIO  
GRANDE DO SUL

Reitor

**Carlos Alexandre Netto**

Vice-Reitor e Pró-Reitor  
de Coordenação Acadêmica  
**Rui Vicente Oppermann**

EDITORA DA UFRGS

Diretor

**Alex Niche Teixeira**

Conselho Editorial

**Carlos Pérez Bergmann**

**Claudia Lima Marques**

**Jane Fraga Tutikian**

**José Vicente Tavares dos Santos**

**Marcelo Antonio Conterato**

**Maria Helena Weber**

**Maria Stephanou**

**Regina Zilberman**

**Temístocles Cezar**

**Valquiria Linck Bassani**

**Alex Niche Teixeira**, presidente

### **Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)**

**Diretor**

Pedro Cezar Dutra Fonseca

**Vice Diretor**

Cláudio José Müller

**Conselho Superior CEGOV**

Ana Maria Pellini, André Luiz Marengo dos Santos, Ario Zimmermann, José Henrique Paim Fernandes, José Jorge Rodrigues Branco, José Luis Duarte Ribeiro, Paulo Gilberto Fagundes Visentini

**Conselho Científico CEGOV**

Carlos Schmidt Arturi, Cássio da Silva Calvete, Diogo Joel Demarco, Fabiano Engelmann, Hélio Henkin, Leandro Valiati, Jurema Gorski Brites, Ligia Mori Madeira, Luis Gustavo Mello Grohmann, Marcelo Soares Pimenta, Vanessa Marx

**Coordenação Coleção Editorial CEGOV**

Cláudio José Muller, Gentil Corazza,  
Marco Cepik

## **Governo Federal**

**Ministério do Planejamento,  
Desenvolvimento e Gestão**

**Ministro interino** Dyogo Henrique de Oliveira

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**

Ernesto Lozardo

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Juliano Cardoso Eleutério

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia**

João Alberto De Negri

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Claudio Hamilton Matos dos Santos

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,  
Urbanas e Ambientais**

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação,  
Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

**Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

**Diretora de Estudos e Relações Econômicas  
e Políticas Internacionais**

Alice Pessoa de Abreu

**Chefe de Gabinete, Substituto**

Márcio Simão

**Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação**

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

PARTICIPAÇÃO, CONFLITOS  
E INTERVENÇÕES URBANAS:  
CONTRIBUIÇÕES  
À HABITAT III

VANESSA MARX  
MARCO AURÉLIO COSTA  
ORGANIZADORES

PORTO ALEGRE  
2016

© dos autores  
1ª edição: 2016

Direitos reservados desta edição:  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Instituto  
de Pesquisa Econômica Aplicada

### **Coleção CEGOV Capacidade Estatal e Democracia**

Revisão: Rodrigo Duque Estrada

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos  
Bischoff, Henrique Pigozzo da Silva

Diagramação: Luiza Allgayer, Marina de Moraes Alvarez

Capa: Joana Oliveira de Oliveira, Marina de Moraes  
Alvarez

Foto da Capa: Thomas Hawk

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Capacidade Estatal  
e Democracia são de exclusiva responsabilidade dos autores. É  
permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que  
citada a fonte.

P273 Participação, conflitos e intervenções urbanas: contribuições ao Habitat III / organizadores  
Vanessa Marx [e] Marco Aurélio Costa. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016.  
314 p. : il. ; 16x23cm

(CEGOV Capacidade Estatal e Democracia)

Inclui figuras, mapas e tabelas.

Inclui referências.

1. Política. 2. Políticas públicas urbanas. 3. Assentamentos urbanos – Políticas públicas. 4. Políticas públicas urbanas – Construção – Participação - Disputas. 5. Governança metropolitana – Estatuto da Metrópole – Implementação – Região metropolitana – Porto Alegre, RS. 6. Participação social – Habitação popular. 7. Macromodelagem – Bacia hidrográfica – Estrada Nova, Belém, PA. 8. Intervenção urbana – Qualificação patrimonial – Experiência participativa. 9. Conflitos – Tensões – Políticas urbano-metropolitanas. 10. Informalidade – Direito de morar. 11. Democratização – Espaço urbano – Ativismo urbano – Porto Alegre, RS. 12. Direito à cidade – Ocupação urbana. 13. Espaço urbano – Formas de organização. 14. Direito à cidade – Participação local – Relações internacionais. I. Marx, Vanessa. II. Costa, Marco Aurélio. III. Série.

CDU 711.4:32

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.  
(Jaqueline Trombin– Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0314-6

# SUMÁRIO

	PREFÁCIO	7
	<i>Erminia Maricato</i>	
	APRESENTAÇÃO	9
	<i>Vanessa Marx e Marco Aurélio Costa</i>	
	[PARTICIPAÇÃO E DISPUTAS NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS]	
1	GOVERNANÇA METROPOLITANA FRENTE AOS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE: UMA REFLEXÃO A PARTIR DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE (RS)	17
	<i>Heleniza Ávila Campos, Paulo Roberto Rodrigues Soares, Pedro Xavier de Araújo</i>	
2	PARTICIPAÇÃO SOCIAL E HABITAÇÃO POPULAR: PARADOXOS E DILEMAS DA PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA	43
	<i>Priscila Gualberto de Lima, Luciano Joel Fedozzi, Gilson César Piantá Corrêa</i>	
3	A MACRODRENAGEM DA BACIA HIDROGRÁFICA DA ESTRADA NOVA, BELÉM-PA	74
	<i>Juliano Pamplona Ximenes Ponte, Roberta Menezes Rodrigues, Monique Bentes Machado Sardo Leão, Andréa de Cássia Lopes Pinheiro</i>	
4	DOS EXPERTS À PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: INTERVENÇÃO URBANA DE QUALIFICAÇÃO PATRIMONIAL E EXPERIÊNCIA PARTICIPATIVA	99
	<i>Eber Pires Marzulo, Luisa Durán Rocca</i>	

[CONFLITOS E TENSÕES NAS POLÍTICAS  
URBANO-METROPOLITANAS]

- 5 LIÇÕES URBANAS (OUVIDOS MOCOS?) 120  
*Marco Aurélio Costa*
- 6 MONITORAMENTO E *ADVOCACY* DE POLÍTICAS URBANAS PELA SOCIEDADE CIVIL: A ATUAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO CASA FLUMINENSE (RJ) FRENTE AOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 142  
*Igor Pantoja*
- 7 "SE A PASSAGEM NÃO BAIXAR, A CIDADE VAI PARAR": ASSOCIAÇÃO CASA FLUMINENSE (RJ) FRENTE AOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 156  
*Camila Farias da Silva, Marcelo Kunrath Silva*
- [INTERVENÇÕES NÃO-ESTATAIS E RESISTÊNCIAS URBANAS]
- 8 ENTRE A INFORMALIDADE E O DIREITO DE MORAR: FORMAS DE RESISTÊNCIA NA CIDADE DE SÃO PAULO E NO ABC 179  
*Delana Corazza, Talita Gonsales, Carol Vighiar, Ricardo Moretti, Carolina M. Duque de Pinho, Fernanda Kagan, Pedro Moreira, Ibis Cesario Lourenço, Tamires Barboza, Bruno Dias, Francisco Comaru*
- 9 DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO, ATIVISMO URBANO E OCUPAÇÕES NA CIDADE DE PORTO ALEGRE 199  
*Vanessa Marx, Gabrielle Araújo*
- 10 O DIREITO À CIDADE E AS OCUPAÇÕES URBANAS: UM OLHAR SOBRE A VILA ELIANA SILVA / BELO HORIZONTE 232  
*Ana Carolina Maria Soraggi, Thêmis Amorim Aragão*
- 11 QUANDO O VELHO E O NOVO SE ENCONTRAM: ESPAÇOS URBANOS E NOVAS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO 255  
*Fabio Bittencourt Meira, Pedro de Almeida Costa, Ana Mercedes Sarria Icaza*
- 12 DIREITO À CIDADE, PARTICIPAÇÃO LOCAL E RELAÇÕES INTERNACIONAIS 285  
*Renato Balbim*

# PREFÁCIO

## PARTICIPAÇÃO, CONFLITOS E INTERVENÇÕES URBANAS: CONTRIBUIÇÕES AO HABITAT III

ERMINIA MARICATO

*Professora do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (USP).*

Quase todos os capítulos que compõem este livro se inserem no contexto do Brasil pós-Constituição de 1988. As análises e experiências relatadas se dão também após um curto período de tempo marcado por políticas locais/urbanas virtuosas promovidas pelas autodenominadas Prefeituras Democrático Populares. Os movimentos sociais que lutaram contra o arrocho salarial e os ataques às liberdades democráticas (sindicais, urbanos, acadêmicos, com expressiva participação de igrejas cristãs), promovidos pela ditadura civil militar, iniciada em 1964, comemoraram conquistas nas décadas de 1980, 1990 e 2000. Dentre elas estão: a) a institucionalização de políticas participativas e b) um novo arcabouço legal federal relacionado ao tema das cidades.

Os Conselhos Participativos, instituídos nos diversos níveis da federação, abrangem vários objetos das lutas sociais: saúde, educação, habitação, criança e adolescente, idosos, segurança alimentar, comunicação, pesca, assistência social, entre outros. As Conferências Nacionais culminaram esses processos durante um tempo de febre participativa. É o caso das Conferências Nacional das Cidades composta por delegados eleitos a partir de conferências municipais e estaduais. O mundialmente famoso OP- Orçamento Participativo de Porto Alegre, replicado pelo Banco Mundial planeta afora, é testemunho do período virtuoso do poder local e das políticas participativas. Outro testemunho pode ser buscado na recuperação de áreas degradadas, que podemos chamar de urbanização de favelas ou loteamentos irregulares. Respeitável *know how* técnico, urbanístico e social foi desenvolvido no Brasil nas ações que buscavam transformar favelas em bairros

saneados, iluminados, mais humanos e mais seguros como mostra vasta bibliografia. A integração intersetorial necessária para transformar núcleos insalubres e congestionados em bairros saudáveis foi levada à prática sem que houvesse a necessidade de legislação para isso. Bastava a firme orientação política que era dada pelo Estado (no caso, prefeituras e câmaras municipais) e a força renovadora dos movimentos sociais mobilizados.

O novo arcabouço legal conquistado pelos movimentos sociais nas décadas mencionadas é ainda mais extraordinário. A partir da Constituição Cidadã de 1988 seguiram-se: a Lei Federal de Consórcios Públicos (nº 11.107/2005), o Estatuto da Cidade (nº 10.257/2011), a Lei Federal do Saneamento (nº 11.445/2007), a Lei Federal dos Resíduos Sólidos (nº 12.305/2010), a Lei Federal da Mobilidade Urbana (nº 12.587/2012) e o Estatuto da Metrópole (nº 13.089/2015).

Muita energia foi dirigida para mudar o aparelho de Estado e as regras que deveriam dirigi-lo. De certa forma, partidos, movimentos e sindicatos foram engolidos pela quase completa institucionalização. Muitas dessas práticas cederam lugar a ações mais pragmáticas definidas por alianças esgarçadas.

Ois eixos que estruturam este livro mostram que se busca a herança da vida fora do aparelho de Estado: participação, conflitos e intervenções não-estatais. Resgata-se a importância da participação política com autonomia. Recupera-se a noção do conflito necessariamente presente na luta pela habitação e pela cidade. Retoma-se a sociedade protagonista na produção do ambiente construído e critica-se o descaso dos operadores do direito em relação às novas leis. E, especialmente, traz novos personagens à cena, mostrando que o novo está nascendo. Nascendo com novidades na forma de se organizar e se comunicar.

Aparentemente estamos fazendo a transição para um novo ciclo que exige novas propostas. Reforma legal e participação institucional não são suficientes para superar a incrível desigualdade presente no ambiente construído no Brasil. É evidente que é necessário pensar o Estado e as políticas públicas, mas há um equívoco por parte de tantos que se ocupam apenas com a esfera estatal ou institucional ou governamental. A nova proposta de política urbana deverá retomar o caminho de sua construção social.

# APRESENTAÇÃO

VANESSA MARX

*Professora do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) e Coordenadora do Grupo de Trabalho Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*

MARCO AURÉLIO COSTA

*Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), economista, Mestre e Doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Coordenador da linha de pesquisa Governança Metropolitana no Brasil, do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil e do Atlas da Vulnerabilidade Social.*

9

A iniciativa de organização de um novo livro do **Grupo de Trabalho Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território** surgiu a partir das conclusões do Seminário Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território: Repensando Processos de Inclusão e Exclusão social no Brasil Contemporâneo, organizado em conjunto com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) para discutir junto com a comunidade acadêmica o primeiro livro do GT. O Seminário foi realizado no mês de abril de 2015, em Porto Alegre.

A proposta deste novo livro, desta vez organizado em conjunto entre o Grupo de Trabalho Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território e o IPEA, através da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais, busca cruzar os temas da participação e das estratégias territoriais urbanas em quatro

eixos: 1) PARTICIPAÇÃO e disputas na construção de políticas públicas urbanas; 2) CONFLITOS e tensões nas políticas urbano-metropolitanas; 3) INTERVENÇÕES não-estatais e resistências urbanas; e 4) HABITAT III – Balanço do Brasil Urbano.

O nosso objetivo é que o livro seja uma contribuição desde o Brasil das pesquisas que vêm sendo realizadas em torno destas temáticas para os debates da Conferência Habitat III do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), que será realizado em Quito (Equador), no mês de outubro de 2016.

O livro está estruturado em capítulos a partir de eixos que deverão contemplar temáticas propostas pelo GT e o IPEA. Os autores são pesquisadores do GT Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território e pesquisadores do IPEA e da Rede IPEA, com conhecimento nas áreas propostas.

O primeiro eixo, **PARTICIPAÇÃO e disputas na construção de políticas públicas urbanas**, está formado por quatro capítulos. No **capítulo 1**, Heleniza Ávila Campos, Paulo Roberto Rodrigues Soares e Pedro Xavier de Araújo tratam sobre o tema da **Governança metropolitana frente os desafios da implementação do Estatuto da Metrópole: uma reflexão a partir da Região Metropolitana de Porto Alegre (RS)**. Os autores fazem uma reflexão sobre o recente debate do Estatuto da Metrópole, Lei Federal nº 13.089/2015 que tem colocado em foco na condição de planejamento e gestão das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas no Brasil. O capítulo tem por objetivo apresentar algumas reflexões sobre o tema da governança metropolitana, considerando o atual contexto em que a sociedade se mobiliza para discutir a regulação e regulamentação destas instâncias no país. Os autores utilizam-se como referência as experiências no Rio Grande do Sul da Região Metropolitana de Porto Alegre (criada pela Lei Complementar Federal Estadual nº 14/1973) e da Região Metropolitana da Serra Gaúcha (instituída pela Lei Complementar nº 14.293/2013), sendo a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN) o órgão responsável pela sua gestão.

No **capítulo 2**, Luciano Joel Fedozzi, Priscila de Lima Corrêa e Gilson César Piantá Corrêa tratam sobre a **Participação social e a questão urbana: relações de poder entre instituições participativas vinculadas à habitação popular em Porto Alegre**. Os autores partem da ideia de que a criação de espaços de participação é um fenômeno de grande proporção no Brasil há pelo menos duas décadas. Nesse contexto, surgem as instituições participativas (IP), com relativo papel no processo de concepção, execução e controle de políticas públicas. Nesse sentido, a questão da efetividade e da qualidade da participação são temas atuais na agenda de investigação sobre as IPs. O artigo objetiva contribuir com a nova agenda sobre a participação abordando as relações entre três instituições participativas em Por-

to Alegre vinculadas à habitação popular – o Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação (COMATHAB), o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA) e o Conselho do Orçamento Participativo (COP).

No **capítulo 3**, Juliano Pamplona Ximenes Pontes, Roberta Menezes Rodrigues, Monique Bentes Machado Sardo Leão e Andréa de Cássia Lopes Pinheiro, pesquisadores da Rede Ipea, trazem o artigo **A macrodrenagem da bacia hidrográfica da Estrada Nova, Belém-PA**, que apresenta o caso de um projeto de urbanização de assentamentos precários, associado à obra de macrodrenagem nessa bacia, uma intervenção urbanística polêmica e contraditória que afeta cerca de 270 mil habitantes, dos quais 44% correspondem a moradores em domicílios situados em aglomerados subnormais. Com financiamento inicial do Banco Interamericano de Desenvolvimento, a macrodrenagem da bacia da Estrada Nova recebeu, posteriormente, inclusão no Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal (PAC), com outros financiamentos articulados pela Prefeitura Municipal de Belém, planejadora da intervenção. Problemas de continuidade e segurança jurídica do financiamento provocaram sucessivas interrupções da obra civil, bem como resistências comunitárias, remanejamentos e questões infraestruturais e urbanísticas. O texto discute as contradições e aspectos descritivos e analíticos, do ponto de vista urbanístico, da intervenção na bacia da Estrada Nova, que é também associada a um projeto de parque linear turístico, chamado Portal da Amazônia. A defasagem de quantitativo e medidas de respeito ao direito à moradia, com remoções e remanejamentos não-computados, os frequentes questionamentos sobre provável subavaliação de imóveis a demolir e a concepção conservadora de drenagem urbana implantada, implicando em desenho urbano impactante na morfologia contígua das favelas locais, criam um quadro crítico e um caso em estudo para que se pense o direito à moradia em intervenções urbanas complexas no país.

No **capítulo 4**, Eber Pires Marzulo e Luisa Duran Rocca apresentam, através do artigo **Dos experts a participação cidadã: intervenção urbana de qualificação patrimonial e experiência participativa**, uma análise de processo participativo em ação de preservação patrimonial de qualificação. A análise sobre o potencial de processos participativos em intervenções de qualificação urbana de caráter de preservação patrimonial tem como referência uma experiência levada por equipe interdisciplinar em processo transdisciplinar. A experiência teve como produto a definição de diretrizes para projeto de requalificação da praça fundacional da cidade de Jaguarão no Rio Grande do Sul na fronteira com o Uruguai. O artigo foi dividido em quatro seções: 1) participação em projetos de qualificação urbana; 2) níveis institucionais envolvidos na experiência de qualificação urbana em Jaguarão; 3) das técnicas de participação ao método de incorporação das diretrizes projetais: os desafios técnicos de equacionar valores, agregar valor ao que já tem valor e inibir processos de segregação e/ou exclusão; 4) problema de níveis

institucionais e resistências dos *experts*. Por último, apresenta-se uma conclusão que problematiza os limites entre formação técnico-acadêmica, interesses governamentais e informações desde a população.

O segundo eixo **CONFLITOS e tensões nas políticas urbano-metropolitanas** está formado por três capítulos. No **capítulo 5**, escrito por Marco Aurélio Costa, o tema central diz respeito ao paradoxo que se observa entre a centralidade socioeconômica do processo de metropolização no país, em suas várias faces, em contraste com a fragmentação e fragilização de governança e da gestão metropolitanas, notadamente pós-Constituição Federal de 1988. No artigo **Lições urbanas (ouvidos moucos?)**, o autor apresenta evidências sobre a permanência do déficit de infraestrutura nas dez principais regiões metropolitanas do país e relaciona esse quadro com as Jornadas de Junho de 2013, a partir do relato do Movimento Passe Livre e de alguns intérpretes qualificados que buscaram compreender as manifestações que tomaram o Brasil. Partindo desse panorama, o artigo faz um diagnóstico crítico da gestão metropolitana no país para discutir as possibilidades da efetivação do direito à cidade nas metrópoles, onde se defende a tese de que essa efetivação depende do entendimento das relações existentes entre a vida na “cidade metropolitana”, nesse espaço que é uma totalidade, e sua gestão, comprometida pela atual fragmentação político-institucional.

Na esteira das discussões em torno dos conflitos e tensões no campo da política urbana, o **capítulo 6**, elaborado por Igor Pantoja, traz o artigo **Monitoramento e advocacy de políticas urbanas pela sociedade civil: a atuação da Associação Casa Fluminense (RJ) frente aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. O artigo apresenta e debate algumas ações desenvolvidas por instituições da sociedade civil de monitoramento e discussão sobre políticas públicas junto ao Estado, além de fazer um breve resgate das políticas de participação social pós-Constituição de 1988, a partir do qual apresenta as ações institucionais destacadas como exemplos de novas interfaces entre sociedade civil e Estado, tendo como referência o monitoramento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial, o ODS 11, a saber, Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

No **capítulo 7**, Marcelo Kunrath Silva e Camila Farias da Silva apresentam o capítulo **“Se a passagem não baixar, a cidade vai parar”**: transformações nas manifestações públicas de demandas relacionadas ao transporte coletivo na cidade de Porto Alegre, 1970 - 2013. O capítulo foi elaborado com base nos dados do “Catálogo de repertórios de manifestações públicas de demandas coletivas no Rio Grande do Sul - 1970-2010” e em pesquisa de campo sobre o ciclo de protestos de 2013. O capítulo teve como objetivo identificar e analisar as transformações nas manifestações públicas de demandas relacionadas ao transporte coletivo na cidade de Porto Alegre entre os anos de 1970 e 2013 e demonstrar que, apesar

da permanência do tema do transporte coletivo como objeto de demandas sociais ao longo do período pesquisado, as formas, dinâmicas e intensidade das manifestações públicas apresentam profundas variações. Tais variações indicam mudanças significativas no processo de construção e enfrentamento do problema do transporte coletivo e, mais amplamente, da mobilidade urbana na cidade de Porto Alegre.

O terceiro eixo **INTERVENÇÕES não-estatais e resistências urbanas** apresenta quatro capítulos. O **capítulo 8**, elaborado pela equipe do Observatório de Remoções da UFABC, sob a liderança de Francisco Comaru, traz o artigo **Entre a informalidade e o direito de morar: formas de resistência na Cidade de São Paulo e no ABC**. Partindo de uma reflexão acerca da especificidade do processo de urbanização brasileiro, marcado pela ocorrência de cidades segregadas, onde direitos básicos, como habitação, não foram garantidos para grande parte da população, o artigo chama a atenção para as ações de enfrentamento direto – como ocupações de terras e edifícios ociosos – que ocorrem juntamente com a criação e efetivação de leis que conformam estratégias prioritárias de diversos atores sociais e políticos para buscar resolver o problema da habitação nas cidades brasileiras. Os autores salientam que a base jurídico-institucional, a despeito dos avanços observados, não foi suficiente para promover o direito à cidade e à moradia de parte majoritária da população, inclusive por conta da existência de um judiciário conservador, atrelado a valores patrimoniais. Dentro deste contexto, boa parte da população que acessou seu direito de morar por meio informal, vive continuamente ameaçada de remoção sem o devido atendimento habitacional. Famílias são removidas, muitas vezes de forma violenta, sem atendimento definitivo, desrespeitando-se os laços socioterritoriais construídos por anos. O artigo descreve, assim, os desafios associados a algumas tipologias da cidade informalmente produzida, seja pela insegurança da posse ou por grandes obras e projetos de infraestrutura urbana.

No **capítulo 9**, Vanessa Marx e Gabrielle Araujo abordam sobre a **Democratização do espaço público, ativismo urbano e ocupações na cidade de Porto Alegre**. O capítulo busca refletir como vem se constituindo o ativismo urbano e a disputa na cidade por meio de reivindicações pela democratização do uso do espaço público e do direito a cidade através do mapeamento das ocupações na cidade de Porto Alegre. As ocupações no município de Porto Alegre são diversas e com características distintas. O ativismo dos movimentos sociais que reivindicam por moradia e ocupam espaços na cidade vem se modificando tanto na forma de contestação quanto na forma de organização e de articulação com outros movimentos sociais. No artigo, as autoras verificaram a existência de coletivos que surgiram da ocupação recente de prédios urbanos vazios, localizados em áreas centrais da cidade de Porto Alegre, com o objetivo de articular espaços de moradia a espaços de difusão política e cultural e de práticas libertárias e por outro lado

movimentos sociais que possuem método de ocupação de terrenos na periferia ou prédios no centro da cidade e que denunciam vazios urbanos e reivindicação de moradias populares.

No **capítulo 10**, Ana Carolina Maria Soraggi e Thêmis Amorim Aragão trazem o artigo **O direito à cidade e as ocupações urbanas: um olhar sobre a Vila Eliana Silva, em Belo Horizonte/MG**. O artigo parte de uma reflexão sobre a construção do espaço urbano brasileiro, marcada por frequentes ocupações de terras ociosas e/ou subutilizadas, reflexo de um processo de consolidação do território baseado no modelo centro-periferia, onde o acesso à cidade é constantemente negado à população de renda mais baixa. Nesse contexto, onde a estruturação das políticas públicas de habitação tem se mostrado incompatível com as demandas da população e com a problemática urbana, o artigo apresenta a história da Vila Eliana Silva, localizada na região do Barreiro, em Belo Horizonte, onde ocorreu um conjunto de ocupações urbanas, nos últimos oito anos. A análise do caso da Vila Eliana Silva lança luz sobre a importância das ocupações urbanas como solução habitacional e instrumento de reivindicação do direito à cidade, reconhecendo que os movimentos sociais de luta pelo direito à moradia e as famílias de baixa renda, moradoras das áreas ocupadas, configuram, por meio de sua ação, agentes produtores do espaço urbano e metropolitano.

No **capítulo 11**, Ana Mercedes Sarria Icaza, Fabio Bittencourt Meira e Pedro de Almeida Costa tratam sobre **Quando o velho e o novo se encontram: alternativas de intervenção urbana**. Os autores realizaram pesquisa que objetiva compreender novas experiências de intervenção urbana em sua precipitação, como fenômenos emergentes, para mapear sua funcionalidade / disfuncionalidade à lógica de expansão da cidade e a dinâmica das mercadorias imobiliárias. Utilizam metodologias qualitativas para mapear experiências emergentes que buscam abrir o espaço urbano para a sedimentação de novas formas de vida na *urbe*. O objetivo foi o de entender em que medida as aspirações e práticas efetivas dessas experiências podem aquiescer aos processos de funcionalização mercantil do espaço urbano nas áreas em que se instalam ou subvertê-los. Os autores analisam a transformação na cidade de Porto Alegre, examinando o caso de uma experiência numa área que passa por processo de gentrificação. A experiência fundamenta-se na chamada economia criativa construindo alternativas de apropriação de um antigo conjunto residencial operário, patrimônio histórico da cidade.

Por último, o livro encerra com o eixo **HABITAT III – Balanço do Brasil Urbano**, trazendo um artigo elaborado por Renato Balbim, intitulado **Direito à cidade, participação social e relações internacionais**. Nele, o autor propõe uma análise de algumas perspectivas geopolíticas para o cenário urbano mundial que partem do esforço de se conceber uma Nova Agenda Urbana e, sobretudo, em função das recentes e múltiplas relações internacionais entre cidades que se arti-

culam com maior peso político a cada ano. Para empreender essa análise, traz-se um olhar sobre o mundo urbano atual e suas principais prospectivas, com destaque para a urbanização da África. Segue-se uma recuperação sintética do cenário mundial nas duas Conferências anteriores à Habitat III, para, em seguida, apresentar seu processo de preparação no Brasil, a partir do ponto de vista privilegiado da coordenação da elaboração do Relatório Brasileiro. De posse dessas informações e do cenário urbano que se destacou, finaliza-se com uma análise preliminar acerca da geopolítica internacional das cidades.

Concluindo, o livro busca não ser somente uma contribuição para os debates que serão travados no seio da ONU na Conferência do Habitat III, mas também busca contribuir para os debates e pesquisas que vem ocorrendo no Brasil no campo do planejamento urbano e regional, da sociologia urbana, das políticas públicas, da geografia e da economia. Iluminar experiências de participação, conflitos e tensões nas políticas urbano-metropolitanas e intervenções não-estatais e resistências urbanas é importante para pensar novas políticas públicas nesta área que priorizem os atores sociais como centro da política e a democracia participativa como elemento fundamental na construção de novos paradigmas no Brasil contemporâneo.

[PARTICIPAÇÃO E DISPUTAS NA  
CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS URBANAS]

# GOVERNANÇA METROPOLITANA FRENTE AOS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE

UMA REFLEXÃO A PARTIR DA REGIÃO  
METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE (RS)

HELENIZA ÁVILA CAMPOS

*Professora do Departamento Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e do Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*

PAULO ROBERTO RODRIGUES SOARES

*Professor do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*

PEDRO XAVIER DE ARAÚJO

*Mestrando do Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*

## INTRODUÇÃO

A questão metropolitana ainda ocupa um lugar secundário nos debates sobre o desenvolvimento no Brasil, a despeito da histórica relevância demográfica e econômica de nossas metrópoles. Metrópoles e regiões metropolitanas, no contexto brasileiro, concentram grande parte da população, das forças econômicas e os mais prementes problemas sociais e urbano-ambientais. No entanto, alguns dos principais conflitos e dilemas no âmbito metropolitano não têm recebido a atenção necessária para o debate e sua solução por parte dos agentes políticos e econômicos. Esta negligência não é recente, e podemos situar o esvaziamento deste debate no pós-1988, quando a nova Constituição brasileira delegou aos Estados da federação o poder de delimitar e legislar sobre a questão metropolitana. Com este “rebaixamento” da questão metropolitana à esfera estadual perderam-se os referenciais nacionais e o debate sobre o planejamento e a gestão das metrópoles, por sua vez, perdeu força.

Diante desta situação, a recente promulgação do Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015), cuja tramitação no Congresso Nacional tardou cerca de uma década, representa um marco importante na retomada do debate metropolitano no Brasil.

18

No Rio Grande do Sul, o debate tem seu início considerando a atual configuração oficial dos tipos de aglomerações existentes. O Estado conta com duas regiões metropolitanas formalmente instituídas: a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPPA) e a Região Metropolitana da Serra Gaúcha (RMSG). As características de ambas, o seu histórico e o contexto no qual foram estabelecidas são bastante diferentes, conforme será apresentado neste capítulo. A análise comparada dessas características e contextos é bastante ilustrativa do quadro – histórico e atual – das regiões metropolitanas no Brasil. Assim, a realidade das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas no Rio Grande do Sul, a exemplo de outras no Brasil, encontra uma importante oportunidade de revisão de conceitos e reenquadramento de seu papel na rede urbana brasileira através da criação do Estatuto da Metrópole.

Dentro de seus escopos políticos e econômicos, bem como de suas configurações territoriais, destacam-se como problemas recorrentes: o difícil diálogo entre os municípios integrantes das regiões; a alta concentração populacional; as desigualdades sociais e econômicas; a baixa qualidade dos serviços e da infraestrutura, entre outras. Já na relação que essas regiões estabelecem com o meio que lhe é exterior, no cenário brasileiro verifica-se o aumento da quantidade de regiões metropolitanas, cujos critérios parecem voltar-se cada vez mais para acordos políticos e possibilidade de acesso a recursos financeiros, ao mesmo tempo em que se verifica o crescente sucateamento das instituições gestoras das unidades me-

tropolitanas. Estas, entre tantas outras, são algumas questões que revelam o difícil processo de desenvolvimento desses espaços desde sua criação, através da Lei Complementar n. 14 de 8 de junho de 1973.

No contexto de reflexão sobre os objetos de interesse do Estatuto da MetrÓpole, este capítulo tem por objetivo apresentar algumas discussões sobre o tema da governança metropolitana, aplicado ao atual momento em que a sociedade se mobiliza para discutir a regulação e regulamentação destas instâncias no país.

O capítulo se organiza em seis itens: no primeiro a governança é discutida, tentando situá-la na dimensão metropolitana; no segundo item é apresentado o processo de transformação do conceito de região metropolitana ao longo do tempo; no terceiro, discute-se o processo de constituição das regiões metropolitanas no Brasil, segundo diferentes contextos políticos e econômicos desde os anos 1970; no quarto item apresentam-se algumas das principais diferenças entre as constituições das duas regiões metropolitanas no Rio Grande do Sul; por fim, apresenta-se um breve quadro de desafios atuais referentes à implementação do Estatuto da MetrÓpole, conforme se estabelece na lei.

## APONTAMENTOS INICIAIS SOBRE GOVERNANÇA METROPOLITANA

Inicia-se a discussão aqui proposta apoiando-se nas leituras sobre governança metropolitana que tem norteado o debate recente sobre o tema, levando-se em conta, principalmente, que o conceito de governança está diretamente vinculado à ideia de Estado e às formas de poder nele representadas. Por Estado aqui se entende o ente administrativo, de caráter permanente, em um dado território, composto por um conjunto de instituições públicas que tem na sua população – ou em parte dela – a referência fundamental para sua regulação.

Dentro do Estado, a dimensão do governo diz respeito à instituição de caráter público e temporário, que compõe, representa e administra o Estado, sendo integrado por grupos de pessoas que podem apresentar diferentes interesses e perspectivas de participação nos processos decisórios sobre seu território.

Por fim, a governança tem sido historicamente compreendida como as formas de ação governamental, segundo suas representações mais significativas. Governo e governança estão diretamente associados e as definições de governança têm se transformado ao longo do tempo, abrindo-se para possibilidades mais alternativas à mera ação política dos governos. Trata-se não apenas das represen-

tações político-institucionais, mas da presença e atuação de outras entidades da sociedade em processos decisórios ou meramente consultivos. Essa abertura conceitual ganha, na perspectiva do Estado democrático de direito, diferentes níveis de interação entre os atores políticos, vertical ou horizontalmente, ou seja, entre as instâncias de poder do próprio Estado nas esferas federal, estadual e municipal, bem como entre as entidades que participam da construção do território em suas diferentes dimensões: econômicas, sociais, políticas.

Dentro da ideia de governança, destaca-se sua perspectiva colaborativa como a mais desafiante, ao mesmo tempo em que viabilizadora de projetos, sobretudo numa escala regional ou metropolitana. Klink (2009) diferencia os arranjos institucionais tradicionais (ferramentas, mecanismos e arranjos capitaneados por setores institucionais vinculados ao aparato de Estado) dos arranjos funcionais (organizados por setores da sociedade civil organizada que se voltam a temas específicos de interesse comum, em geral de forma voluntária). Tais mecanismos se complementam e podem auxiliar na articulação de diferentes esferas de poder público, inclusive de acordo com demandas específicas da região em que se inserem.

Os arranjos colaborativos podem ser fortes ou fracos, intermunicipais ou regionais, setoriais ou territoriais, financeiramente autônomos ou dependentes da ação estatal, ou seja, de acordo com a ênfase na dimensão territorial de suas políticas e estratégias, bem como com a aproximação entre os recortes administrativamente definidos e os funcionalmente reconhecidos. Essas relações são componentes importantes para avaliações de políticas metropolitanas e seus efeitos socioespaciais. Os arranjos constituem-se em iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais.

Esses espaços de participação convergem para as tendências mais recentes de inclusão de diferentes atores na gestão da região metropolitana. De fato, a governança metropolitana envolve novo pacto federativo que redimensiona o papel do município nas decisões sobre o desenvolvimento do território, vertical e horizontalmente. Verticalmente, deve estabelecer linhas de conexão entre municípios da região metropolitana, governos de Estado e a União. Horizontalmente, espera-se diálogos mais profícuos entre os municípios, no sentido de viabilizar projetos comuns e entendimento sobre diretrizes para as funções públicas de interesse comum, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Metrópole.

Ao mesmo tempo, há problemas comuns aos municípios que integram regiões metropolitanas no Brasil, cujo tratamento poderia trazer benefícios econômicos em escala com uma gestão concertada. Desde 2005, com a criação da lei nº11.107/2005, que dispõe sobre normas de contratação de consórcios públicos, as

possibilidades de articulação entre entidades públicas parecem apontar para uma maior flexibilidade na governança colaborativa como estratégia de alcance de diversos tipos de agentes no processo de discussão e participação da gestão pública. O Relatório do Observatório das Metrópoles (2009, p. 15) sobre Arranjos Institucionais para gestão metropolitana afirma que a chamada Lei de Consórcios Públicos

não apenas oferece o conforto jurídico para as operações, mas sua regulamentação, através do Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, dispõe que as transferências voluntárias dos órgãos entidades federais se destinarão preferencialmente a estados, ao Distrito Federal e a municípios cujas ações sejam desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos.

A governança, portanto, demonstra os desafios da necessária reflexão sobre a intensidade e diversidade de formas de participação no âmbito do Estado, não como substitutivo, mas como tentativa de reduzir algumas limitações e deficiências da ação exclusivamente estatal. Em aglomerações urbanas, especialmente em regiões metropolitanas, uma governança com fóruns mais coletivos e estruturas mais transparentes, quando parte de estratégias mais amplas, é um suporte muito importante na orientação de políticas públicas. Para avançar nessa ideia, importa compreender os diferentes significados que a região metropolitana tem adquirido ao longo do tempo.

## AS TRANSFORMAÇÕES CONCEITUAIS DE REGIÃO METROPOLITANA

A região metropolitana aparece em sua origem como espaço funcional fortemente associado à fase de industrialização na primeira metade do século XX. Naquele momento, a expansão dos espaços urbanos tinha por princípio o desenvolvimento econômico viabilizador da expansão do capital internacional, tendo como suporte as políticas nacionais de desenvolvimento.

Importa considerar que o conceito de região metropolitana tem sua origem no intenso crescimento de região composta de aglomerações de cidades conurbadas – ou em processo de conurbação – em relação a uma metrópole. Por metrópole entende-se o “organismo urbano onde existe uma complexidade de funções capazes de atender a todas as formas de necessidade da população urbana nacional ou regional” (RIBEIRO, 2009, p. 3). Constitui-se em uma cidade estrategicamente localizada, com forte concentração de atividades de gestão, comércio e serviços, sendo um importante centro de oferta de postos de trabalho em seu contexto regional metropolitano.

“Metrópole”, “área metropolitana” e “região metropolitana” são conceitos elaborados por diferentes campos dos estudos urbanos (Geografia, Urbanismo, Sociologia, Economia). A princípio dos anos 1970, Manuel Castells (1971) já apontava para a necessidade de as definições conceituais de áreas metropolitanas atentarem-se para as mudanças qualitativas destas formas espaciais com relação às grandes cidades. Igualmente, ele propunha uma distinção mais precisa entre a metrópole (a “cidade-mãe” propriamente dita), a conurbação (o extravasamento da metrópole sobre outras áreas urbanas) e a megalópole ou região urbana (o conjunto de atividades interpenetradas e difundidas no espaço com independência dos núcleos iniciais). Para Castells (1971, p. 89), uma região metropolitana seria uma “área espacial” [sic] na qual teriam lugar todo tipo de atividades básicas de produção, consumo e intercâmbio, sendo que algumas destas atividades estariam concentradas geograficamente em um ou vários pontos da “região” (por exemplo, as funções administrativas, os serviços superiores, a grande indústria moderna) e outras mais dispersas pelo conjunto urbano (o comércio, os serviços banais e, sobretudo, a habitação). Evidentemente este conceito ainda estava demarcado pelo modo fordista de produção, bem como orientado por um modelo espacial centro-periferia e monocêntrico de região metropolitana.

A reestruturação da economia capitalista empreendida a partir da década de 1980 atingiu fortemente as economias metropolitanas baseadas nos grandes complexos industriais fordistas. Com isso, passamos para uma nova fase, da metrópole moderna industrial para a metrópole dos serviços ou “informacional”, com a economia metropolitana mais dependente do setor terciário, tanto inferior como superior, bem como das novas atividades informacionais requeridas pela economia da acumulação flexível e globalizada.

Uma segunda reestruturação - dialeticamente relacionada com a primeira - é a urbano-regional que alterou os padrões de produção espacial, e especialmente os padrões de concentração e dispersão urbana, conformando concentrações urbanas mais complexas e extensas. Nesta direção, o sentido de região metropolitana concentrada, densa e contínua está sendo rediscutido em prol de abordagens que lançam o olhar para uma aglomeração multifacetada que combina desigualmente padrões e formas concentradas e estendidas de ocupação urbana e econômica. Este novo padrão insere localidades urbanas dispersas, em um mesmo conjunto territorial de trabalho, emprego e serviços. Assim, o próprio Manuel Castells, recentemente, reconceituou a região metropolitana:

A região metropolitana não é só uma forma espacial de dimensão sem precedentes no que se refere à concentração da população e das atividades. Trata-se de uma forma nova porque - em uma mesma unidade espacial - inclui áreas urbanizadas, terras agrícolas, espaços abertos e zonas residenciais muito densas [...]. É uma metrópole com muitos centros que não corresponde à separação tradicional entre cidades centrais e subúrbios. Existem núcleos

de diferentes dimensões e importância funcional distribuídos ao longo de uma vasta extensão de território que seguem as linhas de transporte. (CASTELLS, 2013, p. 3).

Essa nova leitura acompanha as grandes mudanças no padrão de produção e consumo da sociedade, marcadamente centradas no meio técnico-científico-informacional que se anunciam na segunda metade do século XX. As novas tecnologias da informação e meios de comunicação e o crescimento do papel dos serviços urbanos na organização da rede urbana redefiniram as estratégias de ocupação do tecido metropolitano e as relações funcionais entre os municípios integrantes da região com seus centros metropolitanos de referência. De fato, no século XXI a ideia de região metropolitana aproxima-se mais da fase pós-industrial da sociedade capitalista, submetida a novas demandas urbanas geradas por padrões de comportamento característicos da sociedade contemporânea: grandes fluxos de mercadorias, alta capacidade de uso de tecnologias de informação e comunicação, ampliação do setor de serviços, aumento de atividades informacionais nas cidades e ampliação generalizada da mobilidade das pessoas.

No Brasil, o conceito de região metropolitana fundamenta-se na perspectiva político-administrativa da organização do território, com base nos limites municipais. A ideia de região metropolitana é definida na Constituição Federal (1988) em seu § 3º, artigo 25, Título III, que, assim como as aglomerações urbanas e as microrregiões, são “constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. Com base na Constituição Federal (1988), o IBGE (2015) aponta que as regiões metropolitanas devem ser definidas por legislação estadual e constituídas, por agrupamentos de municípios limítrofes, contendo uma metrópole como polo concentrador, com objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. A sua criação, portanto, objetiva a realização de políticas públicas destinadas à melhoria da qualidade dos serviços públicos, englobando todos os municípios da Região Metropolitana.

Segundo Magalhães (2008), as regiões metropolitanas atualmente revelam a intensificação do processo de urbanização de seus entornos, cujas lógicas se integram ao aumento dos fluxos (pessoas, mercadorias, insumos e informações) do núcleo metropolitano para seu entorno, e vice-versa. De fato, essas regiões passam a ser quase sempre marcadas internamente pela existência não apenas de um centro metropolitano, mas de uma rede de novos espaços potencialmente atrativos de investimentos – o que pode ser compreendido como formas específicas de centralidades metropolitanas – que se complexifica na medida em que as cadeias produtivas também se tornam complexas e menos suscetíveis a relações lineares de hierarquia.

A produção do território metropolitano resulta, assim, muito pouco da ação dos agentes locais e regionais, em seus sistemas horizontalizados de articulação

na estruturação do espaço, mas encontra-se fortemente conectada aos interesses de investimentos de redes de capital transnacional. Assim, esses espaços manifestam-se como produto do período de acumulação flexível e das novas tecnologias de informação que se transformaram em formas de reprodução do capital.

As condições institucionais de gestão metropolitana, atreladas aos contextos econômicos e políticos, são componentes indispensáveis para entender o funcionamento e as possíveis formas de estruturação das regiões metropolitanas na contemporaneidade. Neste sentido, a seguir, descreve-se brevemente o processo de desenvolvimento das regiões metropolitanas no Brasil, dos anos 1970 até a atualidade.

## AS TRANSFORMAÇÕES DAS RMS NO BRASIL

O Brasil é um país urbano e metropolitano. De acordo com o IBGE (2010), cerca de 85% dos mais de 205 milhões de brasileiros residem em áreas urbanas. Mesmo que nossa definição de área urbana seja meramente político-administrativa (sedes municipais e distritais) e que algumas análises apontem para uma população rural maior que a recenseada, é indiscutível a presença do “urbano” em quase todo o território nacional. Além do mais, nos últimos trinta anos, verificamos a transição de modelo econômico de desenvolvimento do país, com fortes repercussões nas metrópoles e regiões metropolitanas. Até o final dos anos 1970 predominava um modelo nacional-desenvolvimentista que privilegiava as regiões metropolitanas como espaços da produção industrial de base e de bens de consumo duráveis. Ao longo das décadas de 1980 e 1990, tivemos a reestruturação econômica e política do país com a adoção de um padrão neoliberal de desenvolvimento, com a abertura da economia às importações e a diminuição do papel do Estado como promotor do desenvolvimento nacional. Este período impactou forte e negativamente nas metrópoles, com a retirada da indústria de sua base econômica e social.

O Brasil é um país urbano e metropolitano. De acordo com o IBGE (2010), cerca de 85% dos mais de 205 milhões de brasileiros residem em áreas urbanas. Mesmo que nossa definição de área urbana seja meramente político-administrativa (sedes municipais e distritais) e que algumas análises apontem para uma população rural maior que a recenseada, é indiscutível a presença do “urbano” em quase todo o território nacional. Além do mais, nos últimos trinta anos, verificamos a transição de modelo econômico de desenvolvimento do país, com fortes repercussões nas metrópoles e regiões metropolitanas. Até o

final dos anos 1970 predominava um modelo nacional-desenvolvimentista que privilegiava as regiões metropolitanas como espaços da produção industrial de base e de bens de consumo duráveis. Ao longo das décadas de 1980 e 1990, tivemos a reestruturação econômica e política do país com a adoção de um padrão neoliberal de desenvolvimento, com a abertura da economia às importações e a diminuição do papel do Estado como promotor do desenvolvimento nacional. Este período impactou forte e negativamente nas metrópoles, com a retirada da indústria de sua base econômica e social.

Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (BRASIL, 1988).

Os Estados federados, no entanto, passam a se tornar dependentes de decisões em outras instâncias: de um lado, do Governo Federal que estabelece as leis nacionais e, de outro lado, dos municípios fortalecidos pelos termos da Lei, que passam a ter por atribuição principal a gestão do território. À escala metropolitana, resta, portanto, implementar planos e projetos já existentes, num contexto de crise econômica internacional, em que os recursos tornam-se escassos e investimentos raros para fins de estruturação metropolitana.

Trata-se de um período caracterizado por uma perspectiva de gestão mais neoliberal, implicando no enfraquecimento da atuação do Estado. Observam-se poucos avanços do ponto de vista do planejamento metropolitano, sendo dada grande ênfase a conceitos voltados à gestão dos espaços, entendida aqui como conjunto de ações voltado à implementação e monitoramento dos processos de planejamento, numa relação complementar, conforme aponta Marcelo Lopes de Souza (2002). De qualquer forma, do ponto de vista do planejamento metropolitano dos anos 1990, e à luz dos novos preceitos da Constituição Federal de 1988, essas ações são tratadas cada vez mais de forma fragmentada e desarticulada da visão de conjunto proposta inicialmente pelo período anterior.

O terceiro momento tem como marco a instituição do Estatuto da Cidade (Lei federal nº10.257/2001), que regulamenta o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988, mais especificamente os artigos 182 e 183. Aqui se reafirma o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sempre apoiado a partir da aprovação por lei municipal. O plano diretor passa a ser considerado como parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. Segundo o Estatuto da Cidade, o plano diretor deve tratar de todo o território do município, e não apenas os espaços urbanos.

Tendo como referência o Estatuto da Cidade, o ano de 2006 foi o prazo para que todos os municípios integrantes de regiões metropolitanas e aqueles com população superior a 20 mil habitantes elaborassem seus planos diretores. Essa experiência revelou as fragilidades técnicas das municipalidades, além de reforçar o processo de individualização dos municípios que tendem a observar suas realidades e interesses específicos, sem perspectivas de cooperação com municípios próximos.

Do ponto de vista metropolitano, fragmentam-se as ações e criam-se leituras competitivas sobre o território, através, inclusive, das alterações de normatizações e parâmetros urbanísticos no âmbito dos municípios, como forma de atrair investimentos do capital industrial, imobiliário e de serviços, repercutindo no adensamento, sobretudo, das áreas periféricas. Isso, associado às cada vez mais frágeis instituições de gestão metropolitana, acaba por gerar uma multiplicidade de decisões e ações autônomas dos municípios no tecido das RMs, algumas vezes à revelia da autorização dos órgãos de gestão metropolitana.

O quarto e último momento diz respeito à instituição do Estatuto da Metrópole, que altera a Lei Federal nº 10.257/ 2001 e estabelece: diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) em RMs e AUs instituídas pelos Estados; normas gerais sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e outros instrumentos; e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano.

O Estatuto da Metrópole abre possibilidades de reflexão sobre o resultado da experiência metropolitana no Brasil. Garson (2009) lembra alguns problemas que são recorrentes na realidade das RMs brasileiras: transporte, deficiência de saneamento básico, agravamento dos desequilíbrios sociais e econômicos, intenso crescimento das RMs existentes, multiplicação de números de RMs, entre outros aspectos.

As expectativas voltam-se para os possíveis debates que devem ocorrer no âmbito dos Estados para definir estratégias, critérios de criação e o papel das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas na organização dos territórios estaduais. Aspectos como a gestão dos arranjos institucionais, sejam novos ou já instituídos, além de procedimentos para avaliação de políticas metropolitanas, são também esperados como resultantes da aplicação deste Estatuto. Para tanto, é necessário reconhecer a diversidade de situações que hoje existe nos Estados brasileiros. As duas experiências de criação de regiões metropolitanas no Rio Grande do Sul expressam um claro exemplo das diferenças políticas e institucionais que separam as regiões metropolitanas criadas nos anos 1970 e dos processos mais recentes. É o que será apresentado a seguir.

## AS DISTINTAS EXPERIÊNCIAS DA RMPA E DA RMSG NO RIO GRANDE DO SUL

O Rio Grande do Sul é um dos poucos Estados brasileiros (juntamente com São Paulo) que define em seu ordenamento territorial regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, sendo que, até 2014, ao contrário da maioria das unidades da federação, o Estado albergava apenas uma região metropolitana e três aglomerações urbanas.

Neste sentido, a Constituição Estadual do RS, promulgada em 1989, inovou ao incluir em seu Capítulo III a questão “Da Região Metropolitana, das aglomerações urbanas e das microrregiões” (note-se que “região Metropolitana” está no singular). No seu Artigo 16 a Constituição considerou que

O Estado, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de seu interesse e de Municípios limítrofes do mesmo complexo geoeconômico e social poderá, mediante lei complementar, instituir região metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões (Constituição Estadual, 1989, Artigo 16)

A primeira aglomeração urbana instituída foi a “Aglomeração Urbana Pelotas-Capão do Leão”, já em 1990, sendo esta ampliada para “Aglomeração Urbana do Sul” em 2002<sup>1</sup>. Posteriormente foram instituídas a Aglomeração Urbana do Nordeste (em 1994, transformada em “Região Metropolitana da Serra Gaúcha” em 2014) e a Aglomeração Urbana do Litoral Norte (2004)<sup>2</sup>. Atualmente, segundo o Atlas Socioeconômico do Estado do Rio Grande do Sul (2013), com atualização em 2015, existem duas regiões metropolitanas e duas aglomerações urbanas institucionalizadas:

- i) a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), instituída em 1973 e composta por 34 municípios, com grande concentração urbana e demográfica;
- ii) a Região Metropolitana da Serra Gaúcha (RMSG), criada mais recentemente, em 2014 e configurada por 13 municípios, com forte densificação urbana e econômica entre Caxias do Sul e Bento Gonçalves. Estas regiões metropolitanas seguem um eixo contínuo – a BR 116 – que constitui o componente de integração das regiões de maior concentração industrial e de serviços do Estado.
- iii) a Aglomeração Urbana do Sul (AUSul), formada por cinco municípios,

(1) Projeto de Lei Complementar nº 9184/1990 e Projeto de Lei Complementar 271/2002.

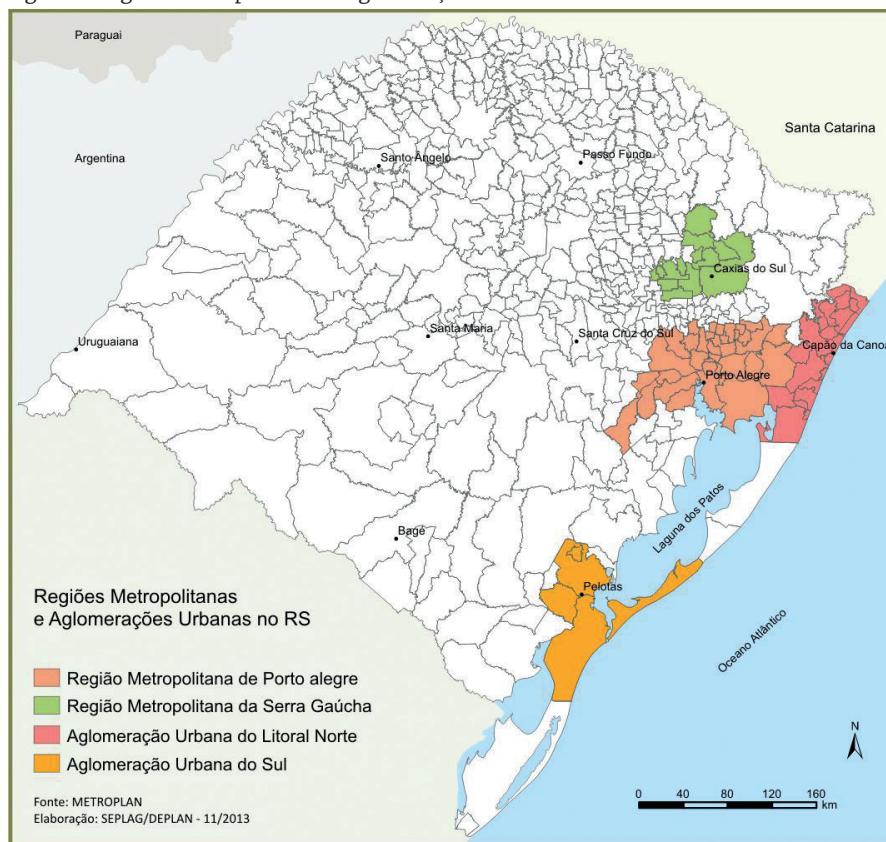
(2) A Aglomeração Urbana do Litoral Norte (AULINOR) foi instituída pela Lei Complementar nº 12.100.

polarizados por Pelotas e Rio Grande, enquanto centros de grande importância econômica e histórica situados nas proximidades da fronteira com o Uruguai;

iv) e a Aglomeração Urbana do Litoral Norte (AULINORT), com 20 municípios, acompanhando a ocupação urbana contínua entre Tramandaí e Torres, com alta densificação sazonal no verão na sua faixa litorânea.

A Figura 1 apresenta um mapa com as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas existentes no Rio Grande do Sul.

Figura 1: Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas no RS.



Fonte: Atlas de Desenvolvimento Socioeconômico do Rio Grande do Sul (2013).

A seguir, discute-se a constituição e o desenvolvimento das duas realidades metropolitanas no contexto gaúcho, como base para uma reflexão sobre os distintos momentos de criação que as separam e suas consequências para a sua gestão.

## REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

A RMPA foi instituída pelo Governo Federal em 1973, através da Lei Complementar nº 14, que estabeleceu as primeiras oito regiões metropolitanas do Brasil. A lei respeitou a delimitação proposta em um estudo que o Governo do Estado do Rio Grande do Sul havia elaborado em 1968. A região era formada inicialmente por 14 municípios<sup>3</sup>, que tinham problemas comuns entre si e com Porto Alegre, e que deveriam ser abordados em conjunto. O estudo apresentava um esforço de conceituação da *área metropolitana*, entendendo-a como uma “área de concentrações generalizadas no plano físico e econômico e das decisões e comando no plano social” (DPRU, 1968. p. 10). O documento reunia diversas evidências do fenômeno metropolitano, caracterizando a Área Metropolitana de Porto Alegre como “polo de concentração generalizada de população, de capitais, fluxos comerciais, serviços e indústrias” (DPRU, 1968. p. 14). Para a delimitação, o estudo utilizou três critérios:

- i) a continuidade dos espaços “urbanizados”, medidos através de fotografias aéreas (escala aproximada de 1:50.000);
- ii) os fluxos de transportes, fundamentalmente de passageiros; e
- iii) as funções exercidas por cada um dos centros urbanos periféricos ao espaço urbano de Porto Alegre

A instituição da área metropolitana se deu, portanto, durante o governo militar. As regiões metropolitanas receberam muita atenção desse governo, e sua formalização foi estratégica para o seu projeto de desenvolvimento e central em suas políticas urbanas. O governo militar tratava as metrópoles como “o principal agente dinâmico do processo de desenvolvimento”, “o centro de comando da sociedade”, e o “foco de inovações que condicionam tanto o progresso econômico e tecnológico como as mudanças sociais que o acompanham” (SERFHAU, 1971, p. 22). Foi um período marcado pela centralização política, autoritarismo e pelo planejamento tecnocrata, calcado em uma visão restrita de desenvolvimento, bastante concentrada no desenvolvimento *econômico* com base na industrialização.

Apesar dessas características, o governo militar “formou alguns dos mais importantes organismos de planejamento metropolitano” (MARICATO, 2011), alguns dos quais resistem até hoje. No caso da RMPA, antes mesmo de sua instituição formal, foram criados, em 1970, o Conselho Metropolitano de Municípios (CMM), e o Grupo Executivo da Região Metropolitana de Porto Alegre (GERM), por iniciativa do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. O conselho era formado pelos mesmos municípios que formariam a RM, além de representantes dos governos estadual e federal. A criação desses órgãos propiciou condições para o desenvolvimento de um planejamento em escala metropolitana. Assim, o Plano

(3) Porto Alegre, Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão.

de Desenvolvimento Metropolitano (PDM) foi elaborado entre setembro de 1971 e março de 1973, havendo sido apresentado poucos meses antes da instituição da Região RMPA pela Lei complementar nº 14. O GERM daria origem à Fundação de Planejamento Metropolitano (METROPLAN) criada em 1975<sup>4</sup>.

No que diz respeito à organização territorial, a RMPA caracterizava-se pela presença de um centro urbano dominante – a metrópole de Porto Alegre – que concentrava as atividades, os empregos e os fluxos. Dentre os demais municípios que formavam a RM, muitos tinham a característica de “cidade dormitório”, altamente dependentes da capital. O sistema viário e de transportes metropolitano era estruturado na forma de vias radiais ligando o centro de Porto Alegre às cidades vizinhas, atravessando os demais bairros da capital. Apesar disto, o estudo de delimitação da RM já identificou que havia uma “grande unidade” ou “um conjunto demográfico secundário”, centrado nos municípios de São Leopoldo e Novo Hamburgo, que exercia influência sobre “uma área que correspondia aos municípios de Estância Velha, Campo Bom e Sapiranga” (DPRU, 1968. p. 23-24). Entre as primeiras ações planejadas e promovidas pelos órgãos de planejamento - e uma das poucas finalmente executadas – destacava-se a ligação ferroviária entre esses dois polos, através da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (TRENSURB).

Algumas dessas características territoriais permanecem até hoje. A metrópole de Porto Alegre segue sendo dominante e ainda concentra grande parte das atividades e serviços atrativos. Inclusive, segue havendo uma convergência dos sistemas viários e de transportes radialmente em direção ao centro da capital. Em paralelo, o centro formado por São Leopoldo e Novo Hamburgo, ao norte da RMPA, mantém-se como polo secundário e exerce forte influência e atração com relação aos municípios próximos. Também permanecem algumas desigualdades e contrastes que já se anunciavam na década de 1970. Alguns municípios, como Alvorada e Viamão, em que pese formarem parte da RM desde a sua instituição e serem limítrofes à capital, não conseguiram se desenvolver econômica e socialmente. Conforme dados da FEE (2013), em 2013 esses municípios ocupavam, respectivamente, o 496º e o 490º posto no ranking do PIB *per capita* dos municípios do RS (o Estado possui 497 municípios). Entre os habitantes de Alvorada e Viamão, mais de 50% dos trabalhadores realizam as suas atividades fora do seu município de residência, segundo o censo demográfico do IBGE de 2010.

Por outro lado, o contexto institucional se transformou bastante desde 1973 nas diferentes esferas de poder. Se as regiões metropolitanas foram centrais durante a ditadura militar, ao longo da década de 1980, com a abertura democrática, essas passaram para um segundo plano. O ambiente da constituinte foi bastante marcado pelo ideal de descentralização e da autonomia municipal, que acabou

---

(4) Lei complementar nº 14.293, de 29 de agosto de 2013.

consagrado no texto constitucional. O município passa a ser considerado o território ideal para a política, considerando que a proximidade entre cidadãos e gestores levaria à uma democracia mais eficaz e ao melhor controle dos gestores por parte da população. Neste novo cenário, não havia espaço para a discussão sobre as regiões metropolitanas. Como conclui Maricato (2011, p. 16), “a pesada herança centralizadora que impactava negativamente o debate fez com que não se desse maior atenção às metrópoles no texto constitucional e nem no Estatuto da Cidade”.

A constituição relegou aos Estados o papel de instituir as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, mas esvaziou o seu sentido, uma vez que o município tinha atribuição e autonomia para planejar e gerir as políticas territoriais. Os órgãos de planejamento metropolitano que não foram extintos tiveram suas atribuições fortemente diminuídas. A constituição reforçou a noção de as regiões deveriam ser estabelecidas para a execução das “funções públicas de interesse comum”, ou seja, somente aquelas funções que não podem ser resolvidas dentro do âmbito municipal. Sai de cena qualquer abordagem estratégica das RMs dentro de um planejamento nacional ou regional orientado ao desenvolvimento, seja ele econômico ou social.

No âmbito do RS, a METROPLAN permaneceu em funcionamento, mas suas atribuições foram revistas. O órgão passou a receber incumbências “não metropolitanas”, como prestar apoio técnico na área de planejamento a qualquer município do Estado. Não foram poucas as ameaças de extinção, e não houve renovação do quadro funcional – que se encontra seriamente debilitado e restrito – através de novos concursos públicos.

## REGIÃO METROPOLITANA DA SERRA GAÚCHA

Paradoxalmente, em paralelo a esse contexto de esvaziamento político da escala metropolitana, observou-se uma incrível proliferação de unidades urbanas instituídas pelos Estados. Entre 1988 e 2015, o número de unidades no país passou das 9 originais para 78 unidades formalizadas (RODRIGUES, 2015). Criar regiões metropolitanas através de leis estaduais, sem critérios técnicos nem motivações territoriais, passou a ser um *hobby* entre deputados, que assim se legitimavam como defensores, no legislativo, de conjuntos de municípios. Criaram-se aberrações, como no Estado de Santa Catarina, que foi totalmente dividido em regiões metropolitanas, sem deixar de fora nenhum município.

Foi nesse contexto que uma lei estadual no RS transformou a Aglomeração Urbana do Nordeste (AUNE), em Região Metropolitana da Serra Gaúcha<sup>5</sup>. Quando, em 1988 a Constituição nacional relegou a instituição das RMs e AUs para os Esta-

---

(5) Lei complementar n° 14.293, de 29 de agosto de 2013.

dos, o RS contava ainda com uma única RM estabelecida – a RMPA. A Constituição estadual, de 1989, adaptou para o RS o texto nacional, definindo que o Estado poderia instituir, mediante lei complementar, “região metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões” (Art. 16).

Em 1992, o Governo do Estado, através da Secretaria do Planejamento Territorial e Obras, desenvolveu um estudo sobre as aglomerações urbanas do RS. O estudo teve como objetivos identificar e caracterizar as aglomerações urbanas existentes e definir as funções públicas de interesse comum em cada caso. Fruto desse estudo, em 1994, foi criada a Aglomeração Urbana do Nordeste (AUNE), pela Lei Complementar nº 10.335, de 28 de dezembro. Era formada por dez municípios: Bento Gonçalves, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Farroupilha, Flores da Cunha, Garibaldi, Monte Belo do Sul, Nova Pádua, Santa Teresa e São Marcos. A lei previa a criação de um Conselho Deliberativo para a AUNE, “composto pelos Prefeitos e pelos Presidentes de Câmaras de Vereadores dos Municípios que a integram” (art. 2º), a quem caberia a definição das funções públicas de interesse comum da região, bem como o seu planejamento, execução e controle, entre outras competências. Ainda segundo a lei, esse Conselho disporia de um “órgão de apoio técnico de âmbito regional, integrado por representantes da Administração Estadual e das Prefeituras Municipais da Região” (art. 3º). Esta estrutura foi formada e desenvolveu atividades relacionadas com o planejamento regional.

Em 2013, um deputado da região apresentou um projeto de lei complementar para transformar a AUNE na Região Metropolitana da Serra Gaúcha. A justificativa do projeto mencionava que “A realidade dessa região [...] nos obriga a procurar novas soluções e a aparelhar as instâncias de planejamento e gestão” e sugeria que “a criação de uma Região Metropolitana vai ao encontro dessa busca de soluções” (PLC 21/2013). Argumentava ainda que “diversas questões políticas, sociais, de uso e ocupação do solo ou estruturais de uma maneira em geral, possuem melhores condições de ser enfrentadas pela união de diversos municípios e do Estado” do que “se forem enfrentadas apenas por um município”. O documento alegava que haviam vantagens na transformação da Aglomeração em Região Metropolitana:

De forma principal, isto condiciona os municípios a dialogar entre si e, principalmente, com a população residente, para a busca de soluções comuns e para a construção do planejamento regional. Além disso, temos visto em regiões que optaram por este caminho, melhorias no Transporte Coletivo, no acesso à educação e a geração de emprego. (PLC 21/2013).

É notável na argumentação do PLC que as vantagens apresentadas dizem respeito às possibilidades do planejamento regional e da “busca de soluções comuns”. Isto já era possível, no entanto, no âmbito da Aglomeração Urbana instituída desde 1994. O novo *status* de região metropolitana não traz nenhuma vantagem neste sentido. A METROPLAN foi convidada a emitir um parecer técnico

sobre o PLC, e os comentários foram gerados nessa direção. Alegou-se que o simples fato de converter uma aglomeração em região metropolitana não tornava mais provável o acesso a recursos federais, e que os objetivos almejados já eram viáveis dentro do âmbito da AUNE. O estudo comparou dados e dinâmicas da AUNE com as 12 ou 15 regiões metropolitanas brasileiras reconhecidas por importantes estudos técnicos, demonstrando como as realidades eram diferentes, principalmente no que diz respeito à população global, densidade e aos movimentos pendulares.

Apesar do parecer contrário, em agosto de 2013 foi aprovada a Lei Complementar nº 14.293, criando a Região Metropolitana da Serra Gaúcha (RMSG). Além dos 10 municípios que formavam a AUNE, passaram a integrar a RMSG os municípios de Antônio Prado, Ipê e Pinto Bandeira. Apesar da publicação da lei complementar estadual, a RMSG não pode se considerar formalmente instituída, uma vez que o art. 17 da Constituição Estadual prevê que “as leis complementares [...] só terão efeitos após a edição da lei municipal que aprove a inclusão do Município na entidade criada”, o que ainda não aconteceu no caso da RMSG. Além disso, a lei é incompleta, pois não apresenta em seu texto informações exigidas na Constituição Estadual, tais como:

- i) as funções públicas que serão objeto de gestão comum;
- ii) a forma de gerenciamento coletivo das funções públicas;
- iii) os recursos necessários para o atendimento de seus objetivos; e
- iv) os critérios de avaliação e a forma de revisão dos objetivos da instituição. Esses itens são considerados obrigatórios para as leis que instituem região metropolitana no RS, conforme prevê o art. 7º da Lei Complementar nº 11.740, de 2002.

A lei de criação da RMSG também “esqueceu” de revogar a lei que criava a AUNE, de modo que ambas unidades as urbanas se sobrepõem. Como aponta Rodrigues (2015, p. 23), cria-se “uma situação que, claramente, pode gerar insegurança jurídica no tratamento da questão urbana-regional”.

À parte dos conflitos legais, do ponto de vista das dinâmicas territoriais, a RMSG é a segunda maior concentração populacional do Rio Grande do Sul, ficando atrás apenas da RMPA. Com área total de 3.558,731 km<sup>2</sup>, totaliza uma população de 716.421 habitantes (IBGE, 2015). Apresenta como polo a cidade de Caxias do Sul, com 474.853 habitantes, maior centro urbano da região, configurando-se como polo comercial e de serviços. Bento Gonçalves funciona como um polo secundário. É também o segundo município mais populoso, com 113.287 habitantes (IBGE, 2015). No entanto, as cidades que formam a RMSG – salvo algumas exceções – são mais homogêneas no que diz respeito às condições de desenvolvimento, emprego e renda. Não há uma dependência tão grande do polo como se nota na RMPA. Essa característica revela-se também na estrutura territorial e viária da região, mais ramificada e não tão “radiocêntrica” como no caso da RMPA.

A RMSG é uma “das mais dinâmicas aglomerações industriais do Brasil. Polo da indústria metal mecânica, concentra quase 10% do PIB do Estado e cerca de 15% do PIB industrial. Caxias do Sul é o 34º PIB municipal brasileiro (19º PIB Industrial) e o 5º PIB da Região Sul (IBGE, 2010)” (SOARES, 2013, p. 26). No que diz respeito à sua estrutura urbana:

[...] já se configura uma forte tendência à conurbação entre Caxias do Sul e Farroupilha. Por outra parte, verifica-se a formação de uma mancha urbana única entre Bento Gonçalves, Garibaldi e Carlos Barbosa. A “espinha dorsal”, o eixo urbano-industrial estruturador desse espaço urbano, conecta Caxias do Sul, Farroupilha e Bento Gonçalves que concentram mais de 80% do PIB da aglomeração. Essa aglomeração apresenta forte tendência à formação de um eixo urbano-industrial com a RMPA uma vez que Caxias do Sul situa-se a 90 km de Novo Hamburgo (polo econômico do norte da RMPA) e a 130 Km da capital. (SOARES, 2013, p. 26).

A proximidade entre os municípios e o seu porte pequeno favorece a uma intensa dinâmica de fluxos entre eles. É bastante normal que alguém more, estude e trabalhe em três municípios diferentes. A maioria dos municípios da região possuem PIB per capita acima da média estadual. Apesar disso o estudo realizado pela METROPLAN para análise da transformação da AUNE em RMSG (METROPLAN, 2013) demonstrou que o índice de movimentos pendulares da região era bastante mais baixo do que a média da RMPA. Com base em dados do Censo de 2010 do IBGE, verificou-se que somente 7,27% do total das pessoas que frequentam trabalho e/ou escola na região o fazem fora do município de residência. A média da RMPA é de 19,67%, que equivale ao índice nos municípios que mais “exportam” estudantes e trabalhadores da RMSG – Carlos Barbosa e Garibaldi, respectivamente 20,63% e 19,22%. Na RMPA os municípios com maiores índices de movimentos pendulares chegam a 44,5% (Alvorada) e 42,11% (Viamão).

O estudo apontava também que alguns dos municípios da então AUNE têm população muito pequena; taxas de urbanização muito baixas (abaixo de 30%); densidades demográficas igualmente baixas e características marcadamente rurais. O estudo concluía que não era razoável, do ponto de vista técnico e considerando os objetivos colocados na própria justificativa do PLC, converter a aglomeração em RM.

A criação da RMSG se insere, portanto, no contexto de um período onde nota-se “a banalização do conceito de região metropolitana” (SOARES, 2013, p. 22), no nível institucional. Nesse período, “perderam-se os referenciais nacionais e a categoria foi utilizada sem base teórica ou técnica”. Tornar-se ou integrar região metropolitana passou a ser considerado uma vantagem na disputa por recursos estaduais e federais. O Estado do Rio Grande do Sul foi mais conservador em um primeiro momento, instituindo aglomerações urbanas baseadas em estudos técnicos e considerando as características e dinâmicas territoriais. A RMSG fugiu à regra e

criou um precedente. Mas a RMPA não passou incólume no processo: o número de municípios que integram a região passou dos 14 originais – que se mantiveram até 1989 – à 35 em 2015. Os municípios que foram integrados mais recentemente o fizeram muito mais por força de pressões políticas do que por estarem inseridos nas dinâmicas metropolitanas do ponto de vista territorial.

Observa-se, portanto, no último período, um aumento do número de regiões e de municípios metropolitanos, simultâneo a um enfraquecimento institucional e de gestão nesses territórios. Como resposta a essa situação, foi publicado, em janeiro de 2015, o Estatuto da MetrÓpole. O novo diploma resgata a escala metropolitana para o âmbito da governança e do planejamento. Se não se propõe a “revisar” toda a situação de confusão gerada com a institucionalização de tantas regiões, o Estatuto pretende organizar e regular o tema a partir de sua aprovação. Aparecem, com o Estatuto, conceituações legais para regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, entre outros; critérios para a delimitação dessas regiões e – principalmente – obrigações para os seus gestores, que até agora procuravam apenas acessar supostas vantagens sem se preocupar com a gestão dos problemas desses territórios. Espera-se que a partir do Estatuto inaugure-se uma nova fase no planejamento e na gestão das unidades territoriais urbanas no Brasil.

## DESAFIOS DO PLANEJAMENTO E GESTÃO METROPOLITANOS

Com base nas discussões anteriores, busca-se neste capítulo destacar alguns dos principais desafios que se apresentam no processo de reflexão sobre as realidades metropolitanas no Brasil.

Inicialmente, cabe salientar a diversidade de unidades territoriais institucionalizadas com o caráter metropolitano ou inframetropolitano no Brasil. Assim, estudo do Observatório das MetrÓpoles publicado em 2015 apontava o país com 71 regiões metropolitanas, três regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDEs) e quatro aglomerações urbanas (AUs), totalizando 78 unidades territoriais urbanas institucionalizadas, que, por sua vez, estavam compostas por 1.308 municípios (23,48% dos municípios do país), os quais concentravam mais de 112 milhões de habitantes, ou mais de 54% da população nacional (RODRIGUES, 2015). Destas, 25 ultrapassavam um milhão de habitantes, enquanto 33 possuíam menos de 500 mil habitantes, sendo que sete não alcançavam os 100 mil habitantes. Somente essa diversidade de situações institucionais e populacional já se configura como um fator instigante para a discussão da gestão metropolitana em nosso país.

Um primeiro desafio diz respeito ao redimensionamento da relação entre a realidade contemporânea das regiões metropolitanas e o perfil técnico e político das institucionalidades que as administra. A necessária análise e entendimento do processo de metropolização nas três últimas décadas esbarra na fragilização das instituições que, de forma direta ou indireta, atuam sobre as regiões metropolitanas. Esse quadro institucional aparece em permanente conflito com interesses municipais. Segundo Moura (2014, p. 6),

[...] os aglomerados urbanos, que são a expressão do processo de metropolização brasileiro e do efetivo fenômeno urbano-metropolitano, não guardam correspondência com a institucionalização político-administrativa de unidades territoriais, tanto por parte da União quanto dos Estados.

Essas discrepâncias de interesses políticos e técnicos apontam, por um lado, para a necessidade de recomposição do quadro técnico com adequada qualificação metodológica, ajustando-se às demandas e contemporâneas dos espaços metropolitanos, ou seja, o papel das ações verticalizadas do capital internacional no espaço metropolitano; as dificuldades de diálogo entre as diferentes instâncias públicas que atuam ou intervêm nessas regiões; a necessidade de otimização de recursos utilizados por municípios e pelas entidades de gestão metropolitana.

De outro lado, é importante considerar as formas de interação entre as dimensões técnicas e políticas da gestão metropolitana, capazes de discutir o conceito de autonomia municipal frente às demandas metropolitanas. Neste sentido, o reconhecimento de demandas integradas em serviços e infraestrutura (FPIC), bem como o necessário controle de uso e ocupação de áreas limítrofes municipais dentro de regiões metropolitanas, são estratégias de médio e longo prazo que precisam ser enfrentadas, superando a atual dicotomia entre interesses políticos e necessidades socioespaciais dessas realidades.

Um caminho importante é garantir que o corpo técnico das RMs e das AUs tenha espaços efetivos nos processos participativos dentro de instâncias de decisão sobre planejamento, gestão e investimentos nos espaços metropolitanos. A ausência de reconhecimento da escala metropolitana na deliberação sobre esses aspectos precisa ser superada para que haja avanços.

Outro desafio importante é a construção de espaços institucionais capazes de coordenar novos arranjos colaborativos, sobretudo no âmbito intermunicipal em regiões metropolitanas, orientadas por diretrizes claras de planejamento e por concepções mais atuais de governança colaborativa, com apoio em propostas de cooperação e compartilhamento de responsabilidades. Garson (2009) ressalta que a ação coordenada em territórios metropolitanos padece das dificuldades do sistema federativo brasileiro, destacando-se a inexistência de instâncias de cooperação que permitam reduzir as desigualdades regionais.

O incentivo e direcionamento de ações dentro desses princípios, considerando objetivos e interesses comuns entre os atores envolvidos, tende a representar vantagens decisórias, com ganhos para recortes regionais, e não apenas para interesses isolados. Neste sentido, há contribuições na literatura sobre experiências nacionais e internacionais recentes que podem apontar para algumas alternativas (DRUMMOND, 2013; KLINK, 2009).

Ainda, a difícil tarefa de reinterpretar as espacialidades metropolitanas esbarra atualmente no espaço do planejamento, em seu sentido de análise territorial, avaliação e proposição de alternativas, articulado de forma mais clara aos processos de avaliação e gestão das RMs. Um olhar mais atento pode permitir identificar e evidenciar as diferenças socioespaciais e políticas existentes internamente às RMs como, por exemplo, a coexistência entre espaços conurbados e grandes vazios urbanos, ruralidades e espaços de exceção em periferias municipais, revelando conflitos com grandes adensamentos urbanos de áreas habitacionais recentes. Ao ampliar o foco, é importante também entender quais as interlocuções existentes entre as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas no contexto estadual.

Esses e outros desafios parecem encontrar um espaço nas instituições brasileiras que pensam e fazem o planejamento e gestão metropolitanos. Não há respostas prontas, nem totalmente replicáveis, hajam vistas as diferenças regionais no contexto brasileiro. A expectativa é de que esse diálogo aponte para perspectivas mais promissoras sobre a realidade das regiões metropolitanas no país.

## DESAFIOS DO PLANEJAMENTO E GESTÃO METROPOLITANOS

Com base nas discussões anteriores, busca-se neste capítulo destacar alguns dos principais desafios que se apresentam no processo de reflexão sobre as realidades metropolitanas no Brasil.

Inicialmente, cabe salientar a diversidade de unidades territoriais institucionalizadas com o caráter metropolitano ou inframetropolitano no Brasil. Assim, estudo do Observatório das Metrôpoles publicado em 2015 apontava o país com 71 regiões metropolitanas, três regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDEs) e quatro aglomerações urbanas (AUs), totalizando 78 unidades territoriais urbanas institucionalizadas, que, por sua vez, estavam compostas por 1.308 municípios (23,48% dos municípios do país), os quais concentravam mais de 112 milhões de habitantes, ou mais de 54% da população nacional (RODRIGUES, 2015). Destas, 25 ultrapassavam um milhão de habitantes, enquanto 33 possuíam menos

de 500 mil habitantes, sendo que sete não alcançavam os 100 mil habitantes. Somente essa diversidade de situações institucionais e populacional já se configura como um fator instigante para a discussão da gestão metropolitana em nosso país.

Um primeiro desafio diz respeito ao redimensionamento da relação entre a realidade contemporânea das regiões metropolitanas e o perfil técnico e político das institucionalidades que as administra. A necessária análise e entendimento do processo de metropolização nas três últimas décadas esbarra na fragilização das instituições que, de forma direta ou indireta, atuam sobre as regiões metropolitanas. Esse quadro institucional aparece em permanente conflito com interesses municipais. Segundo Moura (2014, p. 6),

[...] os aglomerados urbanos, que são a expressão do processo de metropolização brasileiro e do efetivo fenômeno urbano-metropolitano, não guardam correspondência com a institucionalização político-administrativa de unidades territoriais, tanto por parte da União quanto dos Estados.

Essas discrepâncias de interesses políticos e técnicos apontam, por um lado, para a necessidade de recomposição do quadro técnico com adequada qualificação metodológica, ajustando-se às demandas e contemporâneas dos espaços metropolitanos, ou seja, o papel das ações verticalizadas do capital internacional no espaço metropolitano; as dificuldades de diálogo entre as diferentes instâncias públicas que atuam ou intervêm nessas regiões; a necessidade de otimização de recursos utilizados por municípios e pelas entidades de gestão metropolitana.

De outro lado, é importante considerar as formas de interação entre as dimensões técnicas e políticas da gestão metropolitana, capazes de discutir o conceito de autonomia municipal frente às demandas metropolitanas. Neste sentido, o reconhecimento de demandas integradas em serviços e infraestrutura (FPIC), bem como o necessário controle de uso e ocupação de áreas limítrofes municipais dentro de regiões metropolitanas, são estratégias de médio e longo prazo que precisam ser enfrentadas, superando a atual dicotomia entre interesses políticos e necessidades socioespaciais dessas realidades.

Um caminho importante é garantir que o corpo técnico das RMs e das AUs tenha espaços efetivos nos processos participativos dentro de instâncias de decisão sobre planejamento, gestão e investimentos nos espaços metropolitanos. A ausência de reconhecimento da escala metropolitana na deliberação sobre esses aspectos precisa ser superada para que haja avanços.

Outro desafio importante é a construção de espaços institucionais capazes de coordenar novos arranjos colaborativos, sobretudo no âmbito intermunicipal em regiões metropolitanas, orientadas por diretrizes claras de planejamento e por concepções mais atuais de governança colaborativa, com apoio em propostas de

cooperação e compartilhamento de responsabilidades. Garson (2009) ressalta que a ação coordenada em territórios metropolitanos padece das dificuldades do sistema federativo brasileiro, destacando-se a inexistência de instâncias de cooperação que permitam reduzir as desigualdades regionais.

O incentivo e direcionamento de ações dentro desses princípios, considerando objetivos e interesses comuns entre os atores envolvidos, tende a representar vantagens decisórias, com ganhos para recortes regionais, e não apenas para interesses isolados. Neste sentido, há contribuições na literatura sobre experiências nacionais e internacionais recentes que podem apontar para algumas alternativas (DRUMMOND, 2013; KLINK, 2009).

Ainda, a difícil tarefa de reinterpretar as espacialidades metropolitanas esbarra atualmente no espaço do planejamento, em seu sentido de análise territorial, avaliação e proposição de alternativas, articulado de forma mais clara aos processos de avaliação e gestão das RMs. Um olhar mais atento pode permitir identificar e evidenciar as diferenças socioespaciais e políticas existentes internamente às RMs como, por exemplo, a coexistência entre espaços conurbados e grandes vazios urbanos, ruralidades e espaços de exceção em periferias municipais, revelando conflitos com grandes adensamentos urbanos de áreas habitacionais recentes. Ao ampliar o foco, é importante também entender quais as interlocuções existentes entre as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas no contexto estadual.

Esses e outros desafios parecem encontrar um espaço nas instituições brasileiras que pensam e fazem o planejamento e gestão metropolitanos. Não há respostas prontas, nem totalmente replicáveis, hajam vistas as diferenças regionais no contexto brasileiro. A expectativa é de que esse diálogo aponte para perspectivas mais promissoras sobre a realidade das regiões metropolitanas no país.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, discutiu-se os principais desafios no atual momento de debate sobre planejamento e gestão das regiões metropolitanas no país, promovida pela criação do Estatuto da Metrópole.

Destacam-se, como primeiras considerações, que o entendimento de região metropolitana mudou significativamente ao longo do tempo, de um espaço estratégico para expansão do desenvolvimento industrial às novas relações entre capital internacional e territorial, no contexto presente de flexibilidade na produção e consumo.

Na realidade brasileira destacam-se quatro marcos institucionais que definem diferentes contextos de atuação do planejamento e da gestão em contextos metropolitanos. No atual momento, a partir da criação do Estatuto da Metrópole, o texto ressalta oportunidades de redefinição institucional para recuperação do papel do Estado como mediador de interesses e demandas no âmbito metropolitano, agora numa perspectiva de integração interfederativa e viabilização de arranjos colaborativos consistentes com o momento contemporâneo.

Por fim, apresenta-se um quadro de desafios que merecem ser considerados sobre o papel dos atores, renovação dos quadros técnicos e retomada da dimensão territorial no planejamento. As possibilidades no campo do planejamento e dos investimentos em espaços metropolitanos são tão grandes quanto os diferentes tratamentos existentes nas realidades estaduais brasileiras. Além disso, a própria gestão da Lei de Estatuto da Metrópole deve ser considerada como ponto de pauta, haja vista a experiência da aplicação do Estatuto da Cidade, sem uma avaliação devida. Enfim, há que se esperar novos cenários metropolitanos para os próximos anos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Complementar nº 14**, de 08 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília: 1973. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)> Acesso em: 22/06/2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm). Acesso 22/06/2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 13.089**, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.

CASTELLS, M. **Problemas de investigación en Sociología Urbana**. Madrid: Siglo Veintiuno Editores, 1971.

\_\_\_\_\_. La región metropolitana en red como forma urbana de la era de la información. **Ñ - Revista de Cultura**. Buenos Aires: El Clarín, 28 de junio de 2013.

DPRU (Departamento de Planejamento Regional e Urbano). **Delimitação da Área Metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre: Secretaria de Obras Públicas do Rio Grande do Sul, 1968.

DRUMMOND, M. V. D. (org.) **Pensar metropolitano**: arranjos de governança nas regiões metropolitanas. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro/Agência de Desenvolvimento da RMBH, 2013.

FEE. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. **Produto Interno Bruto (PIB) total e per capita dos municípios do Rio Grande do Sul, 2013**. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/municipal/destaques/>> Acesso em 06/08/2016.:

GARSON, S. **Regiões Metropolitanas** - por que não cooperam? Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

\_\_\_\_\_. Censo Demográfico. 2010.

KLINK, J. Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 415-433, jul/dez, 2009.

MAGALHÃES, F. N. C. **Transforma es socioespaciais na cidade-região em forma o**: a economia geopolítica do novo arranjo espacial metropolitano. PPGG/UFMG, 2008.

MARICATO, E. Metr poles desgovernadas. **Estudos Avançados**, v.25, n.71. São Paulo, 2011.

METROPLAN, Funda o Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional. **Análise da possibilidade de Transforma o da Aglomera o Urbana do Nordeste - AUNE, em Região Metropolitana de Caxias do Sul**. METROPLAN: 2013.

MOURA, R. et. al (orgs.) **Integra o dos Municípios Brasileiros   Dinâmica de Metropoliza o**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

OBSERVATÓRIO DAS METROPOLES. **Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana**. CNPq - INSTITUTOS DO MIL NIO, outubro de 2009.

RIO GRANDE DO SUL. **Agglomera es Urbanas no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento Territorial e Obras, 1992.

\_\_\_\_\_. **Decreto n  23.856**, de 08 de maio de 1975. Institui a Funda o Metropolitana de Planejamento - METROPLAN, abre crédito especial e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do RS, 1975.

\_\_\_\_\_. **Constitui o do Estado do Rio Grande do Sul**, de 03 de outubro de 1989. Assembleia Legislativa, 2016. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LegislaCAo/ConstituiCAoEstadual/tabid/3683/Default.aspx>> Acesso em 22/06/2016.:

\_\_\_\_\_. **Lei complementar n  10.335**, de 28 de dezembro de 1994. Institui a Aglomera o Urbana do Nordeste e dispõe sobre a gestão regional e o órgão de apoio técnico. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do RS, 1994.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 11.740**, de 13 de janeiro de 2002. Regulamenta os artigos 16, 17 e 18 da Constituição do Estado [...] e revoga a Lei complementar 9.479 de 1991. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do RS, 1994.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 14.293**, de 29 de agosto de 2013. Cria a Região Metropolitana da Serra Gaúcha. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do RS, 2013.

RIBEIRO, L. C. de Q. (org.) **Hierarquização e identificação dos espaços urbanos**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.

RODRIGUES, J. M. (coord.) **Unidades Territoriais Urbanas no Brasil**: Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico e Aglomerações Urbanas em 2015. INCT Observatório das Metrôpoles. Rio de Janeiro: IPPUR, 2015.

SERFHAU. **Organização administrativa das áreas metropolitanas**. Ministério do Interior. Brasília: 1971.

SOARES, P. R. Região Metropolitana ou Aglomeração Urbana? O debate no Rio Grande do Sul. **Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais e-metropolis**, nº 15, ano 4. Rio de Janeiro: Observatório das metrôpoles, 2013.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

# PARTICIPAÇÃO SOCIAL E HABITAÇÃO POPULAR PARADOXOS E DILEMAS DA PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA

PRISCILA GUALBERTO DE LIMA

*Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2014).*

LUCIANO JOEL FEDOZZI

*Professor Associado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*

GILSON CÉSAR PIANTÁ CORRÊA

*Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2014).*

## INTRODUÇÃO

A participação da sociedade civil na elaboração da Constituição Federal de 1988 e o estabelecimento do processo de descentralização administrativa na gestão pública fizeram emergir, principalmente, em nível local, os conselhos gestores de políticas públicas e os orçamentos participativos. A presença dessas modalidades de participação no Estado brasileiro representa uma experiência inovadora com potenciais democráticos. O número de conselhos municipais de políticas públicas no Brasil vem apresentando um crescimento intenso desde os anos 1990 (DAGNINO, 2004; PONTUAL, 2008; TATAGIBA, 2005; IBGE, 2000, 2010). O rápido aumento destas instituições participativas foi e é objeto de variadas pesquisas acadêmicas sobre o tema. Como resultado disso, pode-se observar um conjunto de variáveis que explicam o seu êxito ou não, dentre as quais se destacam o desenho institucional, a densidade associativa, a cultura política dos atores e seus recursos, quer individuais quer coletivos, e a vontade política das elites governantes e/ou elites políticas (CÔRTEZ, 2011; ALMEIDA, 2010; CUNHA, 2011).

Este artigo tem como tema as instituições participativas (IP) vinculadas à política de habitação popular<sup>1</sup> em Porto Alegre. De um modo geral, as instituições participativas têm se mostrado como inovações democráticas relevantes na discussão das políticas públicas, em especial nas instâncias municipais. Não obstante os inúmeros estudos sobre os Conselhos e sobre os Orçamentos Participativos (OPs), chama atenção o fato de que são poucas as pesquisas que tem como objeto de estudo *a relação entre essas instâncias*, quer seja instâncias com proximidade temática, a exemplo dos conselhos, quer seja o conjunto dos canais existentes em dado contexto.

Julga-se pertinente adotar essa abordagem relacional para tentar compreender o que parece constituir um paradoxo no caso de Porto Alegre, isto é: apesar do processo de democracia participativa, consagrado a partir da Administração Popular<sup>2</sup>, ter sua gênese histórica ligada aos movimentos populares da periferia que lutavam pelo direito à moradia e pelo acesso ao bem-estar urbano (GUARESCHI, 1980; FERRETI, 1984; FEDOZZI, 1997, 2000), as políticas de acesso à moradia, em que pese os avanços verificados, são consideradas ainda marginais na gestão da administração pública municipal, e isso após quase trinta anos de existência (PÓLIS, 2004; BAIERLE, 2007; ALFONSIN, 2000).

(1) *A habitação popular, habitação de caráter social ou habitação de interesse social* é dirigida aos setores da estrutura social que não possuem renda que permita acesso à moradia própria por meio dos mecanismos usuais do mercado imobiliário e financeiro. Neste artigo os três termos são utilizados para se referir a esse mesmo sentido e condição material.

(2) A Administração Popular foi constituída por uma aliança eleitoral entre o PT e o então PCB, que governou durante 16 anos consecutivos a cidade de Porto Alegre (1989-2004). Sobre a gênese e a formação histórica do OP ver Fedozzi (2000).

É a partir desse problema da participação institucionalizada de longo curso que decorre a importância de discutir o tema. O estudo, que parte de uma abordagem sócio-histórica e relacional, está estruturado em três partes: um breve momento que discorre sobre o conceito teórico de instituições participativas e sobre o método da sociologia relacional; a trajetória histórica da formação das três instituições participativas vinculadas à habitação popular em Porto Alegre (CMDUA, COP COMATHAB,); e a análise das relações entre essas três instituições participativas.

## DEMOCRACIA E O CONCEITO DE INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

No contexto do debate sobre as teorias democráticas contemporâneas, em especial sobre a crítica aos modelos hegemônicos que propugnam pelo estreitamento da participação, como é o caso das teorias elitistas/realistas ou mesmo pluralistas (representadas respectivamente por Weber (1994)/Schumpeter (1975) e por Dahl (1997), surgiram pelo menos duas tendências críticas a essas teorias tradicionais: as teorias deliberativas da democracia<sup>3</sup>, de matizes político-ideológicas distintas, e o retorno da noção de democracia participativa, que teve seu auge nas décadas de 1960/70. Essa corrente, representada classicamente por Pateman (1992 [1970]), McPherson (1978) e Barber (2003 [1984]), a rigor não se caracterizou como teoria da democracia, uma vez que se trata mais de uma crítica aos pressupostos elitistas/realistas hegemônicos do que uma alternativa à democracia liberal.

O fato é que a retomada do tema da participação ou de formas de democracia participativa na gestão pública, em geral, ganhou fôlego a partir do final dos anos 1980, tendo-se no continente sul-americano um dos principais protagonistas desse processo, quiçá pela sua fase de redemocratização. Não se pretende aqui realizar qualquer balanço ou mesmo análise de todas essas correntes, cuja literatura é imensa e global. Cabe apenas ressaltar que no Brasil, em especial no período pós-Constituição de 1988, ocorreu um processo de proliferação de formas participativas na gestão pública e de inovações democráticas que o colocaram na vanguarda internacional da participação institucionalizada. Sem dúvida o OP é o maior responsável por esse efeito-demonstração que ganhou projeção internacional (SINTOMER; HERZBERG; ALLEGRETTI, 2012).

As inovações institucionais mais significativas – os orçamentos participativos, os conselhos gestores de políticas públicas e/ou conselhos de direitos, as

---

(3) Para uma análise crítica das teorias elitistas/realistas da democracia e a defesa dos supostos da democracia deliberativa baseados em Habermas, ver Avritzer (1996).

conferências e os planos diretores municipais – experimentadas pela democracia brasileira nas últimas décadas tiveram distintas origens. Os OP surgiram e se expandiram a partir da ascensão eleitoral do Partido dos Trabalhadores (PT). Já os conselhos de políticas públicas, as conferências e os planos diretores surgiram ou como produto de legislação, garantidos pela Constituição Federal de 1988 e outros dispositivos legais, ou como produto da ação de movimentos sociais na esfera da sociedade civil (BORBA, 2011).

Inicialmente, a literatura dedicada ao estudo dessas inovações institucionais se concentrava em investigar essas experiências no escopo de uma singularidade institucional, isto é, os focos eram os estudos de caso ou estudos comparados, no campo de ação de uma mesma instituição. Mais recentemente, um segundo movimento está direcionado a comparar instituições diferentes, seja sem definir um conceito unificador para elas (LÜCHMANN; BORBA, 2007), seja fazendo uso do conceito de instituições participativas (IP), como é o caso de Avritzer (2008), Pires e Vaz (2010) e Lavalle e Isunza Vera (2011).

No caso das IP, um dos primeiros esforços em delimitar o conceito encontra-se em Avritzer (2008), para quem a teoria democrática da segunda metade do século XX operou com uma definição bastante limitada de instituições políticas. Segundo o autor, o elemento central da institucionalidade esteve concentrado na existência de uma legislação formal sobre o funcionamento das instituições.

Convencionalmente, as instituições se referem a entidades estatais (tribunais, assembleias legislativas, burocracias), assim como a regras (constituições, leis, regulamentos) que estruturam a ação social e política (HELMKE; LEVITSKI, 2006). Avritzer (2008) lembra que, embora se admita a presença de regras informais no interior das instituições políticas, a literatura sobre o tema se concentrou, de modo predominante, em regras informais no interior de instituições políticas *formal ou legalmente constituídas*. O autor tece, então, duas críticas:

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

O conceito de instituições participativas surge, então, como contraposição ao reducionismo identificado pelo autor na noção formal de instituição. Assim, as instituições participativas podem ser conceituadas como espaços em que é possí-

vel que cidadãos e/ou associações da sociedade civil deliberem acerca dos resultados do processo de tomada de decisões políticas (AVRITZER, 2008).]

Tratando do mesmo tema das IP nos marcos da noção de pluralidade da representação, Lavalle e Isunza Vera (2010, p. 19), entendem que

“trata-se de um processo de inovação democrática, entendido como a “criação institucional que vai além da promulgação de formas de participação cidadã direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, onde se articulam modalidades contínuas – não extraordinárias – de incidência social sobre o poder público e seu aparato administrativo, incluindo o próprio sistema político”<sup>4</sup>

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

Conforme ainda Pires e Lopez (2010), as IP são formas de participação política e são consideradas como instituições por envolverem um conjunto de regras que regem a atividade social e política, tal qual instituições políticas mais tradicionais (eleições, casas legislativas, legislatura, sistema legal, etc.). Além disso, instituições participativas, por meio de suas instâncias representativas ou combinadas com forma diretas – formalmente organizadas e ligadas a estruturas estatais –, proporcionam a vocalização de demandas, discussão pública e formação de acordos a partir de cidadãos e grupos organizados da sociedade (PIRES; LOPEZ, 2010).

## A ABORDAGEM RELACIONAL: DO ASSOCIATIVISMO ÀS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

A introdução da abordagem relacional no Brasil iniciou na década de 2000 em torno dos temas da ação coletiva, do associativismo e do estatuto da “sociedade civil”, que havia ganhado grande destaque explicativo tanto para o processo de democratização, nos anos 1990, como para o papel do associativismo nos processos participativos e nas relações com o Estado.

---

(4) Todas as traduções de citações aqui constantes foram feitas pelos autores, especialmente para uso neste capítulo.

Embora contanto com a contribuição decisiva de estudiosos dos EUA sobre a questão da ação coletiva, como ver-se-á adiante, não se pode dizer que essa abordagem seja inédita nas ciências sociais. De forma simplificada, a noção de que a realidade social é ontologicamente interdependente dos indivíduos constitui-se no princípio básico das ciências sociais. Não obstante, não foi e não é incomum concepções teóricas e epistemológicas que reproduzem interpretações de caráter substancialista ou essencialista na análise social. Contrariamente, é possível afirmar que uma perspectiva relacional tem nos nomes dos sociólogos Norbert Elias (2004, 2008) e Pierre Bourdieu (1990) as maiores contribuições contemporâneas. Não há espaço aqui discorrer sobre suas elaborações teóricas.

No caso brasileiro, as abordagens relacionais passaram a se destacar no cenário acadêmico a partir do debate sobre a ação coletiva, o associativismo e a participação social, em especial envolvendo relações entre Estado e sociedade civil. Em geral, essas abordagens não se filiavam a uma perspectiva teórica em particular, embora apresentassem certos elementos em comum, tanto nas suas críticas em relação à literatura produzida nos anos 1980 e 1990, acerca dos movimentos sociais e da sociedade civil, como na sua busca por novas perspectivas teóricas e metodológicas voltadas à compreensão dos atores associativos e da sua participação na esfera pública (TIRELLI, 2014). Não obstante, as obras de alguns autores dos EUA tiveram algum nível de influência, embora não de forma homogênea. Cientistas sociais como Tarrow (2007), Tilly (2006), McAdam, McCarthy e Zald (1999), apresentaram inovações analíticas sobre os processos associativos justamente a partir do registro relacional. Para essa vertente, a chave explicativa principal da agência coletiva consiste em analisar as relações de interdependência entre as ações coletivas e as instituições políticas.

Por meio da teoria *Contentious Politics* (McADAM; TARROW; TILLY, 2009)<sup>5</sup> – cuja chave conceitual é a noção de *oportunidades e restrições políticas* para a ação coletiva – a análise assenta-se nas interrelações dos agentes e nas múltiplas determinações do processo político, incluindo os processos não institucionalizados.

Na década de 2000, como citado, a abordagem relacional foi incorporada em vários estudos sobre ação coletiva e associativismo no Brasil (LAVALLE, 2011; HOUTZAGER, LAVALLE; ACHARYA, 2004; SILVA, 2006, 2010; ABERS; BÜLLOW, 2011; MARQUES, 1999). Destaca-se, também, a sua presença na crítica que se inicia sobre o possível estatuto *per se* democratizante atribuído à sociedade civil nos processos de democratização que se realizaram na América Latina e no Leste Europeu nos anos 1990 (LAVALLE, 1999, 2003). A crítica problematizou as suposições essencialistas e homogeneizantes que haviam prevalecido na década ante-

---

(5) A teoria do *Contentious Politics* representa certa evolução da análise da Teoria do Processo Político. Sobre uma síntese das abordagens desta última ver Alonso (2009).

rior, influenciados principalmente pela teoria habermasiana. Suposições estas que presumiam uma relação dicotômica entre Estado e Sociedade Civil, sendo esta última a dimensão societária portadora de virtudes cívicas capazes de gerar os *inputs* democratizantes. (LAVALLE, 2003).

Embora a abordagem relacional esteja voltada, nos estudos acima citados, para a ação coletiva ou para a participação social (institucionalizada ou não), entende-se a pertinência de sua adaptação para a investigação sobre um conjunto de instituições participativas pertencentes a um mesmo campo de políticas públicas, como é o caso dos conselhos envolvidos na política de habitação popular em Porto Alegre. Entende-se que a abordagem relacional oferece vantagens metodológicas justamente por contemplar as inter-relações, as mútuas influências, e as múltiplas dimensões, na configuração e moldagem dos canais de participação citados e seus atores sociais, assim como dessas instâncias com os atores do Estado.

Presume-se que a compreensão dos dilemas da política de habitação popular, na longa trajetória participativa de Porto Alegre, precisa ser estudada não de forma isolada – a exemplo dos estudos de caso sobre cada um dos Conselhos ou do papel do Estado, em que pesem as contribuições que trazem – mas sim mediante uma abordagem histórica sobre a configuração relacional dessa complexa arena participativa em torno do campo da política para a habitação popular. A abordagem relacional, entretanto, será utilizada aqui no sentido metafórico como um método a iluminar o processo investigativo, e não a partir de técnicas específicas já consagradas nessa perspectiva, como é o caso da técnica de redes sociais.

## TRAJETÓRIA DE FORMAÇÃO DOS TRÊS CONSELHOS

A fim de delimitar o objeto desse artigo, torna-se importante caracterizar, sinteticamente, a trajetória da formação das principais instituições participativas (CMDUA, COP e COMATHAB) relacionadas à política de habitação popular em Porto Alegre e a configuração das relações de poder entre elas. Opta-se por uma apresentação que respeita a ordem cronológica da criação dos Conselhos.

### O CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E AMBIENTAL (CMDUA)

Para abordar a origem do CMDUA em Porto Alegre, importa, inicialmente, tratar do desenvolvimento deste conselho, tendo como base a criação do primeiro Plano Diretor da cidade, instituído em 1959. Conforme destaca Cruz (2012), esse plano foi somente aprovado depois de um longo período (1914 a 1959) de estudos

e projetos acerca da cidade, bem como após o estabelecimento de um corpo técnico especializado no governo municipal. Apesar de estruturar o espaço urbano de Porto Alegre, o plano seguiu as práticas anteriores de regulação e controle das edificações e das atividades na cidade, tornando obrigatório o cumprimento de algumas regras, sobretudo aos setores privados, relacionados à construção civil.

Com o intuito de revisar o já defasado Plano Diretor de 1959, foi aprovado, no ano de 1979, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), cuja ratificação incluiu, pela primeira vez, os núcleos de moradia de população de baixa renda, passando estes a fazer parte da “ordem urbanística” do Plano Diretor através das Áreas Funcionais de Recuperação Urbana (ARFU). Contudo, o processo de elaboração e aprovação do PDDU revelou uma concepção tecnocrática que orientou os dirigentes políticos e o corpo técnico da Prefeitura, beneficiando os interesses dos grandes grupos imobiliários, financeiros e da construção civil (ALFONSIN, 2000). Essa questão fica evidente no trecho abaixo:

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

No PDDU, a escolha da metodologia que envolvia reformular o Plano Diretor não teve a participação da sociedade civil. Cruz (2012) ressalta a pouca abertura ao debate sobre questões fundamentais acerca do processo de construção da cidade. Por exemplo, inexistência do conhecimento de qual a metodologia mais adequada para abranger os atores no processo, quais seriam os temas a serem discutidos, quem deveria realizar o diagnóstico e a formulação das propostas e de que maneira as propostas seriam escolhidas. A elaboração desse plano, frisa o autor, não foi apresentada à sociedade, participando apenas das propostas aqueles designados pelo governo, nesse caso, um coordenador e um grupo técnico encarregados dos temas a serem discutidos e, posteriormente, aprovados.

A partir dos anos 1990 passou a ocorrer, em Porto Alegre, os chamados Congressos da Cidade<sup>6</sup>. No ano de 1993, através do Programa Cidade Constituinte, espaço em que representantes da sociedade civil discutiram diretrizes ligadas ao planejamento urbano, foi promovido o 1º Congresso da Cidade. O Congresso

(6) O 1º, 2º, 3º e 4º Congressos da Cidade ocorreram, respectivamente, nos anos de 1993, 1995, 2000 e 2003, nas quatro gestões da Administração Popular. O 5º Congresso ocorreu em 2011, na gestão do Prefeito José Fortunati, do PDT, representando a nova coalização política que passou a governar Porto Alegre desde 2005 até os dias de hoje.

possibilitou abertura à participação da sociedade e se destinou a estabelecer os princípios norteadores do desenvolvimento da cidade (BANCO MUNDIAL, 2008).

Em 1995, ocorreu o 2º Congresso da Cidade, centrado no debate acerca de um novo plano diretor para Porto Alegre. Entre os anos de 1999 e 2000, foi realizado o 3º Congresso da Cidade. O resultado foi a aprovação, em 1999, do novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) e a reformulação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA). Em 2003, realizou-se o IV Congresso da Cidade, no qual destacou-se um diagnóstico sobre as instâncias da democracia participativa em Porto Alegre (ALFONSIN, 2003).

Para além dos Congressos da Cidade ocorridos na década de 1990, foi realizada, por iniciativa do COMATHAB e do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), no ano de 1997, a 1ª Conferência Municipal de Habitação (COMHAB), cuja finalidade era a de analisar e discutir a situação habitacional de Porto Alegre e propor alternativas aos programas habitacionais para a promoção do direito à moradia e à cidade. Esse processo participativo veio a consolidar, aprovar e instruir um conjunto de propostas que dariam suporte à discussão e posterior aprovação da reforma do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA), em 1999 (PÓLIS, 2004)<sup>7</sup>.

Também por iniciativa do COMATHAB e do DEMHAB, foi realizada, no ano de 1997, a 1ª Conferência Municipal de Habitação (COMHAB), cuja finalidade era analisar e discutir a situação habitacional de Porto Alegre e propor alternativas aos programas habitacionais para a promoção do direito à moradia. Esse processo participativo veio a consolidar, aprovar e instruir um conjunto de propostas que dariam suporte à discussão e posterior aprovação da reforma do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA), em 1999 (PÓLIS, 2004).

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

---

(7) Vale ressaltar que o processo de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental ocorreu com resistências e dificuldades em sua condução. Além do largo tempo entre a aprovação na 1ª Conferência Municipal de Habitação e sua execução, setores técnicos propuseram, nas primeiras propostas metodológicas do plano, a exigência de que os futuros participantes do conselho do PDDUA tivessem escolaridade superior (FEDOZZI; MARTINS, 2002).

cidade (aproveitando-se a regionalização existente do OP), cuja atribuição é a de discutir as questões urbanas regionais e encaminhá-las ao CMDUA pelos conselheiros eleitos<sup>8</sup>. Essa mudança na composição e no funcionamento do CMDUA permitiu a incorporação ao conselho de 1/3 de representantes eleitos pelos FRP (PMPA, 2012a).

Em termos legais, Porto Alegre incluiu no PDDUA instrumentos normativos e jurídicos relacionados ao desenvolvimento urbano, à regularização fundiária e aos programas habitacionais de interesse social previstos no Estatuto da Cidade, a partir da Lei nº 19.257/2001<sup>9</sup>. Todavia, alguns instrumentos anteriormente regulamentados por legislação municipal – LOM de 1990 e outras leis – passaram a apresentar discordâncias em relação ao conceito e as finalidades do desenvolvimento urbano propostos no Estatuto da Cidade, os quais ainda não foram adaptados à nova legislação (PÓLIS, 2004).

Na reforma do ano de 2000, o CMDUA, um espaço privilegiado para os projetos de interesse dos setores empresariais vinculados à construção civil e ao capital imobiliário e fundiário, principalmente pela atuação do Sindicato das Indústrias da Construção Civil (SINDUSCON), assumiu novas competências, passando a decidir sobre uma série de questões. Dentre elas está a fiscalização da aplicação do chamado Solo Criado<sup>10</sup>, cujos recursos obtidos deve destinar-se ao FMD, hoje ao FMHIS, para a construção de moradias populares.

O CMDUA é constituído por 28 (vinte e oito) membros titulares e seus suplentes, designados pelo Prefeito Municipal, com renovação bienal. Dentre eles, nove são representantes do governo (dos níveis federal, estadual e municipal); nove das entidades profissionais (entidades empresariais, em especial da área da construção civil, e entidades ambientais e instituições científicas); nove

(8) As oito regiões foram constituídas pelo agrupamento de cada duas regiões do OP próximas fisicamente a partir das dezesseis regiões que formam a sua regionalização na cidade.

(9) O Estatuto da Cidade atribui à União a competência para legislar sobre normas gerais de direito urbanístico, para legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, e para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte urbano (PÓLIS, 2004). Todavia, cabe aos municípios a incorporação desses instrumentos em seus Planos Diretores e a execução dos mesmos na política urbana. Sobre um balanço crítico da aplicação do Estatuto da Cidade e da agenda da reforma urbana no Brasil ver Maricato (2011) e Rolnik (2009)

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

da comunidade (oito das Regiões de Gestão do Planejamento e um da temática do Orçamento Participativo *Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano Ambiental* – OCDUA); acrescido do secretário(a) de Planejamento Municipal (SPM) que preside o CMDUA<sup>11</sup>. Uma característica relevante diz respeito a quem pode presidir o conselho, o qual deve ser necessariamente um representante do Estado, mais precisamente um titular da SPM. No CMDUA, segundo o regimento interno, é de responsabilidade do presidente propor para discussão, revisão e deliberação as pautas das reuniões.

Quanto aos FRPs, estes são autônomos e possuem regimento interno que estabelece seu funcionamento. São órgãos consultivos sobre projetos urbanos de cada região e cujas deliberações devem ser encaminhadas por meio do representante do Fórum que participa do CMDUA. Reunindo-se quinzenalmente, os fóruns são formados por um conselheiro (representante do CMDUA), dois suplentes e os delegados que representam as entidades participantes do Fórum. As eleições para os FRPs ocorrem de dois em dois anos, quando se escolhe o conselheiro para o CMDUA, suplentes e delegados (OLIVEIRA FILHO, 2009).

A criação dos FRPs tornou importante a questão do planejamento urbano na agenda dos fóruns regionais do OP, antes praticamente inexistente, com exceção do Bairro Lomba do Pinheiro, quando foi desenvolvido um planejamento participativo antes mesmo da aprovação do PDDUA (BAIERLE, 2007). Para o autor, a ideia dos FRPs era a de equilibrar a correlação de forças dentro do CMDUA, já que os representantes da sociedade, advindos das Regiões da OP, teriam representação garantida no Conselho.

Na prática, contudo, as entidades empresariais e profissionais, juntamente com vereadores ligados à construção civil, ao perceberem essa ampliação da participação como ameaça à sua hegemonia, passaram a se mobilizar e a participar das eleições nas regiões para a escolha dos representantes dos Fóruns. A forma de mobilização desses setores vem adquirindo um caráter nada democrático. O ápice ocorreu nas últimas eleições, em 2016, conforme relata Paulo Guarnieri<sup>12</sup>:

Os Conselheiros das comunidades foram eleitos de forma muito truculenta, com manipulações grosseiras realizadas por agentes públicos lotados nas estruturas administrativas regionais da Prefeitura (CAR), articulados aos agentes políticos que atuam nas regiões do Orçamento Participativo e a vereadores financiados pela Construção Civil. Tomamos um vareio.

(11) Reunindo-se na sede da Secretaria de Planejamento Municipal (SPM), o conselho conta com uma adequada estrutura de apoio (sala própria), tendo ainda à sua disposição uma secretária executiva, um assistente administrativo e três estagiários para o auxílio das funções administrativas.

(12) Ex-Presidente da UAMPA e hoje presidente da Associação de Moradores do Centro Histórico. Membro do coletivo A Cidade que Queremos. A passagem refere-se a uma entrevista concedida aos autores no coletivo. A Cidade que Queremos, em 03/06/2016.

Dentre as manipulações referidas acima foi público o uso de veículos para o deslocamento de eleitores a fim de votar em Fóruns (FRP) que não correspondiam aos seus locais de moradia. O episódio revelou o baixo controle social do processo.

Oliveira Filho (2009) avalia que a mobilização das entidades empresariais nos FRPs e o posicionamento favorável às suas demandas resultam na aprovação de projetos que beneficiam esses setores no CMDUA. Além disso, a forma como os projetos são avaliados pelo CMDUA tem evidenciado práticas de cooptação e controle das decisões. Conforme avalia o ex-conselheiro que representava a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN) no CMDUA:

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

54

Por outro lado, as possibilidades de discussão do planejamento urbano para a cidade também são limitadas pelas concepções e práticas dos campos com “interesses” antagônicos no CMDUA. Como frisa Baierle (2007, p. 77), para a maioria dos “[...] setores comunitários tanto faz o que os empresários pretendem para as áreas nobres da cidade [...] Da mesma forma, para os setores empresariais, não interessa muito em saber o que o governo e as comunidades pretendem nas periferias”. Esse particularismo se reflete no planejamento, que acaba por reproduzir a fragmentação das intervenções urbanas na cidade. De uma parte, são previstos projetos urbanísticos de interesse social nos bairros mais pobres de Porto Alegre, reproduzindo a segregação social e, de outra parte, são mudados os índices relativos às construções nas áreas “nobres”, ou é utilizada a figura dos “Projetos Especiais” para os interesses do capital imobiliário na cidade.

Conforme avalia Paulo Guarnieri<sup>13</sup>

É na liberação dos Projetos Especiais de Impacto Urbano que são realizados os acordos econômicos entre os empreendedores e os gestores públicos. Aí é que se estabelecem as concessões a serem realizadas pelo Poder Público ao empresariado, visando a promoção do Desenvolvimento Urbano. O curioso é que aqui não ocorrem contrapartidas ou medidas mitigatórias de impacto

---

(13) Entrevista concedida aos autores.

urbano, como preconiza a Lei Federal. Muito além disto, estes instrumentos urbanísticos deletérios à cidade, ao serem aprovados, constituem-se em mecanismos utilizados para tergiversar a Lei Federal que institui Outorgas Onerosas de Alteração de Uso e do Direito de Construir, como fonte de recursos para a promoção da Habitação de Interesse Social e da Proteção e Preservação Ambiental. Esta, com certeza, é a maior fonte de geração de mais valia urbana existente na cidade e, conseqüentemente, a maior provedora dos Fundos de Campanha.

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

Além da composição do Conselho, seu funcionamento excessivamente burocrático é também apontado como um obstáculo à discussão da política urbana de forma mais global. Da mesma forma são apontadas limitações quanto à informação e à comunicação dos processos no CMDUA, não havendo comunicação institucional das decisões do Conselho (BAIERLE, 2007; OLIVEIRA FILHO, 2009).

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

## ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE E O SEU CONSELHO - COP

A partir da chegada da Frente Popular (PT e PCB) ao Executivo municipal, em 1989, criou-se um contexto propício para a participação civil nos assuntos da gestão pública em Porto Alegre. Esse novo contexto político foi favorecido pela existência, desde a década de 1970, de movimentos sociais de caráter territorial,

---

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

em bairros e vilas de baixa renda e da periferia, e que vinham se mobilizando pelo acesso à infra-estrutura e serviços urbanos (GUARESCHI, 1980; FERRETI, 1984).

Assim, a Administração Popular, como ficou conhecida, passou a fomentar, juntamente com a União de Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), as associações de bairros, os Conselhos Populares e as Articulações Regionais, e outros movimentos sociais, além da discussão sobre o orçamento municipal. O processo participativo iniciou em 1989, sob condução da Secretaria Municipal de Planejamento, que na época era o órgão responsável pela gestão urbana, por meio do Plano Diretor e seu Conselho, e também pela gestão orçamentária do município. No decorrer desse primeiro ano, as lideranças das entidades comunitárias e o governo municipal iniciaram o debate acerca dos pontos centrais a comporem um orçamento que fosse participativo, delineando um primeiro plano conjunto de investimentos – o Plano de Obras. Entretanto, o início da experiência fracassou e causou desestímulo à participação. Em primeiro lugar, porque a situação financeira da PMPA era adversa, tornando o Plano de Obras inadequado à realidade. Em segundo lugar, porque a SPM e seu corpo técnico demonstraram despreparo para lidar com a nova realidade participativa. A prevalência de concepções tecnocráticas mostrou-se um obstáculo para a mudança de paradigma (FEDOZZI, 2000). Por essa razão, e não sem rupturas no próprio interior do PT, o governo realizou uma reforma no setor: criou-se o GA-PLAN e a CRC, ambos ligados diretamente ao Gabinete do Prefeito. O primeiro, com funções de elaboração, coordenação e controle do orçamento a partir do princípio participativo. O segundo, com funções de coordenação da política de participação e das relações externas do governo com os representantes das comunidades. Ambos, conjuntamente, passaram a coordenar o processo participativo orçamentário, agora com a autoridade do centro político do governo.

Foi nesse contexto – permeado pela inexperiência de todos os atores envolvidos e por tensões e disputas políticas – que, gradativamente, foi sendo construído o que veio a ser denominado de Orçamento Participativo. Através de assembleias abertas em cada região, os cidadãos passaram a expressar suas demandas por investimentos. Em 1989, apenas 400 pessoas participaram das assembleias, mas viriam a eleger os primeiros representantes das regiões. Com o amadurecimento institucional do processo, essa primeira comissão deu origem ao Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento, o atual Conselho do Orçamento Participativo (COP), principal instância do OP (FEDOZZI, 1997, 2000; ABERS, 1997). Ao mesmo tempo, gradativamente, foi construída a estrutura da participação e seu método de funcionamento, assim como a metodologia para a escolha das prioridades orçamentárias, em especial no item de investimentos.

Três princípios orientaram o processo do desenho institucional do OP que se constituiu como uma forma de co-gestão: 1) estabelecimento de regras universais de participação em espaços institucionais e regulares de funcionamento; 2)

definição dos recursos para investimentos que se referem a um ciclo anual de orçamentação municipal e; 3) processo descentralizado de decisão, dividido em 16 regiões orçamentárias na cidade e, a partir de 1994, também em seis Plenárias Temáticas<sup>15</sup> (ABERS, 1997; FEDOZZI, 1997, 2000).

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

Dentre essas instâncias o COP apresenta maior grau de institucionalização, já que está submetido a um conjunto de normas e regras (Regimento Interno) (LÜCHMANN, 2002). O COP tem em sua composição atual 46 membros, com 44 destes eleitos pelas Assembleias Regionais e Plenárias Temáticas (dois titulares e dois suplentes), um representante da UAMPA e um representante do Sindicato dos Municipários de Porto Alegre (SIMPA). Além disso, dois representantes do governo fazem parte do COP, embora formalmente não tenham direito a voto, o que não quer dizer que o governo municipal não tenha alto poder de influência no processo.

Mesmo que os demais conselhos, o CMDUA e o COMATHAB, tenham se constituído em importantes instâncias de participação, um dos fóruns mais atuantes na área da habitação popular foi e ainda é o OP. A regularização fundiária, o apoio à autoconstrução (cooperativas) e a produção de moradias para camadas de baixa renda foram as reivindicações priorizadas no OP desde seu surgimento. Dentre os anos de 1990 e 2000, a regularização fundiária foi escolhida como uma das três prioridades do OP, superando o saneamento básico e a pavimentação (LAY; OLIVEIRA, 2007; FEDOZZI, 2002; BAIERLE, 2007; PMPA, 2011a).

Sem intenção de realizar um balanço da ação do COP, entende-se importante ressaltar alguns dos principais limites que têm sido apontados por estudos<sup>16</sup>.

---

(15) Após negociações realizadas entre o Executivo e representantes das comunidades, a cidade foi regionalizada para efeitos metodológicos do OP. Primeiro, em cinco regiões e, após, em dez regiões, e, por fim, em 16 regiões (FEDOZZI, 1997). A partir de 2007, houve o acréscimo da região Ilhas. Antes, as Ilhas pertenciam à Região 1 do OP (Humaitá-Navegantes/Ilhas). Com a criação da nova região, o OP passou de 16 para 17 regiões. Sobre a metodologia para distribuição dos recursos adotada pelo OP, ver Abers (1997) e Fedozzi (1997, 2000).

(16) A perda de qualidade do OP de Porto Alegre se tornou notória a partir de 2000 (última gestão do PT) e vem sendo ampliada durante os governos da nova coalizão partidária que

Uma das características da dinâmica do Conselho diz respeito à discussão e decisão sobre obras sem que haja debate sobre o conteúdo das políticas públicas de cada setor para a cidade. Da mesma forma, observa-se, na trajetória da história do OP, drástica supressão da informação e discussão sobre obras e projetos de importância para toda a cidade. A inexistência de debate sobre as obras previstas para a Copa do Mundo de Futebol (2014) são um exemplo disso. Da mesma forma ocorre com a execução de grandes obras e projetos que não são oriundos das reivindicações comunitárias do OP, e cujo conhecimento e decisão ocorre no CMDUA. Essa dissociação no tratamento das questões urbanas, além de ser prejudicial para o planejamento urbano da cidade, constitui-se em um limitador da qualidade da participação e da própria aprendizagem cidadã dos participantes.

Outra característica se refere ao não reconhecimento, por parte dos membros do COP, do papel dos conselhos municipais que têm menor poder de mobilização social e menor *status político*. Os conselhos que não contam com uma base social ativa apresentam ainda maiores dificuldades em estabelecer relações positivas com o OP (ALFONSIN, 2003). Apesar de iniciativas mais recentes, a exemplo da formação do Fóruns dos Conselhos, a participação institucional em Porto Alegre ainda está distante de uma forma de funcionamento mais sistêmica.

Por fim, cabe ressaltar a constituição de um processo de elitização política dos conselheiros do COP, modificando a relação histórica entre representantes e representados (FEDOZZI; MARTINS, 2015). A elitização política significa a ausência de renovação dos conselheiros no COP e uma relação de distanciamento e de autonomia desses representantes diante das bases regionais e temáticas, modificando a intensidade do controle social e da prestação de contas. A diminuição da taxa de renovação dos conselheiros foi de 75% em 2000, enquanto em 2008 foi de apenas 34% (Cidade, 2008). Em 2000, apenas 2,2% dos conselheiros havia sido eleito cinco vezes ou mais. Em 2009, passou para 14,1% (FEDOZZI et al., 2013).

A consagração desse processo de elitização política ocorreu com a mudança regimental aprovada pelo COP no ano de 2008, que permitiu a reeleição permanente dos conselheiros. E isso sem consulta e autorização dos representados (FEDOZZI; LIMA, 2015). Interessante notar que a reeleição permanente não encontra ressonância nos participantes das Assembleias do OP: 48% opinou pela restrição do número dos mandatos (somando-se as opções “apenas uma vez” ou “com prazo limitado”) contra 37,8% favoráveis à reeleição (14,1% N/R) (FEDOZZI et al., 2013). Essa mudança contraria o ideário presente da gênese do OP, calcado que estava na crítica aos “vícios” da democracia representativa liberal.

---

assumiu a Prefeitura a partir de 2005. Sobre a análise da crise e da desconfiguração do modelo do OP, ver Baierle (2007), Rennó e Souza (2012) e Fedozzi (2015a, 2015b).

## O CONSELHO MUNICIPAL DE ACESSO À TERRA E HABITAÇÃO (COMATHAB)

Como consequência das atividades do Programa de Regularização Fundiária (PRF), criado em 1990, nos anos da primeira gestão da Frente Popular (1989-1992), surgiu o Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação (COMATHAB), em 1993 (ALFONSIN, 2000). A criação do PFR decorreu da histórica demanda pelo acesso à terra e pela regularização das áreas ocupadas nas décadas anteriores e que foram apresentadas como reivindicações pelas comunidades nas primeiras reuniões do OP nas regiões da cidade.

O Conselho foi criado junto à Secretaria de Planejamento Urbano (SPM) sob um contexto político de certa adversidade por parte importante do corpo técnico da Secretaria. Inicialmente, ele não foi formalizado. Posteriormente, a aprovação da Lei Complementar nº 337/1995 criou e regulamentou o (COMATHAB), na segunda gestão da Administração Popular, quando este passou para a estrutura do DEMHAB (ALFONSIN, 2000; BORBA; ALFONSIN; GONZÁLEZ, 2007).

Em termos legais, as principais atribuições do COMATHAB estão relacionadas à deliberação de questões relativas ao acesso à terra e moradia, à gestão do Fundo Municipal de Desenvolvimento (FMD), à proposição de Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS)<sup>17</sup> e a fiscalização das ações da política de habitação na cidade. Ainda no ano de 1995, o FMD foi regulamentado, sendo previsto que a destinação dos recursos do fundo fosse voltada à política habitacional de baixa renda, incluindo-se os programas de regularização fundiária, as despesas cartoriais relativas a isso, a recuperação de cortiços, etc. As AEIS foram também instituídas nesse ano, visando facilitar a regularização urbanística e a manutenção de populações em áreas ocupadas irregularmente (ALFONSIN, 1997; 2000; PÓLIS, 2004). Dentre as principais funções que cabe ao COMATHAB está a de fiscalizar o FMD. Esse Fundo foi instituído pela Lei nº 7.592/1995, com a função de dinamizar as ações relacionadas à habitação e articular os demais instrumentos urbanísticos que estavam em fase de implantação na cidade (ALFONSIN, 2000). Constituiu-se, portanto, em importante instrumento para a política habitacional de interesse social no município. Os recursos do FMD deveriam ser oriundos de diversas fontes, as quais se destacam: a taxa de licenciamento das construções imobiliárias; os recursos obtidos com a venda do Solo Criado<sup>18</sup>, os pagamentos dos beneficiários da Concessão do Direito Real de Uso; auxílios estaduais, nacionais e/ou internacionais; recursos obtidos com a aplicação

(17) As Áreas Especiais de Interesse Social são aquelas destinadas à produção e à manutenção de Habitação de Interesse Social, com normas próprias de uso e ocupação do solo.

(18) O Solo Criado é um instrumento urbanístico, cuja função é regular o uso do solo e possibilitar a um empreendedor construir acima do coeficiente (índice construtivo privado) que lhe é garantido por lei, adquirindo-o do município. Em algumas zonas da cidade, o índice privado, somado ao Solo Criado (índice público), poderá chegar a 2,00 e, em outras, a 3,00, desde que atendidos os parâmetros de densificação estabelecidos pelo PDDUA.

do IPTU progressivo no tempo sobre os vazios urbanos. Competia ao COMATHAB definir, em conjunto com o OP e o CMDUA, a aplicação dos recursos do FMD.

Em decorrência da lei que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (Lei Federal nº 11.124, de 2005), o FMD foi substituído pelo Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS). Todavia, a gestão do FMHIS passou a ser de incumbência do Conselho Gestor do FMHIS<sup>19</sup>, órgão de caráter deliberativo, que deve cumprir o que determina a Lei Federal<sup>20</sup>.

Para entender a dinâmica de ação do COMATHAB, faz-se necessário compreender o ciclo informal constituído para a tomada de decisão sobre a política de habitação popular em Porto Alegre. Primeiramente, as demandas comunitárias são apresentadas nas instâncias do OP a cada ano. Portanto, são nas assembleias e nos fóruns regionais e temáticos do OP que propostas de regularização fundiária, aquisição de áreas e/ou produção de lotes/unidades habitacionais são definidas como prioridade para a gestão pública. Conforme as regras e os critérios para a alocação dos recursos de investimentos orçamentários do OP, no caso de o tema da habitação ficar entre as três primeiras demandas prioritárias da cidade<sup>21</sup>, haverá a previsão de recursos para essa área de investimentos. Após a definição do montante de recursos disponíveis pela Prefeitura terem sido estabelecidos para a habitação, cabe ao DEMHAB, juntamente com o Gabinete de Programação Orçamentária (GPO), definir, *segundo as demandas apresentadas pelo OP*, as obras e serviços a serem realizados. É nesse momento que o COMATHAB pode passar a atuar. Isso é, somente após as deliberações do COP é que o COMATHAB tem a oportunidade de influenciar as decisões sobre os investimentos orçamentários a serem realizados para a habitação popular na cidade. Todavia, como ver-se-á adiante, mesmo essa função calcada nos investimentos orçamentários, e não em programas e políticas habitacionais, encontra dificuldades.

Em termos gerais, a dinâmica de ação do Conselho é avaliada como sendo de baixa efetividade e de recursos escassos de poder (BAIERLE, 2007; PÓLIS, 2004). Várias razões são apontadas para explicar esse fenômeno. Dentre as quais, se destacam: a ausência de poder deliberativo sobre temas centrais da política ha-

---

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

(20) A presidência do Conselho Gestor do FMHIS é exercida pelo Diretor-Geral do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB).

(21) Conforme a média ponderada do total dos três primeiros temas escolhidos como prioritários em cada uma das 17 Regiões e seis Temáticas do OP.

bitacional de caráter social; a duplicidade de atribuições com o Conselho Gestor do FMHIS, assim como o papel centralizador exercido pelo DEMHAB; conflitos de competências e menor poder de ação frente às outras duas instâncias da participação institucional, que também tratam ou interferem no tema da habitação social: o COP e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Conforme avaliou a ONG Pólis (2004, p. 100),

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

Como se sabe, o grau de poder real de decisão e de influência das instâncias participativas depende, em muito, do lugar que elas ocupam no processo decisório das políticas públicas dos órgãos estatais. Esse lugar pode ser central ou periférico. Nesse sentido, e apesar das lutas históricas de movimentos sociais pela demanda da habitação em Porto Alegre, como visto, os dados e as avaliações de membros do COMHATAB indicam que este não detém o reconhecimento político capaz de caracterizar uma participação real nas políticas do DEMHAB. O Conselho é periférico no sistema decisório e seu papel parecer ser meramente formal.

Em estudo sobre o perfil da habitação social em Porto Alegre, realizado pela ONG Pólis (2004), os membros do conselho relataram que, embora o COMATHAB tivesse como prerrogativa legal a função de deliberar sobre diretrizes, planos e programas, bem como fiscalizar a execução da política, ele não atuava como tal e que os instrumentos que deveriam ser acompanhados e avaliados pelos conselheiros, a exemplo do FMD/FMHIS e do Banco de Terras<sup>22</sup>, não eram levados às pautas do conselho. Além disso, não eram trazidos para o conselho os dados referentes à execução orçamentária do Plano de Investimentos (PI), o qual sintetiza as demandas a serem implementadas pelo governo a partir das assembleias do OP, e tampou-

---

(22) Para Baierle (2007, p. p. 65) é significativo “[...] por exemplo, que [as diversas gestões municipais] julguem impróprio divulgar os dados do Banco de Terras do município (Lei Complementar n. 269/92) aos membros do Conselho [...]”, por causa do risco de ocupações, “[...] como se a burocracia que administra os dados ou os próprios membros do governo fossem, em princípio, mais confiáveis”.

co a prestação de contas do FMD/FMHIS era de conhecimento dos conselheiros. De fato, a incumbência desses assuntos, conforme o próprio governo, caberia ao DEMHAB ou ainda ao Conselho Gestor do FMHIS, o que revela um papel centralizador do Executivo municipal ao não reconhecer as funções legais e políticas do COMATHAB. Nesse sentido, o fato de a presidência do COMATHAB ser exercida por um representante da sociedade civil, parece ser funcional: a direção do DEMHAB não assume a responsabilidade direta pelo COMATHAB, e este, por sua vez, não possui poder suficiente para impor o exercício de seu papel.

Segundo Nalin (2007), a ação do DEMHAB com o Conselho é pautada pela ausência de informações relativas à execução de programas habitacionais na cidade, dificultando o papel do COMATHAB no processo decisório da área. Conforme aponta o ex-presidente do COMATHAB, José Luis Espírito Santo,

[...] [um] ponto negativo que eu considero de extrema importância é a falta de repasse de informações. O poder público, especificamente o DEMHAB, que é o executor da política, não discute com o COMATHAB suas ações e não repassa as informações, para melhorar o planejamento, principalmente nesta administração<sup>23</sup>. Enquanto presidente do Conselho preciso pesquisar o que está acontecendo junto às lideranças comunitárias ou através dos conselheiros do OP. Aliás, o Departamento deveria nos consultar antes de qualquer medida a ser executada, o que não está acontecendo. Este [...] [procedimento] está previsto no Plano Diretor de Porto Alegre, na Lei que instituiu o Conselho, bem como atualmente é uma das exigências do Ministério das Cidades [...] (NALIN, 2007, p. 141).

A discussão das demandas habitacionais diretamente com as comunidades deslegitima o COMATHAB como instituição participativa e impõe dificuldades para que ele possa exercer sua função de deliberar sobre diretrizes, planos e programas, assim como fiscalizar a execução da política habitacional de interesse social.

Outros fatores ligados à própria dinâmica do Conselho têm sido elencados como limitadores de sua efetividade. O esvaziamento da função do COMATHAB também ocorre porque os conselheiros deixam de priorizar questões mais importantes, como o debate e as decisões sobre o conjunto da política de habitação popular, para tratar de assuntos pontuais, relativos a casos específicos (BAIERLE, 2007, p. 65). O COMATHAB possui três Câmaras: de Regularização Fundiária e Urbanização; de Planejamento e Desenvolvimento; e de Fiscalização. Na Câmara de Regularização Fundiária e Urbanização, a discussão é limitada às questões específicas, a exemplo das áreas em processo de regularização fundiária, que somente são aceitas pelo governo até o número de 100 a cada ano. Essas áreas abrangem apenas de 20% a 30% da demanda por regularização fundiária na cidade, mas re-

---

(23) A administração a que o presidente do COMATHAB se referiu era a do então Prefeito Municipal José Fogaça (PPS, e após PMDB), que administrou Porto Alegre entre os anos de 2005 e 2009.

presentam o limite da execução prática, segundo tem afirmado o Executivo nas reuniões com as comunidades. Ocorre que as deliberações no COMATHAB se resumem ao andamento desses processos, o que é muito moroso e acaba esvaziando a participação (BAIERLE, 2000).

Por fim, cabe ressaltar outro fator de alta relevância que caracteriza o processo de participação na política de habitação popular em Porto Alegre. Conforme ressaltou a pesquisa da ONG Pólis (2004), os entrevistados do COMATHAB apontaram a *inexistência de articulações institucionais para a execução de programas vinculados à habitação social*. Além das sobreposições de competências com o Conselho Gestor do FMHIS, com o CMDUA e com o COP, as disputas entre membros dessas instâncias, sejam de caráter político-partidário, sejam disputas pelo maior poder de influência nas decisões, impedem a atuação integrada entre as instituições participativas relacionadas à habitação social.

Todas essas questões contribuem para que, na configuração da participação social da política pública de habitação popular em Porto Alegre, o Conselho se situe com uma IP com menor recursos de poder e de *status* político

## AS RELAÇÕES ENTRE AS TRÊS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS QUE TRATAM DO TEMA DA HABITAÇÃO POPULAR EM PORTO ALEGRE SEGUNDO A OPINIÃO DOS PARTICIPANTES

Para fins do presente objeto do estudo, entendeu-se também importante conhecer a opinião dos participantes dos três conselhos CMDUA, COP e COMATHAB. Para tal, procedeu-se a uma pesquisa quantitativa com seus integrantes<sup>24</sup>. Procurou-se obter a opinião sobre: i) a capacidade de influenciar as decisões; ii)

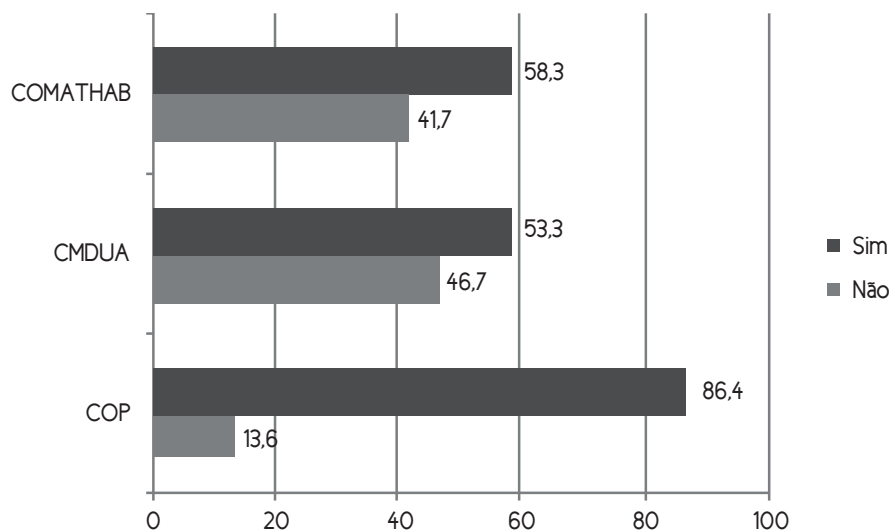
---

(24) Na etapa quantitativa da pesquisa, optou-se por estudar uma amostra representativa da população dos três conselhos em foco. A partir da população de 101 conselheiros titulares (27 do COMATHAB, 28 do CMDUA e 46 do COP), aplicou-se a fórmula para cálculo de amostras finitas, definindo-se um nível de confiança de 95% e margem de erro de 10%. Assim, obteve-se uma amostra constituída por 49 casos distribuídos percentualmente pelos três conselhos, isto é, 12 no COMATHAB (quatro representantes do Estado, quatro representantes da sociedade civil e quatro representantes de entidades de classe), 15 no CMDUA (cinco representantes do Estado, cinco representantes da sociedade civil e cinco representantes de entidades de classe) e 22 no COP. O questionário contou com 20 perguntas fechadas, de múltipla e única escolha, aplicado durante as reuniões dos conselhos em 2013. Em seguida, estes foram tabulados e analisados por meio do software Statistical Package for the Social Sciences (SPSS). Na análise dos dados foram utilizados alguns procedimentos estatísticos, a exemplo da tabulação cruzada de variáveis e da análise de frequência relativa (percentual).

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

No que se refere à influência das três IP nas decisões ligadas à política de habitação popular, sobressai o percentual de respondentes do COP (86,4%) que afirmam ser esse o conselho capaz de influenciar as resoluções. Apesar de haver uma maioria percentual no COMATHAB e no CMDUA, que também entende exercer influência, destaca-se o alto percentual de respondentes, tanto no COMATHAB (41,7%), quanto no CMDUA (46,7%), que declararam não haver capacidade de influência de ambos os conselhos em termos de decisões ligadas aos problemas habitacionais em Porto Alegre (Figura. 1).

Figura 1: Influência dos conselhos nas decisões ligadas à habitação popular em Porto Alegre (%)



Fonte: Lima (2014).

Por outro lado, de forma comparativa, perguntados sobre quais as instâncias que mais influenciam nas decisões que se relacionam à habitação social, note-se que 68,2% dos conselheiros no COP avaliam o conselho como o mais influente nas decisões ligadas à habitação popular. Já quando se analisa as respostas do COMATHAB, obtém-se uma proporcionalidade de conselheiros que afirmam ser o CMDUA (33,3%) e o DEMHAB (33,3%) as instâncias com maior influência, enquanto no caso do CMDUA, os respondentes declararam ser o conselho do qual participam (33,3%) o espaço de maior poder de decisão nas questões relacionadas à habitação popular em Porto Alegre (Tab. 1).

Tabela 1 – Instância mais influente nas decisões ligadas à habitação popular (%)

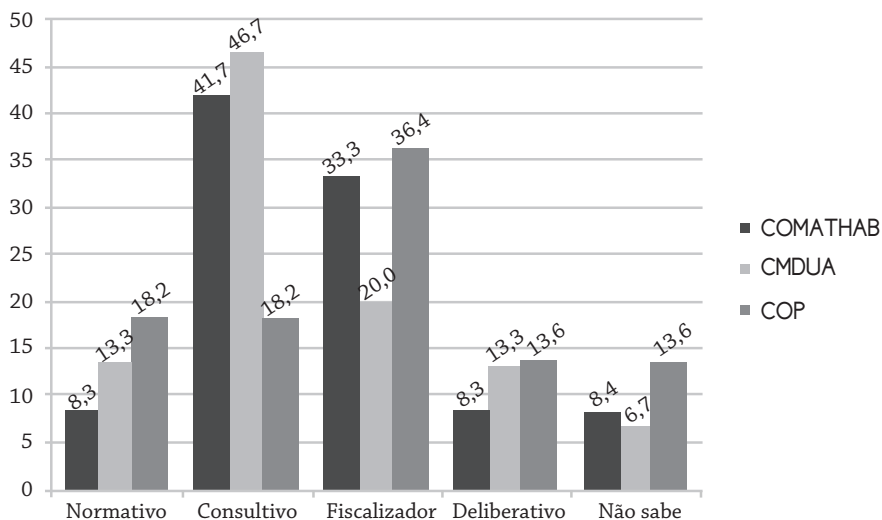
	COMATHAB	CMDUA	COP
CMDUA	33,3	33,3	13,6
COMATHAB	25,1	13,3	4,5
COP	8,3	26,7	68,2
DEMHAB	33,3	26,7	13,6
TOTAL	100,0	100,0	100,0*

Fonte: Lima (2014).

\* Dado numérico arredondado.

Em se tratando da questão do caráter das IPs na questão da habitação de interesse social em Porto Alegre, nota-se um predomínio do caráter *consultivo* na avaliação dos respondentes do COMATHAB (41,7%) e do CMDUA (46,7%) (Fig. 2). Já no COP, as menções dos respondentes atribuem uma função fiscalizadora ao conselho (36,4%). É relevante ainda observar o percentual de conselheiros que declararam não saber a função do conselho em aspectos relacionados à habitação popular, tendo-se 8,4% no COMATHAB, 6,7% no CMDUA e 13,6% no COP.

Figura 2 – Caráter das IPs na política de habitação popular em Porto Alegre (%)



Fonte: Lima (2014)

Com o intuito de descobrir mais que um simples padrão de resposta “sim ou não” no que se refere à capacidade de influência dos conselhos na política habitacional, foi indagado aos conselheiros acerca da incidência das IP nas decisões

dos problemas habitacionais na cidade, baseando-se em quatro opções disponíveis, quais sejam, “o conselho é fundamental”, “o conselho influencia pouco”, “o conselho não influencia” e “não sabe”, como demonstra a Tabela 3.

Assim, os conselheiros do COMATHAB (58,3%) e do CMDUA (40%) responderam que o conselho influencia pouco na resolução de problemas relacionados à área da habitação social em Porto Alegre. O COP apresenta alto percentual de respondentes (72,7%) afirmando que o conselho é fundamental para solucionar questões vinculadas à habitação popular. Essa percepção a respeito do papel do conselho é coerente com o fato de considerá-lo a instância mais influente nas decisões ligadas à habitação social na cidade.

Tabela 2 – Papel do conselho na resolução de problemas ligados à área da habitação popular em Porto Alegre (%)

	COMATHAB	CMDUA	COP
O CONSELHO É FUNDAMENTAL	16,7	26,7	72,7
O CONSELHO INFLUENCIA POUCO	58,3	40,0	22,7
O CONSELHO NÃO INFLUENCIA	25,0	33,3	-
NÃO SABE	-	-	4,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0*

Fonte: Lima (2014).

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

\* Dado numérico arredondado

Nota-se que a área da habitação popular em Porto Alegre tem sido marcada por uma diversidade de interesses, por situações conflituosas, por processos de negociação e recursos que favorecem as instituições participativas com maior poder e/ou influência nessa arena de políticas públicas. O antagonismo não é evidenciado apenas entre as IPs constituídas por perfil social distinto – onde são viabilizados interesses de classe –, a exemplo do CMDUA *versus* OP e COMATHAB, mas também entre os espaços que, em tese, foram criados para permitir a inclusão dos setores populares excluídos nas decisões das políticas públicas por moradia. Nesse último caso, também fica evidente as contradições entre o OP e o COMATHAB.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse estudo analisou as instituições participativas que atuam na área da política pública de habitação popular em Porto Alegre, quais sejam, o COMATHAB,

o CMDUA e o COP. A partir do método sócio-histórico, do conceito de Instituições Participativas e da abordagem relacional, o objeto do estudo esteve focado na gênese, na trajetória histórica e na relação entre os três conselhos citados.

Pode-se dizer que os recursos de poder político, financeiros e organizativos que o COMATHAB, o CMDUA e o COP dispõem a seu favor permitem explicar a posição que cada conselho ocupa na arena decisória da área, os quais, por sua vez, expressam as assimetrias quanto à capacidade de influência de cada conselho na política de habitação popular na cidade. Os conselheiros do CMDUA ocupam posições de maior capacidade de influência na gestão pública de Porto Alegre, isto porque as decisões relacionadas à habitação popular tomadas no CMDUA e, posteriormente, acatadas pelo Executivo municipal, priorizam projetos pautados pelos segmentos *estatal e do mercado*, e não pelos segmentos populares, que se encontram mais organizados no COP. Em relação ao COMATHAB, há uma desigualdade de recursos contundente, a qual pode ser explicada por diversos fatores. Em primeiro lugar, a Administração Municipal – independentemente do partido político à frente do Executivo, bem como dos dirigentes que estão à frente do DEMHAB – pouco valoriza a atuação do conselho, preferindo discutir as demandas por habitação diretamente com o público-alvo. Há uma longa tradição, desde a ditadura militar, de utilizar o DEMHAB como base para carreiras políticas.

Em segundo lugar, ainda que o COMATHAB tenha atribuições definidas em lei, a sobreposição de instâncias de participação ajuda a consolidar um papel secundário a este conselho dentro da arena política da área. Por fim, o COMATHAB está em franca desvantagem em relação ao CMDUA e ao COP, uma vez que os meios que o conselho dispõe a seu favor são limitados e restritos, tanto no que se refere aos recursos materiais, organizacionais e financeiros, *quanto no tocante aos recursos políticos e simbólicos*, resultando em uma baixa institucionalização do conselho no conjunto do arranjo institucional construído na trajetória da participação relacionada à política de habitação popular em Porto Alegre.

Nas situações de conflito entre o COMATHAB, CMDUA e o COP, percebe-se que há atribuições que deveriam estar na alçada do COMATHAB, mas estão no campo de ação do CMDUA e do COP. Por exemplo, ao COMATHAB cabe participar do plano de aplicação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), principal instrumento para o financiamento da política habitacional direcionada à população de baixa renda. No entanto, o que ocorre é que boa parte do investimento municipal relacionado à habitação para as camadas populares passa pelo DEMHAB e pelo OP gerando, conseqüentemente, o esvaziamento da função do conselho (PÓLIS, 2004; BAIERLE, 2007). É nítido, nesse sentido, a secundarização e, no limite, o alijamento do papel que cabe ao COMATHAB.

O que chama a atenção nas relações entre as instâncias é, sobretudo, a ausência de integração e de valorização do COMATHAB por parte dos integrantes do

COP. Em primeiro lugar, porque o tema do direito à moradia foi e é uma das principais demandas que esteve na origem do próprio OP. Nessa longa jornada, a reivindicação pela regularização fundiária gerou uma nova institucionalidade na gestão pública, da qual a criação do COMATHAB é fruto. O arcabouço administrativo e jurídico-político criado favoreceu, em tese, ir além das demandas pontuais do OP. Formalmente, foram criadas condições para o desenvolvimento de uma política para o direito à moradia inserida na agenda urbana da cidade.

Não obstante, a grande maioria das lideranças do OP (salvo exceções de ativistas persistentes, quase solitários, no COMATHAB) parece não ter evoluído a ponto de incorporar esses avanços na agenda das lutas urbanas. O mesmo ocorre com a parca mobilização dos integrantes do OP no processo de eleição para os FRPs do CMDUA, embora aqui também haja exceções tanto de setores que se mobilizam para defender candidatos vinculados ao capital imobiliário, como de setores vinculados à luta por políticas universalistas de bem-estar urbano. Enfim, os dados indicam a prevalência de uma concepção e de uma prática particularista ou pontual, embora legítima, e de curto prazo no OP. Assim, para além de paradoxos da arquitetura institucional da participação construída em Porto Alegre, que não evoluiu para algo próximo a um sistema, o que se apresenta é a disputa pelo poder de influenciar decisões sobre demandas por habitação social de curto prazo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

ABERS, R.; BÜLLOW, M. V. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n.28, p.52-84, set./dez. 2011.

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

\_\_\_\_\_. **Da invisibilidade à regularização fundiária**: trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre. Dissertação (Mestrado) apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 310 páginas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2000.

\_\_\_\_\_. Diagnóstico sobre os mecanismos da Democracia Participativa em Porto Alegre. **IV Congresso da Cidade**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre: SPM, Relatório não publicado, 2003.

ALMEIDA, Débora C. Rezende de; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. O potencial dos conselhos de políticas na alteração da relação entre Estado e sociedade no Brasil. In: **Programa de Formação de Conselheiros Nacionais** (Org.), pp. 88-114. Controle público e democracia. Belo Horizonte: UFMG, v. 6, 2010.

ALONSO, Ângela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. **Lua Nova**, São Paulo, n.76, p. 49-86, 2009.

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

AVRITZER, L. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

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

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

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

BARBER, B. R. **Strong democracy: participatory politics for a new age**. Berkeley: University of California Press, 2003.

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

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

BOURDIEU, Pierre. *The logic of practice*. Stanford: Stanford University Press. 1990

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

CRUZ, Milton. **A representação de cidade e de planejamento urbano em Porto Alegre**: Estado, mercado e sociedade civil em disputa pela representação legítima. Tese de Doutorado. PPGS/UFRGS. 342 páginas. Porto Alegre: UFRGS, 2012.

CUNHA, Eleonora. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, R. (org). **Efetividade das Instituições participativas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. p. 297-321

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

DAHL, R. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Ed. USP, 1997

ELIAS, Norbert. **A Sociedade dos Indivíduos**: A questão cardeal da sociologia. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2004.

\_\_\_\_\_. **Introdução à Sociologia**. Lisboa: Edições 70, 2008.

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

\_\_\_\_\_. Participación contra-hegemónica, efecto-demostración y desconstrucción del modelo. In: CARRION, F.; PONCE, P. (coords.), **Giro a la izquierda em los gobiernos locais de America Latina**, p. 179-212. Quito: Quinta Avenida, 2015b.

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

FEDOZZI, L; MARTINS, André L.B. Trajetória do Orçamento Participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. **Lua Nova**, São Paulo, vol. 95, pp. 181-223, 2015a.

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

FERRETTI, Rosemary Brum. **Uma casa nas costas. Análise do movimento social urbano em Porto Alegre 1975-1982**. Porto Alegre, 1984. Dissertação de Mestrado. PPGS. IFCH/UFRGS. 372 páginas.

GUARESCHI, Pedrinho A. **Urban social movements in brazilian squatter settlements**. Tese (Doutorado). Winsconsin: University of Winsconsin Madison, 1980.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Censos Demográficos**. Brasília. 2000, 2010

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

HOUTZAGER, P. P.; LAVALLE, A.G.; ACHARYA A. Atores da sociedade civil e atores políticos. Participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004.

LAVALLE, A; ISUNZA VERA, E.. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática. *Lua Nova*, nº 84, 2011.pp. 353-364.

LAVALLE, Adrián Gurza. Crítica ao modelo da nova sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 47, p. 121-135, 1999.

\_\_\_\_\_. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. **Novos Estudos**, n. 66, p. 91-109, jul. de 2003.

LAY, Maria Cristina Dias; OLIVEIRA, Carina Hamm de. A produção da habitação social em Porto Alegre, seu desenvolvimento e contradições. In: **VII Workshop Brasileiro de Gestão do Processo de Projetos na Construção de Edifícios**, 2007, Curitiba. VII Workshop Brasileiro de Gestão do Processo de Projetos na Construção de Edifícios. Curitiba: CESEC - UFPR, v. 1. p. 98-103, 2007.

LIMA, Priscila Gualberto de. Instituições Participativas e Habitação Popular: o arranjo institucional participativo vinculado à luta por habitação popular em Porto Alegre (RS). Tese de Doutorado. PPGS/UFRGS, 2014, 231 pág.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. 2002. Tese (Doutorado) apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 346 páginas. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2002.

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

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar. 1978.

MCADAM, D.; McCARTHY, J.; ZALD, M. **Movimientos sociales**: perspectivas comparadas. Madrid: Istmo, 1999.

MCADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. Para mapear o confronto político. **Lua Nova**, São Paulo, n. 76, p. 11-48, 2009.

MARICATO, E. **O impasse da Política Urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes. 2011.

MARQUES, Eduardo César. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.14, n.41, p. 45-67, outubro de 1999.

NALIN, Nilene Maria. **Os significados da moradia**: um recorte a partir dos processos de reassentamento em Porto Alegre. Dissertação (Mestrado) apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 215 páginas. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2007.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo. **A participação popular no planejamento urbano**: a experiência do plano diretor de Porto Alegre. 2009. Tese (Doutorado) apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 362 páginas. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

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

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

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

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

\_\_\_\_\_. **Plano municipal de habitação de interesse social**: etapa II (diagnóstico do setor habitacional de Porto Alegre). Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu\\_doc/diagnstico\\_porto\\_alegre.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/diagnstico_porto_alegre.pdf)> Acesso em: 16 dez. 2012.

PÓLIS. **Perfil da habitação de interesse social em Porto Alegre**. Porto Alegre: novembro de 2004. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu\\_doc/texto\\_final\\_completo\\_volume\\_1\\_corrigeido.doc](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/texto_final_completo_volume_1_corrigeido.doc)>. Acesso em: 27 nov. 2011.

PONTUAL, Pedro. Desafios à construção da democracia participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. **Cadernos da Cidade**, Porto Alegre, v. 12, n. 14, 2008. Disponível em: <[http://www.fe.unb.br/ejagestao/file.php/3/Biblioteca\\_virtual/Desafios\\_a\\_construcao\\_da\\_democracia\\_participativa\\_no\\_Brasil.pdf](http://www.fe.unb.br/ejagestao/file.php/3/Biblioteca_virtual/Desafios_a_construcao_da_democracia_participativa_no_Brasil.pdf)> Acesso em: 6 jun. 2011.

RENNÓ Lúcio; SOUZA Aílton. A METAMORFOSE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: MUDANÇA DE GOVERNO E SEUS EFEITOS EM PORTO ALEGRE. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 20, n. 41, p. 235-252, fev. 2012

ROCHA, Cristiano Silva da. **Regularização fundiária em Porto Alegre**: um estudo da distribuição espacial. Dissertação (Mestrado) apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geociências, 221 páginas. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2007.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: Limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. Rio de Janeiro: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.11; n.2, nov. p.31-50. 2009.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p.156-178, jul./ dez. 2006.

\_\_\_\_\_. De volta aos movimentos sociais? Reflexões a partir da literatura brasileira recente. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 46, n. 1, p. 2-9, jan./abr. 2010.

SCHUMPETER, J. **Capitalism, Socialism and Democracy**. New York: Harper & Row, 1975

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; ALLEGRETTI, G.; Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no Mundo - um convite à cooperação global. **Diálogo Global**, nº 25. Alemanha: Engagement Global GmbH. 2012.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista Sociologia Política**, v. 25, p. 209-213, 2005.

TARROW, Sidney. **O poder em movimento**. Petrópolis: Vozes, 2009.

TILLY, Charles. **Regimes and Repertoires**. Chicago: The University Chicago, 2006.

TIRELLI, Cláudia. **As contribuições da sociologia relacional para as análises das organizações sociais do campo da assistência**: o caso da Rede Parceria Social/RS. REDES - Rev. Des. Regional, Santa Cruz do Sul, v. 19, ed. especial, p. 25-43, 2014.

WEBER, M. O socialismo. In: GERTZ R, E. (org.) **Max Weber & Karl Marx**. São Paulo: Hucitec, 1994.

# A MACRODRENAGEM DA BACIA HIDROGRÁFICA DA ESTRADA NOVA, BELÉM-PA

JULIANO PAMPLONA XIMENES PONTE

*Professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará (FAU-UFPA).*

ROBERTA MENEZES RODRIGUES

*Professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará (FAU-UFPA).*

MONIQUE BENTES MACHADO SARDO LEÃO

*Professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará (FAU-UFPA).*

ANDRÉA DE CÁSSIA LOPES PINHEIRO

*Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Pará (UFPA), assessora da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas do Pará (SEDOP), coordenadora estadual do projeto Governança Metropolitana no Brasil, no âmbito da Rede IPEA.*

## INTRODUÇÃO

Projeto de urbanização de assentamentos precários, associado à obra de macrodrenagem (com construção e requalificação de canais de drenagem urbana, implantação de pontes e sistema viário), o processo de macrodrenagem da Bacia Hidrográfica da Estrada Nova, em Belém, Pará, é uma intervenção urbanística polêmica e contraditória em curso no país. Com cerca de 118 mil habitantes em aglomerados subnormais, ou 44% do total (IBGE, 2010), este território se caracteriza por possuir as áreas favelizadas mais contíguas de toda a Região Metropolitana de Belém e, em média, suas mais altas densidades demográficas brutas (IBGE, 2010)

Com financiamento inicial do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a macrodrenagem da Bacia da Estrada Nova recebeu, posteriormente, inclusão no Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal (PAC), com outros financiamentos articulados pela Prefeitura Municipal de Belém, planejadora da intervenção. Problemas de continuidade e segurança jurídica do financiamento provocaram sucessivas interrupções da obra civil, bem como resistências comunitárias, remanejamentos e questões infraestruturais e urbanísticas – questões típicas de “obras sem projeto”, com definições ainda incipientes das soluções espaciais envolvidas, em paralelo à execução.

O texto discute as contradições e aspectos descritivos e analíticos, do ponto de vista urbanístico, da intervenção na Bacia da Estrada Nova, que é também associada a um projeto de parque linear turístico, chamado Portal da Amazônia. A defasagem de quantitativo e medidas de respeito ao direito à moradia, com remoções e remanejamentos não-computados, os frequentes questionamentos sobre provável subavaliação de imóveis a demolir e a concepção conservadora de drenagem urbana implantada, implicando em desenho urbano impactante na morfologia contígua das favelas locais, criam um quadro crítico e um caso em estudo para que se pense o direito à moradia em intervenções urbanas complexas no país.

## BELÉM-PA E A BACIA HIDROGRÁFICA DA ESTRADA NOVA

Belém é um município do Estado do Pará com estimativa populacional para o ano de 2015 em torno de 1,44 milhões de habitantes (IBGE, 2015) e rendimento médio de R\$ 1,5 mil mensais, ou, em valores de 2016, menos de 2 salários mínimos. Tomando os aglomerados subnormais do IBGE como referência, em média, a renda mensal cai para cerca de R\$ 830,00, sendo cerca de R\$ 945,00 para homens e R\$ 700,00 para mulheres; neste caso, os homens possuem renda média 35% maior

do que as mulheres. Comparativamente a *outras áreas* recenseadas, os aglomerados subnormais apresentam renda média mensal, por pessoa, 171% menor e em relação à *média do município*, 49% menor (Tabela 1).

Tabela 1. Belém-PA: valores de rendimento médio mensal, por pessoa.

SEXO	TIPO DO SETOR	VARIÁVEL	
		PESSOAS DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE, COM RENDIMENTO (PESSOAS)	VALOR DO RENDIMENTO NOMINAL MÉDIO MENSAL DAS PESSOAS DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE, COM RENDIMENTO (REAIS)
TOTAL	<b>Total</b>	<b>747.440</b>	<b>1.512,56</b>
	Aglomerados subnormais	386.858	828,33
	Outras áreas	360.582	2.246,65
HOMENS	<b>Total</b>	<b>381.832</b>	<b>1.751,07</b>
	Aglomerados subnormais	203.358	945,54
	Outras áreas	178.474	2.668,91
MULHERES	<b>Total</b>	<b>365.607</b>	<b>1.263,47</b>
	Aglomerados subnormais	183.500	698,44
	Outras áreas	182.108	1.832,81

Fonte: elaborado a partir de IBGE (2010).

A distribuição da renda *per capita* no município de Belém traz outros elementos para que se comente sua dimensão de desigualdade social. Quanto aos domicílios em Belém-PA, 67% possui renda *per capita* entre  $\frac{1}{4}$  e 2 salários mínimos. Rendas *per capita* entre  $\frac{1}{8}$  e 3 salários mínimos, faixa que tecnicamente classificaria indivíduos como pobres, abrangeriam 83% dos domicílios no município (Tabela 2). Cerca de 10% dos domicílios de Belém-PA apresentaram renda *per capita* entre 3 e 10 salários mínimos e cerca de 2,5% estavam situados em faixas acima de 10 salários mínimos, segundo os últimos dados censitários. Essa distribuição de renda, em valores absolutos e relativos, e comparada a outros municípios metropolitanos de mesmo porte do país, ilustra o contexto nítido de pobreza predominante na cidade – já que Belém-PA tem 99% de sua população residente em domicílios urbanos (IBGE, 2010).

Tabela 2. Belém-PA: percentual de domicílios particulares permanentes e média de moradores por faixa de renda.

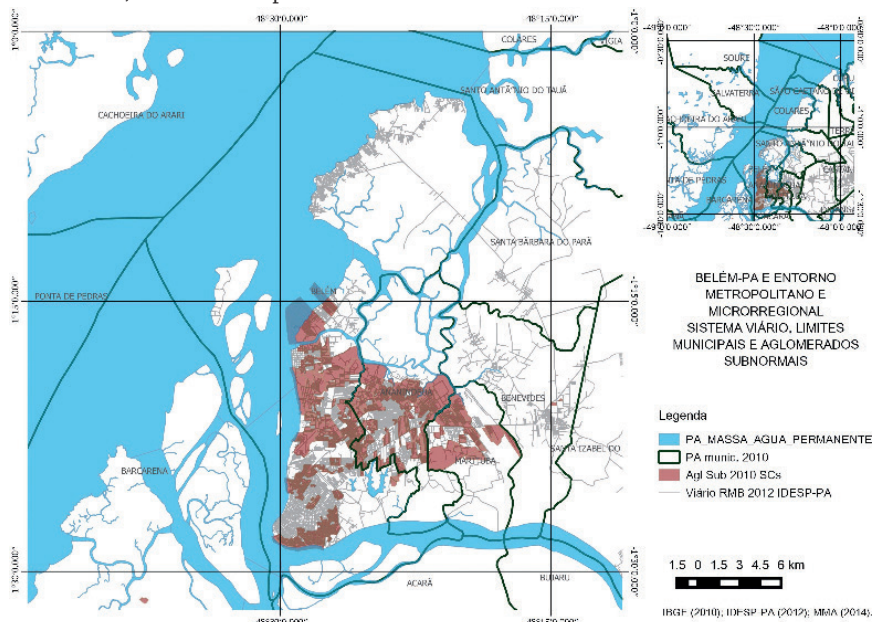
CLASSES DE RENDIMENTO NOMINAL MENSAL DOMICILIAR PER CAPITA	VARIÁVEL	
	DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES (PERCENTUAL)	MÉDIA DE MORADORES EM DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES, CUJA CONDIÇÃO NO DOMICÍLIO NÃO ERA PENSIONISTA, NEM EMPREGADO(A) DOMÉSTICO(A) OU SEU PARENTE (PESSOAS)
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>3,76</b>
Até 1/8 de salário mínimo	1,93	5,25
Mais de 1/8 a 1/4 de salário mínimo	7,52	5,02
<b>Mais de 1/4 a 1/2 salário mínimo</b>	<b>20,80</b>	<b>4,36</b>
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	28,11	3,74
Mais de 1 a 2 salários mínimos	17,99	3,38
<b>Mais de 2 a 3 salários mínimos</b>	<b>6,56</b>	<b>3,23</b>
Mais de 3 a 5 salários mínimos	5,87	3,08
Mais de 5 a 10 salários mínimos	4,53	2,80
Mais de 10 salários mínimos	1,86	2,38
Sem rendimento	4,84	3,06
Sem declaração	-	-

Fonte: elaborado a partir de IBGE (2010).

O Levantamento oficial do IBGE (2010) sobre *aglomerados subnormais*, áreas de pobreza urbana e moradia precária, reforça o histórico de Belém e sua Região Metropolitana como assentamento urbano de maior concentração de favelas e similares, proporcionalmente, do Brasil. A Região Metropolitana de Belém, com seus 52,43% de domicílios em aglomerados subnormais, em muito supera, em termos percentuais, os 11% de Porto Alegre ou os 19,9% do Rio de Janeiro (IBGE, 2010). As características dos aglomerados subnormais em Belém, bem como no Rio de Janeiro-RJ, são de evidente contiguidade, com áreas de moradia precária agregadas territorialmente e extensivamente dispostas (IBGE, 2010) A associação entre pobreza urbana e favelização, precariedade da moradia, compõe um contexto urbanístico crítico na Região Metropolitana de Belém, área de períodos recentes de estagnação econômica, com base no terciário de baixas qualificação e remunerações.

A alta contiguidade de áreas favelizadas de Belém e de sua Região Metropolitana compõe uma parte da precariedade de sua moradia. As deficiências infraestruturais do município são significativas, sobretudo na comparação com outros municípios metropolitanos brasileiros. Em Belém-PA, cerca de 76% dos domicílios são atendidos por rede pública de água potável, segundo dados censitários recentes (IBGE, 2010). Em paralelo, cerca de 20% dos domicílios do município seriam atendidos por poços ou nascentes (IBGE, 2010), solução rudimentar e que oferece riscos em situações de densidades médias a elevadas, típicas da ocupação urbana brasileira. Comparativamente, a Região Metropolitana de Fortaleza, incluindo portanto municípios mais pobres do que a capital, possui cobertura de 91% de rede de água; a Região Metropolitana do Recife, 85%; a Região Metropolitana de Curitiba, 98%; a Região Metropolitana de Goiânia, 84% (IBGE, 2010). Como soluções oficialmente registradas de esgotamento sanitário, o município de Belém teria 38% de domicílios atendidos por rede de coleta de esgotamento sanitário ou de drenagem urbana, com percentual de cobertura de 29% para a Região Metropolitana (IBGE, 2010). As Regiões Metropolitanas de Fortaleza (53%); Recife (47%); Belo Horizonte (88%) e Porto Alegre (72%) possuem índices de cobertura maiores (IBGE, 2010). Sabe-se, contudo, do caráter superdimensionado desses dados no Brasil e dos riscos sanitários da não-separação do esgoto primário em relação à drenagem pluvial em ambientes urbanos (GRIBBIN, 2009).

Mapa 1. Belém e municípios do entorno, da Região Metropolitana ou externos; aglomerados subnormais, limites municipais e malha viária.

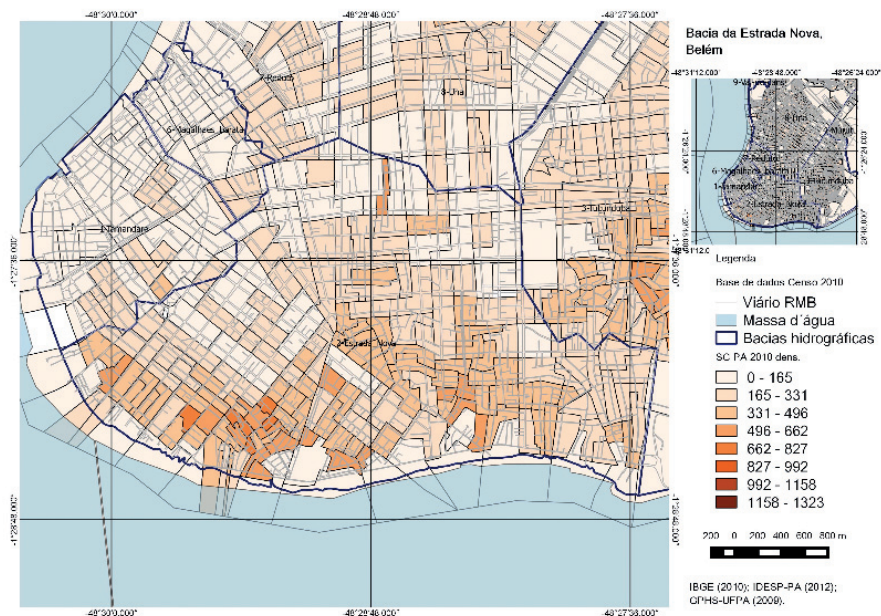


Fontes: elaborado a partir de IBGE (2010); IDESP-PA (2012); MMA (2014).

Em termos mais específicos, apresentamos o caso da Bacia Hidrográfica da Estrada Nova, em Belém. Esta área possui a denominação *Estrada Nova* devido a um dique de contenção de cheias, construído nos anos 1940 como dispositivo de prevenção de enchentes e controle da malária na cidade (PONTE, 2003). Trata-se de porção da cidade de Belém, a Sul da capital, com as densidades demográficas mais elevadas de toda a Região Metropolitana de Belém. É, ainda, composta por bairros da periferia próxima ao centro, com rendas médias-baixas, no contexto local, e evidente precariedade de condições de moradia. A área da Bacia da Estrada Nova é caracterizada por ocupação precária extensa, recortada por canais de drenagem, rios urbanos, localmente denominados *igarapés*, em tornos dos quais frequentemente há instalação de moradia precária. O dique de contenção de cheias margeia a Avenida Bernardo Sayão, uma das principais vias dessa região de Belém, com tráfego pesado de carga e condições urbanísticas e infraestruturais deficientes. A intervenção em curso na área da Avenida Bernardo Sayão e bairros adjacentes, segundo planejamento inicialmente divulgado, deve se estender por todos os 6,25 km da Avenida, bem como pelas demais vias dos bairros contidos na bacia da Estrada Nova e lindeiras aos seus canais.

A Bacia da Estrada Nova possui área de 936 hectares (COSANPA; GPHS-UFPA, 2009) e população em 2010 de 267.043 habitantes (IBGE, 2010), equivalendo, portanto, a uma densidade demográfica média de 285 habitantes por hectare. Com seus 248 km de extensão de sistema viário, o território da Bacia Hidrográfica da Estrada Nova, de uso totalmente urbano, porém, com sérias deficiências de infraestrutura, tem *capilaridade* de sistema viário de cerca de 0,26 quilômetros de via por hectare (MASCARÓ, 2003). Essa taxa de comprimento de via urbana por área superficial pode ser um dos indicadores quantitativos da possível acessibilidade espacial de um traçado urbanístico; no caso em questão, nota-se inclusive um parâmetro favorável, atípico em áreas com acentuado grau de aglomerados subnormais.

Mapa 2. Bacia da Estrada Nova, em Belém, densidades demográficas brutas por setor censitário de 2010.



Fontes: elaborado a partir de IBGE (2010); GPHS-UFPA (2009); IDESP-PA (2012).

Por outro lado, a associação entre os aglomerados subnormais e densidades demográficas brutas (em habitantes por hectare, conforme Mapa 2), no território da Bacia Hidrográfica da Estrada Nova, em Belém, sugere acentuação do problema da precariedade infraestrutural e da dimensão de precariedade da moradia urbana. A cobertura da rede de esgotamento sanitário de Belém, extremamente restrita espacial e demograficamente (ver Mapa 3), tem baixa penetração na área da Bacia da Estrada Nova, onde predominam soluções de esgotamento de fossa negra, lançamento direto em corpos d'água ou fossas sépticas. Adicionalmente, a densidade demográfica das áreas componentes da Bacia da Estrada Nova, no geral, tende a ser mais elevada nas regiões em que se identificam os aglomerados subnormais, elemento que também evidencia os efeitos da precariedade da moradia no local (ver Mapa 4). A área da Bacia da Estrada Nova é composta por bairros do município de Belém cuja renda, em sua maioria, está abaixo da renda média do município (ver Tabela 3); bairros de renda relativamente mais elevada são, em média, menos densos em termos populacionais.

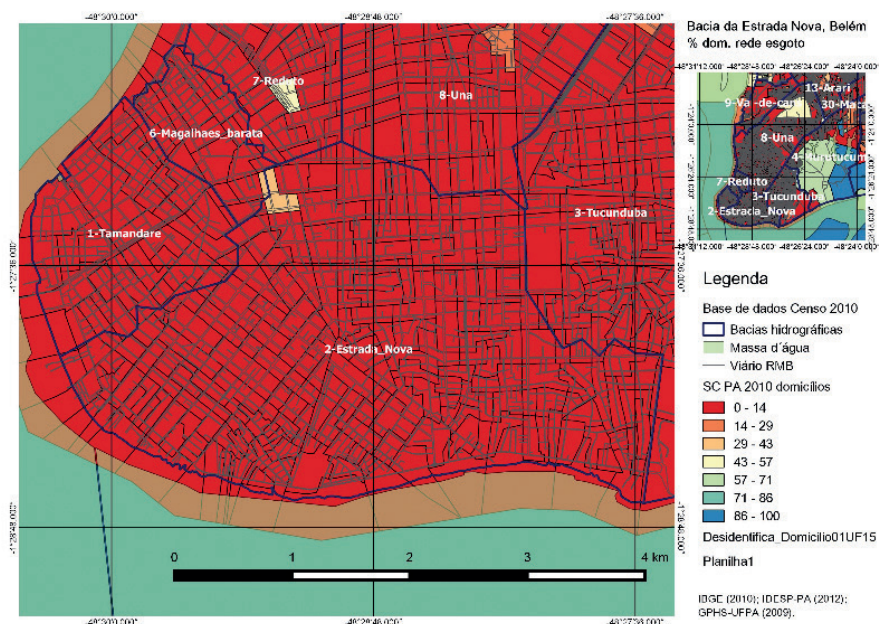
Tabela 3. Rendas médias domiciliares em bairros componentes da área da Bacia da Estrada Nova, em Belém, em comparação com a renda média do município.

BAIRRO / MUNICÍPIO	RENDA MÉDIA DOMICILIAR (R\$)	VARIAÇÃO SOBRE RENDA MÉDIA DO MUNICÍPIO	COP
GUAMÁ – BELÉM – PA	1.795,06	-29%	72,7
CREMAÇÃO – BELÉM – PA	3.622,86	44%	22,7
JURUNAS – BELÉM – PA	2.196,71	-13%	-
CONDOR – BELÉM – PA	1.692,55	-33%	4,5
BATISTA CAMPOS – BELÉM – PA	7.546,77	200%	100,0*
BELÉM – PA	2.517,41	0%	

Fonte: elaborado a partir de IBGE (2010).

A área da Bacia da Estrada Nova, contudo, vem recebendo intervenções de natureza urbanística e sanitária desde março de 2006, data de lançamento do *Projeto Portal da Amazônia*. Pensado com objetivos turísticos e de provisão de infraestrutura, o Projeto Portal da Amazônia, em texto de edital de lançamento da obra, teria como propósito uma intervenção que permita que o município “[...] desponte definitivamente para o turismo com objetivo de gerar emprego e renda [...]” (BELÉM, 2006, p. 1). A intervenção faz parte de um histórico de obras de macrodrenagem na cidade, consideradas localmente necessárias pela situação de sítio físico plano, alta pluviometria e contiguidade da ocupação, com deficiências infraestruturais. A Bacia da Estrada Nova, assim, pode ser considerada como a área da cidade com prioridade de intervenção de saneamento na atualidade e, ao mesmo tempo, como visível frente de expansão do mercado imobiliário local.

Mapa 3. Bacia da Estrada Nova, em Belém-PA: percentual de domicílios com atendimento por rede de esgotamento sanitário, por setor censitário.



Fontes: elaborado a partir de IBGE (2010); IDESP-PA (2012); GPHS-UFGA (2009).

O projeto consiste em duas partes; um análogo de intervenções em passeios públicos em margens de cursos d'água, do tipo *waterfront*, associado à obra de drenagem urbana, esgotamento sanitário e reurbanização. Como propósitos adicionais da obra, o edital de lançamento declara que:

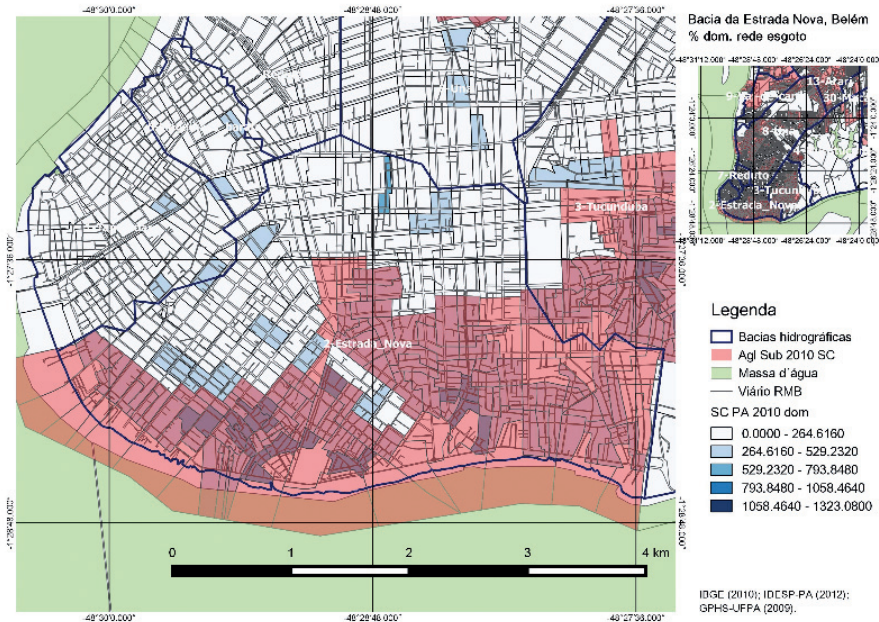
O projeto Portal da Amazônia vai dar uma nova cara à cidade ao abrir todas as janelas para o rio, construindo uma orla com mais de 6 km de extensão. Cerca de 250 mil pessoas serão beneficiadas diretamente com o projeto.

[...]

“Estamos desperdiçando uma das áreas mais bonitas da cidade, que está de costas para o rio. Além disso, é preciso fazer um trabalho grande porque a área está degradada ambientalmente, economicamente e socialmente. Nosso objetivo não é apenas fazer uma obra, mas melhorar a qualidade de vida da população. Por este motivo, estão sendo desenvolvidos projetos sociais e de saneamento” (*Nota dos autores: fala do então secretário municipal de saneamento de Belém*).

Belém é uma cidade das águas, toda entrecortada por igarapés, que, hoje, devido ao desenvolvimento do sistema de drenagem, transformaram-se em canais (BELÉM, 2006, p. 1).

Mapa 4. Bacia da Estrada Nova, em Belém-PA: densidade demográfica bruta (hab / ha) e sobreposição com poligonal de aglomerados subnormais.



Fontes: elaborado a partir de IBGE (2010); IDESP-PA (2012); GPHS-UFGA (2009).

A intervenção, pelo aspecto do projeto de macrodrenagem e pelo parque à beira-rio, carece de soluções em tipologias habitacionais e de um programa sistemático, responsável e transparente de remanejamento, indenização e relocação de moradores. A população moradora da bacia da Estrada Nova, na faixa de 300 mil habitantes e perfazendo 120 mil moradores de aglomerados subnormais, teve casos de contestação das estratégias de remoção e indenização, executadas pela Prefeitura Municipal de Belém desde o início do projeto. Relato de parlamentar do Estado do Pará caracterizou, em 2014, um dos episódios desse conflito:

Duzentos e cinquenta e nove famílias pobres, que residiam em palafitas na orla de Belém e foram retiradas do local por volta do ano de 2009 por conta das obras do chamado Portal Amazônia, estão até hoje sem residência fixa. Diante de tanta enrolação e sem ter mais a quem recorrer, os moradores realizaram um protesto no Portal da Amazônia, no último domingo, 23. Por quase três horas a festa carnavalesca foi interrompida em função do protesto popular.

Desde o remanejamento, apenas 16 famílias receberam apartamentos da Prefeitura de Belém, ainda no final do primeiro mandato de Duciomar Costa (*Nota dos autores: Prefeito Municipal de Belém entre 2005 e 2013*). Portanto, há cinco anos o restante das famílias amarga a dramática situação de não possuir moradia definitiva. As famílias estão vivendo todo esse tempo com

o auxílio-aluguel da Prefeitura de apenas R\$ 400,00, valor que não foi reajustado pela inflação e sequer acompanhou a valorização imobiliária no local [...] a maioria das famílias continua vivendo na área, onde possuem a vida estabelecida por meio de atividades laborais e escolares e da convivência na comunidade [...]

Segundo o dirigente do Centro Comunitário Osvaldo de Caldas Brito [...] algumas famílias numerosas estão se apertando em quitinetes para conseguir pagar o aluguel com esse valor pífio, havendo casos de gente que até enviou parentes para o interior devido à falta de condições em mantê-los em Belém. Sem falar naqueles que complementam o valor do próprio bolso para manter as condições mínimas de habitabilidade digna.

Os moradores há anos vêm reivindicando o reajuste do auxílio aluguel, sem nunca terem obtido êxito.

Os apartamentos deveriam ter sido entregues em setembro de 2010. Porém, as obras só foram retomadas no final do ano passado e, mesmo assim, a passos lentíssimos (EDMILSON BRITO RODRIGUES, 2014).

Em paralelo, problemas de gerenciamento da obra, com frequentes interrupções e desarticulação urbanística entre suas partes, têm esvaziado trechos dos bairros atingidos, acentuando o número, a frequência e a violência de eventos da criminalidade urbana na área. Mesmo moradores de áreas mais consolidadas de bairros envolvidos no projeto apontam a mudança nas condições de segurança do local, relacionando a alteração às modificações produzidas pela obra civil e seu gerenciamento no espaço urbano da bacia da Estrada Nova:

Moradores da Avenida Bernardo Sayão, nos arredores do Portal da Amazônia, em Belém, estão preocupados com a falta de segurança da área. Placas implantadas pelos moradores na rua advertem para o perigo de assalto.

As placas foram a forma encontrada pelos moradores do bairro do Jurunas para alertar visitantes. Os avisos estão por toda parte. O retorno em que os motoristas têm que reduzir a velocidade é o momento em que os assaltantes atacam.

Quem testemunha a ação dos bandidos tem medo de mostrar o rosto. “Esse fluxo de veículos muito grande, de turistas vindo conhecer a orla de Belém, acabou chamando atenção dos meliantes aqui pra essa área. E é frequente a quantidade de assaltos diários”, conta um morador que preferiu não se identificar.

O corredor de acesso as Ruas Marcílio Dias, Osvaldo de Caldas Brito e Traversa de Breves era rota de fuga dos assaltantes, mas os moradores bloquearam. “Só no dia de ontem, aqui tiveram oito assaltos. Colocaram uma família inteira aí no chão. E anteontem assaltaram o meu irmão. Então foi o motivo de eu fechar a passagem aqui... Porque eles fazem assalto aqui e correm pra vila aqui dentro”, relata outro morador.

“Tudo bem, era feia a Bernardo Sayão? Era! Mas antes de concluir a obra tinha sim assaltos, mas não era como está agora. Agora tá terrível. Muito perigoso, muito perigoso mesmo”, lamenta uma moradora (PORTAL G1, 2013)<sup>1</sup>.

De fato, a literatura urbanística pontua que a *co-presença* e a possibilidade de, através do desenho urbanístico, haver encontros frequentes, contato visual e rotas de fuga ou acesso claras e legíveis podem tornar a forma e o espaço urbano potencialmente mais favoráveis à segurança (HILLIER, 2007). Espaços esvaziados, na condição histórica contemporânea, seriam, portanto, *espaços do medo* (HILLIER, 2007). Hillier (2007) cita o caso da avaliação de comerciantes do varejo, nas cidades, em que as lojas são posicionadas em espaços e vias onde já há maior movimento. A configuração espacial, em média, teria esse papel adicional, de influenciar a movimentação de pessoas, pedestres, ciclistas ou motoristas. Eventualmente, espaços de vizinhança mais próxima e escala mais humana, frequentada e de baixo tráfego, podem representar os “olhos” da vizinhança, tendo em paralelo certa recorrência de eventos violentos em espaços urbanos sem frequência, em posicionamento negativo, em oposição àqueles espaços mais frequentados mas, ao mesmo tempo, vigiados, apropriados concretamente pela população usuária, através de janelas, vigilância, diversidade de usos do solo, equidade social e morfologia urbana (HILLIER; SAHBAZ, 2008).

O projeto Portal da Amazônia pode ser caracterizado por uma trajetória algo errática em sua concepção e gestão. Inicialmente divulgado como uma combinação entre concepções inovadoras do saneamento ambiental, principalmente da drenagem urbana, com projeto turístico, o Portal da Amazônia teve execução e padrão de projeto alterados sucessivamente no último decênio, período de sua execução. Enquanto esboços técnicos iniciais (que não caracterizariam Projeto Básico, note-se) contidos em edital de licitação de obra civil ilustravam soluções *compreensivas* (CARNEIRO; MIGUEZ, 2011) de drenagem urbana, com aumento de superfície permeável, uso de vegetação como tecnologia de recuperação ambiental e amortecimento de cheias e trabalho sobre o relevo local previamente existente, soluções efetivamente executadas atestam retrocesso. Trechos executados de tratamento em canais urbanos da bacia da Estrada Nova se vinculam a concepções convencionais, ademais construídas de *montante* para *jusante*, quando tecnicamente recomenda-se o oposto (CARNEIRO; MIGUEZ, 2011; BAPTISTA; LARA, 2010).

---

(1) A tendência política dos prefeitos recentes da capital, orientados à direita do espectro político, ocasiona historicamente cobertura parcial e atenuadora de conflitos por parte da grande imprensa local. Os casos registrados, aqui citados, constituem exceções de grande visibilidade, portanto mais difíceis de invisibilizar ou omitir das pautas dos veículos de comunicação de massa.

Figura 1. Vista aérea do Projeto Portal da Amazônia; um calçadão beira-rio, canteiros, mobiliário urbano e blocos habitacionais (à direita) para população remanejada.



Fonte: Portal G1 (2016).

86

As *soluções compreensivas*, ou, especificamente para o caso dos esboços iniciais de drenagem urbana do Portal da Amazônia, *não-estruturais*, consistiriam em um conjunto de medidas de caráter preventivo diante do comportamento do ambiente urbano, buscando tirar partido de condições naturais previamente existentes no sítio. Fazem parte dessas estratégias não-estruturais, por exemplo, a educação ambiental, o monitoramento de alagamentos na escala da bacia hidrográfica, o monitoramento ambiental de rios e bacias, a gestão integrada entre drenagem e resíduos sólidos e a integração entre paisagismo e recuperação ambiental (CARNEIRO; MIGUEZ, 2011.) Esta seria, na versão inicial do projeto, sua dimensão de inovação tecnológica, festejada inclusive:

Ao longo dos últimos 50 anos houve um crescimento selvagem na ocupação do solo urbano de Belém, com crescente impermeabilização e ocupação de áreas de risco

[...]

Diretrizes:

Solucionar os problemas de inundações das baixadas;

Recuperação e revitalização ambiental dos canais;

Melhoria do sistema de acumulação e comportas;

Reurbanização da Avenida Bernardo Sayão;

Obras de infraestrutura para a população local;

Educação Sanitária e Ambiental;

Acessos viários tanto para pedestres quanto para veículos, em trechos e pontos localizados ao longo dos canais e da orla do Rio Guamá (BELEM, 2006, p. 7; 23).

Figura 2. Trecho de intervenção viária na Bacia Hidrográfica da Estrada Nova, em Belém.



Nota: O projeto Portal da Amazônia atravessa aglomerados subnormais e produz alterações, não necessariamente pautadas pelas metodologias, desejáveis, da urbanização de favelas, já amadurecidas no país.

Fonte: Belém (2016).

Em termos visuais, a espacialização das soluções eventualmente demonstrava certa preocupação com a minimização dos impactos socioambientais e físico-ambientais da intervenção de saneamento. Parte das concepções inicialmente ilustradas no projeto pressupunham a instalação de Estações de Tratamento de Esgoto (ETE) em pontos de fundo de vale na Bacia, item raro no município de Belém, com baixo índice de tratamento, ainda menor do que a cobertura por rede. O padrão de tratamento de taludes de canais de drenagem e seu entorno identificariam inovação, na medida em que se compreenderia a articulação desses espaços como áreas públicas e funcionais para o controle de alagamentos urbanos.

Metodologicamente, contudo, pode restar uma contradição em potencial. Genericamente, as estratégias *não-estruturais* de drenagem urbana são baseadas na potencialização das dinâmicas naturais das bacias hidrográficas e no aumento de permeabilidade de solo, preferencialmente vegetado, com retenção controlada de escoamento de águas pluviais (CARNEIRO; MIGUEZ, 2011). A área de abrangência do projeto Portal da Amazônia, como citado, é local de alta incidência de



baixas topograficamente da bacia. Deve ser notado que, no caso da Bacia Hidrográfica da Estrada Nova, cerca de 35% do sítio é periodicamente alagável, estando situado em cota altimétrica de até 4,0 m acima do nível médio do mar.

Figura 4. Esquema ilustrativo de bacia de retenção, genericamente prevista em versão inicial do projeto Portal da Amazônia. Usado como estratégia de contenção de cheias, esse dispositivo é associado a outras formas, com uso de vegetação e aumento de superfície permeável, de modo a trabalhar as bacias hidrográficas urbanas favoravelmente quanto à sua dinâmica ambiental natural



Fonte: Belém (08 fev. 2006, p. 27).

A porção de Belém-PA referente à Bacia Hidrográfica da Estrada Nova é, ainda, um setor caracterizado por uma economia popular informal e dinâmica, articulando portos particulares e irregulares, feiras e mercados, empreendimentos comerciais e de serviços, conectando zonas rurais de municípios do Estado. Numerosos portos e alguns entrepostos comerciais, com feiras e mercados, fazem circular produção de frutas, materiais de construção, artefatos de fibra, pescado, verduras, legumes, açaí (item de notável consumo e circulação nos bairros populares de Belém) caracterizam a paisagem comercial. Curiosamente, a associação entre o caráter supostamente *ribeirinho* desta área e as estratégias de apropriação do mercado imobiliário é, digamos, variável. Ora este traço identitário é acionado como elemento positivo, louvado para reforçar virtudes do projeto turístico de urbanização. De modo oposto, contudo, a paisagem algo interiorana e os usos populares das áreas empobrecidas da bacia da Estrada Nova são levantados como expressões do problema social e habitacional local, questão sobre a qual, tal como se pensava ainda no início dos anos 1960, deve-se proceder conforme a remoção das favelas. Este seria um importante ponto de tensão local.

## A UN-HABITAT III E SUAS *POLICY UNITS*

As Nações Unidas, através da UN-Habitat, promovem regularmente as conferências sobre moradia e desenvolvimento urbano sustentável. A sua terceira versão, Habitat III, ocorre em Quito, no Equador, em 2016. Tentando propor e construir de modo colegiado uma “nova agenda urbana”, a UN-Habitat declarou que seus compromissos giram em torno do desenvolvimento urbano sustentável; do enfrentamento da pobreza; da construção de novos desafios impostos pelo desenvolvimento urbano contemporâneo; pela assunção de novos compromissos referentes à problemática (UN-Habitat, 2016).

Citar a Habitat III, no contexto de uma análise de caso, nos permite identificar similaridades quanto aos problemas urbanos e, sobretudo, aqueles decorrentes de projetos urbanos de grande porte, tipicamente críticos na questão do gerenciamento do uso e da ocupação do solo, da distribuição social dos benefícios da urbanização ou das tecnologias sobre a cidade e seus serviços. A ideia de que grandes projetos urbanos, onde “grande” remete à escala local e ao nível de impacto sobre ela imposto, esvazia conceitualmente a premissa de que faltariam intervenções de peso para a suposta resolução das questões urbanas atuais e candentes. São numerosos os projetos de transformação urbana e soerguimento econômico de cidades, tanto quanto seus desarranjos espaciais e socioeconômicos que, ao fim e ao cabo, parecem indicar muito mais uma movimentação distributiva em torno dos benefícios do investimento público em infraestrutura e equipamentos urbanos do que o enfrentamento, propriamente, dos chamados novos problemas da urbanização.

No escopo da conferência Habitat III são citadas as *policy units*, “unidades da política” de habitação. Trata-se de temas, articulados conceitualmente, que procuram expor o caráter multidimensional da moradia e sua complexidade analítica e prescritiva. São elas:

- I) Direito à cidade;
- II) Contexto sociocultural;
- III) Políticas urbanas nacionais;
- IV) Governança urbana, capacidade institucional e desenvolvimento;
- V) Finanças municipais e sistema fiscal local;
- VI) Estratégias espaciais urbanas: mercado de terras e segregação;
- VII) Estratégias de desenvolvimento econômico urbano;
- VIII) Ecologia urbana e resiliência;
- IX) Serviços urbanos e tecnologia;
- X) Políticas habitacionais (UN-Habitat, 2016).

Em síntese, podemos qualificá-las, respectivamente, das seguintes maneiras:

- O atual modelo de desenvolvimento urbano falhou em garantir aos assentamentos urbanos uma vida digna; ao contrário, ao financiar oligarquias e elites locais, o desenvolvimento urbano reproduz desigualdades e injustiça social às expensas da ampla maioria da população (HABITAT III UNIT 1,2015);
- Necessidade de incluir imigrantes, diversidade sociocultural e de práticas sociais, participação social, justiça social, principalmente acerca de grupos localizados em desvantagem por sua renda ou origem étnica; necessidade de produção de sistemas locais sustentáveis de desenvolvimento urbano e uso da terra (HABITAT III UNIT 2,2015);
- Políticas em escala nacional, capazes de articular regiões e cidades em esquemas mais coesos e integrados de desenvolvimento urbano, com menor impacto ambiental, melhor reação às mudanças climáticas na cidade, integração entre políticas setoriais, sem substituição, mas com complementaridade, em áreas urbanas, periurbanas e rurais (HABITAT III UNIT 3,2015);
- Construção de políticas urbanas e de participação social na escala territorial metropolitana, sem suplantando as políticas locais ou subsumir as políticas regionais, mas assumindo responsabilidade mais ampla sobre a escala; procura por procedimentos políticos de conferência de legitimidade e reforço institucional; transparência e prestação de contas; flexibilidade para as novas questões urbanas, como o impacto das no-

- vas tecnologias, a mobilidade urbana em grande escala, as mudanças demográficas, os governos em movimento (HABITAT III UNIT 4, 2015);
- Incremento da capacidade de gerenciamento, operacionalização e criação de receitas públicas para a escala local, entendendo-as como peças-chave no desenvolvimento urbano contemporâneo. A produtividade urbana seria essencial para a produtividade nacional, representativa no PIB dos países de todo o mundo. Ao mesmo tempo em que há crescimento urbano acentuado, há deficiência de recursos e constrangimento quanto às possibilidades de ação do Estado (HABITAT III UNIT 5, 2015);
  - Meta de atendimento até o ano de 2030 para moradia digna a custo módico, incluindo urbanização de favelas; transporte público com tarifas módicas; planejamento urbano participativo e de baixo impacto ambiental; proteção do patrimônio cultural urbano; redução do impacto demográfico na morbidade e mortalidade decorrente de contextos de recessão econômica; melhoria do ambiente urbano; visão interescalar de planejamento territorial; uso de programas de assistência técnica e melhoria habitacional (HABITAT III UNIT 6, 2015).
  - Divisão de recomendações entre países de “alta renda”, na transição para uma economia de baixo carbono e na mudança do perfil do PIB, na necessidade de inclusão de força de trabalho marginalizada, nas políticas de maior tolerância sobre tais populações; para países “emergentes e em desenvolvimento”, trabalhar a “falência” da premissa de geração de empregos em quantidade e qualidade suficientes nas cidades, incluindo o “autoemprego” ou empreendedorismo individual, reconhecimento de especificidades regionais, rejeitando as diretrizes supostamente universais do desenvolvimento econômico urbano (HABITAT III UNIT 7, 2015);
  - Visão de estratégias de projeto e planejamento urbano e regional para incremento de qualidade da dimensão ecológica da cidade, integrando economia, equidade social e ambiental; resiliência em diferentes escalas do território; maximização de vantagens do próprio ambiente urbano; infraestrutura verde; incorporar os potenciais das energias de fontes renováveis; planejar e aplicar estratégias de mitigação de impactos ambientais; instituições e legislação apropriadas para o contexto demográfico e socioeconômico vigente (HABITAT III UNIT 8, 2015).
  - Infraestrutura urbana como base de todo o desenvolvimento econômico e social; matriz energética baseada em combustíveis fósseis deve se tornar subsidiária e minoritária nas próximas décadas; favorecimento de modais não-motorizados de transporte ou modais limpos (elétricos,

etc.); emprego de tecnologias de informação para reduzir custos da cidade e melhorar fluxos de informação e desenvolvimento social da população através de serviços; descentralizar política de resíduos sólidos; migrar matriz energética para modelo de baixo carbono; serviços de saúde públicos de qualidade; educação capaz de lidar com as mudanças estratégicas do mundo atual; vencer o passivo para universalização de serviços de água e esgoto; programas de monitoramento e gerenciamento das condições de segurança e risco nas cidades (HABITAT III UNIT 9, 2015);

- Dimensões da habitação: acesso aos serviços urbanos básicos; habitabilidade; custo viável; segurança da posse. Necessidade de monitoramento das condições de moradia no mundo, legislação e mecanismos institucionais de garantia da dignidade da habitação, reforço do papel dos governos locais na provisão de moradia digna e de qualidade. São apontados problemas atuais como os parâmetros urbanísticos inadequados e socialmente excludentes, o sobreadensamento, os orçamentos públicos menores do que a demanda por moradia, a custo da habitação no mercado, as remoções e efeitos socialmente danosos do mercado de terras sobre a localização da população urbana (HABITAT III UNIT 10, 2015).

## O CASO DO PORTAL DA AMAZÔNIA E O DIREITO À MORADIA

Aspectos explorados no caso em questão revelam, ao mesmo tempo, problemas e críticas frequentes a respeito de projetos urbanos de grande impacto e incongruências diante dos relatados padrões e expectativas da urbanização, em termos de seu planejamento, e do direito à habitação. A moradia, inscrita historicamente na esfera dos direitos, convive com contradições decorrentes de sua natureza enquanto bem de consumo, de sua vinculação com a terra, enquanto ativo econômico (CASTELLS, 2000), e no conflito desses aspectos em relação à igualdade formal.

Considerando a Bacia da Estrada Nova como área de residência de pobreza urbana local, com população equivalente a cerca de 20% do total no município, apresentando as maiores densidades demográficas brutas de toda a Região Metropolitana de Belém (RMB), seria interessante considerar os impactos urbanísticos e socioambientais da intervenção ora em curso. A área dos bairros populares da bacia da Estrada Nova possui uma economia popular de alto grau de informalidade,

e vitalidade, em torno do comércio de pescado, frutas, farinha, fibras, materiais de construção (madeira aparelhada, materiais cerâmicos), com feiras de movimentação importante na cidade. A bacia também possui alguns portos de passageiros e cargas, precários no geral, porém com representatividade econômica no contexto local e microrregional.

A área da Estrada Nova apresenta criminalidade ainda significativa - o que tem se agravado com a má condução das obras civis e suas várias paralisações. Seus bairros contam com extensos núcleos de baixa renda, em arranjos urbanísticos típicos da produção informal de assentamentos precários na América Latina, acompanhados de evidente e previsível deficiência de infraestrutura, equipamentos públicos e serviços urbanos.

O “projeto” de macrodrenagem, desde o início de seu planejamento, em 2006, se caracteriza pela falta de definições técnicas claras, pelo caráter incipiente das propostas técnicas de Engenharia e Urbanismo, pela inconsistência de suas políticas de regularização fundiária e por não incorporar a urbanização de favelas, avanço histórico no tratamento da precariedade urbana no país, quando de sua intervenção territorial. O perfil sanitário (água, esgoto, drenagem) regrediu tecnicamente ao abandonar a iniciativa de instalação de redes coletoras de esgotamento sanitário, com construção de estações de tratamento de esgoto. Adicionalmente, em falta de definições claras e orçamento preciso sobre o custo da drenagem urbana, também se abandonou a concepção inicialmente esboçada de adoção de tecnologias da chamada “drenagem compreensiva”, ambientalmente de baixo impacto e viável para um sítio plano e alagadiço como o daquela bacia hidrográfica urbana.

A área da Estrada Nova, aos poucos, se configura como frente de expansão imobiliária em potencial, articulada à revisão do Plano Diretor de Belém, de 2008, e à liberação de índices urbanísticos e operações urbanas sem infraestrutura disponível. A intervenção não possui uma política fundiária clara e consistente, capaz de responder, ao menos no plano formal, à potencial valorização do solo urbano, à fragilização da posse da terra, à substituição dos moradores e à descontinuidade dos beneficiados pela intervenção em infraestrutura. Não há subsídios previstos, em escala, para a permanência de moradores, e muitas iniciativas, sempre pontuais, de realocização, foram baseadas em indenização e saída do imóvel (estratégia dos anos 1980, inócua e socialmente regressiva) ou instalação em condomínios de apartamentos em padrão COHAB, historicamente de difícil gestão e manutenção para este perfil de habitação de interesse social. As intervenções possuem um histórico crítico na gestão de recursos e diversas renegociações com diferentes agentes financiadores, desde o BID até a aplicação atual de recursos do PAC e Ministério do Turismo.

O argumento do turismo é associado à ideia de soerguimento econômico, mas os empreendimentos pensados (inclusive um *shopping center*, segundo descri-

ção do zoneamento do Plano Diretor de Belém, em uma sub-zona na beira do Rio Guamá) não incluem a diversidade cultural (BELÉM, 2008) ou as estratégias de reprodução social próprias dos bairros atingidos pela intervenção. Por outro lado, ou como corolário do caráter elitista da intervenção e de seu propósito imobiliário, áreas de uso cultural e religioso são sistematicamente eleitas como locais de instalação de novas praças, canteiros centrais de vias ou, até então, de ETEs (estações de tratamento de esgoto, quando havia; este seria o caso de um terreiro onde se celebrava a festa do Glorioso São Benedito, no tradicional e periférico bairro do Jurunas). Este conflito é aplicável a terreiros de umbanda, campos de futebol e lotes com uso comunitário diversificado.

A Prefeitura Municipal de Belém demonstra desarticulação institucional, carência de detalhamento técnico do projeto (embora o execute eventualmente como obra civil, ainda assim) e interrupções frequentes do escasso trabalho social e sobretudo da obra de engenharia e urbanização. Neste sentido é, ao mesmo tempo, uma oportunidade crítica e reflexiva para se constatar a incongruência do Portal da Amazônia diante de recomendações internacionais do direito à moradia, atualmente. Preenchendo rigorosamente todos os requisitos prescritos pela discussão internacional, porém *negativamente*, isto é, negando sistematicamente os atuais contornos discutidos do direito à moradia, o projeto Portal da Amazônia poderia, portanto, ser avaliado como uma intervenção de flagrante desrespeito do direito à moradia digna, nos marcos internacionais aqui sucintamente relatados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAPTISTA, Márcio; LARA, Márcia. **Fundamentos de engenharia hidráulica**. 3. ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2010.

BELÉM, Prefeitura Municipal; Secretaria Municipal de Saneamento; Secretaria Municipal de Urbanismo. **Versão oficial Portal da Amazônia**. 5 f. Belém: Prefeitura Municipal; Gabinete do Prefeito, 29 mar. 2006. CD-ROM. [Edital de lançamento de licitação de obra civil.]

\_\_\_\_\_. **Portal da Amazônia. Urbanização da bacia da Estrada Nova e orla do Rio Guamá**. 67 f. Belém: Prefeitura Municipal; Secretaria Municipal de Urbanismo, 08 fev. 2006. CD-ROM. [Apresentação em *slides* eletrônicos; material de audiência pública do Projeto Portal da Amazônia.]

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.655, de 30 de junho de 2008**. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém e dá outras providências. Belém: Prefeitura Municipal, 2008. Disponí-

vel em: <[http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/Plano\\_diretor\\_atual/Lei\\_N8655-08\\_plano\\_diretor.pdf](http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/Plano_diretor_atual/Lei_N8655-08_plano_diretor.pdf)>. Acesso em: 08 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **PROMABEN** (Programa de macrodrenagem da Bacia da Estrada Nova). Belém: Prefeitura Municipal, 2016. Disponível em: . Acesso em: 02 jul. 2016.

BUENO, Laura Machado de Mello. Reflexões sobre o futuro da sustentabilidade urbana com base em um enfoque socioambiental. **Cadernos Metrópole**, 19, 1º sem., p. 99-121, 2008..

CARNEIRO, Paulo Roberto Ferreira; MIGUEZ, Marcelo Gomes. **Controle de inundações em bacias hidrográficas metropolitanas**. São Paulo: Annablume, 2011.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. 13. Reimpressão. (Pensamento Crítico, 48).

COSANPA (Companhia de Saneamento do Pará; Governo do Estado do Pará); GPHS-U-FPA (Grupo de Pesquisa Hidráulica e Saneamento; Universidade Federal do Pará). **Bacias hidrográficas da Região Metropolitana de Belém**. Belém: COSANPA; GPHS-U-FPA, 2009. CD-ROM. [Cartografia digital, formato *shapefile*.]

EDMILSON BRITO RODRIGUES. Deputado Federal do Povo. Portal do Deputado Estadual. **Pronunciamentos**: Solidariedade à luta dos remanejados da área do Portal da Amazônia. Belém: Assembléia Legislativa do Pará, 26 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.edmilsonbritorodrigues.com.br/solidariedade-a-luta-dos-remanejados-da-area-do-portal-amazonia/>>. Acesso em: 08 jul. 2016.

GRIBBIN, John E. **Introdução à hidráulica, hidrologia e gestão de águas pluviais**. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

HABITAT III (United Nations Human Settlements Programme); Unit 1. **Policy paper framework**. 1. The right to the city and cities for all. 35 f. Quito: UN-HABITAT, 31 dez. 2015. Disponível em: <<https://www.habitat3.org/bitcache/fc19b4f547e02a-c8b5a194781f3c2db61ddf66b1?vid=566136&disposition=inline&op=view>>. Acesso em: 08 jul. 2016.

\_\_\_\_\_; Unit 2. **Policy paper framework**. 2. Socio-cultural urban framework. 15 f. Quito: UN-HABITAT, 31 dez. 2015. Disponível em : <<https://www.habitat3.org/bitcache/d9a5cf558476bbd3a4e4f5d6308bfe29f75d09b5?vid=566137&disposition=inline&op=view>>. Acesso em: 08 jul. 2016.

\_\_\_\_\_; Unit 3. **Policy paper framework**. 3. National urban policy. 29 f. Quito: UN-HABITAT, 31 dez. 2015. Disponível em : <<https://www.habitat3.org/bitcache/e896d-8d210d857cbbb94c8b0fa93504d07d6d61e?vid=566123&disposition=inline&op=view>>. Acesso em: 08 jul. 2016.

\_\_\_\_\_; Unit 4. **Policy paper framework**. 4. Urban governance, capacity and institutional development. 31 f. Quito: UN-HABITAT, 31 dez. 2015. Disponível em : <

<https://www.habitat3.org/bitcache/dcff49a8e4f306dee9dcaa4ee37c0c52e5f95f2b?vid=566124&disposition=inline&op=view> . Acesso em: 08 jul. 2016.

\_\_\_\_\_; Unit 5. **Policy paper framework**. 5. Municipal finance and local fiscal systems. 22 f. Quito: UN-HABITAT, 31 dez. 2015. Disponível em: < <https://www.habitat3.org/bitcache/b14cae2b7dd2e318269aa20a2d6d6b462a0457b3?vid=566125&disposition=inline&op=view> > . Acesso em: 08 jul. 2016.

\_\_\_\_\_; Unit 6. **Policy paper framework**. 6. Urban spatial strategies. 17 f. Quito: UN-HABITAT, 31 dez. 2015. Disponível em: < <https://www.habitat3.org/bitcache/99e51867cea24f135af174856e29d9971ea424bb?vid=566277&disposition=inline&op=view> > . Acesso em: 08 jul. 2016.

\_\_\_\_\_; Unit 7. **Policy paper framework**. 7. Urban spatial strategies. 25 f. Quito: UN-HABITAT, 31 dez. 2015. Disponível em: < <https://www.habitat3.org/bitcache/1dbe74a5fa9e6f0d07d3a204fa0f26eab3de63f0?vid=566126&disposition=inline&op=view> > . Acesso em: 08 jul. 2016.

\_\_\_\_\_; Unit 8. **Policy paper framework**. 8. Urban ecology and resilience. 23 f. Quito: UN-HABITAT, 31 dez. 2015. Disponível em: < <https://www.habitat3.org/bitcache/bf3707e74dfb5aa370d8e176e16235fe458ea769?vid=566127&disposition=inline&op=view> > . Acesso em: 08 jul. 2016.

\_\_\_\_\_; Unit 9. **Policy paper framework**. 9. Urban services and technology. 19 f. Quito: UN-HABITAT, 31 dez. 2015. Disponível em: < <https://www.habitat3.org/bitcache/73f0c76ea6b597b33c1e62c44a2c3d9ed7030a4c?vid=573214&disposition=inline&op=view> > . Acesso em: 08 jul. 2016.

\_\_\_\_\_; Unit 10. **Policy paper framework**. 10. Housing policies. 19 f. Quito: UN-HABITAT, 31 dez. 2015. Disponível em: < <https://www.habitat3.org/bitcache/b2a3326a462ff45d52d57e025adc666d78054b64?vid=566292&disposition=inline&op=view> > . Acesso em: 08 jul. 2016.

HILLIER, Bill. **Space is the machine**. Londres: Space Syntax; University College London, 2007.

\_\_\_\_\_; SAHBAZ, Ozlem. An evidence based approach to crime and urban design. Or, can we have vitality, sustainability and security all at once? 28 f. **The Bartlett Space Syntax Laboratory**, Londres, Bartlett Graduate School of Graduate Studies, University College London, mar. 2008. Disponível em: < <https://www.bartlett.ucl.ac.uk/space-syntax/research/projects> > . Acesso em: 02 ago. 2016.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: < [www.censo2010.ibge.gov.br](http://www.censo2010.ibge.gov.br) > . Acesso em: 02 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **ESTIMATIVAS DA POPULAÇÃO RESIDENTE NOS MUNICÍPIOS BRASI-**

**LEIROS COM DATA DE REFERÊNCIA EM 1º DE JULHO DE 2015.** Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa\\_tcu.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa_tcu.shtm)>. Acesso em: 02 jul. 2016.

IDESP-PA (Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Estado do Pará; Governo do Estado do Pará). **Base de dados do Estado do Pará.** Belém: IDESP-PA; Núcleo de Estudos Urbanos, 2012. CD-ROM.

MASCARÓ, Juan Luís. **Loteamentos urbanos.** Porto Alegre: Masquatro, 2003.

MMA (Ministério do Meio Ambiente; Governo Federal). **Hidrografia do Brasil.** Brasília: MMA, 2014. Disponível em: < [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br) > . Acesso em: 06 mai. 2015.

PONTE, Manfredo Ximenes. **Rede intraurbana de água e esgotamento sanitário na cidade de Belém:** aspectos históricos, políticos e econômicos da estruturação sanitária. 118 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003. Disponível em : < <http://www.ippur.ufrj.br/download/pub/ManfredoXimenesPonte.pdf> > . Acesso em: 02 jul. 2016.

PORTAL G1 (Organizações Globo). **Moradores advertem para perigo de assalto próximo a orla de Belém. Belém:** Grupo O Liberal; Portal G1, 22 jan. 2013. Disponível em: <<http://g1-globo.com/pa/para/noticia/2013/01/moradores-advertem-para-perigo-de-assalto-proximo-orla-de-belem.html>>. Acesso em: 08 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Portal da Amazônia recebe 10ª Copa Metropolitana de Ciclismo.** Belém: Grupo O Liberal; Portal G1, 09 mai. 2016. Disponível em: <<http://globoesporte.globo.com/pa/noticia/2016/05/portal-da-amazonia-recebe-10-copa-metropolitana-de-ciclismo.html>> . Acesso em: 07 jul. 2016.

# DOS EXPERTS À PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: INTERVENÇÃO URBANA DE QUALIFICAÇÃO PATRI- MONIAL E EXPERIÊNCIA PARTICIPATIVA

EBER PIRES MARZULO

*Professor Associado do Departamento de Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR). Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*

LUISA DURÁN ROCCA

*Professora do Departamento de Arquitetura da Faculdade de Arquitetura. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*

## INTRODUÇÃO: O CONTEXTO DO TRABALHO EXECUTADO EM JAGUARÃO<sup>1</sup>

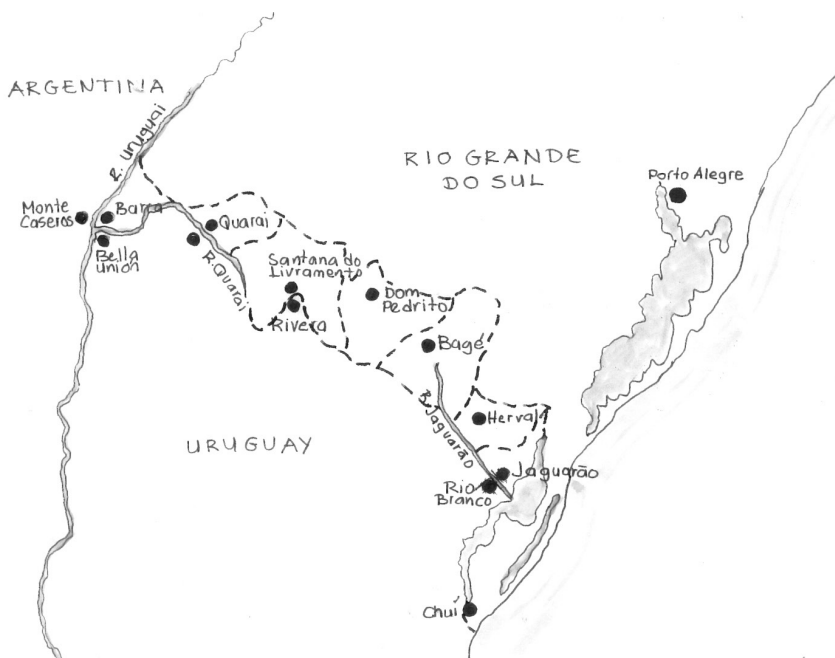
A experiência de pesquisa aplicada que se relata a seguir teve como objetivo a definição de diretrizes para a requalificação da Praça Alcides Marques e do Largo das Bandeiras no centro histórico de Jaguarão, espaços públicos contíguos que constituem a origem do traçado urbano e que tem mantido sua condição inicial de referencial urbano. Trata-se de um trabalho no qual foi estabelecido um intervalo acadêmico para a análise e reflexão prévio ao projeto de intervenção, incluindo uma função de articulação e mediação entre a comunidade, o governo local e o Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). O método do trabalho apresenta duas características fundamentais: a primeira, sua abordagem interdisciplinar e a segunda, a participação direta da comunidade organizada na toma de decisões sobre a futura intervenção que se pretende executar.

A cidade de Jaguarão teve sua origem num acampamento militar espanhol de finais do século XVIII, que foi tomado pelas tropas portuguesas em 1805. É a sede do município localizado ao sul do Estado do Rio Grande do Sul, na região do pampa, sobre o rio desse mesmo nome, o qual define a fronteira com o Uruguai. Distante aproximadamente 500 km por via terrestre de Porto Alegre, situada na metade do trajeto entre a capital do Estado sulino e a capital uruguaia de Montevideu. Na outra margem do rio, localiza-se a cidade uruguaia de Río Blanco, unida a Jaguarão por uma imponente ponte construída na década de 1930. Além de seus valores artísticos, a ponte tem o mérito de ser a primeira obra em concreto armado na região. Como outros aglomerados urbanos da fronteira entre Uruguai e Brasil, o par Río Blanco-Jaguarão formam uma das cidades gêmeas interdependentes e complementares sociocultural e economicamente. (ver Figura 1)

---

(1) Os autores expressam seu agradecimento às arquitetas Izabele Colusso e Geisa Rorato, participantes da equipe de trabalho e co-autoras do relatório final.

Figura 1. Situação do município de Jaguarão, fronteira sul do Rio Grande do Sul.



Fonte: Croquis de L. Durán, 2014.

A área total do município é de 2.054 km<sup>2</sup>, sendo a área urbana de 10,34 km<sup>2</sup> (0,5% do total); em 2010 o município contava com 27.931 habitantes, dos quais 26.105 (93,5%) se situam dentro do perímetro urbano. (IBGE, 2010). A baixa densidade populacional da área rural se deve, fundamentalmente, à tradição da propriedade da terra sob a forma de grandes latifúndios destinados à pecuária extensiva.

O centro histórico de Jaguarão apresenta uma situação estratégica sobre a margem do rio e corresponde ao núcleo fundacional. Também é a área que se desenvolveu e consolidou ao longo do século XIX, pelo auge do ciclo do charque e a exportação de carne bovina. Em 2011 foi delimitado e tombado pelo IPHAN com a inscrição nos livros Histórico e das Belas Artes. Dentro da poligonal delimitada para a área protegida e com as conseqüentes restrições urbanístico-arquitetônicas, situa-se o espaço público objeto de estudo, que têm uma área de 20.400 m<sup>2</sup>. (ver Figura 2)

Figura 2. Delimitação do centro histórico de Jaguarão e praça fundacional dentro da área urbana.



Fonte: Croquis de L. Durán, 2014.

A execução do trabalho enquadrou-se no PAC das Cidades Históricas (Programa de Aceleração do Crescimento) proposto pelo governo federal, como um conjunto de ações pactuadas com os governos locais e as comunidades e como uma linha de atuação específica destinada à solução de problemas que direta ou indiretamente incidem na preservação do patrimônio cultural. Os projetos delineados neste âmbito, além da preservação patrimonial, devem promover o desenvolvimento econômico e social, dentro de parâmetros de sustentabilidade e procurando aumentar a qualidade de vida dos grupos sociais envolvidos.

## A DINÂMICA DO TRABALHO: DAS TÉCNICAS DE PARTICIPAÇÃO AO MÉTODO DE INCORPORAÇÃO DAS DIRETRIZES PROJETOIS

O trabalho foi motivado por um problema imediato: a constatação de um processo de deterioração do espaço público sobre o qual se posicionam os monu-

mentos e alguns dos edifícios mais relevantes da cidade, como a igreja matriz, a Prefeitura, as sedes dos clubes sociais e as casas das famílias tradicionais. Essa deterioração deve, em boa parte, a ocupações irregulares com comércio informal mediante a instalação permanente e improvisada de *trailers* ou veículos adaptados para a venda de comidas, presença de vários tipos de vendedores ambulantes e a falta de ordem e manutenção dos elementos do espaço público, especialmente veículos publicitários, mobiliário urbano e vegetação. O comércio informal que se menciona, apesar de estar em certa forma legitimado por alguns grupos sociais, não gera recursos para a administração local e é considerado pelo IPHAN e o Ministério Público Federal como um precedente negativo de apropriação do público e um meio de poluição física e visual. (ver Figuras 3 e 4)

Figura 3. Ocupação irregular com *trailers*



Fonte: Equipe CEGOV, 2014.

Figura 4. Degradação do espaço público com veículos publicitários.



Fonte: Equipe CEGOV, 2014.

A partir deste fato, a administração local e o IPHAN contataram a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), através do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), para formar uma equipe interdisciplinar que, durante o segundo semestre de 2014, elaborou um conjunto de diretrizes de atuação no espaço físico e realizou a mediação com os diferentes atores sociais e agentes institucionais envolvidos.

Sob a coordenação do Prof. Dr. Eber Pires Marzulo, foram convocados sete doutores professores-pesquisadores, quatro mestres estudantes de doutorado, quatro estudantes de mestrado e dez de nível de graduação para formar a equipe que teve um total de 26 acadêmicos, além do apoio de estudantes vinculados ao CEGOV. Cada professor-doutor teve sob sua responsabilidade uma equipe que desenvolveu a pesquisa específica de sua área: Arquitetura, Urbanismo e Patrimônio; Geografia; Arqueologia; História; Paisagismo; Design e mobiliário urbano; Economia da Cultura e Participação Social.

A etapa inicial consistiu na coleta e atualização de dados, execução de levantamentos e trabalho de campo de cada um dos grupos. Em paralelo, estabeleceu-se uma dinâmica interdisciplinar a partir de reuniões físicas e *online* para compartilhar informações e receber contribuições de todos os participantes, do que resultou uma série de

40 planos de levantamentos e a sistematização dos registros iconográficos e fotográficos. Foram detectados assuntos relacionados a conhecimentos gerados pela interseção entre disciplinas e por processos transdisciplinares, sendo estes os que extrapolavam os âmbitos acadêmicos específicos, como as manifestações e saberes populares e as informações derivadas dos processos de participação da comunidade, recolhidas em entrevistas e audiências públicas.

A seguir, foi elaborado o diagnóstico mediante a análise por variáveis, entendidas estas como elementos físicos e/ou atividades, cujas transformações ou não, incidem (positiva ou negativamente) na configuração do lugar. Cada equipe analisou as variáveis relacionadas com sua área de conhecimento, assinalando um tratamento a cada uma delas: as que se devem conservar e revisar para seu bom desempenho; as que se devem modificar na sua localização e/ou em sua configuração; as que se devem remover; e as que se devem acrescentar. A equipe de Arquitetura, Urbanismo e Patrimônio, além das tarefas específicas de sua área, teve a responsabilidade de sintetizar, traduzir e espacializar as ações e demandas identificadas pelas outras equipes. Para tal, foram definidas três alternativas, mediante a combinação das variáveis mais relevantes.

Estas alternativas foram apresentadas, em primeira instância, à superintendência regional do IPHAN e, dias depois, à comunidade durante uma audiência pública. Importante comentar que o local (Biblioteca Pública do Município), data (11/11/2014) e hora (das 19:00 as 22:00h) da reunião foram definidos em função de garantir a maior participação dos grupos e indivíduos interessados, conforme orientação da Prefeitura de Jaguarão. Além disso, teve-se o cuidado de realizar uma apresentação do trabalho com linguagem singela e material gráfico de fácil compreensão para o público leigo. Também foram feitas duas mediações específicas: 1) uma visando obter informações dos atores sociais sobre interrogações que os pesquisadores gostariam de saber; 2) outra gerindo conflitos de interesses entre os distintos atores sociais e os agentes institucionais. Participaram desta atividade mais de 80 pessoas, desde o Prefeito e funcionários da administração local, representantes de organizações civis e coletivos, como paróquia, clubes, comerciantes, vizinhança e usuários do espaço da Praça e do Largo. Os participantes tinham as mais diferentes situações e posições socioeconômicas, manifestando suas observações, críticas, inquietudes e expectativas, as quais foram registradas e, na medida do possível, atendidas como demandas. As contribuições da comunidade foram sistematizadas e analisadas e em paralelo, e incidiram sobre a definição da série de “princípios norteadores” (BRASIL, 2014), estes entendidos como pilares ético-conceituais ou atitudes que deveriam condicionar a intervenção.

A última etapa, executada pelo grupo de Arquitetura, Urbanismo e Patrimônio, sintetiza e compatibiliza as conclusões das etapas de levantamentos e diagnóstico com as sugestões formuladas pelas outras equipes e pela comunidade. O resultado consistiu na definição da proposta final, esboçada na forma de *diretrizes projetuais*, que devem condicionar e embasar o projeto executivo da futura intervenção.

## DOCUMENTOS DE REFERÊNCIAS E EXPERIÊNCIAS RELEVANTES

Em primeira instância, discutiu-se e revisou-se o destino das áreas urbanas depois de sua patrimonialização na literatura. Enquanto nos países da Europa ocidental verifica-se que a valoração e os investimentos no espaço público, embora mais democráticos, terminam por supervalorizar as propriedades privadas, em detrimento dos usos e atividades tradicionais, principalmente a moradia, em favor de uma museificação, particularmente voltada ao turismo cultural, a indústria do entretenimento, o fomento a residências intermitentes de alto padrão e a práticas de consumo de luxo, processo amplamente conhecido como gentrificação. Nos países da América Latina, constataram-se duas tendências: 1) a primeira é a já referida gentrificação, fortemente apoiada pela *mídia*, contribuindo para a elitização e a segregação espacial, principalmente nos lugares onde o patrimônio cultural está associado a valores ambientais e paisagísticos, como é o caso dos centros históricos de cidades com praia; 2) a segunda, ao contrário, consiste na estagnação e abandono dos setores patrimonializados, muitas vezes contra os usos da população local e como demonstração de poder dos institutos de patrimônio. Evidencia-se na obsolescência e na degradação das estruturas físicas e na perda de valor econômico das propriedades, seja pelas restrições normativas, via de regra em franca contradição com os planos diretores, seja pela descontextualização econômica e social desses sítios dentro de seu território.

106

Num segundo momento, analisou-se a ampliação do conceito de patrimônio, que questiona e dinamiza sua própria essência, constatada a partir dos anos 1960 do século XX, como parte da revisão crítica da modernidade (CHOAY, 2011). Cada época e cada grupo social têm sua própria ideia de patrimônio, resultado de sistemas de valores sempre mutantes e em constante reformulação.

Uma eficiente gestão do patrimônio urbano e arquitetônico, pelo valor de uso intrínseco à sua essência, compreende, além dos aspectos culturais e econômicos, a resposta acertada frente às demandas da comunidade. As ações de salvaguarda e de intervenção financiadas com recursos públicos em bens culturais deve objetivar a que estes sejam patrimônios culturais. Conforme Gutierrez (1991), a diferença é muito sutil, porque para que um bem cultural, identificado e protegido legalmente, seja patrimônio cultural, deve estar garantida sua identificação, acessibilidade e fruição por parte dos herdeiros dos grupos sociais que o produziram e que de uma ou outra forma o mantiveram até nossos dias.

Os já consagrados pela literatura especializada, planos de Urbino (1958-1964), de Carlo Bo e Gian Carlo de Carlo (1970) e de Bolonha (1964-1970), de Pier Luigi Cervellati (1970) com a participação de Leonardo Benévolo e outros foram revistos porque, ainda que distantes no tempo, não perderam sua relevância e exemplaridade, por uma série de motivos: a) demonstram a possibilidade de

incidir na qualidade de toda a estrutura urbana a partir da intervenção em um setor; b) propõem uma metodologia de diagnóstico e prescrição que vai da escala global até a escala predial; c) utilizam instrumentos baseados em levantamentos construídos simultaneamente pelos especialistas e os usuários, reconhecendo a inter-relação de conhecimentos acadêmicos e saberes tradicionais e populares; e o mais significativo, é que d) viabilizam a participação da comunidade organizada na tomada de decisões, na implementação e no monitoramento do plano.

A releitura das Cartas Patrimoniais centrou-se nos documentos da UNESCO e do ICOMOS sobre gestão de áreas e/ou conjuntos urbanos e permitiu destacar alguns objetivos que, de uma ou outra forma, coincidem com os princípios norteadores propostos pela equipe. Entre os documentos mais relevantes para este trabalho destacamos:

- I) A Recomendação relativa à salvaguarda dos conjuntos históricos e sua função na vida contemporânea, proposta pela Conferência Geral da UNESCO em sua 19ª sessão, (1976), conhecida como Carta de Nairobi, denuncia os perigos da uniformização e despersonalização e da expansão urbana sob pretexto da modernização e salienta a necessidade de políticas globais, que envolvam, entre outros, os aspectos ambientais, econômicos e sociais.
- II) A Declaração de Washington do ICOMOS (1986), ou Carta internacional para salvaguarda das cidades históricas, destaca a ameaça do tipo de urbanização nascido na era industrial sob as áreas e cidades de valor histórico e a relevância de incluir a sua salvaguarda dentro de políticas coerentes de desenvolvimento econômico e social, bem como dentro do planejamento físico-territorial e nos planos urbanos em todos seus níveis.
- III) O documento Patrimônio Mundial e Desenvolvimento Sustentável (IPHAN, 2012) resultante do encontro de consultores reunidos em 2012 em Ouro Preto, afirma que as políticas de patrimônio são insuficientes se não estão articuladas às políticas de desenvolvimento urbano, de conservação ambiental e aos instrumentos de participação da sociedade civil na sua preservação. Salienta a necessidade de abordagens multidisciplinares e inteiramente participativas e de formatar metodologias e indicadores adequados.
- IV) Por último, a Declaração de Hangzhou (2013), na China, destaca o papel importantíssimo da Cultura e da participação social dentro da proposição de políticas de desenvolvimento sustentável. Dito de outro modo, este último documento afirma que, sem participação social, não há sustentabilidade.

Em síntese, os documentos citados, de uma ou outra forma, destacam a importância do patrimônio como um direito social, como um instrumento para a educação e como um bem comum. Apela pela necessária reversão das consequências da sociedade industrial, das desigualdades e desequilíbrios, sob as bases de um novo paradigma, reinterpretando o conceito de progresso e respeitando a diversidade cultural.

## A FORMA URBANA COMO PATRIMÔNIO E CASOS DE REFERÊNCIA

A análise da forma urbana foi feita a partir das três tendências definidas por Capel (2002). A primeira, a-histórica baseada em aspectos estatísticos e quantitativos da Geografia. A segunda, centrada na aplicação da teoria de grafos na trama viária, considerando esta como uma rede topológica. A terceira, seguindo as aproximações qualitativas e valorizando os subsídios históricos e sociológicos, considera as formas urbanas como produtos sociais.

A primeira tendência, a caracterização do assentamento desde seus aspectos quantitativos e da Geografia Humana, foi abordada pelo grupo da Geografia. A segunda, a análise morfológico-funcional especificamente do espaço da Praça e do Largo, bem como seu entorno imediato, realizou-se a partir da elaboração de mapas axiais que permitiram entender o desempenho desse lugar dentro da malha viária como um todo. A partir da terceira tendência, estudou-se a arquitetura dos edifícios que configuram o marco do espaço público objeto de estudo, acentuando sua relação indissolúvel com a estrutura urbana.

Em termos de análise sócioespacial, houve uma imersão investigativa no *locus* e seu entorno para a identificação das práticas dos usuários. Para tal, foram seguidos dois tipos de abordagens. O primeiro, com a utilização de técnicas clássicas de investigação das ciências sociais aqui preparadas para focar as relações sócio-espaciais, fundamentou-se na aplicação de questionários aos usuários e frequentadores da Praça e do Largo e entrevistas aos membros do governo local, funcionários da administração local com incidência na área em estudo, e associações civis. O segundo tipo de abordagem, com subsídios da etnografia urbana, partiu do registro de eventos e práticas a partir da observação (BOURDIEU, 1987; BECKER, 1999). Se a primeira abordagem evidenciou as relações entre usos, atividades e distribuição dos equipamentos urbanos, permitindo a construção dos cenários; a segunda destacou a incidência nas práticas do mobiliário urbano e as atividades urbanas polêmicas, dando especial ênfase a questão da localização.

Para a definição de um repertório de soluções, foram estudadas intervenções executadas nos últimos anos em espaços públicos que, de uma ou outra forma, teriam alguma exemplaridade. As mais relevantes tomadas para a proposta foram a Alameda de Hércules, em Sevilha (Espanha), a Praça de Armas, em Quebec (Canadá), e a qualificação do espaço público de Medellín (Colômbia). No caso de Sevilha, destaca-se a recuperação da unidade do plano base do espaço público, eliminando obstáculos, desníveis e a separação entre via veicular e passeio, mediante a colocação de uma pavimentação homogênea em paralelepípedo com junta seca, a qual se adapta às curvas do terreno, permite uma manutenção simples e facilita a drenagem urbana, contribuindo substancialmente com a qualidade ambiental e a habitabilidade. No caso de Quebec, chama a atenção a forma sutil de recuperar elementos de uma memória fragmentada, a partir da implementação de elementos de *layout* contemporâneo e virtualidade. De Medellín, o mais destacável é a possibilidade de apropriação por parte da comunidade do mobiliário urbano, que convida ao descanso e à recreação, dentro de condições ótimas de conforto e segurança. Nos exemplos de Sevilha e Medellín, o tratamento da vegetação e dos pontos de água é pertinente, já que, mediante jatos pulverizados para refrescar, eliminam-se estanques que terminam sendo focos de insalubridade. (ver Figuras 5 e 6). Os três casos optam pela canalização subterrânea das redes elétricas e a implementação de luminárias, equipamentos e mobiliário de alta qualidade de design.

Figura 5. Aspectos relevantes de intervenções estudadas: Alameda de Hércules, Sevilha.



Fonte: Fotografia de L. Durán, 2008.

Figura 6. Aspectos relevantes de intervenções estudadas: Mobiliário urbano em Medellín.

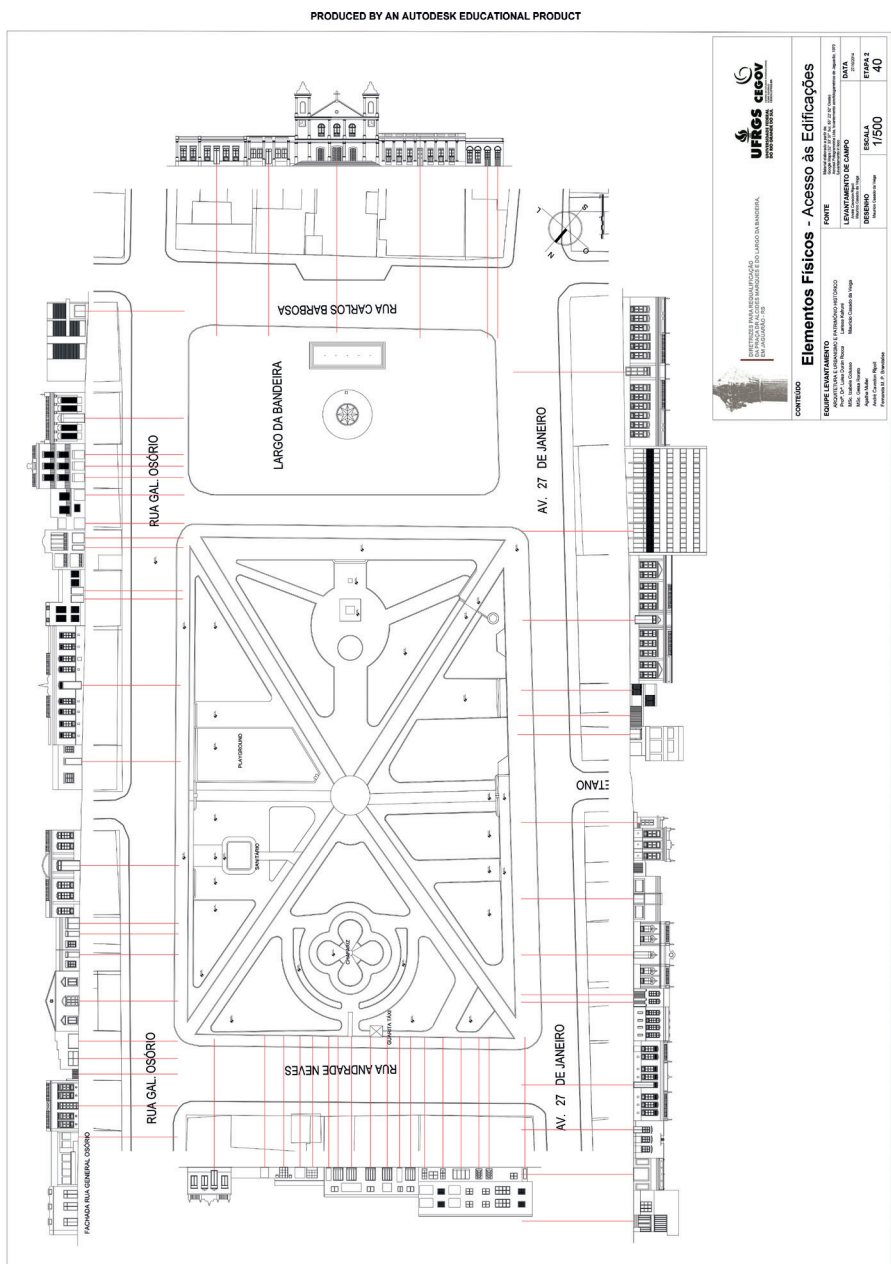


Fonte: Fotografia de L. Durán.

## ALGUNS ASPECTOS DO ESPAÇO PÚBLICO EM ESTUDO

Em Jaguarão, o tombamento foi uma operação de consenso, na medida em que consistiu em resposta a uma demanda da comunidade atendida pelo governo federal e, conseqüentemente, tendo uma forte relação de identidade entre a sociedade e o espaço que ela produziu ao longo de sua história. Uma característica local digna de destacar é o alto grau de permeabilidade entre o público e privado, pela sucessão de vãos e pelos hábitos locais. Nos casarões com corredor interior de acesso, entre aqueles que ainda se mantém o uso residencial, durante o dia permanece aberta a primeira porta convidando os visitantes pelo menos a olhar no interior. (ver Figura 7)

Figura 7. Planta e fachadas do contorno da praça, indicando os acessos e evidenciando a permeabilidade entre o público e o privado.

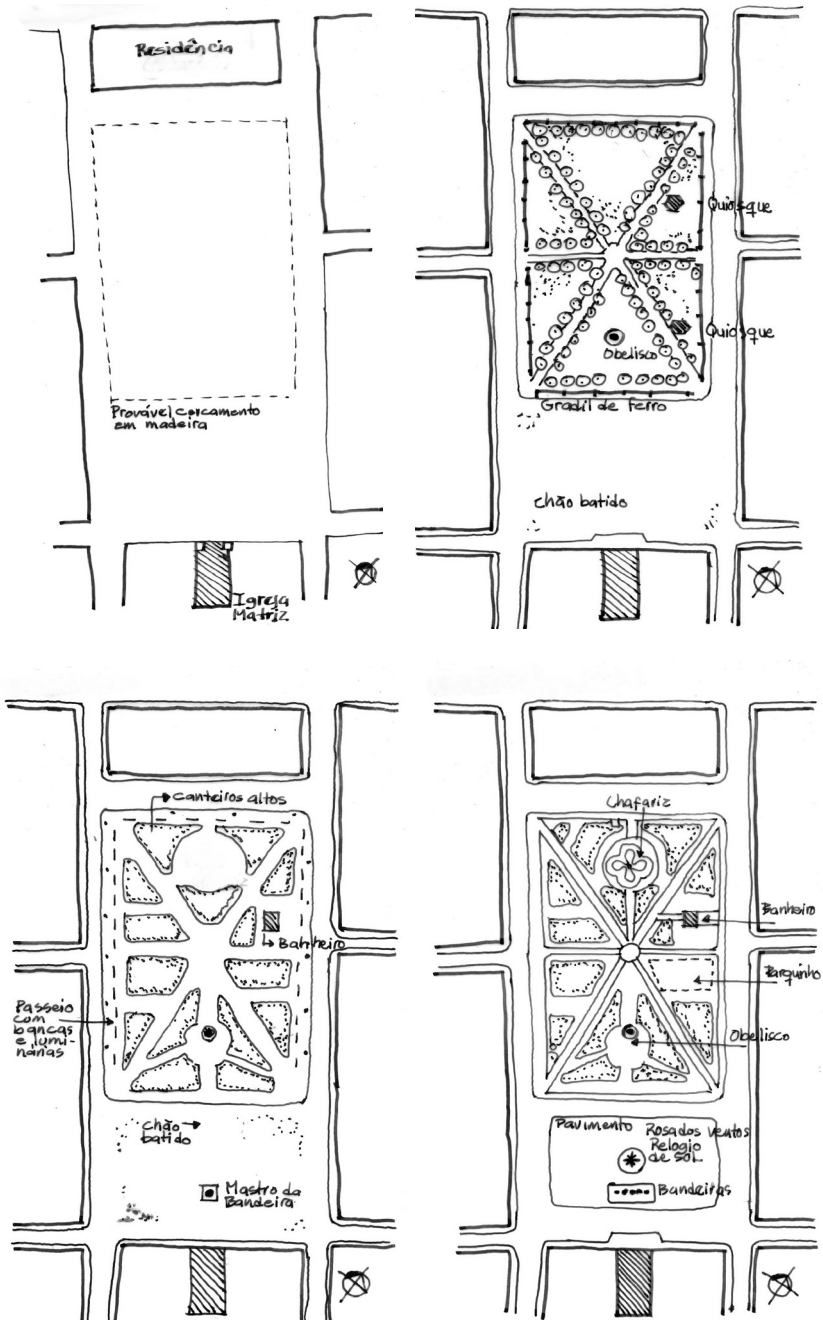


Fonte: CEGOV, 2014.

Os estudos da Arqueologia e História, ao indicar os locais relevantes para a execução de prospecções, concluíram que embora exista um amplo espectro de vestígios – desde o início da era cristã e dos ancestrais dos Kaingang e Guaranis até os correspondentes ao início da ocupação ibérica, concretamente dos assentamentos militares da coroa espanhola – por tratar-se de um contexto de fronteira, emerge um enorme buraco cognitivo devido a um desconhecimento geral do legado indígena e espanhol.

Quanto à história específica da área em estudo, foi construído um relato das mudanças formais do espaço público e foi estabelecida uma periodização a partir da observação e correlação entre cartografia histórica, fotografias antigas e levantamentos *in loco*. Do período inicial, evidencia-se a importância do espaço público como um amplo vazio polifuncional do qual perdurou o dimensionamento, o formato retangular e a articulação com a orla a partir da Praça do Desembarque, que dista uma quadra. A partir da segunda metade do século XIX, e coincidindo com o período de auge econômico e social, o espaço se subdividiu em duas partes: o Largo das Bandeiras, que preserva o caráter de praça seca cívico-cerimonial, e a Praça Alcides Marques, que obteve uma configuração de jardim urbano arborizado próprio do ecletismo e de inspiração francesa, com passeios perimetrais e em diagonal e a instalação do principal monumento: o obelisco com a estatua da Liberdade, comemorativo da Lei Áurea, que terminou com a escravatura no Brasil (1888). Durante as primeiras décadas do século XX, foi instalada a iluminação e o mobiliário urbano e da década de 1940 são o edifício *art-déco* dos banheiros públicos e a fonte. Atualmente, em relação ao seu ambiente urbano, a praça mantém seu caráter centralizador como espaço social, de convívio, lazer, serviços e turismo. (ver Figura8).

Figura 8. Croquis hipotéticos sobre as modificações no espaço público. 1) Até a primeira metade do século XIX; 2) Segunda metade do século XIX a 1920; 3) 1920-1950; 4) 1950 - 2014



Fonte: Croquis de L. Durán, 2014.

As edificações do contorno do espaço público objeto do trabalho, na sua totalidade, estão habitadas com diversidade de usos em que a maioria apresenta um bom estado de conservação. O turismo fundamentado pelo interesse patrimonial, especialmente pela beleza de fachadas e portas dos casarões ecléticos, e pelo *free-shop* – comércio livre de impostos – que acontece em Rio Branco, são mesurados e não incidem negativamente no espaço físico. Pelo contrário, o turismo termina sendo um elemento de dinamização, que com uma boa gestão pode contribuir para a geração de emprego e renda. Pode-se afirmar que não se constata tendências gentrificadoras no *locus*.

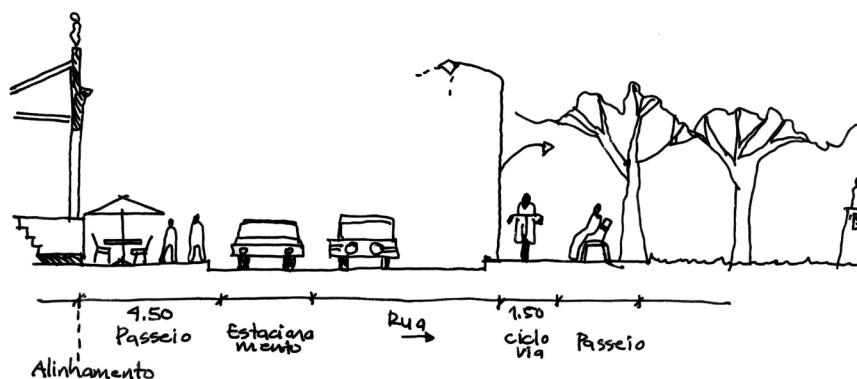
As fricções entre os diferentes âmbitos institucionais e os diversos setores da comunidade são, de certa forma, positivas, evidenciando que a cidade está viva, sendo os conflitos de interesses contornáveis, pois traduzem o empenho em preservar o patrimônio.

Figura 9. Proposta. Rua Dr. Alcides Marques com destaque para a localização do comércio.



Fonte: Croquis de L. Durán, 2014.

Figura 10. Proposta. Rua Dr. Alcides Marques com destaque para a localização do comércio.



Fonte: Croquis de L. Durán, 2014.

Figura 11. Proposta. esquemática para a área de parque infantil



Fonte: Croquis de L. Durán, 2014.

## OS PRINCÍPIOS NORTEADORES E NÍVEIS INSTITUCIONAIS ENVOLVIDOS: ESBOÇO CONCLUSIVO

Como foi explicado anteriormente e à maneira de conclusão de todas as frentes de trabalho abordadas, os “princípios norteadores” são entendidos como pilares ético-conceituais ou atitudes que devem condicionar as diretrizes projetuais da intervenção. São estes:

- 1) Equacionar valores (históricos, artísticos, sociais e econômicos);
- 2) Preservar a centralidade, a monumentalidade e a relevância espacial, legitimada pela apropriação da comunidade;
- 3) Fazer do bem cultural um verdadeiro patrimônio cultural;
- 4) Inibir a espetacularização e a elitização do lugar;
- 5) Agregar valor ao que já possui valor, com intervenções e acréscimos contemporâneos e de alta qualidade estética e funcional;
- 6) Fazer da intervenção uma oportunidade para a geração de renda e estímulo ao turismo;
- 7) Estimular a permeabilidade entre o público e o privado, preservando os usos mistos das edificações do entorno;
- 8) Manter o compromisso com a sustentabilidade e a habitabilidade;
- 9) Apresentar e divulgar os valores culturais em formato bilíngue (português e espanhol).

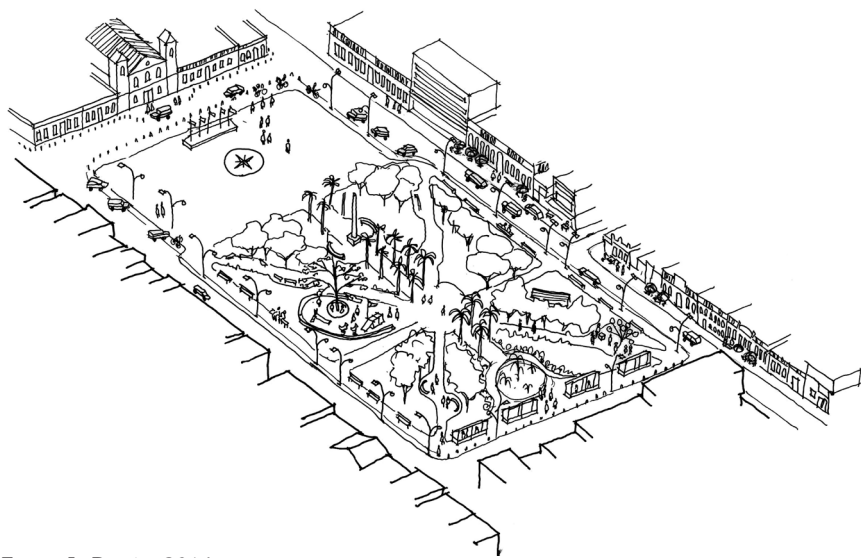
A falta de subsídios técnicos para a fundamentação de projetos é um entrave constante nas administrações públicas, ainda mais evidentes no âmbito municipal de pequenas cidades. A indisponibilidade de recursos para o financiamento dos estudos preliminares, a falta de planejamento e continuidade nos planos de governo e a baixa capacidade técnica dificultam a elaboração de termos de referência completos e detalhados para embasar os processos licitatórios. Além disso, a distancia física e as dificuldades de articulação entre os âmbitos federal e local

– ainda sem contar com as frequentes rivalidades partidárias - terminam por criar uma cultura institucional caracterizada pela improvisação, bem como permissiva ao surgimento e atuação de profissionais oportunistas que tiram partido da situação e estimulam processos de corrupção.

No caso de Jaguarão, houve uma conjuntura favorável, na medida em que, no âmbito do PAC, das cidades históricas foi o município do Estado de Rio Grande do Sul que mais se beneficiou com o financiamento e execução de projetos de intervenção no patrimônio edificado com potencial de modificar qualitativamente a cidade. Isto se deve, em parte, à capacidade de articulação política da Prefeitura e à organização de uma equipe dentro da administração com capacidade técnica para demandar os recursos e viabilizar os projetos.

A participação da equipe interdisciplinar da Universidade facilitou a articulação entre as administrações federal e local com a comunidade e suavizou as resiliências geradas pela atitude conservadora dos *experts* do IPHAN e o descaso em contornar as demandas da comunidade pelo Ministério Público. Através da formulação das diretrizes projetuais, se pode equacionar questões conflitivas na cidade, evitando possíveis críticas futuras ao serem consideradas as informações resultantes da pesquisa social em seus dois eixos: através da aplicação de técnicas de investigação das ciências sociais e pelo processo participativo. É importante ressaltar que o processo participativo apresenta potencial para desencadear processos cognitivos em relação ao reconhecimento sócio-comunitário da relevância do patrimônio.

Figura 12. Croquis geral da propostal.



Fonte: L. Durán, 2014.

Também é importante destacar a compreensão que o processo teve no âmbito interdisciplinar, com a produção de análises de diferentes tradições disciplinares articulados pela equipe de Arquitetura, Urbanismo e Patrimônio, tendo como efeito um intercâmbio de saberes. Todavia, um segundo âmbito de coordenação para fora da equipe acadêmica fomentou a troca com os distintos níveis de governo envolvidos e com a sociedade civil. Neste nível, foi estabelecido um processo transdisciplinar, em que as contribuições dos pesquisadores foram apresentadas aos atores do governo e da sociedade civil, e as considerações destes à equipe, estabelecendo-se um movimento de intercâmbio e articulação entre conhecimentos acadêmico-científico, técnico-político e saberes tradicionais e populares. A Universidade cumpriu aqui, portanto, um segundo papel além da expertise: de mediadora entre conhecimentos e saberes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECKER, Howard. **Métodos de pesquisa social**. São Paulo: Editora Hucitec, 1999. 4ª ed.

BOURDIEU, Pierre et al. **El oficio del sociólogo**. México: Siglo Veintiuno Editores, 1987. 10ª ed.

BRASIL. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL; CENTRO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS SOBRE GOVERNO. **Diretrizes para Requalificação da Praça Dr. Alcides Marques e do Largo das Bandeiras em Jaguarão, RS**. Porto Alegre: [s.n.], 2014. 3v.

CAPEL, Horacio. **La morfología de las ciudades**. Inst. Sociedad y Cultura del Paisaje Urbano. Barcelona: Ed. del Seibal, 2002. 2 v.

CERVELLATI, Pier Luigi et al. **Bologna /Centro Storico**. Bologna: Edizioni Alfa, 1970. 2ª ed.

DE CARLO, Giancarlo. **Urbino: The History of a City and Plans for its Development**. Massachusetts: The MIT Press, 1970.

CHOAY, Françoise. **A Alegoria do Patrimônio**. São Paulo: Estação Liberdade, 2011. 4ª ed.

\_\_\_\_\_. **Patrimônio em Questão** - Antologia para um Combate. São Paulo: Fino trazo, 2015.

GUTIERREZ, Ramón. Responsabilidades frente al patrimonio arquitectónico y urbano. In: **Congreso Latino-americano sobre cultura arquitetônica e urbanística**. Porto Alegre, 10 -14 de junho de 1991. Anais. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Cultura, 1991. p. 85-94.

IPHAN. **Cartas patrimoniais**. Isabelle Cury (org.). Brasília: Editora IPHAN, 2004.

\_\_\_\_\_. **Patrimônio cultural e desenvolvimento sustentável**. Luiz Philippe Torelly (org.) Brasília: Editora IPHAN, 2012.

UNESCO. **The Hangzhou Declaration Placing Culture at the Heart of Sustainable Development Policies Adopted in Hangzhou, People's Republic of China, on 17 May 2013**. Disponível em : [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/final\\_hangzhou\\_declaration\\_english.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/final_hangzhou_declaration_english.pdf)

[CONFLITOS E TENSÕES NAS  
POLÍTICAS URBANO-  
METROPOLITANAS]

# LIÇÕES URBANAS (OUVIDOS MOUCOS?)

MARCO AURÉLIO COSTA

*Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), economista, Mestre e Doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Coordenador da linha de pesquisa Governança Metropolitana no Brasil, do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil e do Atlas da Vulnerabilidade Social.*

## INTRODUÇÃO

Anos como esse de 2016 já seriam, por conta das efemérides que ele abriga, suficientemente interessantes para se pensar a cidade, a vida urbana e o futuro nas metrópoles. Em face dos acontecimentos políticos ainda em curso, tais reflexões ficam ainda mais estimulantes, ainda que impulsos escapistas sejam plenamente justificáveis, compreensíveis e perdoáveis.

Do lado das efemérides, o Estatuto da Cidade (EC) faz 15 anos. Há motivos para se celebrar a data? Muitos dirão que sim, muitos discordarão. Ainda no plano nacional, as eleições municipais, contaminadas pelo ambiente político em ebulição, prometem debates e, quem sabe, surpresas (não necessariamente boas). E, por fim, ainda que as intermitências políticas recentes tenham obscurecido a agenda, o ciclo de realização da 6ª Conferência Nacional das Cidades encontra-se em curso, dando sequência a uma experiência iniciada em 2003, ano de criação do Ministério das Cidades.

No plano internacional, Quito, no Equador, recepcionará as delegações que participarão da Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), que, por sua vez, irá gerar a Nova Agenda Urbana (NAU), resultante das disputas em torno do reconhecimento do direito à cidade. 20 anos após a Conferência de Istanbul, a comunidade internacional, os urbanóides, gestores e movimentos sociais estarão novamente reunidos para pensar o futuro do urbano.

Tendo todos esses eventos e efemérides como pano de fundo, o que este capítulo traz é uma reflexão sobre o espaço urbano-metropolitano a partir das formas com que o espaço vivido no cotidiano, percebido pelo filtro de nosso olhar socialmente produzido e concebido pelos planejadores se distanciam, sobretudo, na (inexistente, em nosso quadro jurídico) cidade metropolitana<sup>1</sup>.

Nessa reflexão, procura-se explorar dois aspectos não totalmente dissociados que se remetem, sobretudo, ao espaço metropolitano: (1) a permanência do déficit de infraestrutura urbana no Brasil, a despeito dos avanços dos anos 2000, e como isso alimentou as assim chamadas Jornadas de Junho de 2013; e (2) a baixa percepção das relações que existem entre efetivação do direito à cidade e gestão metropolitana.

Este capítulo está estruturado em 4 seções, além desta seção inicial. Na próxima seção, alguns números e mapas, com índices sintéticos calculados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), demonstram a permanência

---

(1) Essas categorias são apresentadas por Lefebvre (2005). Uma discussão em torno delas pode ser encontrada em Costa (2008).

do déficit de infraestrutura nas dez regiões metropolitanas do país. Na terceira seção, tendo o quadro crítico da seção anterior como referência, faz-se uma breve apresentação das Jornadas de Junho de 2013, a partir do relato do Movimento Passe Livre e de alguns intérpretes qualificados que buscaram compreender as manifestações que tomaram o Brasil. Na quarta seção, o foco se dirige para o que se chama de impasse metropolitano, trazendo um diagnóstico da gestão metropolitana no país. Por fim, na seção final, faz-se uma discussão sobre as possibilidades da efetivação do direito à cidade nas metrópoles, onde se defende a tese de que essa efetivação depende do entendimento das relações existentes entre a vida na “cidade metropolitana”, nesse espaço que é uma totalidade, e sua gestão, comprometida pela atual fragmentação político-institucional.

## OS ANOS 2000: A ECONOMIA E O URBANO EM RELATIVO DESCOMPASSO

122

O corte temporal proposto nesta seção não deve ser interpretado para além do que ele é: trata-se, tão somente, de construir um argumento, a saber, da existência de um relativo descompasso entre a economia e o urbano, a partir dos dados censitários mais recentes disponíveis, aqueles extraídos dos Censos Demográficos 2000 e 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>2</sup>.

Tomar esse recorte temporal mais recente como referência não significa desconhecer a historicidade mais larga da questão urbana no país, presente ao longo de toda a história republicana, e mais fortemente a partir dos anos que antecederam o golpe civil-militar de 1964, quando a agenda da reforma urbana conseguiu se fazer presente na agenda política nacional.

Portanto, deve-se ter em conta que o descompasso que será aqui apresentado se alimenta e retroalimenta de um processo mais amplo do qual não se dissocia, no período mais recente, pela redemocratização do país, pela Constituição Federal (CF) de 1988 e pelas inovações jurídico-institucionais que marcaram esse processo, como é o caso do Estatuto da Cidade (EC), da Lei dos Consórcios Públicos e do Estatuto da Metrópole.

---

(2) Os dados constam da plataforma do Atlas da Vulnerabilidade Social, que pode ser acessada para consulta e/ou download no endereço: <<http://ivs.ipea.gov.br/ivs/>>.

Num breve resumo, vale dizer que no processo de redemocratização do Brasil (iniciado em meados dos anos 1980) se deu uma valorização de iniciativas que propiciassem a participação social nas políticas públicas, em diálogo com o princípio de descentralização da ação estatal, conformando o binômio descentralização e participação, em contraposição à tecnocracia e à centralização que marcaram o período do regime militar.

A institucionalização e regulamentação de diferentes aspectos dessa agenda se deu ao longo dos anos 2000, num processo que, no campo político-administrativo se traduziu na municipalização – na valorização do município como ente federado, autônomo, responsável pela gestão do uso do solo e dos chamados interesses locais.

Considerando essa brevíssima contextualização, o que nos contam os anos 2000?

Os anos 2000 assistem à retomada do crescimento econômico e, notadamente a partir de 2003, com a posse do presidente Lula, observa-se um aumento significativo dos investimentos estatais, com rebatimentos territoriais em diversas escalas, inclusive na escala metropolitana, via dinamização de seu mercado imobiliário, via ampliação dos negócios urbanos. Como se verá a seguir, os efeitos desses novos anos dourados se refletirão nos indicadores sociais e econômicos e produzirão rebatimentos importantes nas cidades brasileiras.

O relatório *Territorial Review* de 2013, elaborado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2013), afirma que o Brasil passou por um significativo movimento de crescimento econômico, nesse período, apresentando taxas de crescimento econômico (medidos por variações do Produto Interno Bruto) superiores àquelas observadas entre os seus países-membros. O relatório também faz menção aos investimentos públicos e à capacidade de recuperação da economia brasileira em face da crise global de 2008, para o qual contribuíram o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), com significativos recursos investidos em infraestrutura, e o próprio Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), com o aporte de recursos na produção habitacional.

Portanto, os anos 2000, do ponto de vista econômico e, em boa medida, do ponto de vista dos indicadores socioeconômicos, foram anos de prosperidade, de redução de desigualdades entre as famílias (vide retração na concentração de renda) e de mudanças na estrutura social brasileira, como denotam as interpretações e debates em torno do que seria uma nova classe média brasileira, resultante do ingresso de milhões de famílias no mercado consumidor doméstico.<sup>3</sup>

---

(3) O Índice de Gini, uma das medidas da concentração de renda, pode ser consultado na plataforma do Atlas da Vulnerabilidade Social, no endereço [ivs.ipea.gov.br](http://ivs.ipea.gov.br).

Há que se observar, no entanto, que se os números, indicadores e índices do país apresentam, na média, performance e desempenho muito positivos, esses avanços não se dão necessariamente do mesmo modo nas diferentes porções do território. Utilizando as categorias da pesquisa Regiões de Influência de Cidades (REGIC), do IBGE (2008), percebe-se que centros locais, centros de zona, capitais regionais e regiões metropolitanas apresentam realidades muito distintas.

Neste capítulo e, particularmente, nesta seção, a análise irá focar nas dez mais importantes Regiões Metropolitanas (RMs) do país<sup>4</sup>, porque esses espaços que concentram 4% dos municípios brasileiros e uma parte muito pequena do território geográfico do país possuem um PIB superior a 1/3 do PIB brasileiro e acolhem cerca de 1/3 de sua população.

O foco nessas RMs não decorre apenas do fato de elas serem o centro dinâmico do território brasileiro. O foco se justifica, como será visto, pela forma como se deu, nesses espaços, nesse período, o descompasso relativo entre a economia e o urbano (e como ele tende a se agravar nos anos correntes, como resultado da crise econômica atual).

Nas páginas seguintes, as tabelas 1 e 2 trazem um conjunto de indicadores e índices, para os anos 2000 e 2010, que dão suporte à tese aqui defendida. Na Tabela 1, constam indicadores socioeconômicos e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), calculado por Ipea/Pnud Brasil/FJP (2015). Na Tabela 2, a seguir, são encontrados os índices e subíndices de vulnerabilidade social (incluindo o Índice de Vulnerabilidade Social – IVS), calculados pelo Ipea, abrangendo o índice sintético e seus componentes, construídos a partir de 16 indicadores, estruturados em três dimensões, a saber: infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho.

---

(4) A análise inclui as RMs criadas nos anos 1970 e a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE/DF), criada por Lei Complementar Federal após a CF 1988. As 10 RMs, portanto, são as seguintes: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo, além da própria RIDE/DF (que, a rigor, não constitui uma RM, mas que corresponde à região institucionalizada que envolve Brasília e os municípios do chamada “entorno”).

Tabela 1. Evolução do IDHM e de Indicadores Socioeconômicos do Atlas da Vulnerabilidade Social – Brasil e RMs Seleccionadas – 2000/2010

ESPACIALIDADE	ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER (ANOS)		% DE 18 A 20 ANOS COM ENSINO MÉDIO COMPLETO		RENDIMENTO DOMICILIAR PER CAPITA (R\$ AGO/10)		ÍNDICE DE GINI		IDHM	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
BRASIL	68,6	73,9	24,8	41,0	592,46	793,87	0,64	0,60	0,612	0,727
RM Belém	70,1	74,0	20,1	37,1	524,82	715,11	0,62	0,59	0,621	0,729
RM Belo Horizonte	72,0	75,9	31,9	47,5	782,97	1.079,91	0,61	0,59	0,682	0,774
RM Curitiba	72,6	76,2	36,4	49,4	901,38	1.183,32	0,60	0,55	0,698	0,783
RIDE/DF e Entorno	72,5	76,4	25,6	48,8	960,32	1.362,52	0,65	0,64	0,680	0,792
RM Fortaleza	69,6	73,9	23,4	42,5	496,32	688,72	0,65	0,61	0,622	0,732
RM Porto Alegre	73,6	76,3	33,8	42,3	896,72	1.143,12	0,58	0,56	0,685	0,762
RM Recife	69,3	73,8	23,1	42,2	560,66	780,36	0,65	0,64	0,627	0,734
RM Rio de Janeiro	71,5	75,3	30,7	43,5	900,81	1.130,75	0,61	0,60	0,686	0,771
RM Salvador	69,6	74,5	21,6	39,0	614,59	874,07	0,64	0,62	0,636	0,743
RM São Paulo	72,4	76,2	39,9	51,0	1.016,70	1.249,72	0,59	0,60	0,714	0,794

Fonte: Elaborado a partir de Atlas da Vulnerabilidade Social, Ipea (2015).

Tabela 2. Evolução do Índice de Vulnerabilidade Social e subíndices do IVS – Brasil e RMs Seleccionadas – 2000/2010

ESPAÇIALIDADE	IVS			IVS INFRAESTRUTURA URBANA			IVS CAPITAL HUMANO			IVS RENDA E TRABALHO		
	2000	2010	Δ% IVS	2000	2010	Δ% IVS	2000	2010	Δ% IVS	2000	2010	Δ% IVS
BRASIL	0,446	0,326	-26,9	0,351	0,295	-16,0	0,503	0,362	-28,0	0,485	0,320	-34,0
RM Belém	0,456	0,351	-23,0	0,437	0,380	-13,0	0,461	0,340	-26,2	0,470	0,333	-29,1
RM Belo Horizonte	0,418	0,303	-27,5	0,451	0,412	-8,6	0,398	0,272	-31,7	0,405	0,224	-44,7
RM Curitiba	0,389	0,285	-26,7	0,419	0,405	-3,3	0,402	0,266	-33,8	0,345	0,184	-46,7
RIIDE/DF e Entorno	0,438	0,322	-26,5	0,486	0,425	-12,6	0,441	0,305	-30,8	0,387	0,236	-39,0
RM Fortaleza	0,480	0,346	-27,9	0,431	0,348	-19,3	0,508	0,369	-27,4	0,501	0,322	-35,7
RM Porto Alegre	0,355	0,270	-23,9	0,333	0,322	-3,3	0,402	0,297	-26,1	0,331	0,190	-42,6
RM Recife	0,515	0,392	-23,9	0,533	0,442	-17,1	0,504	0,349	-30,8	0,507	0,385	-24,1
RM Rio de Janeiro	0,410	0,319	-22,2	0,453	0,428	-5,5	0,393	0,287	-27,0	0,383	0,243	-36,6
RM Salvador	0,477	0,369	-22,6	0,480	0,437	-9,0	0,477	0,323	-32,3	0,473	0,348	-26,4
RM São Paulo	0,386	0,299	-22,5	0,413	0,407	-1,5	0,368	0,264	-28,3	0,377	0,226	-40,1

Fonte: Elaborado a partir de Atlas da Vulnerabilidade Social, Ipea (2015).

Os dados da Tabela 1 apresentam indicadores socioeconômicos e o IDHM. Pode-se observar que os números para as RMs são superiores à média nacional. Ou seja, eles retratam, salvo exceções pontuais, situações que contribuem para melhorar a média do país. A RM de Belém, única RM da Região Norte, constitui a única exceção entre todas as RMs apresentadas. Ainda assim, ao se olhar para o IDHM – índice sintético que expressa a performance de sete indicadores socioeconômicos estratégicos –, em todas as RMs o índice supera o índice nacional.

Ratificando os apontamentos feitos pelo documento da OCDE, a Tabela 1 apresenta um quadro de avanços socioeconômicos importantes, combinados com redução na concentração de renda, conforme informam os números relativos ao Índice de Gini, no qual se nota que apenas dois espaços metropolitanos apresentam concentração de renda superior à média nacional (RM do Recife e RIDE/DF) e apenas uma RM assistiu ao aumento da concentração de renda: a RM de São Paulo.

Os dados da Tabela 2 aprofundam a análise dos dados da Tabela 1 e privilegiam a questão social, explorando 16 indicadores estruturados em três dimensões de vulnerabilidade, como já foi dito anteriormente. A análise do que se passa em algumas dessas dimensões corrobora a leitura feita dos dados da Tabela 1. A análise da performance e do desempenho dos indicadores que compõem a dimensão infraestrutura urbana, contudo, marcha em outra direção e revela aquilo que pode ser um dos combustíveis das manifestações de 2013: a permanência, num contexto de expansão econômica, do déficit da infraestrutura urbana nos espaços metropolitanos do país.

Uma análise comparativa entre IDHM e IVS revela, no geral, muitas similitudes. Os índices apresentam elevada correlação e seus indicadores e subíndices caminham na mesma direção. São inegáveis os avanços observados no período, os quais se expressam num avanço de 18,8% do IDHM brasileiro e numa retração de 26,9% do IVS.

Ao navegar na plataforma do Atlas da Vulnerabilidade Social, contudo, se verá que o perfil dos rankings dos dois índices traz algumas diferenças importantes, com destaque para a acentuada queda na posição relativa (entre o IDHM e o IVS) dos principais centros urbanos brasileiros: no IDHM, Brasília, Curitiba, Belo Horizonte, São Paulo, Porto Alegre e Rio de Janeiro ocupam, respectivamente, as posições 9, 10, 20, 30, 33, e 46, entre os 5.565 municípios da malha municipal de 2010.

Ao olhar a posição desses municípios no IVS, eles serão encontrados, no ranking, a partir da posição 1.409 (Curitiba, melhor ranqueado entre esses 6 municípios-pólo de regiões metropolitanas), seguido de Porto Alegre (1.435), Belo Horizonte (1.929), Rio de Janeiro (2.152), São Paulo (2.174) e Brasília (2.210).

Essa intensa mudança de posição no ranking revela que, de fato, as condições sociais nos núcleos urbanos mais importantes e, por extensão, em suas RMs, apresenta problemas, distorções. Essas distorções fazem com que a queda da vulnerabilidade social nesses municípios e nas principais RMs do país se dê, em média, de forma mais lenta do que no restante do país. Apenas as RMs de Belo Horizonte e Fortaleza mostram uma queda do IVS superior à média nacional.

Analisando o que se passa em cada uma das três dimensões do IVS, percebe-se claramente a raiz dessas distorções: a ausência de infraestrutura urbana adequada.

Na dimensão renda e emprego, no período intercensitário, apenas nas RMs de Belém, Recife e Salvador, a retração do IVS mostrou-se inferior àquela observada para o restante do país. Em 2010, apenas as RMs de Belém, Salvador, Fortaleza e Belém (ou seja, apenas as RMs das regiões Norte e Nordeste) apresentam o IVS Renda e Trabalho superior ao índice nacional – revelando, na verdade, uma perspectiva regional das desigualdades socioespaciais do país.

Na dimensão capital humano, para o período analisado, apenas as RMs de Belém, Porto Alegre, Fortaleza e Rio de Janeiro apresentam uma queda da vulnerabilidade social inferior à observada para o país, mas dentre os dez espaços metropolitanos analisados, somente a RM de Fortaleza possui índice pior que o nacional.

A análise dessas duas dimensões (renda e trabalho e capital humano) se mostra muito correlata àquela já feita para os dados associados ao IDHM. O melhor desempenho de municípios de maior nível hierárquico na rede de cidades do país e das próprias RMs encontra-se, tal qual o IDHM, correlacionada com a concentração de infraestrutura social e de oportunidades econômicas nesses espaços dinâmicos do país.

Já no que diz respeito à dimensão infraestrutura urbana, a situação é sensivelmente distinta: apenas as RMs de Fortaleza e Recife apresentaram, no período, uma retração da vulnerabilidade social, nessa dimensão, acima daquela observada para o conjunto do país. Mais que isso, em todas as RMs os índices dessa dimensão são superiores do que o IVS Infraestrutura Urbana do país, denotando o gargalo que a infraestrutura urbana representa para esses espaços e o peso que esse gargalo traz para o cotidiano das pessoas que moram nas RMs, notadamente em sua periferia e nas Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs) menos favorecidas.<sup>5</sup>

Considerando o quadro bastante positivo trazido pelos dados das demais dimensões e para o conjunto de indicadores associados ao IDHM, é surpreendente

---

(5) UDHs são agregações de setores censitários mais homogêneas que as áreas de ponderação. Os dados para as UDHs, constantes na plataforma do AVS, foram rodadas no IBGE e obedeceram às normas técnico-metodológicas exigidas pelo Instituto.

o que revelam os dados da infraestrutura urbana nos municípios e, em particular, nas UDHs das RMs: em 23,9% das UDHs, o IVS Infraestrutura Urbana aumenta entre 2000 e 2010. Ou seja, em quase  $\frac{1}{4}$  das 9.949 UDHs que apresentam dados comparáveis entre 2000 e 2010, o índice piora, o que é particularmente preocupante, pois apenas os dois indicadores de saneamento podem ser comparados numa perspectiva temporal, já que os dados de mobilidade urbana limitam-se a 2010 (pois não constavam do questionário da amostra do Censo Demográfico de 2000).

Ao se analisar as UDHs que apresentaram piora da vulnerabilidade social associada à infraestrutura urbana, encontra-se algumas UDHs densamente ocupadas ou reconhecidas como assentamentos tradicionalmente ocupados por famílias menos favorecidas. Ou seja, a piora da situação pode ser observada em UDHs/comunidades demograficamente relevantes e o percentual de ampliação do IVS Infraestrutura Urbana, ainda que circunscrito à questão do saneamento básico, mostra-se em alguns casos, expressivo. Como exemplo, podem ser citadas as UDHs Barão Homem de Melo 1ª Seção, na RM Belo Horizonte (aumento de 15,9% no índice); Vila Centenário, na RM Rio de Janeiro (17,4%); Comunidade Sacambú, na RM Manaus (28,2%); Mosqueiro: Mangueiras/Maracajá, na RM Belém (30,6%); Água Fria de Goiás, na RIDE/DF (31,8%); Jacaúna, na RM Fortaleza (38,5%); e Alto da Bela Vista/Pau D'Arco, na RM Salvador (impressionantes 60% de aumento do IVS Infraestrutura Urbana).

Os números trazem um registro dramático da situação da infraestrutura urbano-metropolitana do país, descrevendo um quadro que poderia ser ainda pior, se os dados de mobilidade urbana estivessem disponíveis para 2000. Os índices quantificam, de forma imperfeita, a vida cotidiana nas metrópoles e deixam a pergunta: como efetivar o direito à cidade quando os suportes da vida cotidiana inexistem ou são tão excludentes?

## AS JORNADAS DE JUNHO DE 2013: É O URBANO, ESTÚPIDO!?

Uma publicação leve, tanto quanto o tema permitia, e sem pretensões acadêmicas de maior monta, ainda do ano de 2013, ofereceu um conjunto de depoimentos, relatos e análises ligadas às Jornadas de Junho de 2013 (MARICATO, 2013).<sup>6</sup>

(6) Trata-se do livro “Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil”, numa publicação conjunta da Boitempo e da Carta Maior. Reunindo ensaios curtos, por vezes impressionistas, a publicação traz um relato assinado pelo Movimento Passe Livre (MPL) – São Paulo, e traz, na sequência, textos de Ermínia Maricato, David Harvey, Carlos Vainer, Mike Davis e Slavoj Žižek, entre outros.

O título desta seção toma emprestado o título do texto de Ermínia Maricato (*É a questão urbana, estúpido!*) que, por sua vez, também faz um jogo de palavras com a já famosa frase de James Carville, estrategista da campanha de Bill Clinton à presidência dos EUA, em 1992 (*É a economia, estúpido!*). O propósito dessa seção é resgatar o relato daqueles eventos, catalizadores de diversos processos e de vozes não necessariamente uníssonas, e que demarcam uma guinada no comportamento da opinião pública.

O tema não é novo. Como nos lembra o próprio texto do Movimento Passe Livre – São Paulo: “[c]omo um fantasma que ronda as cidades deixando marcas vivas no espaço e na memória, as revoltas populares em torno do transporte coletivo assaltam a história das metrópoles brasileiras desde sua formação” (MPL-SP, 2013, p.13).

De fato, a lógica que permeia a gestão do transporte coletivo e os interesses hegemônicos que nutrem e sustentam essa lógica batem de frente com a efetivação dos direitos das pessoas que querem circular e se apropriar do espaço urbano.

O texto do MPL-SP mostra isso claramente e apresenta uma mudança na percepção do movimento acerca do que deve estar em disputa: se, inicialmente, a reivindicação girava em torno do passe livre estudantil, com o passar do tempo, a partir da fundação do MPL, em 2005, a percepção se ampliou para pensar a luta pelo transporte, com a pauta da tarifa zero, entendendo que “a luta por transporte tem a dimensão da cidade e não desta ou daquela categoria” (MPL-SP, 2013, p.16).

Na cronologia das Jornadas de Junho, o MPL-SP identifica a origem desse perfil de movimento não centralizado e apartidário na Revolta do Buzu, ocorrida em Salvador, em 2003. Ainda antes da fundação do MPL, tem destaque a Revolta da Catraca, ocorrida em Florianópolis.

Já sob o abrigo do MPL, fundado em Porto Alegre, durante o V Fórum Social Mundial, registram-se, até se chegar a 2013, ações e eventos, em geral bem sucedidos, em São Paulo, Vitória, Distrito Federal, Teresina e Porto Alegre.

As características inovadoras, a mobilização através das redes sociais, a atenção no distanciamento em relação aos partidos políticos e a ausência de uma liderança centralizada ou de uma estrutura hierárquica são a tônica do MPL e, em boa medida, refletiram-se nas manifestações de junho/2013. Elas constituem uma novidade no cenário sociopolítico brasileiro e não se distanciam de outros movimentos que vêm ocorrendo mundo afora.

No Brasil, vale a pena sublinhar a centralidade da questão do transporte coletivo na agenda das manifestações. O protagonismo do MPL evidencia essa centralidade e as lutas não se circunscreveram aos grandes centros urbanos e às suas regiões metropolitanas.

Mas uma vez nas ruas, as manifestações ganharam uma dimensão não programada e viraram palco de discursos de conteúdo variado, de reivindicações que não se limitaram à questão do transporte coletivo e que sofreram tentativas sucessivas de partidarização – em geral rechaçadas pela população. A agenda do MPL pode ter sido o que Vainer (2013, p.36) aludiu como a “fagulha” que poderia “incendiar uma pradaria”. E a pradaria, no caso, diz respeito à agenda dos direitos sociais.

Nesse sentido, o que interessa a essa reflexão são justamente as possibilidades de aprofundar a discussão em torno do direito à cidade abertas pelas Jornadas de Junho.

A melhoria das condições socioeconômicas produzidas ao longo dos anos 2000 não foi suficiente para conter a energia catártica que seria liberada por aquelas manifestações. Se o quadro de prosperidade anteriormente apresentado é verdadeiro, não deixa de ser curioso o impulso de luta e protesto que eclodiu com as manifestações que, rapidamente, incorporaram a crítica à economia dos megaventos e aos impactos socioespaciais gerados pela sua lógica de intervenções na cidade.

É como se a luta pelo transporte coletivo tivesse sido o gatilho que deu vazão à energia contestatória que, rapidamente, incorporou uma extensa agenda de direitos que pode se traduzir, sem muito esforço, na ideia-força do direito à cidade.

Zizek (2013, p. 103) associa as lutas e a onda de manifestações a um desconforto mais amplo em relação ao sistema, sem que haja um “único objetivo ‘real’ perseguido pelos manifestantes, algo capaz de, uma vez concretizado, reduzir a sensação geral de mal-estar” .

O autor, analisando os casos da Grécia e da Turquia, identifica ali elementos comuns que aproximam os dois países (a despeito de suas profundas diferenças): uma agenda privatista, um encolhimento do Estado de Bem-Estar Social e a ascensão política de lideranças conservadoras e autoritárias.

No Brasil, curiosamente, o contexto era outro e os indicadores mostram, ao contrário, um maior protagonismo do Estado, a gradual estruturação do Estado de Bem-Estar Social, com foco nos segmentos sociais mais vulneráveis, a valorização dos espaços públicos e a perspectiva de consolidação de lideranças populares no poder.

Diz a piada que o Brasil não é para iniciantes. De toda forma, como bem salienta Maricato (2013, p. 19): “[q]uem acompanha de perto a realidade das cidades brasileiras não estranhou as manifestações que impactaram o país” .

Nesse sentido, os dados e índices apresentados na seção anterior corroboram esta percepção e não permitem estranhamentos em relação às manifestações

naquele momento inicial, ainda que o restante da história, incluindo a politização dos movimentos em torno da agenda midiática da corrupção e suas consequências no processo de afastamento da presidente Dilma Rousseff contenha outros ingredientes...

No entanto, apesar do discurso do próprio MPL-SP e das interpretações e análises um tanto quanto entusiasmadas ou otimistas de vários autores, sobretudo naquele momento inicial, ainda que se possa adensar a agenda das manifestações, identificando nela elementos associados ao direito à cidade e sua efetivação, não parece que no caldo de cultura das manifestações predomine a percepção (entre a massa dos manifestantes) de um diagnóstico que (1) aponte para a fragmentação das políticas públicas (ou seja, para a forma como elas não tratam o espaço social urbano como uma totalidade) e que (2) perceba a importância da dimensão político-institucional para se intervir de forma eficaz nas políticas públicas, sobretudo no espaço metropolitano.

A próxima seção, nesse sentido, buscará justamente dar conta do que se chama aqui de impasse metropolitano.

## O IMPASSE METROPOLITANO

Nas seções anteriores, pode-se observar como a indisponibilidade e a deficiência da oferta de infraestrutura urbana nas regiões metropolitanas (RMs) impacta as condições de vida da população que vive, trabalha e/ou estuda nesses espaços dinâmicos. Viu-se também como que novos movimentos sociais urbanos vêm ocupando as ruas das principais cidades brasileiras, a princípio na luta pelo transporte coletivo, mas numa perspectiva ampliada que busca a efetivação do direito à cidade, o direito de ir e vir e de usufruir da vida urbana e de suas possibilidades.

Nesta seção, considerando o foco que esta reflexão confere à escala metropolitana, o objetivo é apresentar e analisar as condições de gestão da metrópole no Brasil contemporâneo. Por que analisar a gestão metropolitana? A resposta mais direta a essa questão, neste capítulo, tem a ver com as condições normativas e institucionais para se efetivar o direito à cidade.

Nesse sentido, o ponto de partida dessa reflexão tem a ver com a efetivação do direito à cidade. Tal efetivação, segundo o entendimento aqui apresentado, passa necessariamente, ainda que não exclusivamente, pela ação estatal. E quem é responsável pelo desenho, implementação, monitoramento e avaliação das polí-

ticas públicas, em especial, pela gestão das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) nos espaços metropolitanos? Esta pergunta resume o que chamamos aqui de impasse metropolitano.

Em outras contribuições (COSTA; MATTEO; BALBIM, 2010; COSTA TSUKUMO, 2013) podem ser encontradas análises mais detalhadas do histórico político-institucional das RMs no país. Para os fins desta seção, o Quadro 1, a seguir, apresenta uma proposta de periodização adaptada de Klink (2013), em que os quatro períodos, incluindo o atual, pós-vigência do Estatuto da Metrópole (EM), têm como marcos temporais (1) a Lei Complementar Federal nº 14/1973, que cria as oito primeiras RMs do país; (2) a Constituição Federal (CF) de 1988; (3) a instituição do Estatuto da Cidade (EC), em 2001; e (4) a instituição do próprio EM.

O Quadro traz uma leitura esquemática desta experiência institucional que já dura mais de 40 anos e cujo balanço, no geral, pouco auspicioso, foi desenvolvido em outro lugar (COSTA; TSUKUMO, 2013).

Quadro 1. Quadro histórico da questão metropolitana no Brasil

PERÍODO E REGIME DE DESENVOLVIMENTO	MARCOS NORMATIVOS/ INSTITUCIONAIS	CARACTERÍSTICAS DA GOVERNANÇA E PLANEJAMENTO
1° PERÍODO (1970-1988) Desenvolvimentismo (etapa <i>tecnoburocrática centralista</i> ).	Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973 institucionalizou as primeiras regiões metropolitanas no Brasil	Planejamento centralizado e tecnocrata. Macrofinanciamentos setoriais para áreas temáticas (habitação, saneamento básico, mobilidade e transporte) orientados por organismos federais como o Banco Nacional de Habitação. Governos estaduais enquadrados neste modelo.
2° PERÍODO (1988-2001) Reestruturação produtiva (etapa <i>neolocalista competitiva</i> ).	Capítulo para Política urbana na CF/1988 e aprovação do Estatuto da Cidade 2001;	Descentralização de responsabilidade e recursos tributários da União para os municípios; ascensão de agentes locais na disputa política. Planejamento e gestão territorial baseada nos princípios da competitividade (guerras fiscais) e estado como instituidor das áreas metropolitanas. Deficiência no arcabouço institucional norteador da questão metropolitana.
3° PERÍODO (2001 A 2015) “Novo” (social) desenvolvimentismo.	Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 – Lei dos Consórcios Públicos. Acórdão do Supremo Tribunal Federal relativo à ADIN nº 1.842.	Inovação no quadro federativo: governança colaborativa voluntária entre os diversos entes federados e fortalecimento jurídico e contratual em relação aos consórcios de direito privado. Tentativa de retomada do protagonismo da escala metropolitana. Grandes projetos urbanos por parcerias público-privadas; investimentos do PAC, PMCMV e grandes investimentos esportivos.
4° PERÍODO (2015 A ?) Crise e instabilidade: indefinições e incertezas em meio à premência da agenda metropolitana no contexto de ajuste ou ruptura com o desenvolvimentismo em face da crise política e econômica.	Estatuto da Metrópole	EM estabelece novo quadro normativo para as RMs e abre possibilidades de inovações institucionais, num contexto de instabilidade política e econômica e de indefinições acerca da capacidade estatal de financiar o desenvolvimento urbano. PPPs se fortalecem?

Fonte: adaptado de Klink (2013).

No tocante a este capítulo, vale a pena enfatizar o período de vigência da CF 1988, quando a gestão metropolitana se estadualiza e a União sai da linha de frente, mantendo-se, cada vez mais, ao longo do tempo, como o principal agente de promoção do desenvolvimento urbano-metropolitano, disponibilizando recursos para investimentos em infraestrutura no país, mas sem a orientação estratégica e programática de algo como fora o II Plano Nacional de Desenvolvimento.

A estadualização da gestão metropolitana se dá no momento de fortalecimento do ente municipal (reconhecido como ente federado no arranjo federativo brasileiro). A descentralização, traduzida muitas vezes como mera municipalização, e a ampliação da participação social na construção das políticas públicas foi a tônica do período pós-CF 1988, expressando uma reação ao centralismo tecnocrático do período militar, com o qual as RMs da década de 1970 eram identificadas.

A estadualização da gestão metropolitana encontrou Unidades da Federação mais frágeis, imersas numa crise fiscal que desde então não foi completamente superada (e que se agrava com o enfraquecimento da base tributária do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e nos períodos de crise econômica e retração da arrecadação) e sem condições de financiar o desenvolvimento metropolitano.

Ao mesmo tempo, encontrou municípios fortalecidos, ao menos no campo normativo, com seu papel valorizado na nova CF e com reconhecida autonomia para lidar com a gestão de seus territórios e das questões de interesse local.

Estadualização da questão metropolitana, estados enfraquecidos e municípios fortalecidos produziram uma rápida fragilização da gestão metropolitana e conformaram um quadro jurídico-institucional confuso, submetido aos princípios, diretrizes e sistemáticas propostas pelas legislações estaduais de 26 Unidades da Federação. Sem uma orientação federal objetiva, sem normas nacionais para o tema, a questão metropolitana fragmentou-se em legislações estaduais que, em sua grande maioria, mostraram-se incompletas, limitadas e inócuas (COSTA; MATTEO; BALBIM, 2010).

Estabeleceu-se um quadro caótico, fragmentado, que acabou alimentando um vigoroso processo de metropolização institucional que gerou as atuais cerca de 70 RMs do país.

Ao longo dos anos 2000, com a retomada do crescimento econômico, o quadro de conflitos federativos herdado da CF 1988 mostrou seus efeitos mais perversos. A dinamização do mercado imobiliário e da cidade como negócio, de um lado, e dos investimentos, notadamente públicos, em habitação e infraestrutura urbana, do outro, num contexto em que a gestão do solo encontra-se fragmentada nas unidades políticas municipais, encontraram campo relativamente livre para

agir, limitando-se a regulação e o planejamento territorial à esfera local, uma vez que a gestão e a governança metropolitanas não se estruturam.

À exceção das RMs de São Paulo e de Belo Horizonte, e em menor grau, das RMs de Porto Alegre, Recife e Curitiba, o *laissez faire* na escala metropolitana passou a ser a regra. O planejamento e a gestão se dão no plano dos municípios e, tirando as poucas exceções observadas nas análises de balanço dos 40 anos de RMs no país (COSTA; TSUKUMO, 2013), a gestão metropolitana é incipiente, pouco institucionalizada, não conta com recursos orçamentários e possui uma gestão, quando muito, formal, sem participação social e sem densidade de articulações institucionais. Na prática, a governança metropolitana não existe. Há o predomínio de interesses corporativos que se “beneficiam” (no curto prazo) da fragmentação do poder político e administrativo na escala metropolitana e dos conflitos federativos que se estabelecem, seja no plano vertical, seja no plano horizontal.

Na contramão do que seria a princípio esperado, é nesse período de fragilização da gestão metropolitana que se dá o processo de metropolização institucional. Em boa medida motivado pela expectativa de receber recursos federais para investimentos em infraestrutura urbana, dezenas de RMs foram criadas no país. Criadas, instituídas, mas vazias institucionalmente: raramente as leis complementares estaduais definem quais são as FPICs, não são estabelecidos os desenhos institucionais para a gestão metropolitana e não há aporte de recursos, planejamento e programação orçamentária associada à criação dessas RMs.

Muito se pergunta sobre os efeitos práticos do processo de metropolização institucional. Porque os estados criaram tantas RMs? Serão essas RMs capazes de impulsionar o desenvolvimento local/regional?

Esses questionamentos e o reconhecimento da existência de um processo de metropolização institucional suscitaram a retomada do debate em torno da questão metropolitana e estiveram presentes nas discussões em torno do EM. Há muitas hipóteses em torno dessas questões, tais como a questão da mudança de categoria das chamadas telefônicas intermunicipais nas RMs (que passavam a ser cobradas como chamada local) e mesmo relações disso com normas do direito do trabalho. Aparentemente, contudo, a questão motivadora da criação de novas RMs tem a ver com a elevação do status institucional do município-pólo (motivação simbólica e política) e com a expectativa de ter acesso a recursos federais.

Os recursos federais, contudo, ainda que não haja registros disso em nenhuma política oficial, foram e são canalizados, de fato, para as principais metrópoles do país e não levaram em conta a informação sobre a institucionalização de RMs, ainda que a formulação de algumas políticas setoriais possa ter emitido um sinal contrário.

Mas essa questão, para o que se está discutindo aqui, é menos relevante. Mais importante é atentar para o fato de que o crescimento econômico e a ampliação dos investimentos em infraestrutura que marcaram os anos 2000 (e se estenderam até 2014) impactaram as metrópoles brasileiras, num momento em que o planejamento e a gestão metropolitanos mostravam-se (e ainda se mostram) fragilizados.

O que autores como Cardoso, Aragão e Araújo (2011) caracterizam como sendo um fenômeno de periferização, pode ser interpretado como um efeito (indesejado, mas não inesperado) da estratégia adotada pelas políticas públicas, em especial pelo Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). A oferta habitacional ocorre, em boa medida, na periferia metropolitana. Soma-se a isso o fato de que o crescimento urbano se dá também na franja das metrópoles, fazendo piorar indicadores, em especial, aqueles de infraestrutura urbana, como foi visto na segunda seção deste capítulo:

Fenômeno decorrente do fato da oferta da terra urbanizada ser relativamente limitada na maioria dos municípios com maior centralidade e, na ausência de políticas de controle da especulação e cumprimento da função social da propriedade, a tendência é que o preço da terra aumente na proporção em que cresce a demanda. Seja pelo preço da terra aumente na ausência de políticas de controle da especulação e cumprimento da função social da propriedade, a tendência é que o preço da terra aumente na proporção em que cresce a demanda. Seja pelo preço ou tamanho dos terrenos disponíveis, o setor empresarial irá inevitavelmente, privilegiar as periferias para a localização dos seus empreendimentos (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011, p. 7).

O fenômeno da periferização se dá, justamente, no quadro de fragilização da gestão metropolitana e, em grande medida, provocou (e tem provocado) tensões sobre a já deficitária infraestrutura urbana das principais metrópoles do país.

É em meio a esse quadro confuso, fragmentado e cheio de incertezas que se deu a aprovação, em janeiro/2015, do EM, norma federal que trata da questão metropolitana no país.

O EM encontra-se ainda em processo de implementação. Ele pode vir a colocar alguma ordem no campo institucional metropolitano, mas não fará isso por si, porque a norma não é suficiente para dirimir as dúvidas, incertezas e conflitos que se acumularam ao longo das últimas décadas, desde a CF 1988.

O EM tem o mérito de colocar a questão metropolitana na agenda político-institucional, mas a implementação da norma é que irá qualificá-la. As interpretações, entendimentos e práticas derivadas da norma ainda precisam ser construídas.

Numa análise voltada para o EC, Ribeiro (2003, p. 14) elenca o que seria o cerne do novo padrão de política urbana almejado pelo movimento da reforma urbana:

- a) Instituição da gestão democrática da cidade;
- b) Fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano; e
- c) Inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça as necessidades coletivas de consumo das camadas populares.

Considerando o quadro de impasse metropolitano apresentado nesta seção, a questão que se coloca é a seguinte: sendo o Brasil um país de onde a metropolização encontra-se consolidada e onde há desafios não triviais para a promoção do desenvolvimento urbano-metropolitano, como incorporar e efetivar essa agenda de reforma urbana na escala metropolitana, no âmbito de nosso arranjo federativo e de nosso ainda incerto quadro jurídico-administrativo da gestão metropolitana?

Refletindo sobre as Jornadas de Junho de 2013 e as manifestações sociais em torno da agenda do direito à cidade, fica também a pergunta: em que medida a sociedade valoriza os debates e participa, efetivamente, de agendas voltadas para a questão metropolitana? Reflexões em torno dessas questões encontram-se na próxima seção deste capítulo.

## O DIREITO À CIDADE METROPOLITANA E UMA CIDADANIA A SER CONSTRUÍDA

137

A questão metropolitana foi, por assim dizer, extirpada do Estatuto da Cidade (EC). Naquele momento, o processo de metropolização institucional ainda não estava em curso e o quadro econômico ainda pouco auspicioso não pressionava a economia urbana, em geral, e o mercado imobiliário, em particular.

Normas federais em torno do urbano teriam sido bem-vindas, especialmente se associadas com a agenda do direito à cidade que permeou o EC. Os instrumentos de política urbana poderiam ter se traduzido em instrumentos de política metropolitana. Certamente, os problemas não estariam resolvidos, como não estão no plano municipal, mas isso poderia ter representado um avanço e muito do que ocorreu nesses últimos 15 anos poderia ter sido evitado.

A instituição do Estatuto da Metrópole (EM) recoloca, alguns anos depois, esse debate na agenda política. O EM, como já foi dito na seção anterior, não tem poderes mágicos, não é autoaplicável. Ele coloca uma agenda normativa com orientações que serão validadas e construídas no processo de implementação.

Nesse quadro, a questão se recoloca: como incorporar a agenda do direito à cidade na escala metropolitana?

Não há resposta fácil para essa questão, mas o que se pretende defender, neste texto, é que o entendimento da centralidade da questão metropolitana no Brasil e a compreensão da dimensão normativa e político-institucional da gestão metropolitana são fundamentais para que aquela incorporação se efetive.

O espaço metropolitano é uma totalidade e as metrópoles constituem a “expressão de um processo de formação socioespacial particularmente dinâmico e central para o capitalismo” (COSTA, 2013). As intervenções nesse espaço produzem efeitos nessa totalidade, os quais não se limitam aos lugares onde se dão as intervenções, e produzem rebatimentos que marcarão este território. Alvo privilegiado de intervenções e projetos societais em disputa, as metrópoles não podem ser um espaço de gestão esvaziada. Nesse sentido, o antídoto para uma gestão metropolitana inócua e funcional para os interesses corporativos (de curto prazo) que preferem lidar com poderes fragmentados é a valorização do metropolitano e sua incorporação à agenda do direito à cidade.

Não há cidade metropolitana no direito brasileiro. A cidade metropolitana está politicamente fragmentada. O cidadão metropolitano existe na vida cotidiana, na prática. Ele dorme e acorda em um município, atravessa outro para chegar ao trabalho, que fica num terceiro município, vai estudar à noite num quarto município para, depois de um dia extenuante e de demoradas comutações, atravessar, talvez, mais alguns municípios para chegar em casa. O espaço do cidadão é a metrópole.

No entanto, a gestão desse espaço está fragmentada e esse espaço não constitui um ente político. A quem se deve direcionar as reivindicações pelo transporte coletivo, pela disponibilização do saneamento básico, pela educação, pela saúde, pelos direitos sociais, pelo direito à cidade?

Obviamente, é o município, valorizado pela Constituição Federal de 1988, que recebe essas demandas. No entanto, a totalidade da metrópole não resulta da soma de suas partes, vale dizer, a metrópole não pode ter sua gestão partilhada entre as unidades territoriais que a compõem. A gestão do todo não pode ser a gestão da soma de suas partes. Uma percepção da metrópole como uma totalidade, onde intervenções em uma de suas porções geram efeitos em porções que estão em outros lugares (em outros municípios), deve prevalecer e deve fazer parte da agenda política e da agenda dos movimentos sociais.

Recuperando uma reflexão feita por Firkowski (2013), deve-se buscar superar o descasamento entre o fenômeno metropolitano, como processo socioespacial, e o fenômeno institucional. A cidade real, nesse caso, é a metrópole, uma totalidade. A ela deve corresponder uma gestão integrada e integradora das políticas setoriais e que efetive o direito à cidade na sua totalidade, não em porções privilegiadas do seu território.

A Nova Agenda Urbana, a ser acordada entre os países, na Conferência Habitat III, destaca a importância das metrópoles no mundo contemporâneo. Uma recente publicação de Harvey (2016) reforça essa compreensão e alerta para os projetos em torno de megacidades e metrópoles. O ponto que se sublinha nesta contribuição é que essa centralidade, em diálogo com a compreensão da importância da gestão metropolitana, deve fazer parte da agenda dos movimentos sociais, condição necessária para o fortalecimento dessa agenda na esfera pública.

Não eram apenas os R\$ 0,20. Era mais. Ainda é. A agenda do direito à cidade é permanente e dinâmica, exige monitoramento, avaliação constantes: deve-se buscar formas de efetivá-la. A leitura que o Movimento Passe Livre – São Paulo faz das Jornadas de Junho de 2013 é rica e inspiradora: não se trata apenas de buscar garantir direitos e melhores condições para determinadas categorias da sociedade, deve-se olhar o todo. Mas há que se entender que o direito à cidade, nas metrópoles, passa pela construção de uma agenda metropolitana que se alimente e que incorpore o direito à cidade nessa escala. O todo, no caso, é a metrópole. É essa cidade ainda inexistente juridicamente, mas que existe na vida cotidiana.

Efetiva-se o direito à cidade, garantindo direitos materiais e difusos, por meio de políticas públicas. No espaço metropolitano, essas políticas devem estar integradas, não fragmentadas. Há que haver articulação, coordenação e integração das políticas setoriais e das políticas que produzem rebatimentos na metrópole. Agentes econômicos, políticos e públicos devem promover a cooperação. O quadro jurídico-normativo deve favorecer a criação de um ambiente de cooperação.

A implementação do EM traz uma oportunidade para a construção desse quadro, para o engajamento de atores sociais e agentes políticos e econômicos numa agenda de longo prazo, que não se satisfaça com os ganhos particulares do curto prazo que, na realidade, representam prejuízos sociais no longo prazo.

A elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs), o macrozoneamento e a utilização de instrumentos de desenvolvimento urbano na escala metropolitana, trazidos pelo EM, não devem reproduzir algumas das experiências ruins observadas nos casos dos Planos Diretores (SANTOS JR; MONTADON, 2011). Tais instrumentos constituem oportunidades para se construir uma institucionalidade metropolitana que favoreça a própria participação social na gestão metropolitana. Para isso, é fundamental que a ponte entre o real e o político-administrativo, na escala metropolitana, deva ser feita.

A sensibilização dos movimentos sociais, que por vezes apresentam pautas setoriais e fragmentadas, e sua incorporação ao debate metropolitano é fundamental para que essa conexão se estabeleça. O espaço concebido e o espaço vivido têm que se conectar. A desconexão, fragmentação e fragilização jogam contra a agenda do direito à cidade. É necessário perceber isso, caso contrário, interesses particulares prevalecerão.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Souza. Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, XVI 2011, Rio de Janeiro. **Quem Planeja o Território? Atores, arenas e estratégias**. Rio de Janeiro: Anpur, 2011. p. 1 - 21.

COSTA, Marco A. A questão metropolitana no Brasil: de uma pergunta “inocente” a um par de hipóteses e provocações. In: GODINHO, Floriano J.; WERNER, Cláudia M.L.; RIBEIRO, Patrícia T. (Org.). **Políticas públicas: interações e urbanidades**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 254-278.

COSTA, Marco A. **Da razão instrumental à razão comunicativa**: o percurso do planejamento na modernidade e as abordagens pós-positivistas. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, v. 22, p. 89-113, ago/dez. 2008.

COSTA, Marco A.; MATTEO, Miguel; BALBIM, Renato N. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2010.v.2, p. 641-682.

COSTA, Marco A.; TSUKUMO, Isadora T. L. (Orgs.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.

FIRKOWSKI, Olga L. C. F. Estudo das metrópoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio. In: FURTADO, Bernardo A.; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla C.B. de (orgs.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013. p. 21-52.

HARVEY, David. **The ways of the world**. New York: Oxford University Press, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de influência das cidades** 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Atlas da Vulnerabilidade Social**, 2015. Disponível em: [ivs.ipea.gov.br](http://ivs.ipea.gov.br).

KLINK, Jeroen. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalamento do Estado Social-Desenvolvimentista em espaços metropolitanos. In: FURTADO, Bernardo A.; KRAUSE, Cleandro;

FRANÇA, Karla C.B. de (orgs.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013. p. 83-113.

LEFEBVRE, Henri. **The production of space**. 23. ed. Oxford: Blackwell Publishing, 2005.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! In: MARICATO, Ermínia et. Al (org.). **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013, p. 19-26.

MOVIMENTO PASSE LIVRE – SÃO PAULO. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: MARICATO, Ermínia et. al (org.). **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013, p 13-18.

OCDE, **Relatório Territorial da OCDE: Brasil 2013**, OCDE Publishing.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). **Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 103-118.

SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos; MONTADON, Daniel T. **Os Planos Diretores Municipais Pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

VAINER, Carlos. Quando a cidade vai às ruas. In: MARICATO, Ermínia et. al. **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013, p. 35-40

ZIZEK, Slavoj. Problemas no paraíso. In: MARICATO, Ermínia et. al. **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013, p. 101-108

# MONITORAMENTO E *ADVOCACY* DE POLÍTICAS URBANAS PELA SOCIEDADE CIVIL

ASSOCIAÇÃO CASA FLUMINENSE (RJ) FRENTE AOS  
OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

IGOR PANTOJA

*Doutorando em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e  
Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
(UERJ) e Assistente de Pesquisa III no Projeto Governança Me-  
tropolitana no Brasil, do IPEA.*

## INTRODUÇÃO

A chamada “questão urbana” vem ocupando papel central na agenda pública nos anos recentes no Brasil. Diversos agentes da sociedade civil, de maneira institucionalizada ou não, vêm buscando reafirmar a necessidade de garantia dos direitos sociais, notadamente nas grandes cidades, onde as desigualdades socioeconômicas são cristalizadas no espaço construído.

A pauta do “direito à cidade”, surgida a partir da discussão de Henri Lefebvre sobre o processo de urbanização capitalista contemporâneo, tomou as ruas do país nas manifestações do ano de 2013, seja por meio da reivindicação de ampliação do acesso ao transporte público ou da crítica ao processo autoritário (e corrupto, como mostram as investigações recentes) que acompanhou as obras de infraestrutura para a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. A demanda por participação social e um planejamento urbano mais democrático, que aproximasse as demandas dos cidadãos das grandes transformações urbanas que as cidades estavam vivendo – por conta de grandes obras, remoções, processos de urbanização de favelas e modificações no sistema de transporte público – vinha sendo debatida por movimentos sociais e organizações da sociedade civil, nem sempre de maneira conjunta.

Acredita-se que, apesar deste processo de discussões e mobilizações ter se iniciado pelo menos dez anos antes, as mobilizações do ano de 2013 foram fundamentais para a ampliação do alcance das ações que pretende-se discutir neste artigo: a aproximação entre iniciativas da sociedade civil organizada (do ponto de vista institucional), por meio de ONG’s e de suas estratégias de “*advocacy*”, e as políticas públicas. Esta aproximação estaria criando canais de aproximação (ainda que indireta) entre discussões “do nível da rua” e o âmbito do planejamento e tomada de decisões por parte do Estado.

Vale destacar que o papel que as instituições da sociedade civil cumprem, de representação de interesses e proposição/monitoramento de políticas públicas, é diferente (mas não divergente) daquele exercido pelos movimentos sociais e organizações de base local. De maneira breve e inicial, pretende-se fazer uma discussão sobre a complementaridade das atuações destes agentes em prol do aperfeiçoamento democrático e, principalmente, da criação de mecanismos de monitoramento sistemático das ações estatais, possibilitando o acompanhamento cidadão dos impactos das ações do Estado, notadamente no meio urbano. Para tanto, pretende-se apresentar as ações que vêm sendo desenvolvidas pela Associação Casa Fluminense – do Rio de Janeiro – no monitoramento de políticas públicas e ações de *advocacy* com relação à governança metropolitana.

## SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL PÓS-1988

O marco fundamental para a discussão sobre o tema da participação social no Brasil em processos de política pública, pelo menos após o final do Regime Militar, é a Constituição Federal de 1988. Nela, são ampliadas as modalidades de interação entre cidadãos e Estado para além do voto, a partir de elementos como a Iniciativa Popular e a instituição de conselhos gestores de políticas públicas – regulamentados posteriormente em áreas estratégicas como de saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, entre outras.

Trata-se de conquista que não surge no contexto de elaboração da Carta, no entanto, uma vez que o ideário da participação remete a discussões ainda da década de 1960, em um contexto de autoritarismo político. Nesta época, a participação era *popular*, e comprometida com ideais como justiça social e a emancipação da classe trabalhadora, principalmente por meio das ações *comunitárias* da Igreja Católica (pelo menos da vertente influenciada pela Teologia da Libertação), notória em países da América Latina. No processo Constituinte, a participação se torna *cidadã*, em uma perspectiva de ampliação dos públicos envolvidos e de uma preocupação mais próxima dos preceitos liberal-democráticos, que não se pautava mais nas demandas do segmento mais pobre da sociedade e buscava atuar por meio do Estado (institucionalmente, portanto) no sentido de alargamento da base da participação social no período pós-Ditadura (DAGNINO, 2004).

144

A emergência das ONG's no cenário político, e a ampliação de sua visibilidade enquanto agentes políticos de mediação entre demandas por direitos e o Estado, é um fenômeno significativo a partir da década de 1990, em paralelo ao processo de liberalização econômica e de redução da presença dos movimentos sociais “de base” (principalmente aqueles voltados a demandas por serviços urbanos) no espaço público. Diferentemente das duas décadas anteriores, nas quais movimentos sociais (principalmente nas cidades) lutavam por acesso a bens e serviços como água, luz, transporte, moradia, entre outros, nos anos 1990 as ONG's se tornam reconhecidas como instituições capazes de representar e agregar demandas difusas na sociedade, muitas delas a partir de sua experiência com a linguagem dos direitos humanos, herdada, por vezes, de sua atuação no contexto da Ditadura (LANDIM, 1993). O conhecimento acumulado por estas instituições a partir de sua prática em “assessoria e apoio a movimentos sociais” (como muitas instituições nomeavam seu trabalho) é, então, capitalizado por agentes da sociedade civil que profissionalizam esta forma de atuação e passam a dialogar com o Estado, muitas vezes recorrendo à prestação de serviços, o que complexifica sua posição de atuação crítica em relação à garantia de direitos por parte deste agente. No entanto, a grande capacidade técnica destas instituições, seu alto nível de articulação

e o poder que possuem de utilização e elaboração da linguagem referente a estes mesmos direitos, as coloca em uma posição ambivalente, entre as lógicas da representação (em relação àquilo que se reconhecia como os interesses das “bases”), e da autorreprodução, ou de sua “sustentabilidade” nos termos atuais.

Tendo em vista o dilema apresentado pela literatura quanto à questão da representação realizada pelas organizações da sociedade civil, em contraponto à ausência de controle direto de suas ações por parte dos “representados”, Avritzer (2007, p. 455) propõe a ideia de uma representação por *identidade* ou *afinidade*, que seria típica das organizações da sociedade civil, e que prescindiria da “autorização” da representação clássica (como no modelo eleitoral).

Lavalle e Zaremborg (2014) oferecem uma nova possibilidade analítica para compreensão do papel exercido por organizações da sociedade civil: a intermediação política. Ao reconhecer que tais organizações se beneficiam de uma posição estruturalmente superior àquela dos agentes em nome dos quais atua, e

entendendo a intermediação política como a mediação exercida em sentido vertical por um ator com vantagens posicionais que estabelece relações entre cidadãos e/ou indivíduos, atores coletivos, organizacionais e institucionais, por um lado, e instâncias de autoridade pública, localizadas em níveis superiores (LAVALLE; ZAREMBERG, 2014, p. 34)

abre-se espaço a uma reflexão sobre a constante necessidade de diálogo, prestação de contas e transparência entre tais organizações e o público interessado ou representado em suas ações. Sem esta constante interação, corre-se o risco das ações de tais organizações restringirem-se ao autointeresse, sem contribuir à ampliação da cidadania e da participação social.

No segmento das políticas voltadas ao meio urbano, foco da Conferência Habitat III e das ações da Associação Casa Fluminense, que serão aqui tratadas, o campo de discussões se dá em torno da ideia de “direito à cidade” e da perspectiva da Reforma Urbana, reunindo movimentos sociais, Estado, setor empresarial e as ONG’s (que também podem ser tratadas como “terceiro setor”, ou mesmo, “organizações da sociedade civil”). Nos anos 2000, com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001) e a garantia de uma estrutura participativa para a gestão das políticas urbanas no país, por meio de Conselhos e Conferências da Cidade em todos os níveis federativos, pode-se dizer que as discussões sobre a “questão urbana” se adensaram significativamente. Não somente por conta dos espaços institucionais, diretamente, mas também por conta da constante inter-relação entre os agentes envolvidos, que acionam o mesmo repertório de ações e linguagem para reivindicar direitos e apresentar suas demandas no espaço público, como os relatórios, abaixo-assinados, cartas públicas e moções das ONG’s, ou as ocupações, passeatas e manifestações dos movimentos sociais. Ambos os grupos

compartilharam destas diferentes modalidades de intervenção, se reforçando mutuamente (na maior parte das vezes), enquanto o Estado construía um arcabouço institucional e jurídico em torno de políticas de desenvolvimento urbano, agora concentradas no recém-criado Ministério das Cidades, como os Planos Diretores (participativos) ou as Políticas Nacionais para Moradia e Mobilidade Urbana.

A efetividade das decisões tomadas nos espaços participativos, no entanto, não é tão amplamente acreditada, o que tem levado diversos pesquisadores a se debruçarem sobre o tema para verificação de quais os efeitos desta institucionalização da participação social para os cidadãos e os delegados que ocupam tais espaços (PIRES, 2011). Nos anos recentes, apesar da constante mobilização de diversos setores da sociedade civil em torno da construção de um Plano Nacional de Habitação, por exemplo, o governo federal não levou a proposta adiante, ao apresentar o Programa Minha Casa, Minha Vida, que traz ações mais voltadas ao desenvolvimento econômico (focando no combate à crise econômica daquele período) do que ao desenvolvimento urbano<sup>1</sup>. Com isto, após a conquista de espaços de ampliação da participação democrática, a partir dos anos 2000, vive-se a disputa pela sua maior efetividade, de maneira a trazer os objetivos das ações governamentais para mais próximo das expectativas, demandas e desafios vivenciados pela sociedade civil, vocalizados por meio dos diversos agentes aqui tratados.

## GOVERNANÇA URBANA, ADVOCACY E O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES CIVIS: A ATUAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO CASA FLUMINENSE

A partir da década de 1990, as organizações da sociedade civil, em suas diferentes formas jurídicas, passam a ser conhecidas como ONG's, e consolidam um campo de atuação próprio, em paralelo (ou, por vezes, por dentro) daquelas estruturas participativas forjadas no mesmo período, e bastante ampliadas nos anos 2000. Estas organizações, que se propunham a combater a questão da fome, da exploração do trabalho infante-juvenil, ou que atuavam em torno de temas como o combate à violência, a justiça ambiental, entre outros, buscavam financiamento a partir de organismos internacionais, de doações e contribuições de associados,

---

(1) O Programa Minha Casa, Minha Vida foi instituído por meio da Lei Federal 11.977/2009, e promove subsídios parciais ou integrais (a depender da situação socioeconômica da família) para aquisição de imóveis. Os empreendimentos são desenvolvidos pelas construtoras, que procuram a maximização da rentabilidade por meio da redução do gasto com a terra, o que estimula empreendimentos em regiões periféricas das cidades (AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015).

ou mesmo de editais e fundos públicos temáticos. Por vezes, também recorriam (e recorrem) a projetos diretamente financiados pelo poder público, tendo em vista a crescente especialização temática experimentada por estas instituições<sup>2</sup>, em paralelo ao processo de descentralização política advindo da Constituição de 1988, que traz para o nível municipal a responsabilidade pela execução de um grande conjunto de políticas sociais. As áreas de educação, assistência social e saúde, por exemplo, que possuem maior interface com a sociedade civil - por conta das estruturas participativas, como os Conselhos - demandaram uma série de ações da sociedade civil, no sentido de promoção da transparência e da ampliação de debates sobre políticas públicas junto à esfera pública ampliada.

Desta forma, as ONG's, em suas variadas formas, se constituem como organizações de representação de interesses difusos frente ao Estado, por meio de ações de *advocacy*, que buscam trazer à tona temas e atores referentes a segmentos sociais com menor visibilidade, seja do ponto de vista da estratificação social, envolvendo questões socioeconômicas, de gênero e raça, ou em relação a repercussões de políticas públicas e os resultados diferenciados da ação do Estado quando são analisados do ponto de vista territorial - para ficar em alguns exemplos mais próximos da discussão aqui realizada. A elaboração de relatórios de avaliação, criação de prêmios de boas práticas e ações de reconhecimento público de ações realizadas por técnicos da administração pública se tornaram ferramentas de influência sobre o debate público quanto às ações do Estado e as demandas da sociedade em diferentes áreas temáticas. As ONG's passavam, assim, a deixar de atuar somente a partir de demandas de movimentos sociais e grupos específicos, como o jargão de "assessoria" expressava, para agir com maior liberdade com outros agentes da sociedade civil, inclusive por meio de parcerias com o setor privado (LANDIN, 1993, p. 142).

As ações de *monitoramento* de políticas públicas, desde esta época, vêm sendo uma importante modalidade de atuação das organizações da sociedade civil. Não se tratava apenas de ações de promoção da transparência (o que em si já seria positivo), mas do fato de que tais ações contribuem para um posicionamento mais qualificado externo ao Estado sobre suas ações, a partir de parâmetros tecnicamente justificados - exercendo, assim, um papel político<sup>3</sup>.

(2) O tema do financiamento estatal de organismos da sociedade civil e suas consequências políticas - principalmente quando há contratação direta destas organizações pelo Estado - é extenso para o escopo deste artigo. Uma referência fundamental nesta discussão é o trabalho de Evelina Dagnino (2004, p. 97).

(3) A perspectiva do monitoramento das ações estatais (que se dão por meio de políticas públicas) pode, a princípio, se dar tanto sobre a implementação quanto sobre os resultados das ações governamentais, e, assim como no caso da execução de programas governamentais, o Estado também tem recorrido à contratação de ONG's para realização deste trabalho.

O segmento das políticas urbanas tem sido um dos principais campos de atuação, discussão e interface entre organizações, movimentos sociais e Estado no período pós-Constituição de 1988, tendo em vista o capítulo sobre a política urbana, que determina o cumprimento da função social da propriedade e aponta os planos diretores como “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (BRASIL, 1988 cap. II, art. 182).

Com isto, movimentos sociais de luta por moradia, por exemplo, realizam ocupações de imóveis ociosos para denunciar o descumprimento da Carta Constitucional e prover habitação para aquelas famílias que não possuem. Em paralelo às ações diretas dos movimentos sociais, iniciativas de fortalecimento de direitos e cobrança do poder público com relação à sua atuação nas cidades, no sentido de promoção da equidade e da transparência de suas ações, vêm se fortalecendo neste período. A ideia de controle social é reforçada a partir da institucionalização dos conselhos de direitos (e das políticas de participação social) (FARIA, 2010), mas também passa a ser o foco de atuação de organizações, como o caso da Rede Nossa São Paulo (ALVES, 2013), na capital paulista, ou do “Rio Como Vamos?” no Rio de Janeiro, além da Associação Casa Fluminense, na mesma cidade, dedicada ao tema do desenvolvimento metropolitano, cujas ações serão melhor analisadas adiante.

## MONITORAMENTO E INDICADORES

Um dos principais desafios para a realização do monitoramento de políticas públicas é a adequação dos indicadores às situações efetivamente vividas pela população. O Brasil conta com instituições de pesquisa de reconhecida capacidade técnica, como o IBGE ou as Fundações SEADE (em São Paulo) e a Fundação João Pinheiro (em Minas Gerais), no entanto, nem sempre as informações produzidas por estas instituições estão “prontas” para explicitar as condições de vida da população, necessitando, muitas vezes, serem transformadas em indicadores sintéticos, dando origem a índices que medem desde o “desenvolvimento humano” (IDH), calculado no Brasil pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Fundação João Pinheiro, até a “responsabilidade social” (IPRS), da Fundação SEADE, e a “vulnerabilidade social” (IVS), calculado para as principais regiões metropolitanas brasileiras pelo IPEA, com parceiros regionais.

Estes índices e seus indicadores constituem informações valiosas para o trabalho de “avaliação política” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986) e publicização (no sentido de análise e divulgação de resultados a um público mais amplo, em linguagem menos técnica). Desde o IDH, criado na década de 1990 como uma ferramenta de avaliação entre os diferentes países com o propósito de substituir o desenvolvimento econômico como medida de qualidade de vida, as Nações Unidas

vêm estabelecendo compromissos globais em torno da promoção do “desenvolvimento humano”. No ano 2000, o acordo firmado por governos na Assembleia-Geral da ONU ganhou o nome de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), com metas em oito áreas temáticas<sup>4</sup>, de maneira que os indicadores globais sugeridos pela ONU poderiam ser adaptados aos diferentes contextos nacionais, a partir dos significados dados localmente a cada uma das metas. Os ODM estabeleciam metas até o ano de 2015, e pautaram muitas ações na área de políticas sociais, a partir das contribuições e iniciativas de divulgação e monitoramento de indicadores realizados pela sociedade civil, gerando debate público sobre os compromissos governamentais. Pode-se dizer que os ODM criaram referências, capazes de fomentar compromissos por parte do poder público, além de parâmetros para avaliação de resultados, orientando diferentes ações - de agentes estatais, da sociedade civil e do setor privado – em um sentido de futuro em comum.

No ano de 2015, com o fim do prazo para alcance das metas estabelecidas nos ODM, e a partir de discussões e compromissos discutidos na Conferência Rio + 20, no ano de 2012, no Rio de Janeiro, os líderes globais estabeleceram na Assembleia-Geral da ONU, em setembro de 2015, em Nova Iorque, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Considerados “ainda mais abrangentes, integrados e detalhados que os ODM”, os ODS compreendem 17 objetivos e definem 169 metas a serem alcançadas até o ano de 2030, concentrados em quatro dimensões fundamentais: social, ambiental, econômica e institucional. Uma de suas marcas fundamentais é a maior transversalidade em relação aos ODMs (PLA-TAFORMA ODS, 2016), e requerem um novo esforço de articulação, promoção e busca por compromissos nos níveis subnacionais de governo.

A Associação Casa Fluminense, no Rio de Janeiro, vem promovendo atividades nos temas da “promoção da equidade”, “aprofundamento democrático”, “desenvolvimento sustentável” e “gestão metropolitana”, por meio de uma rede de parceiros na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Os ODS vêm se tornando um importante instrumento de mobilização e discussão de ações para o desenvolvimento metropolitano, e coaduna com os objetivos da Associação de refletir sobre o futuro da metrópole para além do ano de 2016, no qual se encerra um calendário de grandes eventos realizados na capital (e que repercutem na região metropolitana como um todo<sup>5</sup>.)

(4) As oito áreas temáticas dos ODM são: Acabar com a Fome e a Miséria, Educação Básica de Qualidade para Todos, Igualdade entre Sexos e Valorização da Mulher, Reduzir a Mortalidade Infantil, Melhorar a Saúde das Gestantes, Combater a AIDS, a Malária e outras doenças, Qualidade de Vida e Respeito ao Meio Ambiente e Todo Mundo Trabalhando pelo Desenvolvimento.

(5) Desde o ano de 2012, foram realizados grandes eventos na capital, como a Conferência Rio + 20, a Copa do Mundo de futebol da FIFA, e os Jogos Olímpicos de 2016.

A partir de ações como o Mapa da Desigualdade, ou o Mapa da Participação Social na RMRJ<sup>6</sup>, a Casa Fluminense vem formulando subsídios e propondo ações a uma rede com cerca de 80 instituições na metrópole fluminense (com diferentes graus de relação entre elas, e destas com a Associação). O objetivo é o estímulo à reflexão e à ação comum a partir de uma perspectiva de cidadania metropolitana, em uma metrópole que, apesar de existir como fato há pelo menos quatro décadas, ainda não é suficientemente assim compreendida por parte de governos e do debate público, bastante focado na escala municipal.

O ODS 11 (“Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”), que compreende dez metas, tem orientado algumas ações recentes da Associação, a partir do desenvolvimento de uma metodologia de monitoramento dos indicadores referentes a estas dez metas, não somente pela Associação, mas também por seus parceiros. Neste caso, não se trata, porém, “apenas” de dar visibilidade aos números que serão escolhidos para mensurar, do ponto de vista estatístico, a evolução (ou não) dos indicadores, mas de promover a discussão e a formação de um espaço público de debate sobre tais indicadores, que encontram-se em fase de elaboração pelo IBGE e pelo governo federal. Trata-se de promover, na perspectiva da atuação das organizações da sociedade civil apresentada no início do artigo, a intermediação entre os compromissos estatais assumidos e a realidade vivenciada pela população da RMRJ, com sua diversidade expressa por meio da rede de parceiros da Associação.

Os ODS representam um desafio bastante direto às políticas urbanas, em um contexto no qual 54% da população mundial vive em cidades. Na América Latina, este percentual chega a 85% (e a expectativa é de que em 2020 seja de 90%). Estima-se que 23% dos indicadores dos ODS possuam um componente urbano (ou local) em sua mensuração (UN-HABITAT, 2016), o que chama à atenção a especificidade do contexto urbano – e metropolitano – para a compreensão e realização destes Objetivos globais.

As ações de governança em relação às responsabilidades para alcance das metas propostas envolvem diferentes esferas governamentais e agentes com distintas atuações na sociedade. No Rio de Janeiro, a rede de atuação da Associação Casa Fluminense abrange um conjunto de organizações e iniciativas que atuam em temas como juventude, cultura, desenvolvimento econômico, associativismo comunitário, pesquisas acadêmicas e de defesa de direitos humanos. Tais instituições são agentes que podem incorporar em sua agenda os ODS como parâmetros de atuação, ao mesmo tempo em que se espera a colaboração crítica de tais agentes na discussão de políticas públicas que incidem sobre estes diversos temas, a partir de sua experiência junto à sociedade.

---

(6) Disponível em: <<http://www.forumrio.org/mapas/mapa-da-participacao-apresentacao>>.

## AÇÕES METROPOLITANAS

Atualmente, encontra-se em desenvolvimento o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que tem como objetivo principal

promover a reorganização do território metropolitano, orientando iniciativas dos setores público e privado, com vistas a ampliar o equilíbrio e a harmonia do desenvolvimento urbano, apoiando o crescimento econômico, a melhoria da qualidade de vida da população, a preservação e a sustentabilidade de valores e serviços ambientais críticos (RIO DE JANEIRO, 2015, p. 38),

o que possibilita um momento de planejamento de ações para os próximos anos, com abertura para a participação da sociedade civil neste processo, a partir de audiências públicas gerais e por segmentos da sociedade, de acordo com a proposta do Consórcio responsável pela elaboração do Plano.

A perspectiva da Associação tem sido, inicialmente, de sensibilizar os atores da sociedade civil da RMRJ para a discussão sobre os ODS, aproveitando o momento de ampliação do debate metropolitano no estado. O Rio de Janeiro vem passando, neste momento, pela institucionalização da gestão e governança metropolitanas, se adequando ao Estatuto da Metrôpole (Lei Federal n. 13089/2015)<sup>7</sup>. Unificar as duas discussões representa um grande avanço político. Significa aliar a perspectiva do planejamento e desenvolvimento metropolitanos a metas claras, com as quais há compromissos firmados no nível nacional, no caso do ODS.

A realização de Fóruns periódicos, entrevistas com lideranças locais e agentes da sociedade civil, discussões sobre a gestão e a governança da metrópole são apontadas pela Associação como formas de estímulo à promoção desta cidadania metropolitana. Tendo em vista a recente aprovação do Estatuto da Metrôpole e a decisão recente do Supremo Tribunal Federal sobre a necessidade de criação de autarquias metropolitanas para a regulação e governança de funções públicas de interesse comum no nível metropolitano<sup>8</sup>, as ações e decisões de nível local passam a ter repercussão sobre outros entes, e vice-versa. As eleições municipais de 2016, no Rio de Janeiro, por exemplo, além de escolherem vereadores e prefeitos, defi-

---

(7) A Lei prevê que todas as regiões metropolitanas do país (cuja sede seja equivalente, no mínimo a uma Capital Regional, de acordo com a pesquisa REGIC do IBGE) devam criar autarquias para lidar com a questão da gestão e governança metropolitanas, assim como elaborar planos de desenvolvimento urbano integrado para seus territórios e compor Conselhos Deliberativos para decisão colegiada sobre assuntos referentes a Funções Públicas de Interesse Comum.

(8) Acórdão referente à Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1842, movida pelo Partido Democrático Trabalhista, PDT.

nirão a composição do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que garante representação de todos os prefeitos da Região<sup>9</sup>.

Os chamados “Fórum Rio” são realizados pela Associação a cada quatro meses, tendo sido realizados sete eventos nos últimos três anos. Nos Fóruns são reunidos associados, parceiros e público em geral para discussão de temas prioritários em políticas públicas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, como Segurança Pública, Despoluição da Baía de Guanabara, Mobilidade e Emprego, entre outros. A partir destas discussões, é estruturado o documento que concentra as propostas da Associação para os próximos anos na metrópole, chamado Agenda Rio 2017, cuja divulgação é ampliada e pauta as ações da Associação. De maneira complementar a este documento, são realizadas entrevistas com membros da rede da Associação, fornecendo subsídios às propostas discutidas nos Fóruns.

O acompanhamento e monitoramento de programas públicos também vem sendo realizado de maneira mais direta pela Casa Fluminense e parceiros no Rio de Janeiro, como o caso do Programa de Saneamento dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara (PSAM), por meio de um trabalho de apuração e levantamento de informações e visitas a equipamentos públicos. Da mesma maneira, articulações em torno de temas como “mobilidade urbana” vêm sendo iniciadas neste ano, com vistas à incidência sobre as eleições municipais – em ações a serem desenvolvidas em diferentes locais da RMRJ. Neste caso, os parceiros da Associação são o Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP), que conta com experiência internacional neste tema há mais de 30 anos, junto com o Instituto Clima e Sociedade, que também financia e promove ações nas áreas de mobilidade urbana e sustentabilidade.

A Associação desenvolve, ainda, outras ações, denominadas “Ações Rede Casa”, que promovem articulação entre agentes da sociedade civil a partir de temas e eventos organizados pelos próprios agentes da rede. Nestes eventos, a Associação realiza convites a potenciais interessados e especialistas para participar de atividades com os parceiros, ou somente as apoia, através de divulgação nos seus diferentes canais de comunicação, como mídias sociais, site e o portal de notícias da Casa Fluminense<sup>10</sup>, no qual tanto a equipe de comunicação da Associação quanto parceiros e jornalistas convidados contribuem por meio de reportagens e artigos de

---

(9) De acordo com o Projeto de Lei Complementar n. 10/2015, em tramitação na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), o Conselho Deliberativo da RMRJ é formado por todos os prefeitos da Região e presidido pelo Governador do Estado, que representa este ente federativo. O peso dos votos no Conselho é proporcional ao tamanho da população de cada município, e o Governo do Estado tem peso fixo de 30 pontos (em uma somatória que atualmente totaliza 97 pontos). As decisões são tomadas por maioria qualificada (três quintos dos votos, considerando-se os pesos).

(10) Para mais informações, ver: <<http://www.forumrio.org/>>

opinião. A difusão de informações, formação em políticas públicas e o monitoramento de ações governamentais – que também encontram-se no escopo de atuação da Casa – são ações que se encontram bastante próximas, e também estabelecem o vínculo direto entre as ações da Associação (e sua rede) e as políticas públicas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação da Associação em outras redes mais amplas, com alcance geográfico para além do Rio de Janeiro, pretende ser um mecanismo de ampliação e amplificação dos debates locais, contribuindo para o papel de articulação que a entidade busca realizar. A participação na Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis, por exemplo, que possui como missão “comprometer a sociedade e sucessivos governos com comportamentos éticos e com o desenvolvimento justo e sustentável de suas cidades, tendo como valor essencial a democracia participativa”, se torna uma experiência fundamentalmente baseada no *monitoramento* de ações governamentais, uma vez que, de acordo com a carta de princípios da Rede (REDES SOCIAIS...2013, p. 8), as organizações participantes “procurarão acompanhar as políticas e orçamentos públicos, preferencialmente através de indicadores e pesquisas de percepção da população”. A Aliança Cidades e Territórios, iniciada pelo Instituto Arapyau, e da qual a Associação – juntamente com outras seis instituições – também faz parte, visa “fomentar núcleos de ação que servirão como modelo de experiências de colaboração intersetorial, monitoramento dos planos de metas, e mobilização política na sociedade” (INSTITUTO ARAPYAU, 2014), com foco, portanto, no acompanhamento de metas estabelecidas por governos no nível local.

A atuação cotidiana da Associação vem se dando de maneira territorialmente orientada, a partir de ações focadas nas diferentes realidades metropolitanas, em parcerias com agentes locais. Estratégias de promoção de acompanhamento e monitoramento de políticas públicas neste nível, são uma oportunidade para trazer consigo referenciais externos mais amplos, como os ODS, que estão no início de seu processo de adaptação ao contexto nacional e implementação.

A promoção da articulação entre os desafios locais, aliada à atuação em rede (que alcança outras esferas), vem sendo um dos caminhos seguidos pela Associação, que representa interesses comuns à sua rede de parceiros, e buscar criar horizontes de política pública propriamente metropolitanos. Trata-se de um grande desafio em uma metrópole que possui o município do Rio de Janeiro como núcleo, tendo em vista a grande centralidade por ele exercida, por conta do interesse turístico ali existente e de seu histórico de capitalidade, que concentrou nele recursos econômicos e institucionais por séculos.

O recente processo de retomada da gestão e governança metropolitanas no Rio de Janeiro, agora em um contexto democrático, é oportunidade para fortalecimento da sociedade civil da região e de ampliação das trocas entre os diferentes contextos locais. Apesar de redes e parcerias já existentes na sociedade civil da metrópole (a Baixada Fluminense, por exemplo, conta com uma forte articulação entre instituições da área da Cultura, por exemplo), considera-se que o papel que a sociedade civil tem a cumprir possa ser potencializado a partir de uma entidade que se proponha a fomentar uma rede ampliada de agentes em torno da questão metropolitana. O compromisso com os ODS e seu monitoramento são, assim, entendidos como instrumento para amplificar e aprofundar a discussão metropolitana no Rio de Janeiro, a partir dos olhares da sociedade civil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, M. A. Social Accountability as an Innovative Frame in Civic Action: The Case of Rede Nossa São Paulo. **Voluntas – International Journal of voluntary and nonprofit organizations**, vol. 25, n.3, pp. 818-838, maio de 2013.

AMORE C.; SHIMBO L.; RUFINO, M. B. (Orgs.) **Minha Casa... e a Cidade ?** Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015.

AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. **Dados**, IUPERJ/UCAM vol. 50, n. 3, pp. 443-464, Rio de Janeiro, 2007.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, participação e cidadania: afinal de quê estamos falando? In: MATO, D. (Org.), **Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

FARIA, C. F. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? **Revista de Sociologia Política**, vol. 18, n. 36, pp. 187-204, Curitiba, 2010.

FIGUEIREDO, A.; FIGUEIREDO, M. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, vol.1, n. 3, pp. 108-129, Belo Horizonte, 1986.

INSTITUTO ARAPYAUÍ. **Cidades e Territórios, um projeto de articulação**. Dispo-

nível em < <http://www.arapyau.org.br/blog/tag/cidades-e-territorios/> > . Consulta em 02 de março de 2016.

LANDIN, L. **A Invenção das ONG's**: do serviço invisível à profissão impossível. Tese de doutoramento apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional/UFRJ, 239 páginas, Rio de Janeiro, 1993.

LAVALLE, A. e ZAREMBERG, G.. Para além da representação e do clientelismo: para uma linguagem da intermediação política. **Revista Pensamiento Propio**, CRIES/CEGRE, vol. 40. Buenos Aires, 2014.

UN-HABITAT. **SDG Goal 11**, Monitoring Framework. UN-Habitat. Nairobi, 2016.

PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011, v.7.

PLATAFORMA ODS. **Carta de princípios**. Disponível em: <<http://plataformaods.org.br/wp-content/uploads/2016/01/estrategia-ODS-carta-de-principios.pdf>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

REDE SOCIAL BRASILEIRA POR CIDADES JUSTAS E SUSTENTÁVEIS. **Protocolo de governança e carta de princípios da Rede Social Brasileira por cidades justas e sustentáveis**. REDE SOCIAL... S/E. Novembro/Dezembro de 2013. Disponível em <http://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/principios-rede-brasileira.pdf> Acesso em 2 de março de 2016.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Termo de Referência para contratação de consultoria para elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Secretaria de Governo (SEGOV). S/E. Rio de Janeiro, 2015.

# “SE A PASSAGEM NÃO BAIXAR, A CIDADE VAI PARAR”:

TRANSFORMAÇÕES NAS MANIFESTAÇÕES PÚBLI-  
CAS DE DEMANDAS RELACIONADAS AO TRANS-  
PORTE COLETIVO NA CIDADE DE PORTO ALEGRE,  
1970 – 2013.

CAMILA FARIAS DA SILVA

*Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia  
(PPGS) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*

MARCELO KUNRATH SILVA

*Professor do Departamento de Sociologia e dos Programas de  
Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) e Pós-Graduação em  
Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande  
do Sul (UFRGS).*

# INTRODUÇÃO

O ciclo de protestos<sup>1</sup> de 2013 no Brasil, que atingiu seu ápice no mês de junho, apresentou como ponto de partida um conjunto de manifestações ocorridas em diferentes cidades do país (Porto Alegre, Goiânia, São Paulo, entre outras) que tinham como tema articulador o transporte coletivo e, mais especificamente, a elevação do preço das tarifas de ônibus. Com distintas temporalidades e diferentes características e evoluções (CATTANI, 2014; TAVARES; RORIZ; OLIVEIRA, 2016; SINGER, 2013), estas manifestações foram capazes de pôr em marcha um dos maiores processos de mobilização contestatória da história brasileira, produzindo mudanças estruturais nas dinâmicas do conflito social do país que ainda estão por ser identificadas e analisadas.

Um dos questionamentos que emergiu entre os analistas do ciclo de protestos de 2013 refere-se ao porquê do transporte coletivo ter se constituído como um foco mobilizador de uma intensa conflitualidade no ano de 2013. Este questionamento e uma resposta possível encontram-se, por exemplo, na análise de Braga (2013, p. 53):

Por que a tarifa do ônibus [como fator gerador dos protestos]? Fácil: os reajustes dos preços dos alimentos, dos aluguéis e dos serviços, por exemplo, acontecem de forma fragmentada, diluindo-se ao longo dos meses. Além disso, o “culpado” é anônimo: o processo inflacionário. No caso de uma tarifa regulada politicamente como a passagem do ônibus, além do aumento acontecer de uma única vez, atingindo todos ao mesmo tempo, conhecemos bem o responsável: ele tem nome e sobrenome, despacha no Edifício Matarazzo e foi eleito recentemente.

De acordo com este argumento, a resposta ao questionamento sobre por que o transporte coletivo se tornou um importante foco de contestação em 2013 não seria problemática. Ao contrário, seriam as características intrínsecas da passagem de ônibus que a colocariam naturalmente como o problema em torno do qual se produziram as mobilizações.

Este artigo parte de uma problematização aos argumentos que tendem a naturalizar a emergência de processos de contestação, tal como os observados nas manifestações sobre o transporte coletivo em 2013, como se estes fossem uma

---

(1) O conceito de ciclo de protestos é assim definido por Tarrow (2009, p.182): “uma fase de conflito acentuado que atravessa um sistema social: com uma rápida difusão da ação coletiva de setores mais mobilizados para outros menos mobilizados; com um ritmo rápido de inovação nas formas de confronto; com a criação de quadros interpretativos de ação coletiva, novos ou transformados; como uma combinação de participação organizada e não organizada; e com sequências de fluxos intensificados de informação e de interação entre os desafiantes e as autoridades”.

decorrência direta e automática de um problema social “objetivamente dado” (no caso, o aumento do preço da passagem do ônibus). Neste sentido, retoma-se a crítica, já clássica, de Eder Sader (1988, p. 42):

não se pode deduzir orientações e comportamentos de ‘condições objetivas dadas’. Tais deduções pressupõem uma noção de ‘necessidades objetivas’ que moveriam os atores sem as mediações simbólicas que as instituem enquanto necessidades sociais. Quem pretender captar a dinâmica de movimentos sociais explicando-os pelas condições objetivas que os envolvem e poupando-se de uma análise específica de seus imaginários próprios irá perder aquilo que os singulariza.

Tal problematização não significa reduzir o “problema do transporte coletivo” a uma mera construção discursiva. Ao contrário, o alto preço e a baixa qualidade, que tendem a caracterizar o transporte coletivo nas grandes cidades brasileiras, constituem situações negativas que são vivenciadas objetivamente no cotidiano de seus usuários. No entanto, a construção social desta experiência e, particularmente, a construção da vivência negativa como um problema social passível de ser confrontado a partir da mobilização coletiva não é algo que deriva mecanicamente desta vivência. Este é o argumento de Thompson (1998, p. 208), por exemplo, na sua crítica aos estudos sobre os motins (chamados, por vezes, de “rebeliões do estômago”) da multidão na Inglaterra do século XVIII:

O ‘motim’ [...] não é uma resposta ‘natural’ ou ‘óbvia’ à fome, mas um padrão sofisticado de comportamento coletivo, uma alternativa coletiva a estratégias individualistas e familiares de sobrevivência. Não há dúvida de que os amotinados tinham fome, mas **a fome não prescreve que eles devam se rebelar nem determina as formas da revolta.** (ênfase nossa).

Da mesma forma, podemos dizer que os setores da sociedade que cotidianamente vivenciam as precariedades e o altos preços do transporte coletivo no Brasil tendem a experimentar tais condições como negativas. No entanto, tal experiência não lhes prescreve, automaticamente, que “devam se rebelar nem determina as formas da revolta”.

Buscando fundamentar empiricamente esta problematização, a argumentação desenvolvida neste artigo analisa as transformações longitudinais nas mobilizações ocorridas na cidade de Porto Alegre e que tiveram o “problema do transporte coletivo” como seu foco de contestação. A partir de um estudo ao longo de um período relativamente amplo de tempo (1970-2013), é possível perceber que, em torno do mesmo problema objetivo, foram construídas dinâmicas de conflito muito distintas no que se refere aos atores mobilizados, os repertórios de expressão pública das demandas e os objetos de reivindicação. Identificar e analisar tais transformações coloca-se, assim, como um instrumento fundamental para evitar a naturalização da ação coletiva contestatória e avançar na compreensão/explicação da complexidade envolvida na sua construção social.

Os dados utilizados nesta análise se baseiam, centralmente, em duas fontes. A primeira, é a base de dados do catálogo de repertórios de manifestações públicas de demandas coletivas, construído no âmbito do projeto “Regimes e Repertórios Associativos: oportunidades políticas e organização social no Brasil”<sup>2</sup>. Este catálogo é constituído por notícias sobre manifestações públicas de demandas coletivas ocorridas no estado do Rio Grande do Sul, entre os anos de 1970 e 2010, coletadas a cada cinco anos no jornal Zero Hora (ou seja, foram coletadas todas as notícias publicadas nos anos 1970, 1975, 1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2005 e 2010)<sup>3</sup>.

A segunda fonte de dados é a pesquisa empírica sobre o ciclo de protestos de 2013 que integra a dissertação de mestrado de Silva (2016). A partir do estudo de eventos de protesto relacionados ao tema do transporte público, tendo as mobilizações de 2013 e seus desdobramentos como objeto empírico central, analisou-se como, através de diferentes performances que conformam tais eventos, são produzidas inovações nos repertórios de contestação. Para responder a este problema, foram estudadas as performances desenvolvidas nas manifestações que ocorreram em Porto Alegre nas últimas décadas e que tiveram como principal reivindicação a tarifa do transporte coletivo<sup>4</sup>.

## TRAJETÓRIA DAS DEMANDAS POR TRANSPORTE PÚBLICO EM PORTO ALEGRE (1970–2013)

159

No Rio Grande do Sul, demandas referentes ao transporte público estiveram presentes ao longo de todos os anos pesquisados. No catálogo de repertórios de manifestações públicas de demandas coletivas, tais demandas fazem parte da categoria “Transporte, Trânsito e Circulação”<sup>5</sup>, que correspondem a aproximadamente 5% (191 ocorrências) de todos os casos registrados no catálogo (3873). Em Porto Alegre, selecionando somente os eventos em que as demandas dizem respeito ao transporte público (categoria “Transporte Público”), estes totalizam 36 ocorrências, representando aproximadamente 20% do total de casos registrados no Rio Grande do Sul na categoria “Transporte, Trânsito e Circulação”.

(2) Este projeto foi financiado com recursos da Bolsa de Produtividade em Pesquisa do CNPq e, também, com apoio da UFRGS através da concessão de bolsas de Iniciação Científica.

(3) Para mais informações sobre esta metodologia em geral e sobre o catálogo em particular ver Silva, Araújo e Pereira (2011).

(4) Foram analisadas notícias do jornal Zero Hora e também realizadas entrevistas.

(5) A categoria diz respeito a eventos relacionados à mobilidade urbana, acesso, melhoria, preço ou gratuidade do serviço de transporte público, legislação, concessão, fiscalização e licenciamento de transporte público e/ou alternativo, instalação de passarelas e sinais de trânsito, e violência no trânsito.

Tabela 1. Registro do objeto de conflito “Transporte, trânsito e circulação” por ano no Rio Grande do Sul

	Tipo de objeto do conflito:		
	Transporte Público	Total	
Ano de ocorrência do evento:	1970	2	2
	1975	1	1
	1980	4	4
	1985	16	16
	1990	4	4
	1995	1	1
	2005	8	8
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>36</b>	

Fonte: Banco de dados da pesquisa “Regimes e Repertórios Associativos: oportunidades políticas e organização social no Brasil”

Tabela 2. Registro do objeto de conflito “Transporte Público” por ano em Porto Alegre

	Tipo de objeto do conflito:		
	Transporte, Trânsito e Circulação	Total	
Ano de ocorrência do evento:	1970	19	19
	1975	8	8
	1980	28	28
	1985	35	35
	1990	20	20
	1995	14	14
	2000	16	16
	2005	39	39
	2010	12	12
	<b>Total</b>	<b>191</b>	<b>191</b>

Fonte: Banco de dados da pesquisa “Regimes e Repertórios Associativos: oportunidades políticas e organização social no Brasil”

Percebe-se pelas tabelas 1 e 2 que, tanto no Rio Grande do Sul, com a categoria “Transporte, trânsito e circulação”, como em Porto Alegre, a partir da categoria “Transporte Público”, a década de 1980 (especialmente 1985) e 2005 foram os períodos nos quais as demandas expressas nessas categorias foram as mais reivindicadas nos eventos de protestos registrados<sup>6</sup>.

(6) Os anos de 2000 e 2010 não aparecem na tabela 2, pois não foram registrados casos de

Apesar de apresentar uma relativa continuidade ao longo do tempo, as manifestações foram promovidas por diferentes atores, assim como se apresentaram de diferentes formas. Essa seção apresenta a trajetória das demandas sobre transporte coletivo na cidade de Porto Alegre, identificando as significativas mudanças observadas ao longo do tempo a partir de quatro variáveis: atores, repertórios de ação, utilização de violência pelos manifestantes e objeto do conflito.

## ATORES

Tabela 3. Tipo de ator promotor do evento por ano em Porto Alegre

Tipo de ator promotor do evento:		Ano de ocorrência do evento:							Total	
		1970	1975	1980	1985	1990	1995	2005		2013
Associações de Moradores		0	0	1	8	2	0	0	0	11
Estudantes		0	0	0	0	1	0	6	0	7
Moradores ou Vizinhos		2	1	3	1	1	1	0	0	9
Atores Múltiplos (Sociedade)		0	0	0	3	0	0	2	27	32
Empresários Urbanos da Mesma Área		0	0	0	4	0	0	0	0	4
<b>Total</b>		<b>2</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>16</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>27</b>	<b>63</b>

Fonte: Banco de dados da pesquisa “Regimes e Repertórios Associativos: oportunidades políticas e organização social no Brasil” (1970-2005) e Silva (2016)

Os dados apresentados na tabela 3 indicam que os atores protagonistas das manifestações por transporte coletivo se alteram significativamente conforme o período no qual são realizadas. Devido à centralidade que ocupam nos anos pesquisados, podemos dividir os principais atores promotores das manifestações em dois grupos: “Associações e grupos informais de moradores”<sup>7</sup> e “Atores Múltiplos (sociedade)”<sup>8</sup>.

Os principais atores das manifestações relacionadas ao transporte coletivo, entre os anos de 1970 e 1995, são as associações e grupos informais de moradores, correspondendo a aproximadamente 71% (20 casos) da totalidade dos casos desse período (28 casos). Ou seja, o transporte público, no período ditatorial, tendia a ser uma causa de grupos informais de moradores e, posteriormente, com a redemocratização, de organizações do chamado

manifestações públicas referentes a demandas sobre o transporte público em Porto Alegre naqueles anos.

(7) Grupos não organizados de moradores ou vizinhos de um mesmo bairro, favela, localidade ou região e entidades e associações de moradores ou vizinhos formalizados.

(8) Categoria utilizada quando mais de um “tipo” de ator está presente na ação, sendo todos eles pertencentes à sociedade civil.

“movimento comunitário”<sup>9</sup>, tendo como principal base organizativa as associações de moradores de bairros e de vilas populares da cidade.

Na década de 1970, os grupos informais de moradores são uns dos atores mais ativos do período, caracterizado por forte repressão aos processos de organização social contestatória. No que diz respeito às demandas do transporte coletivo em Porto Alegre, os dados apresentam que todas as manifestações públicas de demandas coletivas nesta categoria, ainda que não apresentem um número expressivo (três), foram promovidas por esses atores.

Na década de 1980, há um crescimento significativo do número de manifestações, ao mesmo tempo em que se observa uma mudança de grupos informais de moradores para associações de moradores formalmente constituídas como principais atores promotores destas ações. O ano de 1985 apresenta, ainda, três registros de “Atores Múltiplos”. Analisando estas notícias, percebe-se que os atores que compõem essa categoria nestes três casos são associações de moradores em ação conjunta com a Central Única de Trabalhadores (CUT). Ou seja, as associações de moradores se constituem, efetivamente, dos atores centrais na realização das manifestações relacionadas ao tema do transporte coletivo na década de 1980 em Porto Alegre<sup>10</sup>.

Durante a década de 1990, os dados apresentam um declínio das manifestações com a categoria associações e grupos informais de moradores como seus promotores, bem como do registro de manifestações públicas com a demanda do transporte coletivo em geral. Uma das possibilidades de explicação sobre esse declínio diz respeito à institucionalização dos canais de participação no âmbito do governo municipal (em especial, o

---

(9) O associativismo de base territorial em bairros e vilas populares, autodenominado “movimento comunitário”, constitui um segmento tradicional do associativismo urbano de Porto Alegre, iniciando sua formação durante a década de 1940. Este tipo de associativismo apresentou um significativo crescimento durante o final dos anos 1970 e início da década de 1980, no contexto de declínio do regime militar e de redemocratização do país (SILVA, 2003).

(10) Segundo dados da Tabela 3, no ano de 1985, a categoria “Empresários Urbanos” aparece como ator responsável pela promoção de quatro ações. Tais ações, no entanto, fazem parte de uma campanha específica, realizada no mês de janeiro de 1985, através da qual os empresários do transporte da cidade buscavam pressionar para a elevação da tarifa do transporte coletivo.

Orçamento Participativo-OP, instituído em 1989), que acabaram se constituindo em espaços prioritários de atuação das entidades do movimento comunitário de Porto Alegre. Neste sentido, por exemplo, pode-se destacar o fato de que aproximadamente 70% dos participantes das plenárias do OP na década de 1990 faziam parte de associações de moradores<sup>11</sup>.

Os anos de 2005 e 2013 apresentam, por sua vez, novos atores como protagonistas das manifestações públicas referentes às demandas sobre o transporte coletivo. Em 2005, as categorias de “Atores Múltiplos (sociedade)” e “Estudantes” aparecem como os atores responsáveis pela realização de todas as manifestações noticiadas. Observa-se, assim, uma mudança importante na composição social dos manifestantes, com a relativa ausência daquele segmento populacional que tradicionalmente constituiu as manifestações pelo transporte coletivo na cidade, ou seja, os moradores dos bairros e vilas populares. Partidos e sindicatos, juntamente com os estudantes (os quais geralmente encontravam-se filiados a partidos políticos), passam a ser os principais responsáveis pela promoção dos eventos de protesto ocorridos no ano de 2005.

Em 2013, por sua vez, 100% dos casos são promovidos por atores categorizados em “Atores Múltiplos (sociedade)”. Porém, a multiplicidade não diz respeito apenas a estudantes e a ativistas de partidos e sindicatos, como em 2005, mas sim à mobilização de um número considerável de pessoas que não possuíam experiências de ativismo, seja em termos de filiação associativa, seja em termos de participação em eventos de protesto<sup>12</sup>. Também compõe essa categoria o Bloco de Lutas pelo Transporte Público. Esse ator expressa um processo de articulação inédito de diversos grupos e redes de ativismo da cidade de Porto Alegre que, em certa medida, já estavam presentes nas manifestações de 2005.

(11) Ver sobre em Fedozzi (2001; 2007) e Silva (2003).

(12) A pesquisa sobre o perfil dos manifestantes, realizada pelo Ibope no dia 20/06/2013, nas capitais de sete estados (SP, RJ, MG, RS, PE, CE, BA) e em Brasília, apresenta os seguintes dados: a maioria dos manifestantes (89%) dizia não se sentir representada por partidos; entre os entrevistados, 96% alegaram não ser filiados a partido político e 86% não eram filiados a sindicatos, a entidades de classe ou a entidades estudantis; dos entrevistados, 46% nunca haviam participado de manifestações (G1, 2013).

## REPERTÓRIOS DE AÇÃO

Tabela 4. Tipo de repertório de ação utilizado nas manifestações públicas sobre o tema do transporte público, por ano, em Porto Alegre

Tipo de repertório de ação utilizado no evento:	Ano de ocorrência do evento:						Total		
	1970	1975	1980	1985	1990	1995		2005	2013
Judicial	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Denúncia e/ou Manifestação Pública via Meio de Comunicação de Massa	2	1	1	1	1	0	0	0	6
Manifestação em Praça Pública	0	0	0	1	0	0	2	5	8
Passeata	0	0	0	0	1	0	0	10	11
Fechamento de Vias Públicas	0	0	0	0	0	0	5	1	6
Ocupação de Prédios e Terrenos	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Cartas ou Solicitações	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Outros	0	0	0	2	2	0	0	0	4
Reunião com Autoridades Públicas e/ou Privadas	0	0	2	6	0	0	0	1	9
Manifestação em Plenário	0	0	0	2	0	0	1	1	4
Manifestação Performática	0	0	0	0	0	0	0	3	3
Realização de Assembleias e/ou Reuniões Internas	0	0	0	0	0	0	0	3	3
Abaixo-Assinados	0	0	1	1	0	1	0	0	3
Mensagem em Espaço Público	0	0	0	1	0	0	0	2	3
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>16</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>27</b>	<b>63</b>

Fonte: Banco de dados da pesquisa “Regimes e Repertórios Associativos: oportunidades políticas e organização social no Brasil” (1970-2005) e Silva (2016)

Os dados da Tabela 4 apresentam a predominância de formas não confrontacionais de expressão das demandas coletivas até a década de 1990. Nos anos de 1970 e 1975, durante a ditadura civil-militar, a “denúncia e ou manifestação pública via meio de comunicação de massa” foi a forma mais recorrente de expressão das demandas sobre o transporte coletivo. Com poucas possibilidades de participação institucional disponíveis e sem oportunidades políticas para a contestação aberta, a imprensa era uma das poucas alternativas existentes e tendia a oferecer menos riscos para a expressão pública de demandas sociais.

Os dados sobre os anos 1980 e 1985 demonstram a categoria “reunião com autoridades públicas e ou privadas” com centralidade. Ao mesmo tempo em que indica uma certa abertura de espaços institucionais para a expressão das demandas sociais, observa-se que ainda há restrições ao uso de formas mais confrontacionais de manifestação.

O uso de formas confrontacionais extrainstitucionais para a expressão de demandas relativas ao transporte coletivo aparece pela primeira vez na base dados no ano de 1985, quando os manifestantes utilizam a “manifestação em praça pública”. Em 1990, também observa-se um caso de uso de formas confrontacionais extrainstitucionais, agora com a realização de “passeata”.

Depois do hiato dos anos de 1995 e 2000, quando o emprego de repertórios confrontacionais extrainstitucionais não foi identificado, observa-se que este tipo de repertório conflitivo se torna a principal forma de expressão das demandas do transporte público no ano de 2005. As “manifestações em praça pública” e o “fechamento de vias públicas” são as formas mais recorrentes de manifestação nesse ano.

Em 2013, por fim, os tipos de ação diversificam-se ainda mais frente aos anos anteriores, intensificando tendências já observadas no ano de 2005. Novas formas de ação ganham centralidade e aquelas que já haviam sido utilizadas em outros momentos mudam qualitativamente neste período. A “passeata” é o tipo de repertório de ação mais recorrente<sup>13</sup>. A “manifestação performática”<sup>14</sup> é importante na caracterização do ano de 2013, principalmente porque traz o lúdico para o centro das formas de expressão das demandas do transporte coletivo, o que não havia sido identificado em períodos anteriores. Outro repertório de ação inovador em 2013 foi a “ocupação de prédios e terrenos”. Apesar de aparecer nos dados apenas uma vez, essa ocupação foi simbolicamente importante para o movimento e marcante na dinâmica política da cidade.<sup>15</sup>

## AÇÕES VIOLENTAS POR PARTE DOS MANIFESTANTES

Tabela 5. Registro de uso de violência por parte dos manifestantes, por ano, em Porto Alegre

		Ano de ocorrência do evento:							Total	
		1970	1975	1980	1985	1990	1995	2005		2013
Registro de uso de violência por parte dos manifestantes:	Não	2	1	4	15	4	1	7	18	52
	Sim	0	0	0	1	0	0	1	9	11
Total		2	1	4	16	4	1	8	27	63

Fonte: Banco de dados da pesquisa “Regimes e Repertórios Associativos: oportunidades políticas e organização social no Brasil” (1970-2005) e Silva (2016)

(13) Percebe-se que as passeatas realizadas em 2013 diferenciam-se das ocorridas em anos anteriores, principalmente nas performances que a compõem. As ações realizadas na passeata, as mensagens transmitidas e a sua estética apresentam significativas particularidades quando comparada a passeatas realizadas em outros períodos (SILVA, 2016).

(14) Manifestações coletivas caracterizadas por atos performáticos e simbólicos.

(15) A ocupação ocorreu na Câmara de Vereadores de Porto Alegre, com duração de uma semana (10 a 17 de julho de 2013). Depois das grandes manifestações de junho acabarem, o Bloco de Lutas pelo Transporte Público ocupou a Câmara como uma nova forma de pressão. Durante a ocupação, foram construídos dois projetos de lei: o primeiro visava instituir o passe livre no sistema de transporte coletivo por ônibus em Porto Alegre para estudantes e desempregados; o segundo visava instituir a abertura e transparência das contas relativas ao transporte urbano municipal.

O uso da violência<sup>16</sup> como performance constitutiva dos repertórios de ação nas demandas do transporte coletivo apresenta-se, ao longo do tempo, como algo pouco presente (um caso em 1985 e outro em 2005). Apenas no ano de 2013 registra-se uma alta ocorrência de manifestações com uso de violência por parte dos manifestantes, totalizando 50% dos casos. Este tipo de performance configura-se, portanto, como um componente relativamente novo nos repertórios de contestação no país<sup>17</sup> e ajuda a explicar, em parte, o forte impacto produzido pelas manifestações de 2013.

Além do aumento quantitativo do uso de performances violentas pelos manifestantes, o ano de 2013 também se caracteriza por uma mudança qualitativa de tais performances. Se, nos anos anteriores, as manifestações violentas se caracterizam por confrontos localizados com a polícia e pequenas depredações de prédios que simbolizavam adversários diretos da causa, em 2013 foram realizados saques ao comércio, depredação de propriedades privadas e prédios públicos, queima de ônibus e de containers de lixo, em uma escala sem precedentes no passado.

## OBJETO DO CONFLITO

O objeto dos conflitos discutido nesse trabalho é o transporte coletivo. Porém, esse objeto se expressa em diferentes demandas ao longo do tempo. A categoria “Transporte Público” pode referir-se, por exemplo, à tarifa ou às condições do transporte. Em algumas manifestações, a demanda com respeito ao transporte coletivo pode ser uma das demandas centrais; em outras, ao contrário, encontra-se articulada com outras demandas e integra aquilo que categorizamos como “Objetos Múltiplos”.

As manifestações referentes ao “Transporte Público”, até a década de 1990, tinham como principal foco de confrontação a precariedade do serviço ofertado e os problemas por ela gerados para os usuários. Na década de 1980, a tarifa aparece em poucos casos identificados, ganhando centralidade ao longo dos anos, até apresentar-se como principal reivindicação em 2005 (SILVA, 2016, p. 82).

---

(16) A partir das notícias, registra-se se os participantes utilizam ou não ações violentas (física ou material), tais como quebra de equipamentos públicos e privados, ameaças à população, enfrentamentos físicos com autoridades, policiais e/ou população.

(17) Esta relativa novidade refere-se ao contexto local de Porto Alegre, no período analisado. Um estudo pioneiro sobre o uso de repertórios violentos em conflitos relacionados ao transporte coletivo encontra-se em Moisés e Martínez-Alier (1978), que analisaram os “quebra-quebras” de trens no Rio de Janeiro e São Paulo entre os anos 1950 e 1970.

Tabela 6. Tipo de objeto de conflito por ano em Porto Alegre

Tipo de objeto do conflito:	Ano de ocorrência do evento:							Total	
	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2005		2013
Transporte Público	2	1	4	16	4	1	8	16	52
Objetos Múltiplos	0	0	0	0	0	0	0	11	11
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>16</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>27</b>	<b>63</b>

Fonte: Banco de dados da pesquisa “Regimes e Repertórios Associativos: oportunidades políticas e organização social no Brasil” (1970-2005) e Silva (2016)

Os dados da Tabela 6 demonstram que, ao longo do período pesquisado, o transporte público (com seus diferentes conteúdos) quase sempre apareceu como objeto único das manifestações. Em 2013, ao contrário, apresenta-se uma mudança importante: enquanto aproximadamente 60% dos casos têm o transporte público como objeto único dos eventos noticiados, os outros 40% dizem respeito a eventos no qual o transporte público se configurou como uma das demandas centrais presente no protesto, porém não a única<sup>18</sup>.

Tabela 7. Tipo de objeto de conflito por mês em Porto Alegre - 2013

Tipo de objeto do conflito:	Mês de ocorrência do evento:						Total
	Fevereiro	Março	Abril	Junho	Julho	Agosto	
Transporte Público	2	2	4	0	5	3	16
Objetos Múltiplos	0	0	0	7	4	0	11
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>27</b>

Fonte: Silva (2016)

Os dados sobre a variação do objeto das reivindicações ao longo do ano de 2013, apresentados na Tabela 7, mostram a ocorrência de manifestações com demandas unicamente relacionadas ao transporte público em todos os meses, exceto no mês de junho. Neste mês, quando ocorrem as maiores manifestações em termos quantitativos<sup>19</sup>, observa-se que as demandas sobre o transporte público apareceram diluídas entre outras demandas.

É importante salientar, no entanto, que a revogação do aumento das tarifas já havia sido conquistada em Porto Alegre no final do mês de abril, o que ajuda a compreender a não ocorrência de manifestações relativas à tarifa no mês de maio. Com o objetivo de barrar o aumento da tarifa alcançado, abriu-se oportunidade para outras causas tomarem centralidade. A ênfase na ideia de ocupar a rua<sup>20</sup>, sem uma definição clara da pauta pela qual se mobilizar, abriu a possibilidade de que

(18) Saúde, educação, combate a corrupção, etc. foram outras demandas presentes nas manifestações em 2013, particularmente a partir de junho, juntamente com questões relativas ao transporte público.

(19) Com o maior registro chegando a aproximadamente 20 mil manifestantes em Porto Alegre.

(20) A hashtag “vem pra rua” tornou-se o lema das manifestações após a “vitória” na revogação do aumento da tarifa.

cada novo segmento mobilizado a partir do início de junho introduzisse suas próprias causas, gerando uma dinâmica inédita de extrema heterogeneidade (e, por vezes, conflitualidade) no interior das próprias manifestações.

No mês de julho de 2013, as grandes manifestações perdem força<sup>21</sup>. Retorna-se aos poucos à centralidade das demandas sobre o transporte público, as quais, no mês de agosto, apresentam-se novamente como as únicas presentes nas manifestações noticiadas.

## PERIODIZAÇÃO DAS MANIFESTAÇÕES PÚBLICAS SOBRE O TEMA DO TRANSPORTE PÚBLICO EM PORTO ALEGRE (1970–2013)

A seção anterior demonstrou que o mesmo “problema objetivo” (as condições e/ou a tarifa do transporte coletivo na cidade de Porto Alegre) está relacionado a processos reivindicatórios com significativas variações ao longo do período pesquisado. Observam-se mudanças importantes nos atores e nas formas de expressão pública das demandas coletivas relacionadas ao transporte público, sustentando a problematização apresentada na introdução do artigo; ou seja, a necessidade de analisar as diferentes mediações organizativas e simbólicas através das “quais uma ausência é definida como carência e como necessidade, e pel[a]s quais certas ações sociais são definidas como correspondendo aos interesses de uma coletividade” (SADER, 1988, p. 43).

Retomando os dados apresentados na seção anterior, é possível construir uma periodização da trajetória das manifestações sobre transporte coletivo em Porto Alegre no período pesquisado, com a identificação dos atores e das formas de ação típicos de cada período.

### O TRANSPORTE COLETIVO COMO UMA CAUSA DAS CLASSES POPULARES (1970 – 2000)

Os dados mostram que durante a maior parte do período pesquisado, o “problema do transporte coletivo” tendeu a ser um objeto de demandas e mobilizações dos moradores dos bairros e vilas populares da cidade e de suas organizações. Confrontados cotidianamente com a precariedade dos serviços e o seu custo, estes segmentos também passaram a ter um crescente contato com ativistas e organizações que, no

---

(21) A manifestação de 4 de julho de 2013, por exemplo, foi noticiada como sendo composta por aproximadamente 500 manifestantes.

contexto de declínio da ditadura civil-militar, direcionavam suas ações para o “trabalho de base” e de “educação popular” nos locais de moradia popular (DOIMO, 1995; SILVA, 2002). Assim, observa-se uma progressiva passagem de ações promovidas por grupos de moradores informalmente mobilizados, predominantes no contexto mais repressivo da ditadura civil-militar, para ações promovidas por organizações do autodenominado “movimento comunitário”, predominantes no contexto da redemocratização.

A demanda pelo transporte coletivo se constituiu, assim, como uma das pautas prioritárias das associações de moradores e suas estruturas de articulação municipal (a União das Associações de Moradores de Porto Alegre - UAMPA - fundada no ano de 1983) e estadual (Federação Riograndense de Associações Comunitárias e Moradores de Bairros - FRACAB - existente desde 1959) no período da redemocratização.

No que se refere às formas de ação, os dados da seção anterior mostram que os grupos de moradores informalmente mobilizados e, posteriormente, as entidades comunitárias tenderam a utilizar formas não confrontacionais de expressão de suas demandas. Neste sentido, o recurso a denúncias nos meios de comunicação, predominante no período mais repressivo, e a realização de reuniões com autoridades governamentais, possibilidade que se coloca no contexto da abertura política na década de 1980, foram os repertórios mais utilizados neste período.

A preferência por repertórios mais institucionalizados de expressão de demandas coletivas por parte das entidades comunitárias pode ser um dos fatores explicativos do progressivo declínio da temática do transporte coletivo como objeto de manifestações públicas na década de 1990 e início dos anos 2000. Neste período, sob a gestão do Partido dos Trabalhadores/PT (1989 - 2004), Porto Alegre passa a instituir uma diversidade de canais de participação social, com destaque para o Orçamento Participativo. Como já destacado na seção anterior e pela literatura (FEDOZZI, 2001, 2007; SILVA, 2003), as entidades comunitárias de Porto Alegre direcionaram fortemente sua atuação para estas instituições participativas, com a participação institucional substituindo, em grande medida, as manifestações públicas como repertório prioritário de expressão de suas demandas.

#### A TRANSIÇÃO: O TRANSPORTE COLETIVO COMO UMA CAUSA DOS ESTUDANTES ORGANIZADOS (2005)

O retorno das manifestações públicas relacionadas ao transporte coletivo, no ano de 2005, mostra uma conformação radicalmente distinta daquela caracterizada acima. Uma das mudanças centrais refere-se aos atores promotores das manifestações. Conforme os dados apresentados na seção anterior, os moradores e suas organizações são completamente substituídos pelos estudantes e suas organizações sociais e políticas. Mesmo nos casos nos quais aparecem atores múltiplos (tais como partidos e sindicatos), a presença dos estudantes é predominante.

Esta centralidade dos estudantes parece expressar a emergência de uma nova geração de ativistas estudantis identificados, por um lado, com as organizações políticas de esquerda (tais como o Partido Socialismo e Liberdade/PSOL e o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado/PSTU) que crescentemente criticavam o processo de institucionalização e de perda de radicalidade do PT, especialmente após a eleição de Lula à Presidência da República em 2003. Por outro lado, expressam também a ascensão no meio estudantil de um ativismo libertário e/ou autonomista, crítico das formas hierárquicas e burocráticas de organização e dos mecanismos institucionalizados de ação política. Mesmo em constante tensão (e, por vezes, conflito aberto), os ativistas destes dois campos valorizavam a ação contestatória extrainstitucional como repertório preferencial (para alguns, único) de manifestação pública de suas demandas.

A mobilização estudantil em torno do transporte coletivo traz, assim, alterações significativas nos repertórios utilizados, com a introdução de formas mais confrontacionais de ação. Segundo os dados da seção anterior, as manifestações em praça pública e, especialmente, o fechamento de vias públicas se colocam como as novas formas predominantes de ação. Além disto, o enfrentamento com as forças de segurança pública, mobilizadas para a desocupação das vias, e a ocorrência de pequenas depredações (observadas em um dos eventos) indicam um processo de construção (e, possivelmente, legitimação) entre os manifestantes de repertórios de confronto que, no limite, envolvem o uso da violência física.

#### A RUPTURA: O TRANSPORTE PÚBLICO COMO UMA CAUSA DA JUVENTUDE (2013)<sup>22</sup>

Em dezembro de 2012, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) solicitou informações à Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC) de Porto Alegre sobre o cálculo utilizado para determinar o percurso médio mensal dos ônibus. Essa solicitação foi realizada a pedido do Ministério Público de Contas, que havia verificado que a Prefeitura de Porto Alegre computava a frota reserva de ônibus no cálculo da tarifa. Esse acontecimento repercutiu na mídia e nas redes sociais, contribuindo para mobilizar coletivos, organizações e ativistas da cidade, que se articularam e marcaram uma assembleia para definir o que fazer frente àquele fato, que proporcionava um argumento importante para uma campanha de redução de tarifa.

A EPTC respondeu, em janeiro de 2013, que realizava o cálculo de acordo com a legislação. Um dia após essa resposta, realiza-se a assembleia no Sindicato dos Municipários de Porto Alegre (SIMPA). Foi neste encontro que se consolidou a proposta, que já vinha sendo debatida ao longo do ano anterior, de construção de uma articu-

(22) A complexidade do ciclo de protestos de 2013 e, ainda, a presença de uma base de informações mais rica fornecida pela pesquisa de campo realizada sobre este processo (SILVA, 2016) são justificativas para que esta subseção apresente um desenvolvimento maior do que as duas subseções referentes aos períodos anteriores.

lação para além das diferenças ideológicas entre os diversos grupos que, nos últimos anos, pautavam o tema do transporte público na cidade – partidos políticos, coletivos, artistas ou mesmo ativistas sem filiações organizativas. Conhecida como Bloco de Lutas pelo Transporte Público<sup>23</sup>, essa rede de articulação e de ação coletiva, composta centralmente por jovens ativistas da cidade, convoca o primeiro de muitos protestos nesse contexto de questionamentos em relação à legitimidade do cálculo da tarifa.

No mês de fevereiro, o Sindicato das Empresas de Ônibus de Porto Alegre protocola na Prefeitura um pedido de reajuste, que elevaria a tarifa de R\$ 2,85 para R\$ 3,30. Novos protestos ocorrem em março, quando o Conselho Municipal de Transporte Urbano (COMTU) aprova a elevação da tarifa para R\$ 3,06. No mesmo dia, o vice-prefeito Sebastião Melo (PMDB) sanciona a aprovação e fixa o valor em 3,05. No dia 23 de março, em uma assembleia na sala de reuniões do Assentamento Urbano Utopia e Luta, é decidido que, a partir de segunda-feira (data que entraria em vigor o aumento), as ações de contestação seriam descentralizadas a fim de saturar a Prefeitura pelo caos nas ruas. No dia 1º de abril, um protesto organizado pelo Bloco de Lutas reúne milhares de manifestantes (quatro mil, segundo a Brigada Militar, e dez mil, segundo os manifestantes) nas ruas de Porto Alegre contra o aumento das passagens.

No dia 4 de abril, em decisão liminar à ação movida pelos vereadores Pedro Ruas e Fernanda Melchiona, do PSOL, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul revoga o aumento da passagem, que volta a custar R\$ 2,85. Entretanto, novas manifestações organizadas pelo Bloco de Lutas continuam a ocorrer em Porto Alegre.

Em junho de 2013, as manifestações ocorrem em consonância ao contexto nacional e a pauta do transporte coletivo assume uma posição periférica. Apenas em julho de 2013, precisamente do dia 10 ao dia 18, o transporte novamente retorna ao centro das reivindicações, quando manifestantes vinculados ao Bloco de Lutas ocupam a Câmara Municipal de Porto Alegre.

As mobilizações de 2013 contra o aumento da tarifa e, posteriormente, por mudanças mais estruturais no transporte coletivo da cidade apresentam, por um lado, uma linha de continuidade com as manifestações de 2005. Por outro lado, apresentam também diferenças marcantes que expressam uma mudança qualitativa na dinâmica dos conflitos entre os dois momentos.

No que se refere aos atores mobilizados, observa-se que o ciclo de protestos de 2013 se caracterizou pela mobilização de diversos atores que historicamente não haviam estado presentes na história das mobilizações relacionadas ao tema do transporte coletivo. Apesar da utilização da mesma categoria já presente em 2005 - os “Atores Múltiplos” -, a multiplicidade observada em 2013, particularmente no mês de junho, foi muito maior. Isto se expressa claramente na conflitualidade entre os próprios manifestantes que compunham os atos de protesto naquele momento.

(23) Ver sobre em Muhale (2014).

A multiplicidade de atores de 2013 se relaciona diretamente à diversidade de causas que, progressivamente, foram sendo introduzidas nas manifestações pelos distintos atores que a elas foram se incorporando ao longo do tempo. Como já apontado na seção anterior, ao lado da luta contra o aumento da tarifa e pela qualificação do transporte coletivo, que foi o objeto único de mobilização até o início de junho, assiste-se em junho e julho a presença de demandas relacionadas a temas como educação, saúde, corrupção, projetos de emendas constitucionais, paralelamente às demandas sobre o transporte público<sup>24</sup>.

Um aspecto que expressa e, ao mesmo tempo, contribui para esta diversificação das pautas no ápice do ciclo de protestos de 2013 foi a crescente centralidade assumida pela *hashtag* #vem pra rua, que progressivamente tornou-se um lema central das manifestações em Porto Alegre após a “vitória” na revogação do aumento da tarifa. A ênfase na ideia de ocupar a rua, sem uma definição clara da pauta pela qual se mobilizar, abriu a possibilidade de que cada novo segmento mobilizado introduzisse sua própria causa, contribuindo para a diversidade observada nos protestos de junho e julho.

A partir do estudo das imagens presentes nas notícias analisadas, foi possível observar aspectos peculiares no que diz respeito à estética dos protestos de 2013. Foram categorizados artigos que os manifestantes portavam ou utilizam para se caracterizar e a fase do dia em que era realizado o protesto:

Tabela 8. Estética no mês de abril<sup>25</sup>

		Faixas	Cartazes	Lúdico	Rostos cobertos	Simbolos Anarquistas	Bandeiras RS e BR	NOITE
Válido	SIM	4	0	4	1	1	0	4
Total		4	4	4	4	4	4	4

Fonte: Silva (2016)

Tabela 9. Estética no mês de junho

		Faixas	Cartazes	Lúdico	Rostos cobertos	Simbolos Anarquistas	Bandeiras RS e BR	NOITE
Válido	SIM	1	7	7	7	7	7	7
Total		7	7	7	7	7	7	7

Fonte: Silva (2016)

(24) Para a identificação das principais reivindicações presentes nos protestos de 2013, em nível nacional, é possível utilizar a plataforma da Internet – denominada “Causa Brasil” – que buscou mapear as causas dos protestos de 2013. Disponível em: <[www.causabrasil.com.br](http://www.causabrasil.com.br)>

(25) O número 0 nas tabelas significa que não foi possível perceber através das imagens e do texto a presença dos indicadores que representa.

Tabela 10. Estética no mês de julho

		Faixas	Cartazes	Lúdico	Rostos cobertos	Simbolos Anarquistas	Bandeiras RS e BR	NOITE	DIA
Válido	SIM	6	0	7	1	2	0	6	2
Total		9	9	9	9	9	9	9	9

Fonte: Silva (2016)

Os dados apresentados nas tabelas 8, 9 e 10 demonstram uma significativa variação na estética dos protestos durante os meses de abril, junho e julho. Inicialmente, pode-se observar alterações significativas no uso de faixas e/ou cartazes como forma de expressão de demandas ao longo dos meses. Estando ausentes no mês de abril, os cartazes predominam no mês de junho, ápice do ciclo de protestos. Tal mudança pode ser interpretada como indicador de uma possível individualização do protesto no mês de junho, na medida em que cada manifestante escreve sua própria reivindicação, em contraposição às faixas, que geralmente expressam uma construção coletiva na qual a mensagem caracteriza a reivindicação de um grupo ou organização. Em julho, por sua vez, os cartazes tendem a desaparecer dos protestos e as faixas voltam a predominar.

Os elementos reunidos na categoria “Lúdico” dizem respeito a referências às artes (personagens teatrais, música, por exemplo), ao ambiente de sociabilidade (representado pelas bebidas, comidas, por exemplo) e as ações que visam provocar uma reação através do humor e da provocação (como as imagens de ativistas pelados em frente às fotos dos vereadores na ocupação da Câmara)<sup>26</sup>. Estes elementos lúdicos foram uma inovação importante do ciclo de protestos de 2013, aparecendo com destaque nas imagens de todos os meses.

No que se refere à simbologia mobilizada no ciclo de protestos de 2013, observa-se que há uma importante diferença entre os símbolos presentes nos meses de abril e julho e aqueles que marcaram as manifestações de junho. Neste último mês, há um significativo destaque para os manifestantes utilizando diferentes recursos para cobrir os rostos (máscaras, camisetas, lenços). Os manifestantes “mascarados”, como foram popularmente chamados, apareceram em todas as notícias no mês de junho, ao mesmo tempo em que sua presença foi escassa nos meses de abril e julho. Identifica-se em junho, também, a mobilização de simbologias tendencialmente conflitivas, que expressam bem a diversidade interna às manifestações naquele momento: de um lado, os símbolos anarquistas, pouco presentes em abril e julho; de outro, os símbolos nacionais e regionais, que estiveram ausentes tanto em abril quanto em julho.

(26) Um dos principais atores do ciclo de protestos de 2013, o Bloco de Lutas pelo Transporte Público, tem em seu nome o lúdico enquanto inspiração. A ideia de chamar “Bloco” (no sentido de Bloco de Carnaval) diz respeito ao caráter lúdico que se pretendia dar às manifestações convocadas por esse ator. Assim, propunha-se uma espécie de cortejo, com várias “alas” expressando a diversidade de seus atores (SILVA, 2016, p. 102).

Por fim, um aspecto importante das manifestações do ciclo de protestos de 2013 é que praticamente todas elas foram realizadas à noite, algo incomum nas manifestações dos anos anteriores. Os dois únicos registros em julho de ações realizadas durante o dia dizem respeito à ocupação da Câmara de Vereadores.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos dados e análises apresentados nas seções que compõem este capítulo, pode-se perceber que, em torno do problema do transporte coletivo, foram construídos processos de manifestação pública de demandas coletivas muito distintos. Ou seja, apesar do transporte coletivo nas grandes cidades brasileiras (e em Porto Alegre, particularmente) ser, em geral, marcado por características experimentadas como negativas por seus usuários, a forma como estes respondem a tais experiências não estão inscritas naturalmente naquelas características.

Observou-se, assim, que o problema do transporte coletivo deixou de ser uma “luta” construída primordialmente pelas organizações dos moradores dos bairros e vilas populares para se tornar uma causa dos estudantes e, mais amplamente, de segmentos da juventude da cidade. Esta alteração dos atores centrais do conflito implicou em novas formas de interpretação do problema do transporte (expressa, por exemplo, na construção de propostas como o passe livre) e em novos repertórios de manifestação pública das demandas relativas ao transporte.

Tal conjunto de mudanças foi, em parte<sup>27</sup>, responsável pela produção de dinâmicas de conflito muito distintas ao longo do tempo, incompreensíveis apenas a partir do “problema objetivo” do transporte coletivo. Da mesma forma, a relativa ausência do tema como fonte de manifestações públicas entre a segunda metade dos anos 1990 e o início dos 2000 não pode ser interpretada como indicador de ausência do “problema objetivo” do transporte coletivo na cidade naquele período, mas sim parece expressar processos de institucionalização dos conflitos a partir da introdução de importantes instituições participativas pelo governo municipal que absorveram grande parte da atuação das organizações do movimento comunitário.

---

27 Outros elementos que não foram abordados neste capítulo, tais como as profundas alterações das oportunidades políticas em função das mudanças de regime e de governos ao longo do período investigado, não podem ser desconsiderados em uma análise mais abrangente das transformações na configuração dos conflitos sociais. Outro aspecto importante não analisado foi a atuação das Tecnologias de Comunicação e Informação, em especial as redes sociais digitais, na conformação do ciclo de protestos de 2013 (CATTANI, 2014).

O ciclo de protestos de 2013, por sua vez, apresenta um conjunto de especificidades que também não pode ser compreendido e explicado apenas a partir do “problema objetivo” do transporte coletivo. Novas gerações de ativistas, com diferentes socializações políticas, construíram o problema do transporte de forma inovadora e introduziram novas formas de manifestação pública que, ao combinarem o lúdico e a violência, impactaram significativamente a cidade e o processo político. Aproveitando um lema dos manifestantes de 2013, pode-se dizer que estes processos complexos de inovação observados “não foram apenas por vinte centavos”; ou seja, não são uma decorrência direta do aumento do preço das tarifas.

Conclui-se este capítulo enfatizando, então, a necessidade de problematização das perspectivas que naturalizam os processos de contestação ao reduzi-los a uma mera expressão mecânica de um problema social objetivamente dado. Perspectivas que, como criticava Melucci (2001, p. 29), tendem a considerar os processos de contestação

como efeitos de uma situação histórica ou produtos de uma certa conjuntura (refere-se, por exemplo, à crise econômica ou às contradições do sistema), sem levar em conta as motivações, o sentido, os componentes da ação coletiva, como se os modos por meio dos quais esta ação se constitui e se mantém no tempo fossem irrelevantes com relação ao jogo das variáveis “estruturais”.

Tais perspectivas colocam-se como obstáculos epistemológicos para a identificação e análise dos complexos processos que se colocam entre a vivência de condições e/ou situações experimentadas como negativas e a construção de ações coletivas contestatórias orientadas à transformação daquelas condições e/ou situações.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRAGA, Ruy. As jornadas de junho no Brasil: Crônica de um mês inesquecível. **OSAL Observatorio Social de América Latina**, Año XIV, Nº 34, p.51-61, noviembre de 2013.

CATTANI, Antonio David (org.). **#protestos**: análises das ciências sociais. Porto Alegre: Tomo, 2014.

DOIMO, Ana Maria. **A Vez e a Voz do Popular**: Movimentos Sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, ANPOCS, 1995.

FEDOZZI, L. J. **Orçamento Participativo** - reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. 3ª ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

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

g1.globo.com/brasil/noticia/2013/06/veja-integra-da-pesquisa-do-ibope-sobre-os-manifestantes.html - Acessado em 10/05/2016

MELUCCI, Alberto. **A invenção do presente:** movimentos sociais nas sociedades complexas. Petrópolis: Vozes, 2001.

MOISÉS, José Álvaro; MARTINEZ-ALIER, Verena. A revolta dos suburbanos ou “Patrão, o trem atrasou”. In: MOISÉS, José Álvaro et al. (orgs.), **Contradições urbanas e movimentos sociais**. 3ªed, pp.13-63. Rio de Janeiro: Paz e Terra/CEDEC, 1978.

MUHALE, Miguel J. J. **Lutar, construir poder popular:** Uma perspectiva etnográfica do Bloco de Lutas pelo Transporte Público em Porto Alegre/RS. Dissertação de Mestrado. 151f.; il. Orientadora: Dr. Partrice Shuch. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Antropologia, 2014.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SILVA, Camila F. **Inovação nos Repertórios de Contestação:** O confronto em torno do transporte público em Porto Alegre. Dissertação de Mestrado, 184f; il. Orientador: Dr. Marcelo Kunrath Silva Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul/PPG Sociologia, 2016.

SILVA, Marcelo Kunrath. **Cidadania e exclusão:** os movimentos sociais urbanos e a experiência de participação na gestão municipal. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.

\_\_\_\_\_. A expansão do Orçamento Participativo na Região Metropolitana de Porto Alegre. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil:** o Orçamento Participativo. São Paulo: Cortez, pp.157- 185, 2003.

SILVA, Marcelo K.; ARAUJO, Gabrielle O.; PEREIRA, Matheus M. Dinâmicas da Ação Coletiva: Análise de Eventos de Protesto no Estudo dos Repertórios Associativos. In: **XXVIII CONGRESSO INTERNACIONAL DA ALAS**, Recife, pp. 01-21. XXVIII CONGRESSO INTERNACIONAL DA ALAS. Recife: UFPE, 2011.

SINGER, André. Brasil, Junho de 2013 - Classes e ideologias cruzadas. **Novos Estudos**, vol. 97, pp. 23-40, novembro/2013.

TARROW, Sidney. **O Poder em Movimento:** Movimentos sociais e confronto político. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009

TAVARES, F.; RORIZ, J.; OLIVEIRA, I. As Jornadas de Maio em Goiânia: Para além de uma visão sudestecêntrica do junho brasileiro em 2013. **Revista Opinião Pública**, vol. 22, nº1, pp. 140-166, 2016.

THOMPSON, E. P. **Costumes em comum**: estudos sobre a cultura popular tradicional. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

[INTERVENÇÕES NÃO-ESTATAIS  
E RESISTÊNCIAS URBANAS]

# ENTRE A INFORMALIDADE E O DIREITO DE MORAR

## FORMAS DE RESISTÊNCIA NA CIDADE DE SÃO PAULO E NO ABC

DELANA CORAZZA

*Cientista social, Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP (FAU-USP) e coordenadora de pesquisa do Observatório de Remoções da UFABC.*

TALITA GONSALES

*Engenheira Ambiental e Urbana e Mestre em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC, pesquisadora do Observatório de Remoções da UFABC.*

CAROL VIGLIAR

*Cientista Social pela PUC-SP. Integrante do MLB, Movimento de Lutas em Bairros, Vilas e Favelas e Pesquisadora do Observatório de Remoções UFABC/FAUUSP.*

RICARDO MORETTI

*Engenheiro civil, professor titular da Universidade Federal do ABC*

CAROLINA M. DUQUE DE PINHO

*Geógrafa, professora adjunta doutora da Universidade Federal do ABC*

FERNANDA KAGAN MALLAK

*Cientista social, mestranda em Planejamento e Gestão do Território pela UFABC, pesquisadora do Observatório de Remoções da UFABC.*

PEDRO MOREIRA

*Arquiteto urbanista, graduação realizada na UFES. Mestrando em Planejamento e Gestão do Território na UFABC e pesquisador do Observatório de Remoções da UFABC/FAU-USP.*

IBIS CESARIO LOURENÇO

*Estudante de Engenharia Ambiental e Urbana na UFABC, pesquisadora de IC do projeto Observatório de Remoções UFABC/FAUUSP*

TAMIRES BARBOZA

*Estudante de Engenharia Ambiental e Urbana na UFABC, pesquisadora do projeto Observatório de Remoções UFABC/FAU-USP.*

BRUNO DIAS

*Estudante de Engenharia Ambiental e Urbana na UFABC, pesquisador do projeto Observatório de Remoções UFABC/FAU-USP.*

FRANCISCO COMARU

*Professor da Universidade Federal do ABC (UFABC) e integrante do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. Membro do Observatório de Remoções da UFABC.*

## INTRODUÇÃO

As cidades brasileiras, assim como grande parte das cidades latino-americanas, se constituíram a partir de um desenvolvimento subordinado aos interesses estrangeiros, fruto de um capitalismo tardio – marcado por uma pauperização de significativa parcela da população e endurecimento das relações sociais. Neste contexto, surgiram cidades segregadas, onde direitos básicos, como habitação, não foram garantidos para grande parte da população.

Alguns autores já salientaram que o trabalhador brasileiro nunca teve incorporado em seu salário o suficiente para arcar com os custos de uma moradia digna e adequadamente localizada. A autoconstrução ilegal da moradia fora das áreas urbanizadas é determinada tanto pelos baixos salários (OLIVEIRA, 2003) quanto pelo mercado restrito e excludente (MARICATO, 2014).

Com o intenso aumento populacional ocorrido, principalmente, durante o século XX, associado, por um lado, à exclusão dos trabalhadores do direito à cidade, e ao aprofundamento da segregação, por outro, as ações de enfrentamento direto – como ocupações de terras e edifícios ociosos – juntamente com a criação e efetivação de leis foram as estratégias prioritárias de diversos atores – movimentos sociais, intelectuais, urbanistas, universidades, partidos políticos progressistas – na busca de alternativas para resolver o problema da habitação nas cidades. No entanto, as leis, mesmo que bastante avançadas, como o Estatuto da Cidade, não foram suficientes para promover o direito à cidade e à moradia de parte majoritária da população.

Barrado tantas vezes por um judiciário extremamente conservador, permeado de valores patrimoniais, os últimos anos mostraram que, apesar da inegável importância dos avanços jurídicos, o direito à moradia encontra barreiras no “absoluto” e “inviolável” direito à propriedade individual.

O momento parece convocar a sociedade civil organizada a rever estratégias e construir, de forma criativa, alternativas para a solução dos problemas apresentados.

Aos que vivem de forma precária, sem a estrutura necessária ou mesmo em áreas de interesse do mercado, a superação da insegurança deve passar por um novo olhar sobre aquele lugar, de forma concreta, por todos os moradores da cidade. É no território que aparecem as contradições da vida cotidiana e é nele que estão inscritas as possíveis superações destas contradições. As vias construídas de atendimento habitacional, na maioria das vezes, se limitaram a construções desenfreadas de habitações que partiam de modelos monolíticos nas franjas das

idades. Nestas, os laços afetivos, territoriais e de resistência não foram, de fato, considerados, sendo que muitas vezes não há possibilidade de construir identidade com o novo lugar.

Os espaços de formação e de ação direta nos assentamentos onde há insegurança na posse têm alcançado um raio de atuação maior do que seus limites territoriais – uma nova forma de coletividade ultrapassa as ruas das casas, se insere continuamente no espaço, se torna potência para um novo modelo. A construção desta nova forma de coletividade a partir das demandas no território proporcionam um potencial de resistência e de requalificação muito maior do que habitações subsidiadas – tradicionalmente apontadas como forma última de atendimento habitacional. Todas as pessoas que vivem na cidade devem ter, evidentemente, o direito de escolher onde e como elas querem estar. Mas, na prática, o direito de permanecer na cidade tem se constituído num grande desafio, principalmente para a população de baixa renda. A ampliação dos direitos passa pela compreensão dos diversos atores envolvidos na produção dos espaços de moradia popular, de que não há somente uma maneira de morar, uma forma de lutar, uma forma de resistir, uma forma de construir, mas essencialmente pela realidade que já existe, pelos entornos já traçados e a partir de uma possibilidade de construção coletiva de uma nova realidade.

Coloca-se, portanto, como tarefa daqueles que estão em movimento para a efetivação de direitos, a necessidade de estar no território, socializando os saberes e não os hierarquizando. O que buscamos é algo novo que não está definido, sendo assim, é a partir da experiência do outro e com o outro que as novas possibilidades surgirão. Os caminhos passam por um processo de formação de todos os envolvidos na luta urbana – de teóricos, dos movimentos sociais e da população – a partir da realidade dentro do território em disputa, seja no centro ou nas periferias das cidades.

Neste contexto, o presente capítulo objetiva descrever os desafios associados a algumas tipologias da cidade informalmente produzida – favela, loteamento irregular, ocupações organizadas, entre outras, analisando os elementos comuns e as possíveis formas de resistência – organizadas ou não –, ilustradas por estudos de caso, por meio de entrevistas com moradores que sofrem diretamente a ameaça de remoção – seja pela insegurança da posse ou por grandes obras e projetos de infraestrutura urbana. Para além dos estudos de caso, abordaremos temas referentes à informalidade e o direito de morar, relatando as contradições entre os avanços jurídicos e os entraves dentro do judiciário, além da atuação dos movimentos sociais dentro da conjuntura apresentada. O conteúdo abordado se conecta com as reflexões realizadas no âmbito do Projeto Observatório de Remoções, polo UFABC.

## AMEAÇA DE REMOÇÃO: INFORMALIDADE E O DIREITO DE MORAR – RELATO SOBRE AS CONTRADIÇÕES ENTRE OS AVANÇOS JURÍDICOS/O AVANÇO DO MERCADO E OS ENTRAVALS DENTRO DO JUDICIÁRIO.

A moradia é uma das condições básicas para a reprodução da força de trabalho da classe trabalhadora. Além disso, ela possui também um papel simbólico (e concreto) de conquista e dignidade, propulsora de novas oportunidades. Sem uma casa, as possibilidades de se avançar para uma vida digna parecem como nulas ou extremamente reduzidas e limitadas.

A dificuldade do trabalhador em adquirir sua moradia na região metropolitana de São Paulo é algo histórico e estrutural e não está limitada a um local ou a algum movimento social específico. É possível perceber que nos últimos anos, mesmo quando já instaladas há anos em um local, muitas famílias vivem com o medo de serem despejadas de suas casas. Os motivos são diversos: grandes obras urbanas que afetam direta ou indiretamente moradias precárias, falta de regularização dos imóveis, risco ambiental, entre outras. Ameaçadas de remoções, muitas famílias desconhecem seus direitos e, conseqüentemente, as violações que serão vítimas neste doloroso processo.

O Observatório de Remoções<sup>1</sup>, grupo de pesquisa-ação formado por docentes, pesquisadores e estudantes da UFABC e FAU-USP, tem se colocado a tarefa de mapear e compreender as dinâmicas territoriais da região metropolitana de São Paulo no que diz respeito às remoções e ameaças sofridas por famílias que vivem em áreas precárias ou irregulares das cidades de São Paulo e do ABC.

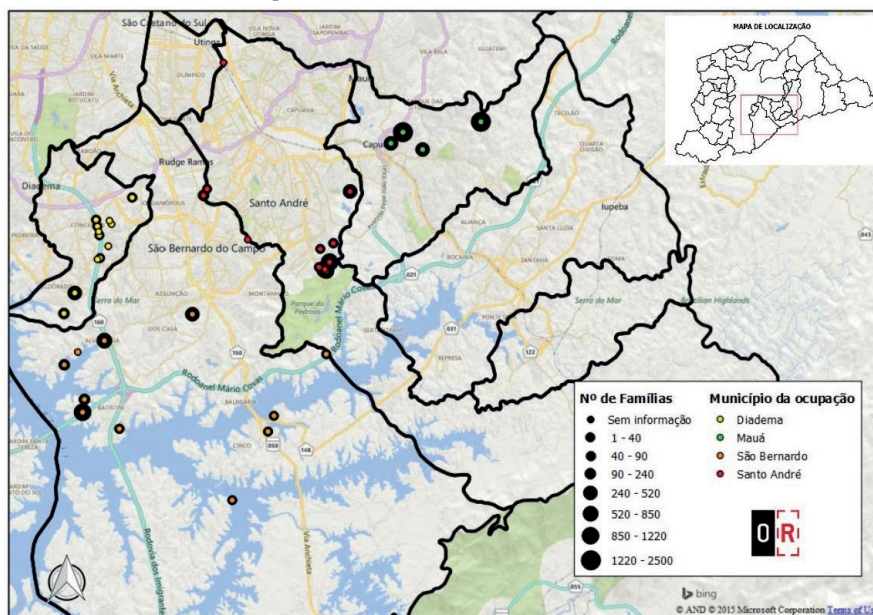
Ao mapear e monitorar essas dinâmicas, territórios e comunidades, tivemos a oportunidade de conhecer diversas favelas, ocupações e assentamentos precários, e, conseqüentemente diversas histórias de muitos moradores buscando saídas, ainda que imediatas, para a situação de precariedade e insegurança que viviam. Foi possível perceber que as imagens, percepções e os relatos provenientes de pessoas de diferentes regiões da metrópole convergiam, se encontravam e se confundiam sob vários pontos de vista.

---

(1) O Observatório de Remoções constitui-se de um projeto de pesquisa-ação e extensão, que nasceu em 2012, fruto de uma iniciativa de mapeamento, sistematização e publicização de informações de grupos vulneráveis por parte de diversos integrantes de movimentos sociais, ONGs e universidades, diante de um quadro de inúmeros despejos e reintegrações de posse de comunidades de baixa renda (ocupações, cortiços, favelas), incêndios em favelas, violências e violações de direitos humanos contra os sem-teto em geral.

Na figura 1 é possível visualizar um levantamento preliminar das áreas sob ameaça de remoção nos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá até novembro de 2015.

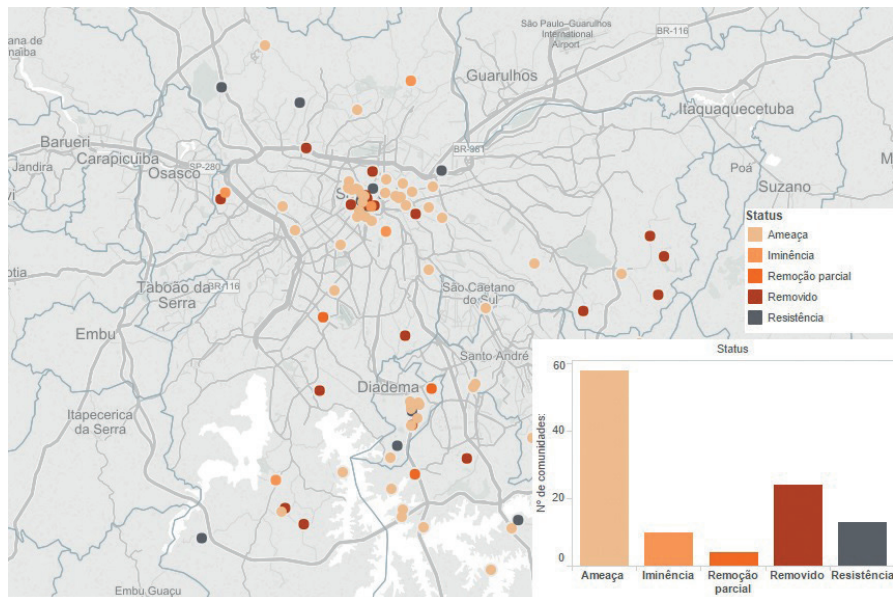
Figura 1. Mapeamento preliminar das áreas sob ameaça de remoção nos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá (Novembro, 2015).



Fonte: Observatório de Remoções (s/n).

A figura 2 traz a imagem atual da plataforma de mapeamento colaborativo do Observatório de Remoções. Nela, movimentos, moradores, pesquisadores e usuários no geral poderão inserir informações sobre áreas ameaçadas de remoção na Região Metropolitana de São Paulo.

Figura 2. Plataforma de mapeamento colaborativo.



Fonte: Observatório de Remoções (s/n).

A luta pela moradia aparece como uma luta cotidiana, confunde-se com a luta pela própria sobrevivência que comporta inúmeras contradições, medos, derrotas, favores, vitórias, trabalho, avanços e retrocessos. O cotidiano aparece como um dos “nós” da mudança, havendo assim a necessidade de transformá-lo para transformar a sociedade. Segundo Lefebvre (1969), é nele que podemos conceber propostas de transformações; para isso, se faz necessária a compreensão deste cotidiano através de suas objetividades e subjetividades.

As cidades de São Paulo e do ABC foram palco de disputas entre as classes, onde os trabalhadores, perdedores da luta territorial, se instalaram muitas vezes em áreas sem a infraestrutura necessária, longe do trabalho e dos serviços. De acordo com Sader (1988, p. 111),

[...] a habitação constitui um bem de consumo de tipo especial. Além de ser base de consumo individual – abrigo e lugar material para a existência familiar – é também base de consumo coletivo: ele condiciona, por sua localização, o uso dos transportes, do ambiente físico, dos serviços públicos existentes.

A luta pela moradia é vivida todos os dias e está diretamente ligada à conquista da dignidade. É no reconhecimento do outro que nos reconhecemos – vale ressaltar que, advindos de valores patrimonialistas, onde o reconhecimento público está intimamente ligado com a vida privada, morar de forma digna é o “atestado” de que conquistou-se o mínimo necessário para sermos publicamente respeitados.

As formas de atuação dos moradores nestas lutas tiveram diversas consequências, já que distintas foram suas estratégias na busca de seus objetivos. As vitórias e resistências com relação à conquista da moradia nos apareceram intimamente ligadas à pressão popular e à aceitação ou não aos limites impostos. Obviamente, a conjuntura e a correlação de forças sócio-políticas tem um papel determinante neste processo, por isso, se faz necessário, antes de voltarmos a nossa realidade e darmos atualidade a esta discussão, revermos um pouco essa luta e as origens das contradições que a geraram.

Uma das principais formas de atuação de diversos setores de defesa do direito à moradia foi a luta pela construção e conquista de marcos legais. Os movimentos de moradia devem se organizar para que as leis sejam de fato aplicadas (BARBOSA, 2014). A judicialização da luta tem marcado profundamente os movimentos sociais urbanos nas últimas décadas; no entanto, não podemos criticar esta forma de atuação sem compreendermos a conjuntura e a correlação de forças de cada momento. Os movimentos sociais urbanos não foram os únicos a apostar nesta estratégia; a própria universidade e seus professores progressistas foram de fundamental importância para a implementação desta agenda de lutas. Não se pode ignorar a história e proceder a crítica simplificadora de que a judicialização ou a institucionalização da luta serviu apenas para amortecer o movimento de classe e para cooptar suas lideranças. A correlação de forças aparece como ponto principal para a conquista dos direitos sociais da classe trabalhadora, dado o limite histórico de acesso à terra no Brasil. Em alguns casos, a via institucional foi fundamental para algumas conquistas objetivas e para o início do processo de luta e resistência:

É a ação da resistência dos moradores que produz o espaço de conflito muitas vezes nebuloso por estar atravessado pelas relações de alienação e fetichização do espaço. Mas é apenas e tão somente pela resistência à expropriação, exploração e espoliação que se constroem os momentos de experiências dos moradores, onde o confronto se transforma em momento de compreensão da desigualdade e construção de estratégias renovadas de resistência (RIBEIRO, 2012, p. 143)

No entanto, os limites e derrotas impostos por esta luta, muitas vezes, engessaram a ação de seus moradores, que encontraram dificuldades em ir além; como se a assinatura do juiz dizendo-lhes *não* fosse a derrota e o fim.

Até as lutas de junho de 2013, vivemos em uma conjuntura marcada pelo refluxo das lutas de massas. Colocar em pauta questões referentes ao direito à moradia, mesmo que ainda limitado ao poder das leis, foi um avanço nesta conjuntura ainda sem uma mobilização popular capaz de superar visões absolutamente conservadoras no que diz respeito a des-absolutização do direito à propriedade. No entanto, é fundamental refletirmos como aqueles em movimento pela garantia do

direito à moradia para a classe trabalhadora foram além das pautas institucionais e também como a população se apropriou dos conteúdos das leis, assim como de seu histórico de construção. Avanços foram conquistados, no entanto espaços institucionalizados de participação popular, em vez de levarem a cabo os objetivos pelos quais foram criados – o de garantir a deliberação de alguma decisão coletiva –, têm servido como legitimador de interesses divergentes dos da população (DAGNINO, 2002). A participação obrigatória tem gerado espaços vazios, despolitizados, palco para o Poder Público se afirmar como democrático, quando não o é.

A luta institucional não deve estar deslocada da mobilização popular, sendo que a primeira é instrumento politizador importante. No entanto, se isolada, é alvo fácil para ser barrada pelo limite dos interesses da classe dominante, além de, não raro, desviar o foco dos movimentos sociais, limitando até mesmo as lutas originais pelas quais foram criados.

Ainda, para debatermos sobre os limites impostos nesta via de intervenção – as leis –, não podemos ignorar o fato de que há uma forte influência das forças do capital imobiliário nas Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas e no Congresso Nacional (TAVARES, 2011). O Estado ainda é um espaço de disputa para os movimentos sociais. Conquistas dentro da institucionalidade são grandes vitórias, mas não resolvem de todo o problema. Provavelmente uma gestão pública aberta ao diálogo com os movimentos e organizações sociais abra espaço para a construção de melhorias para a população empobrecida; entretanto, na história recente de nosso país, isso não tem solucionado a questão.

Houve, no último período, mais especificamente após as lutas de junho de 2013<sup>2</sup>, ainda de forma fragmentada, uma reversão da atuação de muitos movimentos sociais, e as manifestações que ocupam as ruas da cidade têm aparecido como possível forma de atuação em diversas organizações; o tema do acesso à terra e dos conflitos em função dos despejos está na pauta do dia e o modelo de desenvolvimento tem sido questionado; os próprios movimentos, que por anos se mobilizaram para a efetivação das leis que ajudaram a criar, têm se questionado sobre se incluir parte da população por meio de financiamentos subsidiados é suficiente para realizar uma inversão nas classes ou se a relação entre dominador e dominado, caso as reivindicações sejam atendidas, se manterá no mesmo patamar. No que diz respeito aos financiamentos para habitação popular, não podemos desvalidar a efetivação de uma política pública, porém, nos limitarmos a ela sem enxergar no horizonte uma solução ampla e consistente, pode ser um retrocesso.

---

(2) O Movimento Passe Livre (MPL) com a pauta inicial de revogação do aumento de R\$ 0,20 da passagem de ônibus da cidade de São Paulo, agregou diversas outras lutas de diferentes setores da sociedade do Brasil inteiro, colocou novos atores nas ruas - não apenas por vias mais populares -, propiciando a possibilidade de uma forma espontânea de ação - que não se via desde o fim da ditadura nas mobilizações pelas diretas-já, inesperado até pelos setores mais progressistas.

As lutas nas ruas têm colocado em pauta a possibilidade de construção de um novo momento. Neste século, a militância que atua junto aos movimentos populares buscou construir formas de luta em uma conjuntura onde *o velho ainda não morreu e o novo não nasceu*.

## CASOS

Dentro deste contexto, boa parte da população que acessou seu direito de morar por meio informal, vive continuamente ameaçada de remoção sem o devido atendimento habitacional. A presente seção objetiva descrever os desafios associados a algumas tipologias da cidade informalmente produzidas – favela, loteamento irregular, ocupações organizadas, entre outras –, analisando os elementos comuns e as possíveis formas de resistência, organizadas ou não, ilustrados por estudos de caso, a partir da realidade vivida por moradores que sofrem diretamente a ameaça de remoção.

A partir de entrevistas com moradores de tipologias variadas<sup>3</sup> da cidade informal, foi possível identificar pontos comuns e divergentes em relação à situação de insegurança e irregularidade vivida cotidianamente pelos entrevistados. Na tentativa de traçar um paralelo entre a teoria apresentada anteriormente e o cotidiano daqueles que vivem em situações de irregularidade fundiária, buscou-se levantar alguns pontos centrais para a discussão, como a memória, a insegurança em relação à posse e às ameaças de remoção, e o entendimento e apropriação sobre o direito à moradia.

Já na primeira pergunta, (“*Como se deu a “escolha” do lugar onde morar?*”) os entrevistados demonstram que, na maioria das vezes, a escolha sobre onde morar não é colocada em questão, mas sim é a única opção naquele momento. Nelson Cruz, morador de uma ocupação na região central de São Paulo, conta que não houve um processo de escolha, mas sim um contexto em que o prédio estava abandonado há anos e as famílias não possuíam um local para morar e, por isso, eles optaram por ocupar o prédio:

O pessoal fala da ‘escolha pela Mauá’, não houve escolha, houve o momento porque este prédio estava ocioso, fechado há 17 anos sem ninguém, sem

---

(3) Foram realizadas quatro entrevistas no mês de março de 2016. Os entrevistados escolhidos foram moradores de diferentes tipos de ocupação irregular da Região metropolitana de São Paulo, dentre eles um morador de uma ocupação na região central da capital, um morador de favela, uma moradora de um loteamento irregular e um morador que divide o terreno com outra família.

acesso a ele e em 2000 nós ocupamos esse prédio e ficamos 40 dias aqui, aí veio a ordem de despejo e nós saímos. Depois ficou um outro tempão abandonado sem cumprir a função social da propriedade e aí então deu na cabeça da companheira de ocupar o imóvel de novo porque continuava sem cumprir a sua função. (Nelson, entrevista concedida em março de 2016)

Figura 3. Ocupação Mauá.



Já Oseas<sup>4</sup>, morador do município de Diadema, relata que foi dividir a casa com a sua mãe, que havia comprado o imóvel após a sua ocupação, e acabou pagando pela casa duas vezes, já que o antigo proprietário apareceu após o pagamento do terreno para um intermediário ilegal. Hoje ele divide a casa com a mãe e a família, constituída posteriormente.

Na verdade minha mãe ficou morando de favor na casa de parentes, depois morou de aluguel e depois minha mãe acabou comprando aqui, depois que tinham ocupado. Daí apareceu outro dono, ela teve que pagar de novo pra ele também e tamo aqui até hoje. (Oseas, entrevista concedida em mare favor na

Márcio<sup>5</sup>, por sua vez, morava na zona sul de São Paulo antes de se mudar para Diadema, e conta que a escolha pelo seu local de moradia atual se deu a partir da necessidade de morar, conjugada à dificuldade de pagar aluguel, ainda que numa região periférica de São Paulo:

Olha, não foi bem uma escolha, a gente morava no Grajaú de aluguel. Ficamos sabendo que tava tendo uma ocupação aqui (Núcleo Habitacional do Gazuza – Diadema – SP). Não lembro bem o ano, mas perto de 90, e viemos de mala e cuia. No começo foi bem difícil. Veio muita policia, tinha muito crime também. Gente morta quase todo dia. Muito barro. Mas resistimos e estamos aqui até hoje.” (Marcio, entrevista concedida em março de 2016)

Líder do grupo que ocupou o conjunto Centreville, localizado na cidade de Santo André, Raquel<sup>6</sup> contou sobre sua condição extremamente precária num cortiço antes da ocupação das casas do Centreville. Motivada pelo fato de não conseguir mais pagar o aluguel do quarto que morava com seus três filhos e seu marido, acabou conhecendo o grupo que estava se mobilizando para a ocupação e, sem ter muitas opções, se envolveu neste processo, e mesmo depois de muitas tentativas de despejo e resistência por parte dos moradores, continuou na área por anos.

Quando questionados em relação à existência do sentimento de insegurança, as respostas também traçaram trajetórias similares, todos os entrevistados se sentindo inseguros em relação à posse, sendo a falta de regularização fundiária um dos aspectos mais citados entre os entrevistados.

O Centreville foi ocupado durante o período da ditadura militar e, com o passar do tempo e através do desenvolvimento dos processos de resistência, a

---

(4) Entrevista concedida em março de 2016. Entrevistadora: Carolina Vigliar. Diadema, 2016.

(5) Entrevista concedida em março de 2016. Entrevistadora: Carolina Vigliar. Diadema, 2016.

(6) Entrevista concedida em março de 2016. Entrevistadora: Talita Anzei Gonsales. Santo André, 2016.

ocupação foi se consolidando. Com o enfraquecimento da ditadura, a repressão também foi diminuindo, porém, Raquel avalia que mesmo com estes processos em andamento havia uma sensação de insegurança entre os moradores, justificada principalmente pelo fato de não haver regularização da área. Raquel conta que mesmo após dez anos de ocupação ainda havia o medo do despejo e esse medo ainda é presente nos moradores atuais, insegurança que se justifica principalmente pelo fato da área continuar irregular e não haver nenhuma segurança em relação à posse para os moradores atuais. Ou seja, mesmo com 34 anos de ocupação, após anos de organização e luta pela consolidação da ocupação, a regularização fundiária da área não aconteceu. Mesmo considerando a complexidade deste processo, isso faz com que os moradores do Centreville fiquem vulneráveis em relação à atuação das próximas gestões municipais e seus projetos para o município.

Nelson também apresenta essa preocupação em relação à ocupação em que vive atualmente, no centro da cidade de São Paulo:

Nós sabemos que a política é igual maré, hoje tá cheia e amanhã tá baixa, que nós hoje temos um prefeito e amanhã teremos outro e não sabemos a cabeça de quem vem aí né. Então nós estamos sempre preparados pra lutar, pra que a gente garanta as famílias do movimento na moradia porque hoje é moradia popular, amanhã depois de reformado eu não sei se vai ser moradia popular, pode até se transformar em moradia ‘anti-popular’ que não atenda a necessidade dos que mais precisam. Porque isso vai ser através de construtoras, e construtora não joga pra perder. (Nelson, entrevista concedida em março de 2016)

A falta de regularização fundiária também foi citada por outros entrevistados como uma das razões que geram a sensação de insegurança em relação à morar em determinado local. Marcio mora em Diadema há mais de vinte anos e relata que, apesar da implementação de infraestrutura ocorrida durante o passar dos anos, o medo de ser removido ainda existe e ronda o cotidiano dos moradores do bairro::

E até hoje não temos escritura. Então não deixa de ser uma insegurança. No fundo a gente sempre tem um pouco de medo (de ser removido). Mas acho que agora é muito difícil tirar a gente daqui. Já tem ônibus, escola, creche. Acho que não saímos mais não. (Marcio, entrevista concedida em março de 2016)

Figura 4. Zona sul do município de Diadema.



Fonte: Observatório de Remoções (s/n).

Nelson mora em uma ocupação desapropriada pela Prefeitura em 2014 e, ainda que a prefeitura tenha pago pelo prédio ao antigo proprietário, a liderança entende que os moradores da ocupação não podem se tranquilizar, justamente pelo fato de não haver garantias jurídicas para as famílias permanecerem ali ou mesmo para todas elas serem atendidas em programas habitacionais dignos. Somando-se a isso a incerteza em relação à mudança de gestão municipal, esse cenário de aparente tranquilidade pode vir a mudar.

Temos que brigar com o governo pra ser atendido, mas eles questionam porque brigar mais, já que a prefeitura pagou pelo prédio, então a pessoa entende que como a prefeitura já comprou, já é dele, e eu brigo dizendo que não é assim, porque eu digo que ainda vai correr muita água por debaixo da ponte, né. Porque não tem governo nenhum que é bonzinho pra pobre, né? Governos bons são bons pra estrutura capitalista, aí eles são bons, mas pra pobre? Qual é esse governo bom? Eu não conheço. (Nelson, entrevista concedida em março de 2016)

A situação habitacional do prédio ainda é precária, apesar do alto nível de organização das famílias residentes na ocupação atualmente. O número de moradores é alto, há banheiros compartilhados para muitas pessoas, a fiação do prédio pode desencadear problemas estruturais, há problemas de iluminação e ventilação do prédio e, por estes motivos, é necessário que haja uma reforma no edifício para que as famílias possam enfim morar em uma condição digna. Por outro lado, as lideranças sabem que, após sua reforma, o prédio não abrigará o mesmo número de famílias. Portanto será necessário uma triagem dos moradores para designar quem ficará no prédio após sua adequação, inclusive pensando no ponto de vista finan-

ceiro, já que, considerando-se os aspectos socioeconômicos, nem todas as famílias encaixam-se nos critérios de atendimento dos programas habitacionais vigentes.

Esta é uma das grandes preocupações de Nelson. O movimento exige que as famílias que precisarem sair da ocupação sejam atendidas no mesmo momento em outros conjuntos habitacionais, de qualidade e localização similar e não sejam incluídos no programa de “auxílio-aluguel” - entendido como um atendimento habitacional insatisfatório. O atendimento buscado é o popularmente chamado por militantes e ativistas de “chave-a-chave”, quando uma família apenas sai do imóvel atual para a solução habitacional definitiva, ou seja, entrega-se a chave atual para receber a chave da moradia definitiva:

Então nós sabemos que teremos que sair daqui pra isso ser reformado. Mas de que forma nós queremos sair? Queremos sair de cabeça erguida, cada família indo para o seu projeto, pode ser da prefeitura através da Cohab, pode ser projeto do CDHU, porque o governo do Estado e do município trabalham com parceria. A gente espera que nenhuma família nossa saia com auxílio-moradia ou qualquer coisa assim, mas que saia com o projeto definitivo, como a gente fala, é ‘chave pela chave’. Eu entrego a minha chave e ele me entrega a outra chave. (Nelson, entrevista concedida em março de 2016)

Apesar da insegurança estar presente em todas as falas, independente da região ou da situação da irregularidade na qual a pessoa se encontra, o entendimento sobre o fato da regularização fundiária aumentar a probabilidade de não serem removidos das suas casas sem um atendimento habitacional é unânime entre os entrevistados. Marcio conta que as famílias buscaram informações sobre a situação do loteamento onde vive, assim como informações sobre como proceder para regularizar a situação das famílias, mas não obteve muitas informações ou avanços neste sentido:

A gente já foi atrás, faz tempo. Mas não deu em nada. Dizem que como a favela tá urbanizada, a área tá regularizada, não vão tirar a gente daqui. Mas papel mesmo, não temos. Regularizar, ter tudo de papel passado é importante porque pra gente que é pobre tudo é mais difícil. Até a lei. Então é mais uma garantia. (Marcio, entrevista concedida em março de 2016)

Por outro lado, as falas em relação à importância do título de posse mostram que a consolidação deste instrumento não é garantia de solução do problema em relação à insegurança, apenas aumenta as possibilidades de não ocorrer despejos sem atendimento, ou sem diálogo. Dessa maneira há indícios que a preocupação em relação ao direito de permanecer na casa onde vive é uma preocupação constante, e mesmo com a posse regularizada, documentos completos e infraestrutura urbana implementada, isso não garante a inexistência de despejos nestas áreas. Ou seja, o título de posse não inviabiliza o processo de remoção forçada, mas pode diminuir as chances de que isto aconteça. Sendo assim, observa-se que o risco de

remoção de determinada área não está baseado somente na (ir)regularidade, mas também no fato de estarmos lidando com pessoas de baixa renda, que ocupam a ‘cidade informal’, onde até mesmo a legislação tem outro viés de atuação. A partir das entrevistas coletadas, percebe-se uma questão de classe embutida no sentimento de insegurança habitacional.

Raquel conta que no caso do Centreville, a importância do título de posse também está relacionada com o reconhecimento da luta pela moradia ser legítima e esse resultado, mesmo depois de 34 anos da ocupação das casas, fortaleceria o movimento popular e retomaria a história de luta e resistência das famílias, sendo um ponto essencial para os moradores atuais da área saberem que o local onde moram hoje é resultado da luta de muitos outros:

Se tiver uma regularização, as pessoas que foram pro Centreville em 82 ou 83, que passaram por tudo aquilo, pra gente que ocupou é uma honra, é uma vitória. Muita gente que ocupou não tá mais lá, a gente ficou sem poder trabalhar, passou por muita coisa, ter essa regularização é uma vitória. Apesar que já é uma vitória o conjunto estar lá, porque quem passa e olha tem que saber que foi uma luta do povo. Então se as pessoas pegam esse é uma garantia que começa a desmascarar um monte de coisa e (Raquel, entrevista concedida em março de 2016)

Raquel entende que os caminhos para a regularização da área são muito complexos e mesmo que houvesse vontade política para regularizar o Centreville, não haveria meios para este processo se consolidar, porque mesmo antes da ocupação havia muitas questões em relação à titularidade da área.

Em relação ao direito à moradia, apesar das condições precárias em que vivem, as falas dos entrevistados mostraram entendimento em relação aos seus direitos previstos na Constituição. Oseas sintetiza esse sentimento em sua fala, mostrando a dificuldade embutida no ‘morar’:

Porque existe uma lei que garante que todos tenham direito a uma moradia e não é isso que acontece hoje. Todos deveriam ter um lugar mpra morar dignamente e não em favela, tudo desorganizado. Com risco de pegar doença. Hoje se você não invadir, você não tem direito a nada. Mas deveria ser cumprida a lei, e não a gente precisar ter que brigar tanto pra ter uma casa, né? (Oseas, entrevista concedida em março de 2016)

Para além do direito à moradia digna, apresentada por Nelson como indiscutível, a liderança também problematiza o fato da casa ter se tornado uma mercadoria, ou seja, não basta que o trabalhador entenda que possui direito à moradia, ele precisa poder pagar por isso. O trabalhador precisa ter condições financeiras para arcar com o seu direito de morar, já que os custos com aluguel ou compra da casa são aqueles que mais comprometem o orçamento familiar. Nesta perspectiva, a “locação social” se apresenta como uma alternativa à ideologia da casa própria e,

consequentemente, aos altos custos da terra, principalmente àquela bem localizada, próxima à infraestrutura urbana e localização dos empregos, na qual o trabalhador possui ainda menor chance de morar.

A liderança reforça a existência de outros meios de morar além da propriedade privada, e, apesar de serem pouco debatidos e utilizados no Brasil, é necessário que sejam discutidos e que as pessoas lutem por outras alternativas para além da propriedade privada individual, como locação social, seja para prover moradia popular a custos menores (considerando que o trabalhador não teria a posse da terra e, portanto, não pagaria por ela, já que a posse seria do Estado), seja para discutir conceitualmente a propriedade privada, provocando alguma influência na ideologia da ‘casa própria’ e a atuação do mercado imobiliário para a habitação de interesse social. Como afirmar Nelson,

Olha, muitos até podem pensar que ele tem direito, mas eles precisam saber mesmo é se eles têm condições, não é que não tem direito, é óbvio que tem, mas tem condições pra sustentar o seu direito? Porque a casa hoje é uma mercadoria e cara. Você tem se você pode bancar, se você não pode bancar, você não tem, e isso é contraditório com o direito garantido na constituinte, que o camarada tem que ter a sua casa. Porque ele tem que ter direito a ter a casa, mas tem que ter direito a se alimentar também. Ele pode ter a casa e morrer de fome, porque ele paga caro na casa. Eu tenho observado em outros países de gente que ocupa e me contam é que tem país que a pessoa não tem essa função de ser dono da casa, e aí o governo oferta um aluguel social, você mora eternamente, mas você não paga aquilo como seu, você tá morando, até quando quiser, e você tá pagando, mas não é o dono. (Nelson, entrevista concedida em março de 2016)

Raquel também chama atenção sobre a ideologia da ‘casa própria’, afirmando que, desde que nascemos, aprendemos a desejar uma casa própria, e associa este desejo à nossa formação e à nossa cultura, deixando claro o quanto a propriedade privada está intrínseca em nossa atuação enquanto cidadão, independentemente se aquela pessoa tem ou não chances de possuir uma moradia decente. Para Raquel, apenas quando a pessoa possui uma casa é que ela vai ter tranquilidade para pensar em educação, procurar emprego, saúde e lazer, assim como aconteceu com ela, que só pôde estudar após seu estabelecimento no Centreville. Além disso, Raquel também esclarece a importância e a necessidade da criação de vínculos socio-territoriais e a sua relação com a construção da história das pessoas:

Se você tem uma casa, você consegue pensar na educação. Como que você educa os seus filhos, ou se educa, se você não tem onde morar? Se você paga aluguel, você não cria vínculos e raízes, e você não cria história, e a vida da gente é história. No movimento tem gente que pegou uma casa com sessenta anos, e gente trabalhadora. São coisas que você até começa ver a saída, mas dali a pouco para de novo. (Raquel, entrevista concedida em março de 2016)

A importância da casa para o desenvolvimento humano também é apontada por outros entrevistados. Marcio relaciona a necessidade de morar dignamente com outros direitos garantidos pela Constituição, como o lazer, a educação e a saúde. E enfatiza o quanto é difícil você conseguir emprego sem um endereço, sem um local onde você possa descansar e se preparar para o próximo dia. Conta que no seu caso, a família divide a casa com a sua mãe, mesmo que todos tenham crescido e formado suas próprias famílias, eles precisam dividir a casa com a mãe, principalmente por conta dos altos valores de aluguel na Região Metropolitana. Marcio, sua mãe e seus irmãos sabem que todos têm o direito de ter a sua própria casa, pois trata-se de direito constitucional, e pontua ainda que é muito difícil conseguir ter acesso à moradia digna.

Nelson também pontua a relação entre a moradia e o acesso ao emprego formal, e apresenta esta questão como uma das justificativas para reivindicar moradia no centro da cidade ou em áreas onde há oferta de empregos, justificando inclusive através do ponto de vista do empregador, que poderia ter seus custos minimizados com transporte.

É porque o centro oferece toda infraestrutura, o centro tem tudo. Eu costumo perguntar assim, uma pessoa que tá na Cidade Tiradentes e consegue um emprego aqui no centro, eu to aqui no centro, quem tem mais chance de ser contratado? Ele ou eu? Sou eu, porque eu to aqui no centro, tô perto, talvez nem a condução a firma vai ter que me dar. E quem mora lá em Guaianases? O gasto é maior, e no dia que tem greve de transporte ainda chega atrasado, a firma não vai gostar. É isso que a gente coloca pra refletir. Não é porque a gente ocupa no centro porque o centro é bom, é porque tem infraestrutura. Podíamos ocupar nas vilas, no interior e viver melhor do que vive aqui, até por causa da poluição. (Nelson, entrevista concedida em março de 2016)

Nelson e Raquel já passaram por reintegrações de posse no passado. Nelson, na região central, e Raquel, em Santo André. Já Oséas e Marcio, moradores de Diadema, nunca foram removidos de suas casas, mas todos eles entendem o que é conviver com a insegurança sobre as suas casas e seu futuro. Os dois também participam de alguma forma de movimentos que discutem a questão da habitação e lutam por moradia digna.

Os principais pontos pautados pelos movimentos nos quais os entrevistados se articulam são a moradia digna, a reforma urbana, o acesso à outros direitos garantidos pela Constituição como a saúde, educação, lazer, segurança e direito à cidade. Outros pontos também são reivindicados, como a participação popular na criação e gestão dos projetos habitacionais e a implementação de projetos que não se baseiam na propriedade privada, como a “locação social”, muito presente na fala de Nelson. Ele também avalia como um ponto negativo a utilização de parcerias público-privadas (PPP) para a provisão de moradia popular, principalmente pelo fato de, na maioria das vezes, excluir a parcela mais necessitada de atendimento habitacional.

Oséas entende que não deveria ser necessário ter que lutar tanto para ter acesso aos direitos fundamentais do cidadão, e se articula num movimento justamente por essa questão, a necessidade de união entre os menos favorecidos.

A gente não devia precisar lutar por isso ou brigar por isso. Mas hoje pra gente conseguir qualquer coisa tem que ser na luta e se a classe pobre não se organizar nada vai mudar. Então é por isso que eu faço parte. (Nelson, entrevista concedida em março de 2016)

Quando questionados em relação às expectativas para o futuro, dois pontos chamam a atenção: primeiro, o total desconhecimento sobre o que os aguarda num futuro próximo e, segundo, a esperança contida nas respostas, bem como a simplicidade em relação aos seus desejos e ambições: a oportunidade de que nenhuma pessoa precise dormir na rua, ou conviver com a insegurança de ser despejado de sua casa. Estes pontos justificam e fortalecem a articulação daqueles que estão à margem da sociedade em movimentos populares, já que, como citado anteriormente, nada se consegue sem muita luta. Conforme diz Nelson,

Eu acho que alguém tem que abrir os olhos para isso, não dá, não tem mais cabimento em pleno século XXI as pessoas ficarem vivendo amontoadas assim, feito bicho. Então tem que acabar, cada um ter dignidade. A gente paga imposto, paga tudo. Acredito que isso vai melhorar ainda. Pode ser que não seja amanhã, nem depois de amanhã num toque de mágica, mas nos passos de tartaruga cada um vai ter o seu lugar de morar e eu vou estar no meio deles. (Nelson, entrevista concedida em março de 2016)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estar na cidade, para a classe trabalhadora, é ainda uma incógnita. Chegar na Região Metropolitana de São Paulo foi um sonho daqueles que construíram essas cidades; eles foram, contudo, jogados e “esquecidos” nos extremos ou para os lugares deteriorados, sem a infraestrutura necessária para uma vida digna. Essa condição foi por muitos anos a “solução” da classe dominante para tentar “calar” a classe trabalhadora, pois mesmo com os baixíssimos salários que impediam os moradores das periferias de adquirirem sua moradia na “cidade legal”, essas famílias estavam abrigadas; e, apesar de todas as inseguranças referentes a um possível desemprego que assombrou a vida desses trabalhadores, a casa que construíram com as próprias mãos era a certeza do lugar para morar. Neste histórico, poucas foram as opções dos trabalhadores na Região Metropolitana de São Paulo e, com o passar dos anos, essas escassas opções não foram suficientes para manter de forma digna e segura os trabalhadores em suas casas. Ocupar áreas nas

ainda mais longinquas periferias ou em prédios abandonados nas regiões centrais somou-se aos cortiços, loteamentos periféricos e favelas como únicas opções de moradia para a classe trabalhadora.

O trabalhador explorado, ameaçado de despejo que vive em uma ocupação no centro, apesar de suas especificidades, tem em comum a mesma vida espoliada de outro morador explorado, que mora em algum loteamento irregular em um bairro periférico de Diadema (ABC paulista). A condição enquanto classe trabalhadora destituída de seus direitos fundamentais é a mesma; no entanto, as barreiras para transformar as lutas em uma só parecem intransponíveis. A luta pela moradia da classe trabalhadora ao mesmo tempo que aprofunda uma visão individualizada ao acesso a um bem que deveria ser coletivo – o acesso à cidade – coloca em contradição a sua realização, já que a apropriação privada deste bem é a própria impossibilidade de efetivação deste direito enquanto classe.

O desafio dos movimentos e grupos que atuam pela defesa da moradia deve-se atrelar a um olhar minucioso sobre a realidade dos moradores em cada canto das cidades. O Observatório de Remoções tem se colocado como tarefa construir conceitos e tipologias de remoções a partir da realidade vivida pelos movimentos e moradores que se sentem ameaçados, seja por obras de infraestrutura, pela situação de irregularidade ou por estarem no meio do caminho do mercado imobiliário, entre outras. O que temos visto, no âmbito macro – por meio das informações cartográficas – ou no micro – nas ações diretas junto aos moradores ameaçados ou já removidos – é que os atendimentos são sempre aquém da expectativa dos moradores: as obras que prevêm remoções não contam com a participação ativa das famílias envolvidas antes, durante ou depois dos processos de remoção; os atendimentos são quase sempre provisórios e não vinculados a um atendimento definitivo a curto prazo; a escolha do local de realocação fere os laços sócio-territoriais construídos por anos pelos moradores; a escolha do desenho das casas ou apartamentos que deverão acolher famílias removidas não são discutidos com os futuros moradores; além de tantas outras violações, como violência física nos despejos – com a polícia desproporcionalmente armada<sup>7</sup> – ou mesmo incêndios em favelas e pressão psicológica, colocando moradores contra moradores nas negociações dos atendimentos, cortando água e luz daqueles que ousaram resistir. São inúmeras as violações neste processo extremamente doloroso – mesmo que em alguns casos necessários.

---

(7) Criticamos profundamente a necessidade do armamento nos casos de remoção. A força policial tem sido, em diversos casos, regra nas remoções, mesmo quando não há resistência ou há resistência pacífica dos moradores. Não rara as vezes, o número de policiais é desproporcional ao número de famílias removidas. Balas de borracha, bombas de efeito moral são utilizadas sem nenhum critério justificável ampliando a situação de insegurança que as famílias, invariavelmente, já estão vivendo.

Publicizar esses acontecimentos por meio de denúncias a partir dos próprios moradores que a vivem nos parece um passo fundamental para contribuir no sentido de transformar lutas específicas em uma só. Este é nosso maior desafio.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, B.R. **Protagonismo dos movimentos de moradia no centro de São Paulo**: trajetória, lutas e influencias nas políticas habitacionais - Santo André: Universidade Federal do ABC, 2014.

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

LEFEBVRE, Henri. **A vida quotidiana no mundo moderno**. Lisboa: Ulisseia, 1969

MARICATO, E.T. M. Reforma urbana e direito a cidade. **Rede Brasil Atual**, 2014. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/blogs/padrao-brasil/reforma-urbana-e-direito-a-cidade-333.html>> Acesso em:13 de abril de 2016.

Observatório das remoções. **Mapa das remoções**. Disponível em <<http://www.observatorioderemocoes.fau.usp.br/mapeamento-participativo/>> Acesso em: 10 de junho de 2016.

OLIVEIRA, F. **Crítica a razão dualista**. O Ornitorrinco. Boitempo: Sao Paulo, 2003.

RIBEIRO, Fabiana Voldoski. **A luta pelo espaço**: da segurança da posse à política de regularização fundiária de interesse social em São Paulo. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo, 191 páginas. São Paulo: USP, 2012.

SADER, Eder. Quando novos personagens entram em cena. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

TAVARES, Joana. Mais Casas, Mais especulação. **Brasil de Fato**, publicado em 21/11/2011. Disponível em: <<http://antigo.brasildefato.com.br/content/mais-casas-mais-especula%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2012

# DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO, ATIVISMO URBANO E OCUPAÇÕES NA CIDADE DE PORTO ALEGRE

VANESSA MARX

*Professora do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) e Coordenadora do Grupo de Trabalho Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*

GABRIELLE ARAÚJO

*Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) e Pós Graduanda Responsável do Grupo de Trabalho Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*

## INTRODUÇÃO

O presente capítulo busca refletir como vem se constituindo o ativismo urbano e a disputa na cidade por meio de reivindicações pela democratização do uso do espaço público e do direito à cidade através do mapeamento das ocupações na cidade de Porto Alegre. As ocupações no município de Porto Alegre são diversas e com características distintas. O ativismo dos movimentos sociais que reivindicam por moradia e ocupam espaços na cidade vem se modificando tanto na forma de contestação quanto na forma de organização e de articulação com outros movimentos sociais. A partir destes elementos buscamos verificar se as mudanças na forma de ativismo, de organização dos movimentos sociais e do ativismo urbano se relacionam com a forma de ocupar e com o tipo de ocupações que vem surgindo em Porto Alegre. Por um lado, verificamos a existência de coletivos que surgiram da ocupação recente de prédios urbanos vazios, localizados em áreas centrais da cidade, com o objetivo de articular espaços de moradia a espaços de difusão política e cultural e de práticas libertárias, e, por outro lado, movimentos sociais que possuem método de ocupação de terrenos na periferia ou prédios no centro da cidade e que denunciam vazios urbanos e reivindicam moradias populares.

Para isto, no primeiro ponto descreveremos o ativismo urbano a partir da reivindicação pelo direito à cidade, discorrendo sobre a existência das ocupações, do significado de moradia digna à existência de movimentos sociais e formas de autogestão.

No segundo ponto descreveremos como a cidade de Porto Alegre pautou suas políticas entre a democratização e a privatização da cidade. O Orçamento Participativo foi o principal projeto de democratização do orçamento público, mas também foi referência para pensar a cidade a partir de outras perspectivas como seu desenvolvimento urbano. Além disto, o Fórum Social Mundial fez com que a cidade se internacionalizasse, tornando seus projetos conhecidos mundialmente. Mais recentemente, no entanto, a gestão da cidade tem sido orientada por uma nova perspectiva baseada no planejamento estratégico e na priorização das parcerias público-privadas, bem como em novas estratégias de inserção internacional.

Por último, faremos um breve relato de algumas das ocupações urbanas existentes em Porto Alegre, destacando a pluralidade de experiências recentes que tem emergido na cidade e que são marcadas, por um lado, por reivindicações históricas de movimentos sociais urbanos e, por outro, pela atualidade de coletivos político-culturais com caráter autogestionário que atuam em prol da democratização do acesso à cultura.

## O DIREITO A CIDADE E O ATIVISMO URBANO

Entendemos a cidade como um espaço em que convivem distintos atores, entre eles os movimentos e as organizações sociais, que ao serem tão diversos podem gerar conflitos e disputas, mas ao mesmo tempo estabelecer estratégias de cooperação através de redes e/ou organizações. A cidade, como diria Calvino (1998), pode ser o conjunto de muitas coisas: memórias, desejos e signos de linguagem, e são lugares de troca de palavras, de desejos e de recordações. O autor expressa o lado humano onde seus habitantes expressam seus desejos e ao mesmo tempo exercem sua ação política atuando no território, em busca de seus direitos. Apropriam-se dela buscando que seja um espaço democrático. Como conceito de cidade, seguimos a definição do Estatuto da Cidade:

*A cidade é fruto do trabalho coletivo de uma sociedade. Nela está materializada a história do seu povo, suas relações sociais, políticas, econômicas e religiosas. Sua existência ao longo do tempo é determinada pela necessidade humana de agregar-se, de interrelacionar-se, de organizar-se ao redor do bem-estar comum, de produzir e de intercambiar bens e serviços, de criar cultura e arte, de manifestar sentimentos e desejos que só se concretizam na diversidade que a vida urbana proporciona. Todos buscamos uma cidade mais justa e mais democrática, que possa de algum modo responder a realização de nossos sonhos (ESTATUTO DA CIDADE, 2002, p.9).*

O processo acelerado de urbanização do mundo e a migração do campo para a cidade também foram sentidos nas cidades brasileiras e, principalmente, nas capitais. A estimativa das Nações Unidas é de que haja um aumento da população do mundo em todos os continentes. O Relatório do Estado das Cidades do Mundo de 2016, que dá subsídios para a discussão do Habitat III e de uma nova agenda urbana, descreve que 54% da população mundial vive em áreas urbanas e que, no caso Latino-Americano, houve um incremento de 1,74% de 1995-2015. (UN-HABITAT, 2016, p.7). Podemos ressaltar, ainda, que o tema da moradia ganha destaque no Relatório em seu capítulo três, descrevendo que, nos últimos vinte anos, a moradia não foi central na agenda nacional e internacional, tendo sido focada na classe média, além de que as políticas de moradia adequadas para os excluídos e habitantes de favelas ainda continuam sendo um desafio para a agenda urbana no planeta, já que houve um incremento de 28% de pessoas que residem em favelas no mundo. (UN-HABITAT, 2016, p.48).

O direito à moradia adequada é previsto como um direito humano básico, fundamentando-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, conforme expressa o Alto Comissariado das Nações Unidas pelos Direitos Humanos:

O direito humano a moradia adequada compreende mais de quatro paredes e um teto. É o direito de toda mulher, homem, jovem e criança a adquirir e conservar uma moradia e uma comunidade protegida e segura para viver em paz e dignidade.<sup>1</sup>

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e o ONU-HABITAT descrevem que o direito à moradia compreende liberdades como proteção frente aos despejos forçados e de destruição da moradia, segurança da posse, entre outros. (ACNUDH; ONU-HABITAT, 2010). A problemática da moradia poderia ser analisada sob vários aspectos, além de ser um tema de agenda das políticas públicas em nível nacional, regional e local que devem ser articuladas para que o déficit habitacional seja resolvido. Portanto, são necessárias políticas mais incisivas na questão da habitação. Jane Jacobs (2014, p. 359) constata que:

Em muitas cidades, a oferta de moradias é muito pequena para acomodar a população sem superlotação, e a quantidade de moradias adicionais necessárias não condiz necessariamente com a capacidade imediata das pessoas envolvidas de pagar por elas. Por esses motivos, precisamos de subvenção pelo menos para parte das habitações urbanas.

Pela falta de moradia subsidiada e, ao mesmo tempo, com a existência de vazios urbanos, o ato de ocupar vem sendo uma prática de denúncia de que as políticas urbanas não estão priorizando a moradia, como anteriormente mencionado pelo Relatório do Estado das Cidades no Mundo de 2016 da ONU, e reforçado pela ideia de que o direito à moradia adequada nas grandes urbes, entre elas Porto Alegre, não vem sendo atendido.

Neste contexto, reivindicações por direitos e garantia à moradia adequada, e também ao direito à cidade, se tornam a pauta central dos atores sociais: movimentos e organizações sócio-urbanos contemporâneos. Os atores sociais fazem parte da “sociedade urbana”, que, para Lefebvre (1999), é aquela que resulta da urbanização completa, hoje virtual, amanhã real. Uma sociedade que nasce da industrialização e que tem relação com a cidade, como descreve Lefebvre (2001, p. 46):

“A cidade sempre teve relações com a sociedade no seu conjunto, com suas composição e seu funcionamento, com seus elementos constituintes (campo e agricultura, poder ofensivo e defensivo, poderes políticos, Estados, etc), com sua história. Portanto, ela muda quando muda a sociedade em seu conjunto. Entretanto, as transformações da cidade não são os resultados passivos da globalidade social, de suas modificações”.

---

(1) <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Housing/toolkit/Pages/RighttoAdequateHousingToolkit.aspx>

Partindo da ideia de que a cidade está relacionada com a sociedade, podemos constatar que houve um crescimento muito grande da população nas grandes metrópoles e, especificamente, na periferia das grandes metrópoles, onde se estabeleceu a população mais pobre e marginalizada. A expansão das metrópoles e intensa migração campo-cidade vivida nas últimas décadas criou espaços de pobreza no entorno metropolitano. As grandes metrópoles atraem a população por oportunidades de trabalho, mas, algumas vezes, o desenvolvimento econômico não corresponde à melhoria de vida das pessoas.

A participação mais institucionalizada dos atores sociais, aliada à reivindicação dos movimentos sociais no Brasil, tem sido fundamental para exercer influência e pressão sobre o Estado para criação das instituições participativas e de sistemas de políticas públicas. Os movimentos sociais vêm demonstrando que sua história está pautada na luta por direitos, contemplando tanto o direito à igualdade como o direito à diferença. (DAGNINO, 1994). Por outro lado, os movimentos sociais buscam transformar comportamentos sociais e influenciar nas agendas das políticas públicas (ABERS; VON BULOW, 2011).

Os movimentos de luta pela moradia e reforma urbana fazem parte da história do Brasil, principalmente nas grandes cidades. Na década de 1990, pautaram o direito à participação nos espaços públicos e o direito à cidade. Segundo Maricato (2013), no entanto, o coração da agenda da reforma urbana, a reforma fundiário-imobiliária, foi esquecido. Ressalta a autora que os movimentos sociais ligados à causa se acomodaram no espaço institucional, onde muitas das lideranças foram alocadas.

A luta pela questão urbana e pelo direito à moradia volta com força na era dos Megaeventos no Brasil. A Copa do Mundo, em 2014, e os Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro, em 2016, trouxeram elementos novos de ocupações que emergiam nas chamadas cidades de exceção, definidas por Vainer (2011,p.10):

A cidade de exceção se afirma, pois, como uma forma nova de regime urbano. Não obstante o funcionamento (formal) dos mecanismos e instituições típicas da república democrática representativa, os aparatos institucionais formais progressivamente abdicam de parcela de suas atribuições e poderes. A lei torna-se passível de desrespeito legal e parcelas crescentes de funções públicas do estado são transferidas a agências livres de burocracia e controle político.

Os Comitês Populares da Copa, articulados em rede nas 12 cidades-sede da Copa do Mundo de 2014 no Brasil, buscaram, desde 2010, a proteção das comunidades afetadas tanto pelas remoções e violações de direitos humanos, como pelo direito à moradia.

No contexto dos megaeventos, podemos ver que os efeitos da globalização no território podem gerar desigualdades, pois o capital e o trabalho circulam sem barreiras entre as regiões e países. O setor privado e as relações transnacionais geram flexibilidade e instabilidade nas relações de trabalho, acarretando uma valorização excessiva do sistema privado frente ao público, definido por Beck (2002, p. 21) como enfraquecimento das estruturas estatais e do poder do Estado. Harvey (2006, p. 88) considera, ainda, que o que faz a globalização é gerar desigualdades, expressando a necessidade que se produza uma mudança, de que se substitua o termo globalização por desenvolvimento geográfico desigual.

Esta corrente globalizadora, por um lado, debilita os Estados, por outro, gera um sistema de concorrência entre eles. Alguns Estados exercem hegemonia sobre outros e para sustentar suas economias nacionais, utilizam do sistema global para se reforçar e subordinar outros Estados, estabelecendo uma relação de centro e periferia, ou norte e sul. Fiori (2003, p.68) menciona que o sistema mundial atual existe porque existiu, principalmente na Europa, um vínculo entre os Estados e as economias nacionais, e complementa seu pensamento dizendo que a globalização é um processo e seu resultado é a concorrência entre estes Estados e suas economias nacionais.

A partir da contextualização teórica e dos elementos que poderiam motivar os atores sociais a ocuparem e lutarem por um lugar na cidade, em seguida veremos como as manifestações por moradia, terra e espaço coletivo vêm se dando na cidade de Porto Alegre.

## PORTO ALEGRE ENTRE A DEMOCRATIZAÇÃO E A PRIVATIZAÇÃO DA CIDADE.

Porto Alegre é a capital do Estado do Rio Grande do Sul, situada no extremo sul do Brasil fronteiro com a Argentina e Uruguai. Possui uma população estimada de 1.476.867 habitantes, dos quais 1.409.351 encontram-se em área urbana, e uma área de 496.684 km<sup>2</sup> (IBGE, 2010). A cidade se divide em 83 bairros distribuídos em 17 regiões do Orçamento Participativo e em oito regiões do Planejamento Urbano, segundo o Plano Diretor Urbano e Ambiental regido pela Lei Complementar 434/99 atualizada e compilada até a Lei Complementar 667/ 11, incluindo a Lei Complementar 646/10.

Mapa 1. Regiões do Orçamento Participativo - Bairros



Fonte: Adaptado da prefeitura Municipal de Porto Alegre – Observa POA (2016)

O município é reconhecido como uma das metrópoles com melhor qualidade de vida pela Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>2</sup> e os mais de “80 títulos” são seguidamente citados pelos agentes municipais para caracterizar Porto Alegre como “uma das melhores cidades brasileiras para morar, trabalhar, fazer negócios, estudar e se divertir” (PMPA, 2010; SECOPA, 2011). Além disso, o município foi reconhecido mundialmente, a partir do Habitat II, por estar entre os melhores modelos de Gestão Pública do Mundo, com o Orçamento Participativo (OP).

Esta experiência de democracia participativa introduziu inovações nas práticas de gestão pública a partir da abertura dos processos de decisão sobre as prioridades do orçamento público para a participação dos diversos setores sociais

(2) Porto Alegre foi reconhecida três vezes pela ONU com melhores índices de Desenvolvimento Humano em saúde, saneamento básico, educação, meio ambiente e economia

da sociedade, em particular, dos grupos populares. Esta nova modalidade de gestão urbana foi fruto da entrada, em 1989, no governo municipal da denominada Administração Popular, liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), a qual permaneceu durante 16 anos à frente da municipalidade. O pioneirismo e o êxito, ao longo dos anos 1990, legaram a Porto Alegre reconhecimento mundial. Neste sentido, a cidade foi escolhida pelos movimentos sociais de todo o mundo como sede do I Fórum Social Mundial (FSM). Conforme Marx (2010), a cidade de Porto Alegre conseguiu resistir à globalização neoliberal e foi reconhecida por isto e por implementar um projeto distinto de cidade com participação dos cidadãos na gestão do município.

O OP é uma política de participação que leva a análise do orçamento e dos recursos financeiros gastos para a prestação de serviços e melhoria da infraestrutura da cidade. Os Planos Diretores de cidade devem ser analisados junto com políticas de participação como a do OP. No Brasil, os Planos Diretores são previstos desde a Constituição Federal de 1988, mas foi o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) que fez a diferença a partir de 2002, introduzindo o componente participativo, por meio de um pacto entre a sociedade civil e o governo municipal. A política de participação deveria estar sempre vinculada às transformações urbanas para poder visualizar, monitorar e avaliar o impacto do planejamento e as políticas públicas urbanas. O OP tem um ciclo anual, que se conecta com outras políticas da cidade, entre elas o Plano Diretor.

206

Podemos verificar se o OP vem priorizando as políticas de transformação urbana e melhorando a qualidade de vida das regiões com construção de escolas, de serviços de saúde de atenção primária, pavimentando ruas ou construindo moradias. Ao mesmo tempo, existe o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS), requisito de adesão dos municípios ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), em consonância com o Ministério das Cidades e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O Plano Municipal de Habitação de Porto Alegre é de 2009. A existência de moradias precárias na cidade de Porto Alegre ainda é um problema, pois os dados de 2010 descrevem que houve um acréscimo do percentual de moradias precárias, passando de 8,51% para 11,01% (acréscimo de 29,38%). As regiões com acréscimo mais expressivos de moradias precárias foram: Nordeste, que passou de 30,14% para 44,03%; Glória, de 10,19% para 23,81%; Partenon, de 10,56% para 23,27%; e Região de Humaitá/Navegantes, de 11,95% para 17,80% (FURTADO et al., 2016)

As políticas setoriais como moradia, transporte e saneamento são, em alguns casos, deliberadas pela população em plenárias do OP e poderiam impactar no espaço urbano. Poderíamos pensar em alguns pontos para conceber o planejamento urbano com a participação popular: como incluir aqueles que não partici-

pam dos espaços institucionais de participação e que clamam por políticas urbanas, entre elas, o direito à moradia adequada?; como socializar o conhecimento e compartilhar a gestão dos recursos?; de que forma os instrumentos de participação podem canalizar para uma verdadeira reforma urbana para fazer com que a cidade seja de todos e todos tenham direito a ela?.

O tema dos recursos e a porcentagem do orçamento para investimento na cidade podem mostrar limites. Em alguns casos, como em países considerados em vias de desenvolvimento, quando os recursos locais, regionais e nacionais são escassos, pensam-se outras formas de captação, entre elas o financiamento internacional. A condição para conceder um empréstimo e obter o aval do governo nacional por parte das cidades é difícil, especialmente para aquelas cidades que já possuem endividamento e não têm capacidade técnica para elaborar projetos internacionais, como as cidades pequenas.

Na América Latina, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial financiam obras de infraestrutura nas cidades, onde as regras para aceder a estes recursos são estabelecidas de forma unilateral pelas entidades financeiras, e as cidades devem seguir pressupostos condicionados para a liberação dos recursos, como o de implementar a modernização administrativa, informatização da administração e transparência das contas públicas (BANCO MUNDIAL, 2008). Os empréstimos internacionais para a promoção do desenvolvimento urbano requerem indicação prévia e detalhada do investimento que deverá ser realizado, o que pode colidir com o processo de decisão do OP. (SOUSA SANTOS, 2009, p. 533).

A chamada década perdida da América Latina e da globalização neoliberal, que buscava a redução do papel do Estado, estimulou a busca de financiamento de alguns governos nacionais e locais junto às entidades financeiras internacionais para investir em infraestrutura na cidade. Pavimentação de ruas, de estradas, de construção de moradia e hospitais eram algumas das áreas que se podia ter acesso a empréstimos internacionais.

Na última década, com o fortalecimento do papel do Estado na América Latina e com a retomada dos investimentos em infraestrutura, os governos nacionais passaram a criar programas com grandes quantidades de recursos para infraestrutura urbana. No caso do Brasil, foi criado, em 2003, o Ministério das Cidades, com uma secretaria específica para habitação, que deveria ser o catalizador dos programas de infraestrutura urbana e, neste caso especificamente, de habitação. Uma das bandeiras dos movimentos sociais e do Fórum da Reforma Urbana seria viabilizar o funcionamento do Fundo Nacional de Habitação que viria a compor o Sistema Nacional de Habitação (SNHIS). Posteriormente, em 2009, foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida, programa de construção de moradia do governo federal que previa um investimento para atender as necessidades de

moradia da população de baixa renda nas áreas urbanas, garantindo, assim, o acesso à moradia. Este programa funciona por meio de concessão de financiamento aos beneficiários organizados de forma associativa por uma entidade organizadora (associação, cooperativa, sindicato), com recursos provenientes do Orçamento Geral da União e que pode ter contrapartida complementar dos estados, do Distrito Federal e dos municípios<sup>3</sup>. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é outro programa nacional que foi criado para investir em infraestrutura como energia, transporte, saneamento e moradia.

Por último, um elemento intrínseco a ser considerado e que poderia influenciar se pensarmos o vínculo entre o OP e o Planejamento Urbano, seria a politização da cidadania e conhecimento sobre o tecido urbano. Este retrato do orçamento da cidade, dos investimentos nas políticas públicas e no desenvolvimento urbano, especificamente do quanto está sendo investido e o que está sendo prioritário em cada região, pode gerar tensões, pois uma parte da população está excluída da representação neste processo. Além disto, o equilíbrio e o desequilíbrio dos recursos e da tomada de decisão sobre o orçamento implicam em ter um conhecimento contínuo, ano a ano, do orçamento público local, gerar um dinamismo territorial e uma noção espacial das potencialidades e das debilidades da cidade e de suas regiões (MARX, 2011) A ideia da participação e dos multiplicadores sociais que surgem nesta experiência poderiam chegar a ampliar o conhecimento sobre as políticas públicas locais. Desde a origem do OP de Porto Alegre, a cidade trabalhou com atenção sobre o tríplice conceito de exclusão social: social, de serviços urbanos e de política de decisão. (ALLEGRETTI, 2003)

Porto Alegre começou a sua internacionalização a partir do Habitat II, em 1996, quando o OP foi reconhecido como uma das melhores práticas de gestão do planeta. Mas foi com a escolha da cidade para ser sede do Fórum Social Mundial, em 2001, que Porto Alegre viveu seu melhor momento nas relações internacionais, consolidando um projeto de “utopia exterior” (MARX, 2010). Mas esta utopia não é só exterior, ela é também interior e está na agenda dos movimentos e organizações sociais que lutam por moradia. Esta luta pode se dar no confronto político ou nos espaços institucionais que permitem certo diálogo e articulação de políticas com estes atores.

Na última década, as inovações da democracia participativa têm encontrado esgotamentos, principalmente, na perspectiva dos movimentos sociais que florescem na cidade. As críticas apontam para o esvaziamento do caráter transformador destas práticas políticas e, ao mesmo tempo, para uma nova lógi-

---

(3) Raquel Rolnik (2015), em seu livro *A Guerra dos Lugares*, faz uma trajetória da política habitacional no Brasil e descreve especificamente o Programa Minha Casa Minha Vida, a produção habitacional e as consequências da financeirização da moradia no Brasil.

ca dominante de atuação do poder público municipal acerca do planejamento da cidade, que privilegia o interesse dos setores empresariais e restringe o uso do espaço público à apropriação privada.

A conformação desta nova conjuntura pode ser identificada, em grande medida, na reorientação administrativa das políticas urbanas a partir da entrada de um novo governo municipal, no ano de 2005, formado pelo Partido Popular Socialista (PPS) e tendo como continuidade desta política o Partido Democrático Trabalhista (PDT), que governa atualmente a cidade. Conforme Xavier (2013), com a eleição deste novo grupo político, foi realizada plenamente a gestão urbana empresarial na cidade, através da implementação do modelo de gestão chamado de Governança Solidária Local (GSL), caracterizado “pela busca da conciliação entre os interesses vinculados aos setores da construção civil e imobiliária, com interesses das populações de baixa renda da periferia do município” (p.25).

A mudança introduzida a partir deste novo instrumento, a GSL, na gestão urbana se dá, em grande medida, num retorno às soluções privadas de gestão do uso do solo, onde o eixo principal de desenvolvimento está no mercado, a partir da promoção e construção imobiliária (LAHORGUE; CABETTE, 2013). Assim, a primazia na formulação e execução das políticas urbanas passa a ser a relação com o setor privado. Conforme Araujo (2015), diversos documentos têm sido elaborados por secretários e técnicos municipais enfatizando a centralidade da aliança institucional entre governo e entidades privadas para viabilizar projetos de modernização voltados para o estímulo do desenvolvimento e da atratividade econômica local. Como exemplo da materialidade desta discussão, podemos citar a sanção da lei nº 9.875, em 2005, que institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas (PPPs), as quais são,

na perspectiva do então governo municipal, articulações que possibilitam além da captação de recursos financeiros, a introdução de uma racionalidade empresarial na gestão pública que oportuniza a consecução de um programa de intervenções públicas mais qualificado na reestruturação econômica e urbanística local e de novos padrões de planejamento para a inserção competitiva da cidade na nova ordem econômica globalizada (ARAUJO, 2015, p. 72).

Em termos concretos, ou seja, das ações postas em práticas pela parceria entre a prefeitura municipal e a iniciativa privada na reestruturação urbana local como polo competitivo na ordem global, o desenvolvimento urbano em Porto Alegre tem se dado a partir de políticas de revitalização de áreas centrais e da consecução de grandes projetos imobiliários em diversas áreas – lazer, cultural, moradia, comercial. Central na prioridade dada à apropriação da cidade pelo capital privado é a perda de influência dos setores populares na produção do espaço urbano (LAHORGUE; CABETTE, 2013). Neste sentido, espaços sócio-político-culturais de usufruto público são cada vez mais restritos aos usos definidos pelos empreendedores

privados. Outro aspecto importante dos efeitos deste novo padrão de planejamento urbano recai sobre o debate acerca das moradias populares e da ampliação da segregação sócio-espacial na cidade. O modelo de urbanização pautado pelo investimento em grandes empreendimentos urbanos produz territórios elitizados, ao mesmo tempo em que desloca os setores mais pobres para regiões cada vez mais periféricas da cidade. Este deslocamento populacional é resultado, por um lado, do aumento dos custos de moradia que tornam inviável a compra ou o aluguel de habitações nestes territórios e, por outro, das políticas habitacionais delineadas em associação com os empreendimentos públicos e/ou privados que implicam em ações de remoção e reassentamentos de comunidades.

Este “novo” modelo de cidade tem aumentado as manifestações de conflitos em Porto Alegre, principalmente no que se refere às disputas em torno da ocupação dos espaços públicos e da reivindicação por moradia. A expressão máxima pode ser identificada no contexto de promoção local do megaevento Copa do Mundo FIFA 2014 na cidade, que, a partir de um conjunto de ações estratégicas prioritárias de desenvolvimento, resultou em remoções e na construção de uma “cidade de exceção”.

Conforme Araújo (2015), durante a preparação do município para a realização dos jogos da Copa 2014, construiu-se um aparato institucional específico que impôs à sociedade porto-alegrense um regime jurídico especial em torno da construção de obras de infraestrutura urbana e do uso dos espaços públicos. Assim, decretos e leis excepcionais foram sancionados, beneficiando os parceiros governamentais – entidades esportivas, construtoras e entidades privadas –, ao mesmo tempo em que trouxeram impactos negativos para os direitos de setores populares. O exemplo mais emblemático, seguindo a mesma autora, é o projeto prioritário da Copa na cidade em torno da denominada Avenida Tronco, o qual, mais do que duplicar uma longa extensão da via, atravessa um território popular que abriga diversos conglomerados de vilas, configurando uma política de remoção de 1.500 famílias para concretizar as obras da avenida. Tal política, delineada na temporalidade do megaevento, resultou numa série de suspensões constitucionais que garantiam o direito à cidade e à moradia das famílias, implicando numa política habitacional de caráter especial que levou à fragmentação e dispersão de comunidades consolidadas.

A Copa na cidade também instituiu excepcionalidades que impactaram a urbe de maneira mais geral. Neste sentido, foram criados territórios de exceção, as denominadas “Zonas FIFA”, nas qual só poderiam ingressar aqueles portadores de credenciais ou ingressos do megaevento. Espaços de trânsito e de uso compartilhado passaram, assim, a configurar-se como lugares de acesso privado, onde a circulação e a venda de produtos foram restritas aos parceiros e clientes das entidades esportivas detentoras do direito em torno do megaevento esportivo.

As restrições do uso do espaço público expressaram-se, também, nas parcerias entre o poder público municipal e entidades privadas tendo em vista ações de revitalização do Centro Histórico e de áreas subjacentes. Tais ações implicaram em políticas de regulamento restritivo de territórios de manifestação político-culturais tradicionais na cidade, como o Largo Jornalista Glênio Peres e o Auditório Araújo Vianna (Observatório das metrópoles; 2012); no cerceio de práticas culturais, como a proibição de música ao vivo na Cidade Baixa (PRESTES, 2012) e a restrição do uso do espaço público por artistas de rua (FOGLIATO, 2015). As próprias obras da copa transformaram usufrutos públicos, como o corte de árvores e a transformação de praças em estacionamentos, em espaços restritos(SOARES, 2013).

Na conformação desta conjuntura privatista, Porto Alegre tem visto emergir um ativismo plural que atualiza, na cena pública, os conflitos urbanos vividos cotidianamente na cidade, ao mesmo tempo em que demarca uma transformação nas ações coletivas mobilizadas na luta pelo direito à cidade. Embora os canais institucionais de participação, como o OP, ainda existam na cidade como lócus de demanda, reivindicação e ação política, torna-se referência neste processo as ações diretas, as performances artísticas e culturais, as ocupações coletivas de espaços públicos, de prédios e terrenos ociosos. Neste sentido, contesta-se à privatização dos espaços públicos; reivindica-se por um transporte 100% público; luta-se pelo direito à moradia digna e pela humanização da cidade.

Dentre a diversidade de manifestações que tem se expressado no espaço público de Porto Alegre, apontamos os eventos “Largo Vivo” e “Defesa da Alegria”, a luta pelo transporte público protagonizada pelo “Bloco de Lutas”, as articulações entre movimentos sociais e movimentos comunitários contra as remoções da Copa do Mundo FIFA 2014, que deram origem ao “Comitê Popular da Copa de Porto Alegre” e, mais recentemente, as ocupações urbanas organizadas por coletivos culturais e movimentos nacionais de luta pela moradia.

No próximo ponto, descreveremos algumas das novas experiências de coletivos e movimentos sociais que emergiram na cidade nos últimos anos e que expressam um poder coletivo que busca contestar e mudar o processo de urbanização em curso caracterizado pelo planejamento estratégico privatista. Neste sentido, a descrição foca em alguns casos recentes de ocupações urbanas, buscando explicitar a renovação do ativismo urbano, bem como sua pluralidade. A descrição será realizada, principalmente, a partir da pesquisa em material bibliográfico, fontes jornalísticas e consulta a sites oficiais dos movimentos e coletivos<sup>4</sup>.

---

(4) A exceção é a descrição da Ocupação Cultural Pandorga, que contém também informações obtidas diretamente com os integrantes do coletivo que gere as atividades da ocupação.

## MOVIMENTOS SOCIAIS E OCUPAÇÕES URBANAS: A LUTA PELA MORADIA, O DIREITO À CIDADE E A REFORMA URBANA

As ocupações urbanas, como meio de garantir o acesso à moradia de setores excluídos da dinâmica hegemônica do desenvolvimento urbano, compõem parte de um repertório de ações que remetem à lógica de organização da urbe em suas origens. Nos últimos anos, no entanto, o debate, social e político, acerca desta problemática tem ganhado progressivo destaque, expressando especificidades contextuais.

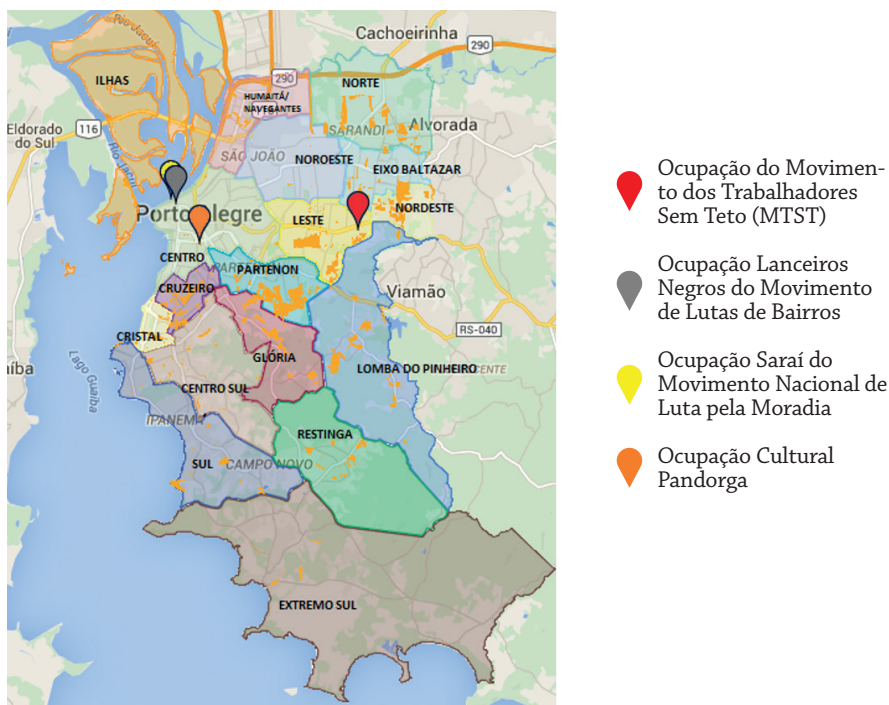
Em 2014, jornais de circulação local dedicaram reportagens para discutir o que foi denominado o “boom” das ocupações na cidade (FOGLIATO, 2015b; SCIREA, 2014). As notícias fazem referência ao crescente aparecimento de ocupações organizadas e espontâneas, tanto na região central quanto em áreas mais periféricas do município. Milhares de pessoas estão em busca de uma alternativa à falta de moradia, decorrente, em grande medida, do aumento do valor de aluguéis e da ineficácia de políticas públicas no atendimento da demanda habitacional. Ao mesmo tempo, movimentos sociais nacionais pelo direito à moradia ocupam prédios ociosos no centro e terrenos vazios na periferia de Porto Alegre, e novos coletivos locais transformam imóveis em estado de abandono em espaços artístico-culturais autogestionários, intensificando a disputa pelo espaço urbano entre agentes públicos e privados e entre setores sociais.

Abaixo, segue um mapa com a distribuição das Vilas existentes hoje em Porto Alegre<sup>5</sup>, identificadas pela cor laranja e conforme as regiões do OP. Destacamos no mapa as ocupações urbanas organizadas por movimentos sociais e coletivos culturais que serão objeto de descrição neste artigo.

---

(5) Conforme mapeamento realizado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre e correspondendo a um total de 477 vilas.

Mapa 2. Ocupações Urbanas em Porto Alegre.



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de dados disponíveis no ObservaPoa<sup>6</sup>

por movimentos sociais nacionais de luta pelo direito à moradia. São eles: o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), o Movimento de Luta nos Bairros e Favelas (MLB) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST).

Os movimentos de luta pela moradia originaram-se nos anos de 1980, marcado pela conjuntura da redemocratização brasileira, como expressão das lutas populares pela democratização urbana do país, contrapondo-se à lógica tecnocrática e segregacionista dominante. Diversificaram-se em seus objetivos e formas de atuação a partir do final dos anos de 1990 e ao longo dos anos 2000, com o agravamento das condições de vida nas cidades e o aumento do déficit habitacional.

De maneira semelhante, estes surgem com o propósito de articular e organizar as lutas urbanas dos trabalhadores sem-teto em defesa ao direito à cidade e da realização de uma Reforma Urbana no país. Nesta perspectiva, a luta pela moradia constitui-se numa bandeira mais ampla do que a garantia do acesso à

(6) Disponíveis em: [http://www.observapoa.com.br/default.php?p\\_secao=46](http://www.observapoa.com.br/default.php?p_secao=46). Acessado em: junho de 2016.

habitação, sendo o ponto de partida pelo qual se acredita ser possível transformar as cidades e a sociedade brasileira. Estes movimentos compartilham também o ato de ocupar como forma de agir, denunciando e resistindo à apropriação privada e desigual da cidade, ao mesmo tempo em que reivindicam e pressionam governantes e demais instituições a efetivar o direito à moradia adequada. Por fim, a disputa da cidade realizada por meio das ocupações urbanas também expressa o objetivo de mudar as relações em sociedade, buscando construir a autonomia e solidariedade de forma coletiva, rompendo com as lógicas individualistas sobre-presentes no mundo contemporâneo.

No entanto, o MNLM, o MLB e o MTST são movimentos que possuem histórias particulares. Cada um deles atua na luta pela moradia popular a partir de objetivos e perspectivas específicas, possuindo diferenças nas suas formas de articulação política, métodos de ação e bandeiras de luta. A temporalidade da presença destes movimentos em Porto Alegre também é um fator de distinção: enquanto o MNLM atua de forma organizada já há algum tempo, o MLB e o MTST surgem como parte do contexto das ocupações atuais. Para dar conta do objetivo de descrever as particularidades e diversidade do ativismo urbano na cidade, exporemos a luta pelo direito à cidade a partir de alguns exemplos do surgimento das ocupações organizadas por cada movimento.

#### MOVIMENTO NACIONAL DE LUTA PELA MORADIA (MNLM): A OCUPAÇÃO SARAÍ

Em 28 de agosto de 2013, o Movimento Nacional de Luta pela Moradia do Rio Grande do Sul (MNLM/RS) ocupou um prédio abandonado, localizado no Centro Histórico de Porto Alegre, dando origem à “Ocupação Saraí”. A ação foi parte do repertório de ações coletivas empreendidas pelo MNLM na luta pelo direito à moradia adequada nas regiões centrais da cidade (BUONFIGLIO, 2007).

O MNLM/RS é uma das dezoito organizações estaduais que compõe o Movimento Nacional de Luta pela Moradia, fundado em julho de 1990, no 1º Encontro Nacional dos Movimentos de Moradia, na cidade de Goiânia. O surgimento teve o objetivo de articular os diversos movimentos e formas de luta dispersas pelo país, organizando de forma nacional a luta pela Reforma Urbana (MNLM Rio Grande, 2009). Assim, o MNLM é parte da conjuntura de lutas no período de redemocratização brasileira que foram aglutinadas em torno da criação do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), uma plataforma urbana que articula diferentes movimentos sociais em torno da pauta do direito à cidade para todos (SAULE JUNIOR; UZZO, 2009).

Além do MNLM, o FNRU é composto pela Central de Movimentos Popula-

res (CMP), pela União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e pela Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM), configurando uma rede de movimentos nacionais que vem incidindo tanto nos programas autogestionários, como nas esferas institucionalizadas de participação, a exemplo do Conselho das Cidades (FERREIRA, 2012). Deste modo o MNLM, juntamente com os demais movimentos nacionais citados, se organiza e se articula

Em redes e fóruns (FNRU e fóruns internacionais), que compartilham estratégias de incidência política, utilizando-se de um repertório de ação diversificado, incluindo atuação tanto em esferas políticas institucionalizadas, como os conselhos de gestão pública, como em ações societárias, a exemplo das mobilizações e de processos de formação de base (FERREIRA, 2012, p. 5).

Como mencionado no início, uma das principais lutas deste movimento é a disputa das regiões centrais urbanas como lugar de moradia popular. Em Porto Alegre, o déficit habitacional coexiste com 48.934 mil imóveis vazios (IBGE, 2010), dos quais parte se encontra no centro histórico da cidade. São estes prédios em situação de abandono, os “vazios urbanos verticais” (BUONFIGLIO, 2007), o alvo principal de denúncia e ação do movimento. Denuncia-se o não cumprimento da função social da propriedade e constrói-se no dia-a-dia das ocupações a possibilidade de conquista de uma moradia adequada com acesso aos equipamentos e serviços públicos para as famílias pobres que não têm onde morar. É desta luta que a história da Ocupação Saraí nasce e permanece ainda hoje em movimento.

Suas origens datam o ano de 2005, quando um coletivo organizado do MNLM/RS ocupou um prédio particular vazio, no coração do centro de Porto Alegre. O edifício de sete andares, que tem como endereço a esquina entre a Rua Caldas Junior com a Avenida Mauá, fica em frente ao Cais do Porto, proporcionando aos moradores e visitantes uma vista muito bonita do lago Guaíba.

Assim, da privatização de um imóvel, que, na sua origem, tinha como objetivo cumprir a função social provendo moradias populares em uma região central, à situação de interdição criminal, que legou um estado de abandono de mais de 10 anos, dezenas de famílias reocuparam o prédio, em 20 de novembro de 2006, para denunciar o seu uso pelo crime organizado e a especulação imobiliária de que é fruto (Ocupação 20 de Novembro), e reivindicar a sua transformação em moradia popular.

Com este ímpeto, as famílias organizadas pelo MNLM/RS resistem há quase uma década. Em março de 2007, o movimento sofreu uma ação de despejo, vindo a reocupar o prédio, no ano de 2011, numa ação simbólica para denunciar que continuava vazio. Finalmente, em 2013, na quarta ação, surge a “Ocupação Saraí”. O movimento reivindica hoje a desapropriação do imóvel, junto ao governo do Estado do Rio Grande do Sul, argumentando que o edifício não cumpre a função

social da propriedade e, portanto, pode ser revertido em habitação popular (FOGLIATO, 2014) para as crianças, jovens e adultos que lá se encontram.

Estas correspondem, hoje, a cerca de 20 famílias que vieram de diferentes bairros da Região Metropolitana de Porto Alegre, com o objetivo de obter um lugar permanente para morar, uma alternativa frente à impossibilidade de arcar financeiramente com os valores crescentes dos aluguéis na cidade, evitando a iminência de serem despejados. A conquista da moradia própria, além da segurança que propicia para as famílias, é uma luta que objetiva garantir o direito à cidade, ou seja, a possibilidade de se viver com qualidade de vida. Neste sentido, o centro da cidade aparece como elemento de extrema importância do habitar, pois possibilita o acesso a serviços e equipamentos públicos.

O prédio que até recentemente era lugar de acúmulo de sujeira e de progressiva deterioração, é agora abrigo e ambiente de convivência coletiva. O abandono tem sido preenchido por novas cores nas paredes; por colchões e espaços de dormitórios; pela construção de uma cozinha coletiva e a realização de atividades político-culturais com apoiadores externos.

No entanto, o dia-a-dia na ocupação é uma luta constante, que está sempre na iminência de ser derrotada pelas operações de agentes estatais que visam ações de reintegração de posse. O direito à moradia, embora reconhecido universalmente como um direito humano básico, enfrenta muitos embates frente a outros interesses, sobretudo de agentes privados. Uma série de ações é necessária, portanto, para garantir que o despejo não seja o destino final da ocupação. Neste sentido, moradores da Ocupação Saraí têm se articulado com apoiadores externos, de forma a garantir o processo de desapropriação do imóvel por parte do governo do estado e a efetivação do prédio enquanto lugar de moradia para as famílias.

Em abril de 2014, movimentos populares passaram a se unir ao MNLM/RS na reivindicação de desapropriação do prédio, dando início a um processo de mobilização social na cidade que reivindicava audiências públicas para tratar da situação da Ocupação Saraí e, ao mesmo tempo, objetivava promover atividades de apoio à ocupação. Neste sentido, realizou-se o primeiro evento “Defesa Pública da Saraí<sup>7</sup>”, o qual uniu a música e a ocupação de espaços públicos às reivindicações das famílias, seguido de uma campanha *online* e de um abaixo assinado pela desapropriação (FOGLIATO, 2015b).

Neste processo de pressão social, a Ocupação Saraí conquistou a assinatura

---

(7) A “Defesa Pública da Saraí” foi realizada como uma edição especial de ações realizadas pelo coletivo cultural “Defesa Pública da Alegre”, o qual surgiu em Porto Alegre no ano de 2012 e, desde então, tem atuado na defesa dos espaços públicos e da democratização da cidade. Para mais informações específicas sobre este coletivo, ver Silva (2013).

de um decreto estadual que declarou o imóvel ocupado como bem de interesse social para fins de desapropriação (PASTORINI, 2014). No entanto, até o momento a vitória foi apenas parcial. Com a transição da gestão política estadual, nas eleições de 2014, o acordo estabelecido entre o MNLM/RS e o governo do Estado do RS encontra-se em situação de pendência pela falta de pagamento para o proprietário do imóvel (FOGLIATO, 2015c). Em abril de 2015, apoiadores e moradores da Sarai realizaram uma nova edição do “Defesa Pública da Sarai”, tendo em vistas cobrar a continuidade do processo de desapropriação (FOGLIATO, 2015c).

No momento, a Ocupação Sarai encontra-se ainda em processo de luta pela desapropriação e resistindo a eminência de um novo despejo.

## MOVIMENTOS DE LUTAS DE BAIROS E FAVELAS (MLB): A OCUPAÇÃO LANCEIROS NEGROS

A luta pelo direito à moradia no centro da cidade também tem sido realizada pelo Movimento de Lutas de Bairros e Favelas (MLB), a partir da Ocupação Lanceiros Negros, uma ocupação organizada por dezenas de famílias que habitam hoje outro prédio vazio no centro histórico de Porto Alegre e que o reivindicam para fins de habitação popular.

O MLB foi fundado em 1999 em Pernambuco e atualmente se organiza em coletivos em 14 estados brasileiros. Filiado à Central de Movimentos Populares (CMP), faz parte também, como o MNLM, do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR). As suas principais bandeiras são a reforma urbana, o direito humano de morar dignamente e o socialismo. Deste modo, para o movimento, a luta pela moradia é o motor de uma luta maior pela reforma urbana, pois

“Através dela conseguimos mobilizar milhares de pessoas, pressionar os governos e chamar a atenção para os problemas enfrentados pelo povo pobre nas grandes cidades. Nesse sentido, tem importância fundamental a organização e realização das ocupações. A ocupação educa o povo para a necessidade de lutar organizado e desenvolve o espírito de trabalho coletivo” (MLB, 2014, p. 16).

Em Porto Alegre, a luta pela moradia consolidou-se justamente com a Ocupação Lanceiros Negros, a primeira ação do MLB na cidade, a qual foi realizada no dia 14 de novembro de 2015 (HAUBRICH, 2015). O movimento realizou trabalho social durante nove meses em bairros periféricos da cidade, notadamente na Lomba do Pinheiro e no Morro da Cruz, organizando famílias que vivem em situação de moradia precária. A organização resultou na ocupação do prédio de quatro andares, uma antiga sede do Ministério Público Estadual que estava abandonado há 12 anos (HAUBRICH, 2015). A entrada das famílias deu uma nova

vida ao espaço: o local foi limpo, salas foram transformadas em brincadotecas e a cozinha se tornou comunitária.

A ocupação na região central de Porto Alegre surge com o objetivo de dar visibilidade à situação predominante na cidade de falta de habitação digna para os mais pobres que são excluídos do acesso a equipamentos e serviços públicos nos territórios da periferia. Assim, de forma semelhante à Ocupação Sarai, denuncia-se a manutenção dos vazios urbanos em benefício dos interesses privados, os quais poderiam estar cumprindo a sua função social e, deste modo, garantindo a dignidade de vida a estas famílias.

Os vazios urbanos na região do centro, como alvo de disputa pela moradia, têm uma dimensão simbólica importante, na medida em que expressam um forte contraste das relações políticas, sociais e econômicas na cidade. Em Porto Alegre, a região do centro, composta por 18 bairros oficiais que correspondem a 5,46% da área total do município e abrigam 19,64% da população porto-alegrense, apresenta os melhores indicadores sociais e econômicos, tendo uma taxa de analfabetismo de 0,51% e o rendimento médio dos responsáveis por domicílios de 8,81 salários mínimos (OBSERVAPOA, 2010).

Um aspecto ilustrativo da relação de desigualdade na cidade é justamente o dado sobre domicílios em áreas de moradia precária. Em Porto Alegre, entre os 11% dos domicílios (55.994 mil) que se encontram em situação precária, há um fator de desigualdade de 440,30. Ou seja, a proporção entre a melhor região - a região do centro com apenas 127 moradias consideradas nesta situação -, e a pior região, a região nordeste com 4.795 moradias, é de 440,0 vezes (OBSERVAPOA, 2010 s/n). Tal situação pode ser relacionada ao fato de que a região do centro é justamente o território que historicamente tem sido lócus de políticas de remoção e reassentamento populacional que deslocam setores mais pobres para áreas periféricas no município.

Além disso, a Ocupação Lanceiros Negros expressa outra dimensão importante na luta por moradia. As escolhas da data e do nome da ocupação demarcam o aniversário de 171 anos do Massacre de Porongos, um episódio da guerra Farrroupilha em que centenas de combatentes negros foram mortos por tropas imperiais. O episódio de resistência do esquadrão de lanceiros negros, que lutava por libertação, é tomado como referência na luta pela moradia das constantes ações de reintegrações de posse (HAUBRICH, 2015).

Nesta direção, explicita-se a problemática histórica da criminalização da pobreza e do racismo institucional presente nas políticas governamentais de habitação e das intervenções de reintegração de posse. São trabalhadores e trabalhadoras pobres, negros e negras, que estão na linha de frente das ocupações urbanas, e é justamente esta a população que predomina nas periferias das cidades brasileiras e que se encontra excluída do acesso e garantia a uma moradia digna. As ocupações urbanas,

sejam no centro, sejam em áreas periféricas de Porto Alegre, são constantemente alvos de intervenções governamentais de despejo e remoções que, ao se efetivarem, promovem uma política de branqueamento da cidade, na medida em que o estado intervém em espaços nos quais vivem a maior parte da população não branca.

Recentemente, a ocupação passou por um processo de reintegração de posse que mobilizou a cidade de Porto Alegre. Em decisão judicial, no mês de maio de 2016, determinou-se a imediata retirada das famílias do prédio sem considerar determinações anteriores de que o estado só poderia realizá-la garantindo uma alternativa de moradia para as famílias. No entanto, os moradores decidiram consensualmente pela resistência a este processo (GOMES, 2016).

Atualmente, a Ocupação Lanceiros Negros segue resistindo pelo direito de moradia das famílias e, embora, o destino final dos trâmites burocráticos para a ocupação não estejam definidos, a conquista (parcial) da permanência deu fôlego a luta. No prédio, diversos projetos sociais têm sido realizados, abrindo o espaço para atividades compartilhadas com coletivos e indivíduos apoiadores – como, por exemplo, a inauguração de uma creche e um berçário na ocupação para atender as cerca de vinte crianças que moram lá e a criação de uma “Central de Serviços Lanceiros Negros” que oferta serviços dos moradores nas áreas de construção civil, reformas em geral, atendentes, babás, chapistas, diaristas e costureiras (Ocupação Lanceiros Negros, 2016).

## MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO (MTST) EM PORTO ALEGRE

Na semana anterior ao surgimento da Ocupação Lanceiros Negros, a ocupação de um terreno vazio na região leste de Porto Alegre, nas proximidades do Morro Santana, sofreu uma ação de despejo. A ocupação trazia a bandeira do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), demarcando a chegada deste movimento na luta pela moradia popular e por uma nova cultura de cidade. O MTST surgiu como um movimento popular urbano em 1997, no Estado de São Paulo. Conforme Boulos (2014, p. 50),

O movimento se origina com a tática de construir grandes ocupações em terrenos vazios nas periferias urbanas, buscando integrar a luta por moradia com a luta por serviços e infraestrutura nos bairros mais pobres.

Deste então, o movimento desenvolveu uma dinâmica de atuação autônoma, consolidando princípios e estratégias de ação, possuindo hoje coletivos organizados em 11 estados brasileiros<sup>8</sup>.

---

(8) São estes: São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Pernambuco, Minas Gerais, Pará, Goiás, Bahia, Rio Grande do Sul, Paraná e Ceará.

O MTST se define como um “movimento territorial” que “organiza trabalhadores urbanos a partir do local em que vivem”, ou seja, a luta pelo direito à moradia é realizada a partir e nas periferias das cidades brasileiras e carrega o objetivo central de “criar poder popular” (MTST, 2016) como forma de transformar as condições de vida injustas e excludentes impostas pela sociedade capitalista. Neste sentido, embora a luta pelo direito à moradia seja uma de suas principais bandeiras, o MTST não se define como um movimento de moradia, mas, antes, como uma organização com objetivos estratégicos anticapitalistas (BOULOS, 2014). Deste modo, as ocupações urbanas são parte de uma estratégia territorial que visa, além do enfrentamento direto com o capital imobiliário e a conseqüente lógica de segregação urbana, à construção de referências na organização coletiva e autônoma de luta – o poder popular – nas periferias que extrapolem a própria ocupação.

A partir do foco nas ações de ocupações de terra urbana, o MTST tem como bandeira também a luta em prol da realização de uma “Reforma Urbana Profunda e Popular” (MTST, 2016) que transforme a lógica dominante nas cidades, fundamentada no lucro e no modelo de gestão empresarial. Esta organização se diferencia dos outros movimentos urbanos nacionais ao pôr ênfase na luta direta em detrimento da composição de Conselhos ou Fóruns de participação institucional e, também, por não possuindo vínculos partidários internos<sup>9</sup>.

O crescimento e nacionalização do MTST são identificados a partir do ano de 2006, marcado pelas políticas econômicas e sociais do governo Lula que conformam um período de importantes contradições, em especial para os movimentos de luta por moradia<sup>10</sup> (BOULOS, 2014). Mas é, sobretudo, no ano de 2013 que ele passa a ganhar maior visibilidade nacional, quando começam a surgir dezenas de ocupações urbanas na cidade de São Paulo, organizadas por trabalhadores da periferia vinculados ao MTST (BOULOS, 2014). Tal processo é identificado como resultado do forte impacto das manifestações populares de junho de 2013.

É neste momento de efervescência política que se origina o coletivo estadual em Porto Alegre, o qual se desenvolveu, ao longo do ano de 2015, num momento em que a cidade acabara de sediar os jogos da Copa do Mundo FIFA 2014 e vivera uma diversidade de mobilizações sociais em protesto aos projetos

(9) A autonomia reivindicada pelo MTST aos vínculos institucionais e partidários não significa que o movimento não estabeleça relações táticas de negociação com governos e partidos.

(10) É resultante deste período o maior programa habitacional brasileiro (o Minha Casa, Minha Vida) e, ao mesmo tempo, o aumento da incidência do capital imobiliário na dinâmica urbana do país, agravando as condições de vida nas cidades brasileiras. O período também foi marcado pela “paralisia” institucional dos movimentos urbanos, no qual, no entanto, o MTST se apresenta como um movimento “com uma posição política de enfrentamento e questionamento da política do governo”, num processo crescente da sua organização e base social (BOULOS, 2014, p. 81).

privatizantes em curso na cidade. Neste processo, o Comitê Popular da Copa de Porto Alegre (CPC/POA) teve importante atuação na luta pelo direito à moradia de famílias em situação de remoção pelos projetos do megaevento. As experiências no âmbito do CPC/POA legaram a alguns militantes sociais o reconhecimento e laços de proximidades com lideranças comunitárias diversas e a aproximação com o MTST, com o objetivo de construção deste movimento na cidade.

O terreno ocupado pelo MTST, na madrugada do dia 06 de novembro de 2015, situa-se na região leste a cerca de 15 km do centro histórico de Porto Alegre e é conhecido pelo despejo violento realizado pela brigada militar, em 2014, da Ocupação Cruzeirozinho (O VIÉS, 2015). Desocupado há anos, o terreno pertencia à Cooperativa Nacional de Habitação Popular e tinha como destino a construção de um empreendimento imobiliário (HAUBRICH, 2015b), que nunca foi realizado. O terreno é alvo também de disputa política entre movimentos sociais e o legislativo e executivo local. Em março de 2015, um processo de lutas dos movimentos urbanos e comunitários de Porto Alegre derrubou veto do prefeito e conquistou o agravo do terreno como uma Área Especial de Interesse Social (AEIS), destinando-o para fins de habitação popular<sup>11</sup>. No entanto, a conquista dos moradores de ocupações urbanas das novas áreas de AEIS tem enfrentado obstáculos por parte do executivo municipal, sendo o principal uma ação direta de inconstitucionalidade, a qual ainda encontra-se em trâmite na esfera jurídica (HAUBRICH, 2015b).

Deste modo, a ocupação deste terreno nesta região periférica da cidade tem um caráter simbólico e político importante, na medida em que traz a denúncia dos vazios urbanos a serviço da especulação imobiliária e reivindica o cumprimento da função social da área de modo a garantir que as políticas habitacionais de interesse social sejam efetivadas. Conforme a coordenação do MTST em Porto Alegre (O VIÉS, 2015), um estudo urbanístico prévio demonstrou que mais de 800 moradias populares poderiam ser construídas somente nesta área, contrapondo, assim, a atuação da prefeitura que, em seis anos, entregou menos de duas mil moradias em toda a cidade.

O grupo de cerca de 100 pessoas que ocupou o terreno era composto por militantes e apoiadores do movimento e por dezenas de famílias sem-teto que vieram de outras áreas periféricas e de ocupações urbanas em situação de ameaça de despejo. Dentre elas, moradores da Vila Dique, uma região da zona norte da cidade, afetada pelas obras da Copa do Mundo; da Vila Laranjeira e das Ocupações Progresso e Império, regiões da zona leste, nas quais o MTST realizou forte trabalho de base (HAUBRICH, 2015b). São para estas famílias organizadas a partir do

---

(11) A área faz parte do projeto de lei 11.807, de 25 de março de 2015, que decretou 14AEIS na cidade. Para mais informações, ver: <<http://www.sul21.com.br/jornal/porto-alegre-precisa-defender-suas-novas-aeis-por-jacques-tavora-alfonsin/>>

trabalho de base cotidiano e da luta ensejada pelo método da ocupação coletiva, que o coletivo de Porto Alegre reivindica o direito à moradia e à cidade.

A negociação da área segue em curso em uma comitativa composta pelo MTST, governo municipal e defensoria pública, da qual o movimento visa a desapropriação do terreno para a construção das habitações via recursos do programa Minha Casa Minha Vida Entidades, no qual o movimento é cadastrado (O VIÉS, 2015). Além disso, as famílias seguem organizadas em núcleos nas suas vilas e ocupações de origem, transformando-se em referências de organização coletiva para novas lutas na periferia de Porto Alegre.

## COLETIVOS ARTÍSTICO-CULTURAIS E AS OCUPAÇÕES NA CIDADE

No mesmo período em que as lutas pelo direito à moradia na cidade ganharam força com a atuação de diferentes movimentos sociais nacionais, diversas ocupações urbanas de caráter político-cultural surgiram em Porto Alegre. Entre elas: a “Violeta – Casa de Cultura Popular”, a “OkupaKuna Libertária” e a “Ocupação Pandorga”. Estas resultaram da ocupação de imóveis vazios em regiões centrais da cidade, com o objetivo inicial de articular espaços de moradia e difusão de atividades político-culturais. As ocupações culturais são organizadas por coletivos autônomos, de forma autogestionária e fundamentadas em práticas libertárias, visando promover o compartilhamento de atividades culturais.

222

Deste modo, indivíduos e coletivos artístico-culturais transformam espaços em estado de abandono em usufruto público e coletivo, compondo parte do ativismo urbano que atualmente luta em prol da humanização e democratização de Porto Alegre. Embora, as Ocupações citadas possuam diferenças na sua composição, organização e atuação, aqui tomaremos como exemplo deste tipo de ocupação a Ocupação Cultural Pandorga.

### A OCUPAÇÃO PANDORGA

A Pandorga foi fundada no dia 18 de julho de 2015, a partir da ocupação de um prédio público vazio, numa grande área localizada no Bairro Azenha, na região centro de Porto Alegre. O imóvel de 1.122 m<sup>2</sup>, pertencente à Coordenação de Transportes Administrativos (CTA), foi cedido por um decreto municipal, em 2011, para a Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), mas, no entanto, encontrava-se em estado de abandono há pelo menos seis anos. Com um propósito de reivindicar o uso social do prédio, transformando-o em local destinado à moradia e à cultura, famílias e coletivos culturais organizaram a ação de ocupação

que originou a Ocupação cultural Pandorga (FOGLIATO, 2015d). Atualmente, o imóvel é utilizado prioritariamente com fins de promover a arte, cultura e educação, e é aberto ao público.

Conforme descrevem os integrantes que atuam hoje no coletivo, a Pandorga surge<sup>12</sup>

“a partir da necessidade de um coletivo autônomo (formado por educadores, artistas e colaboradores) de encontrar um espaço que abrigassem e viabilizasse propostas de arte, cultura e educação ao público em geral, destinando um olhar cuidadoso à comunidade da Vila Cabo Rocha devida à relação de vizinhança estabelecida”.

O amplo imóvel público, encontrado no início da ocupação em significativo estado de degradação, representou a possibilidade de transformar não só o espaço abandonado, retomando-o de sua função social e pública, mas também de tornar os objetivos do Coletivo Pandorga uma realidade:

“Vimos aqui a possibilidade de desenvolver o que acreditamos enquanto um outro mundo melhor. Mais do que transformar a outros, o desejo é de transformar a nós mesmos, passando de simples espectadores da degradação humana para atores-provocadores das potencialidades de cada um, sem abdicar do senso coletivo. Assim, acreditamos contribuir através da arte, cultura e educação na construção de uma comunidade mais sensível e respeitosa na sua convivência. Acreditamos que, ao compartilharmos os nossos saberes, contribuimos para o maior entrelaçamento de conhecimentos, provocando a expansão complexa de diferentes experiências de aprendizagem”.

A partir desta perspectiva e do ato de ocupação, o lugar transformou-se num território que oferece atividades artísticas, culturais e educacionais semanalmente, como oficinas, encontros, debates, palestras e discussões, envolvendo, por exemplo, Artes Circenses, Teatro, Capoeira e Aprendizado de Línguas. Cerca de 25 atividades artísticas e educacionais são realizadas todas as semanas para adultos e crianças, organizadas por voluntários que recepcionam, no total, em torno de 150 pessoas (ENDRESS, 2016). Destaca-se que todo esse movimento pandorguense é mantido através de “contribuições conscientes”.

O espaço se mantém através de um grupo de pessoas que se organiza a partir de um coletivo gestor e de grupos de trabalho e apoio. A gestão é realizada de “forma horizontal, sem hierarquias, baseada na auto-gestão e no auto-sustento” (ENDRESS, 2016). Apesar das dificuldades em manter a ampla área em funcionamento, o coletivo que gere o espaço se esforça para que o sonho da ocupação permaneça vivo, contado também com apoios externos a partir da doação de materiais e realização de mutirões coletivos. Neste sentido, o local também é utilizado

---

(12) Os relatos marcados pelas aspas foram obtidos a partir de questionário realizado com integrantes da Ocupação Pandorga.

para a realização de ensaios de outros coletivos culturais que retribuem ministrando novas oficinas. Além disso, o Coletivo Pandorga “segue a lógica de que (a Ocupação) é um espaço coletivo e horizontal” e, deste modo, se encontra “aberto para quem quiser chegar, conversar, propor e trocar ideias” (ENDRESS, 2016).

A Ocupação Pandorga localiza-se, particularmente, nas vizinhanças da Vila Cabo Rocha, uma comunidade que mora em condições precárias e que, embora esteja numa região central com bons índices de desenvolvimento social e econômico, encontra-se excluída do direito à cidade. Neste sentido, o Coletivo da Pandorga dedica atenção especial para os moradores da Cabo Rocha, desenvolvendo relações de proximidade e solidariedade, e buscando integrá-los nas atividades artístico-culturais e sociais que ocorrem na ocupação.

As ações em prol da democratização do acesso à arte e à cultura do Coletivo Pandorga têm engendrado uma luta de resistência à lógica predominante de privatização dos espaços públicos na cidade. Como exposto, a escolha pela ocupação deste terreno público decorre da sua situação de abandono e degradação social e material, de forma a retomar o uso social dos espaços da cidade, transformando de forma consciente processos de exclusão em experiências coletivas de compartilhamento e democratização de conhecimentos culturais. Além do mais, a Ocupação Pandorga enfrenta os arranjos do poder municipal com vistas a ceder o imóvel para usufruto da iniciativa privada (FOGLIATO, 2015d). Contudo, a Ocupação cultural Pandorga segue ativamente construindo a partir de suas oficinas, encontros, debates e parcerias novos territórios coletivos de difusão artístico-culturais que incidem sobre a lógica privatista, democratizando e humanizando a cidade de Porto Alegre.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo buscou estabelecer a relação entre democratização do espaço público, ativismo urbano e ocupações no município de Porto Alegre. Tendo como objetivo central fornecer um panorama geral da discussão contemporânea em torno das políticas de desenvolvimento urbano, destacando os elementos conceituais e sócio-político-culturais que configuram uma conjuntura local particular, onde emerge uma diversidade de lutas nos espaços públicos da cidade. Deste modo, visou mapear e descrever algumas das recentes experiências coletivas na cidade que expressam a (re)atualização dos conflitos urbanos vividos cotidianamente e das formas de manifestações políticas na luta pelo direito à cidade.

Para tanto, em um primeiro momento, foi realizada a exposição dos conceitos considerados importantes para a agenda urbana brasileira e internacional, como o direito à cidade e o direito à moradia, relacionando-os com o papel e a atuação dos atores sociais que conformam o ativismo urbano na luta por direitos, através da organização coletiva em movimentos sociais nacionais ou coletivos específicos locais para ocupar os vazios urbanos em Porto Alegre.

Na segunda sessão do artigo, procurou-se visualizar a trajetória histórica do município de Porto Alegre no que se refere à centralidade de sua política urbana e as estratégias de desenvolvimento urbano local e da inserção internacional que vem oscilando entre a orientação de democratização e de privatização da cidade. Por um lado, Porto Alegre caracteriza-se pelo reconhecimento internacional através da inovação na gestão política participativa nos moldes do Estatuto da Cidade, e por ser considerada pela ONU como uma metrópole de qualidade de vida. Por outro, o município tem passado por transformações na forma da administração pública, marcadas pelo planejamento estratégico empresarial que foca nas parcerias público-privadas e nas estratégias de forte inserção internacional associadas à megaprojetos de modernização urbana e a megaeventos esportivos. Esta conjuntura mais recente tem sido acompanhada pela elitização de regiões da cidade e, conseqüente, restrição do uso dos espaços públicos e agravamento das condições de vida e de moradia para os setores mais pobres, implicando no acirramento dos conflitos entre atores estatais e sociais. Uma pluralidade de manifestações coletivas tem emergido em Porto Alegre, resistindo a privatização e segregação da cidade e reivindicando a democratização do espaço público e o direito à moradia, entre as quais destacamos as ocupações urbanas lideradas por movimentos urbanos nacionais e por coletivos artístico-culturais locais.

A partir destes elementos, em um terceiro momento, buscou-se descrever as experiências diversas de movimentos sociais urbanos de luta pela moradia e coletivos culturais que, através da organização de ocupações urbanas, têm tensionado a lógica das políticas de desenvolvimento urbano locais, reivindicado a efetivação e melhoria de políticas de moradia social e a destinação de recursos financeiros e materiais para projetos coletivos de usufruto social e público. As ocupações de terrenos vazios e prédios ociosos em estado de degradação explicitam as relações de desigualdade que permeiam a produção da cidade, seja nas regiões centrais, seja nas regiões mais periféricas. Buscando fazer cumprir a função social da propriedade, as ocupações enfrentam a especulação imobiliária, a primazia das relações privadas e a criminalização de determinados grupos sociais, trazendo para cena pública o progressivo aumento das moradias precárias e da restrição do acesso à arte e à cultura. As formas de organização levadas a cabo pelos movimentos e coletivos, embora distintas em seus princípios e articulações políticas estabelecidas, são também modos

de romper com a dominância das relações individualistas e privatistas na sociedade, buscando, a partir da luta coletiva autônoma, incidir sobre os significados e rumo da cidade que se quer viver e habitar. Deste modo, as ocupações urbanas em Porto Alegre, aqui descritas, extrapolam a dinâmica institucional como meio e fim, configurando-se em uma ferramenta de luta que constrói novos espaços de referência sobre o direito à cidade e as possibilidades de relações humanas.

O artigo não visou esgotar este tema tão complexo e dinâmico, mas, antes, iluminar algumas questões que permeiam hoje a luta pelo direito à moradia e à cidade, expressa na resistência organizada por meio das ações de ocupação urbana. Apesar dos movimentos sociais urbanos aqui descritos terem uma trajetória significativa no cenário brasileiro e na cidade de Porto Alegre, sabemos historicamente que as ocupações são, muitas vezes, transitórias, pois enfrentam interesses poderosos manifestos nos mandatos de reintegrações de posse e nos despejos violentos constantes. Como evidenciado neste texto, estas formas de agir têm sido constantemente utilizadas pelos poderes públicos, incidindo de modo arbitrário sobre o cotidiano de lutas em Porto Alegre, obstaculizando as reivindicações destes movimentos por políticas públicas que democratizem o acesso à cidade.

A problemática da moradia e do acesso à cidade passa pela democratização e pela existência de espaços públicos na cidade, assim como pensar verdadeiramente a moradia como direito humano. No entanto, a relação de desigualdade entre a existência de vazios urbanos e os sem-teto ainda é um problema grave que não tem sido priorizado nas cidades brasileiras. Assim, embora, nos últimos anos, o Brasil tenha avançado no estabelecimento de políticas habitacionais em escala nacional, visando incidir sobre o déficit habitacional, a questão da moradia segue sendo promovida pelos governos brasileiros a partir de relações mercantis e de interesses com o setor imobiliário.

O progressivo aumento das lutas e ocupações existentes na cidade faz com que nos questionemos a quem está dirigida as políticas urbanas, em particular, a habitacional, nas três esferas da federação no Brasil, bem como quem tem acesso aos recursos que são disponibilizados a estas políticas. Poderíamos dizer que a exclusão vem se acentuando em nossas cidades e que as resistências e ocupações vêm sendo diretamente proporcionais à falta de políticas que transformem e democratizem a cidade e incluam aqueles atores ainda invisíveis para a política urbana e habitacional de Porto Alegre e do Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca; VON BULOW, Marisa. Movimentos Sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13 n. 28, p.52-84, 2011.

ALLEGRETTI, Giovanni (2003). **L'insegnamento di Porto Alegre** – autoprogettualità come paradigma urbano. Firenze: Alinea Editrice. 2003.

ARAÚJO, GABRIELLE. **Por Que Criticam?** Etnografia do Conflito pela Moradia Popular em Tempos de Copa Do Mundo FIFA na Cidade de Porto Alegre. Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 130 páginas. Porto Alegre: Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul, 2015.

CALVINO, Italo. **Las Ciudades Invisibles**. Madrid: Siruela, 1998.

BANCO MUNDIAL. **Brasil – Unidade de Gerenciamento do país**. Unidade de Desenvolvimento Sustentável. Região da América Latina e Caribe. Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre. Washington: Banco Mundial, 2008

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo global**. Madrid: Siglo XXI, 2002.

BOULOS, Guilherme. **Por que ocupamos?** – Uma introdução à luta dos sem-teto. São Paulo: Scortecci Editora. 2ª edição, 2014.

BUONFIGLIO, Leda. **O resgate do Centro de Porto Alegre**: a luta dos sem-teto pelo direito à moradia. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Geografia da Universidade de Brasília. Brasília: UNB, 2007.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90**. Política e Sociedade no Brasil. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1994.

ENDRESS, Júlia. Ocupação Pandorga promove cerca de 25 atividades gratuitas à comunidade. **Correio do Povo**. 18 de junho de 2016. Disponível em: <http://www.correio-dopovo.com.br/ArteAgenda/Variadas/Arte/2016/06/590197/Ocupacao-Pandorga-promove-cerca-de-25-atividades-gratuitas-a-comunidade>. Acesso em: Julho de 2016.

ESTATUTO DA CIDADE. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. São Paulo: Instituto Pólis, 2002.

FERREIRA, REGINA. Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade. **Observatório das Metrópoles**, 2012. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/artigo\\_reginaferreira\\_isa.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/artigo_reginaferreira_isa.pdf)> Acesso em: junho de 2016.

FIORI, José Luis. **Sobre o Poder Global**. Rio de Janeiro: Novos Estudos, 2003.

FOGLIATO, Débora. Governo do Rio Grande do Sul desapropria imóvel da Ocupação Sarai. **Sul21**. 04 de julho de 2014. Disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/governo-do-rio-grande-do-sul-desapropria-imovel-da-ocupacao-sarai/>. Acesso em: Junho de 2016.

\_\_\_\_\_, Débora. Artistas de rua criticam minuta de decreto da Prefeitura que regulamenta atividade. **Sul21**. 19 de agosto de 2015. Disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/artistas-de-rua-criticam-minuta-de-decreto-da-prefeitura-que-regulamenta-atividade/>. Acesso em: Maio de 2016.

\_\_\_\_\_, Débora. Retrospectiva das ocupações em Porto Alegre: 2014, o ano de luta por moradia. **Sul21**. 04 de janeiro de 2015b. Disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/retrospectiva-das-ocupacoes-de-porto-alegre-2014-o-ano-de-lutar-por-moradia/>. Acessado em: Maio de 2016.

\_\_\_\_\_, Débora. Apoiadores realizam “Defesa Pública da Sarai” para cobrar continuidade de desapropriação. **Sul21**. 24 de abril de 2015c. Disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/apoiadores-realizam-defesa-publica-da-sarai-para-cobrar-continuidade-de-desapropriacao/>. Acesso em: junho de 2016.

\_\_\_\_\_, Débora. Ocupação Pandorga reivindica uso social de área da Prefeitura abandonada há seis anos. **Sul21**. 21 de julho de 2015d. Disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/ocupacao-pandorga-reivindica-uso-social-de-area-da-prefeitura-abandonada-ha-seis-anos/>. Acesso em: Junho de 2016.

FURTADO, Adriana et al. **Condições de vida de Porto Alegre 2000-2010**: Índice de condições de vida da cidade e das regiões do Orçamento Participativo. Porto Alegre: Ed. da Cidade, 2016.

GOMES, Luis Eduardo. Moradores da Lanceiros Negros prometem resistir ‘até a morte’ contra a reintegração de posse. **Sul21**. 28 de abril de 2016. Disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/moradores-da-lanceiros-negros-prometem-resistir-ate-a-morte-contra-reintegracao-de-posse/>. Acesso em: Junho de 2016.

HARVEY, David. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Loyola, 2006.

HAUBRICH, Alexandre. Ocupação Lanceiros Negros nasce no coração de Porto Alegre organizada pelo MLB. **Jornalismo B**. 15 de novembro de 2015. Disponível em: <http://jornalismob.com/2015/11/15/ocupacao-lanceiros-negros-nasce-no-coracao-de-porto-alegre-organizada-pelo-mlb/>. Acesso em: Junho de 2016.

\_\_\_\_\_. Alexandre. MTST realiza sua primeira ocupação em Porto Alegre e amplia a luta por moradia na cidade. **Jornalismo B**. 06 de novembro de 2015b. Disponível em: <http://jornalismob.com/2015/11/06/mtst-realiza-sua-primeira-ocupacao-em-porto-alegre-e-amplia-luta-por-moradia-na-cidade/>. Acesso em: Junho de 2016.

Instituto Brasileiro de Geografia Estatística –**IBGE**. 2010. Disponível em: <http://www.>

observapoa.com.br/default.php?p\_secao=4#Carac\_E\_Pop. Acesso em: Maio de 2016.

JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. São Paulo: Editora WMF Martins Fuentes, 2011.

LEAL-LAHORGUE, Mário; CABETTE, Amanda. A cidade e a Copa do Mundo: projetos e transformações urbanas em Porto Alegre. **Eure**, vol. 39, n.117, pp. 5-24, Santiago, 2013.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Humanitas, 1999.

\_\_\_\_\_. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LUNARDON, Jonas; BENITES, Yamini. Ocupando o vazio urbano pelo direito de morar. **Revista O Viés jornalismo a contrapelo**. 10 de novembro de 2015. Disponível em: <http://www.revistaovies.com/reportagens/2015/11/ocupando-o-vazio-urbano-pelo-direito-de-morar/>. Acesso em: Junho de 2016.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido!. In: MARICATO, Ermínia et. al. (org.), **Cidades Rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil, pp. 29-38. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Vanessa. Los Presupuestos Participativos: la planificación y transformación del espacio urbano. In: FALCK, Andrés; YANEZ, Pablo Paño (Orgs.). **Democracia Participativa y Presupuestos Participativos**: acercamiento y profundización sobre el debate actual. 1ed. Málaga - Espanha: Cedma, p. 3-457, 2011.

\_\_\_\_\_. **Las ciudades internacionales**. Saarbrücken: VDM Verlag, 2010.

Movimento de Luta nos bairros, vilas e favelas. Morar dignamente é um direito humano! As propostas do MLB para a Reforma Urbana. **Apostila MLB**. Abril de 2014. Disponível em: [http://media.wix.com/ugd/ab3c6b\\_1bfe13eef6cc46ca820c8dc9b51e397f.pdf](http://media.wix.com/ugd/ab3c6b_1bfe13eef6cc46ca820c8dc9b51e397f.pdf). Acesso em: junho de 2016.

Movimento Nacional de Luta por Moradia de Rio Grande – RS. Fundação do MNLM. **Blog do MNLM RIO GRANDE**. 18 de janeiro de 2009. Disponível em: <http://mnlmrg.blogspot.com.br/2009/01/fundao-do-mnlm.html>. Acesso em: Maio de 2016.

Movimento dos Trabalhadores Sem Teto. As linhas políticas do MTSTS. **Site oficial do MTST**. Disponível em: <http://www.mtst.org/quem-somos/as-linhas-politicas-do-mtst/>. Acesso em: Junho de 2016.

NACIONES UNIDAS. Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Housing/toolkit/Pages/RighttoAdequateHousing-Toolkit.aspx>. Acesso em: Maio de 2016.

Observatório da Cidade de Porto Alegre. Regiões - Centro. **OBSERVAPOA**. 2010. Disponível em: [http://portoalegremanalise.procempa.com.br/?regiao=17\\_0\\_0](http://portoalegremanalise.procempa.com.br/?regiao=17_0_0). Acesso em: junho de 2016.

Observatório da Cidade de Porto Alegre. Análises comparativas interurbanas – moradias precárias. **OBSERVAPOA**. 2010. Disponível em: [http://portoalegreemanalise.procempa.com.br/?analises=5\\_262\\_0](http://portoalegreemanalise.procempa.com.br/?analises=5_262_0). Acesso em: junho de 2016.

**Observatório das Metrôpoles** – Instituto nacional de ciência e tecnologia. Violência em Porto Alegre e a privatização do espaço público. OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. 10 de outubro de 2012. Disponível em: [http://observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=392%3Aviol%C3%Aancia-em-porto-alegre-e-a-privatiza%C3%A7%C3%A3o-do-esp%C3%A7o-p%C3%BAblico&Itemid=164&lang=pt%3E#](http://observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=392%3Aviol%C3%Aancia-em-porto-alegre-e-a-privatiza%C3%A7%C3%A3o-do-esp%C3%A7o-p%C3%BAblico&Itemid=164&lang=pt%3E#). Acesso em: Maio de 2016.

Ocupação Lanceiros Negros MLB – RS. **Página do Facebook**. Disponível em: <https://www.facebook.com/LanceirosNegrosRSMLB/photos/a.1494112057551562.1073741827.1493986124230822/1551223065173794/?type=3&theater>. Acesso em: junho de 2016.

Ocupação 20 de Novembro. Ações em Porto Alegre. **Blog da Ocupação 20 de Novembro**. Disponível em: <http://ocupacao20denovembro.blogspot.com.br/search/label/A%C3%87%C3%95ES%20EM%20PORTO%20ALEGRE>. Acesso em: Maio de 2016.

PASTORINI, Cristiane. Defensoria visita Ocupação Sarai após decreto de desapropriação. **Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul**. 08 de julho de 2014. Disponível em: <http://www.defensoria.rs.def.br/conteudo/21957>. Acesso em: Junho de 2016.

Prefeitura de Porto Alegre. **Secretaria Extraordinária da Copa 2014 – SECOPA**. A Cidade. 2011. Disponível em: [http://www.secopapoa.com.br/default.php?p\\_secao=3](http://www.secopapoa.com.br/default.php?p_secao=3). Acesso em: Maio de 2016.

Prefeitura de Porto Alegre. Comunicação Social. Capital completa 238 anos amanhã e entrega medalhas. **PMPA**. 25 de março de 2010. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=124876&p\\_secao=3](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=124876&p_secao=3). Acesso em: Maio de 2016.

PRESTES, Felipe. Cidade Baixa: Músicos fazem caminhada para protestar contra Prefeitura. **Sul21**. 15 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/cidade-baixa-musicos-fazem-caminhada-para-protestar-contraprefeitura/>. Acesso em: Maio de 2016.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS (ACNUDH); ONU-HABITAT. **El derecho a una vivienda adecuada**. Folleto Informativo n. 21/Rev. 1. Genebra, 2010.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. **Rede Brasileira de Estudos sobre Cidades Médias: Uma abordagem Multidisciplinar**, 2009. Disponível em: <http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf> Acesso em: junho de 2016.

SCIREA, Bruna. Como se organizam as ocupações urbanas da Região Metropolitana de Porto Alegre. **Zero Hora**. 08 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/porto-alegre/noticia/2014/12/como-se-organizam-as-ocupacoes-urbanas-da-regiao-metropolitana-de-porto-alegre-4659325.html>. Acesso em: Maio de 2016.

SILVA, Camila. **Dinâmicas da ação coletiva**: as inovações nos repertórios de contestação nos eventos da Defesa Pública da Alegria e Largo Vivo. Monografia apresentada ao curso de Bacharelado em Ciências Sociais, 44 páginas. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013.

SOARES, Manoel. Manifestantes sobem em árvore para impedir corte em Porto Alegre. **O Globo**. 06 de fevereiro de 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2013/02/manifestantes-sobem-em-arvore-para-impedir-corte-em-porto-alegre.html>. Acesso em: Maio de 2016.

SOUSA SANTOS, Boaventura (Org.) **Democratizar a Democracia** – Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

UN- Habitat. **World Cities Report**. Nairobi: UN-Habitat, 2016.

VAINER, Carlos. Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. **XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR**, Maio de 2011. Rio de Janeiro - RJ – Brasil, 2011.

XAVIER, Fernando. **O planejamento estratégico da cidade de Porto Alegre na conjuntura prévia a Copa do Mundo de 2014**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013.

# O DIREITO À CIDADE E AS OCUPAÇÕES URBANAS: UM OLHAR SOBRE A VILA ELIANA SILVA / BELO HORIZONTE

ANA CAROLINA MARIA SORAGGI

*Secretária Municipal de Planejamento Urbano da Prefeitura Municipal de Pedro Leopoldo, Mestre em Arquitetura e Urbanismo, pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (NPGAU/UFMG).*

THÊMIS AMORIM ARAGÃO

*Bolsista do IPEA no projeto Governança Metropolitana no Brasil, Professora Assistente na UNIBH e Professora Substituta no IFMG, Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ, atua como pesquisadora assistente da rede Observatório das Metrôpoles Núcleo Belo Horizonte.*

*“O direito inalienável à cidade repousa sobre a capacidade de forçar a abertura de modo que o caldeirão da vida urbana possa se tornar o lugar catalítico de onde novas concepções e configurações da vida urbana podem ser pensadas e da qual novas e menos danosas concepções de direitos possam ser construídas”.*

(HARVEY, 2013, p. 34)

## INTRODUÇÃO OU UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMPO E DO ESPAÇO

Historicamente, a construção do espaço urbano brasileiro foi marcada por frequentes ocupações de terras ociosas e/ou subutilizadas, reflexo de um processo de consolidação do território baseado no modelo centro-periferia<sup>1</sup>, onde o acesso à cidade é constantemente negado à população de renda mais baixa. Somado a isso, a estruturação das políticas públicas de habitação tem se mostrado incompatível com as demandas da população e com a problemática urbana.

A formação de favelas nas periferias das grandes cidades e nas áreas ambientalmente frágeis, a ocupação de cortiços, a produção de parcelamentos clandestinos e/ou irregulares e a ocupação de terras públicas e privadas figuram, desde o século XIX, dentre as soluções encontradas pelas famílias de renda mais baixa para produzir seus espaços de moradia. Estes espaços são pedaços de cidades caracterizados, especialmente, pela precariedade da infraestrutura urbana e pela insegurança da posse.

Para Abramo (2007), a ocupação popular de terras urbanas é impulsionada, ainda no início do século XX, pela lógica da necessidade e transforma-se, a partir dos anos 1950, na principal forma de acesso da população de baixa renda ao solo urbano em muitos países latinoamericanos, sendo, no Brasil, acirrada pelo próprio processo de urbanização. Ao analisar a constituição do mercado informal de moradia, especialmente nas periferias das grandes cidades latinoamericanas, o autor afirma que o modelo de cidade formal modernista reproduzido pelas elites latinoamericanas e estruturado sobre um conjunto de requisitos normativos, contribuiu para a exclusão da população de baixa renda do mercado

---

(1) Entende-se aqui como padrão centro-periferia, aquele caracterizado pela ocupação dispersa em vez de concentrada; pela distância física entre as classes sociais – classes média e alta vivendo nos bairros centrais, legalizados e bem equipados, enquanto os pobres vivem na periferia precária; pela aquisição de casa própria como regra para a maioria dos moradores, ricos e pobres, e, finalmente, pelo sistema de transporte baseado no uso do ônibus para as classes trabalhadoras e em automóveis para as classes médias e altas, tal como exposto por Caldeira (2000, p.118) e Mendonça (2002, p.46).

formal/legal de moradia, especialmente das famílias com rendimento inferior a três salários mínimos, induzindo a produção de moradia através da ocupação irregular e/ou clandestina (ABRAMO, 2007).

Maricato (2000) discute a configuração do que denomina *cidade ilegal*, caracterizada, em linhas gerais, pelas ocupações de terras públicas e privadas, além da precariedade das condições de habitação, que se expande à revelia de planos, leis e políticas urbanas que dela não se ocupam. A *cidade ilegal* em que se transformam as periferias metropolitanas, que se conformam a partir da produção de loteamentos irregulares e/ou clandestinos e da autoconstrução de moradia, é um *lugar fora das ideias*, onde a população excluída do mercado formal/legal de moradia “apela para seus próprios recursos e produz moradia como pode” (MARICATO, 2008, p.44).

Na metrópole, a divisão técnica e social do trabalho atinge uma larga extensão territorial. A diferenciação do uso do solo urbano imprime uma dinâmica na cidade, segundo a qual o preço da terra influencia a localização das moradias da população de baixa renda. Neste sentido, municípios periféricos à cidade-pólo tendem a concentrar maior quantidade desta população, enquanto lutam contra o ônus de suprir as demandas sociais de um contingente demográfico que, em princípio, não gera grandes receitas para a administração pública.

Embora a metrópole funcione como uma única cidade, a divisão administrativa dos municípios que a compõe se estabelece como uma estrutura formal, a qual impõe políticas urbanas que muitas vezes estão desconectadas da realidade metropolitana na qual se insere. Por um lado, buscam impedir a fixação da população de baixa renda em seu território a partir de uma legislação urbanística mais rigorosa e restritiva – grandes lotes e maior fiscalização/repressão. Por outro lado, evitam receber projetos habitacionais de interesse social devido aos reflexos negativos já vivenciados pela histórica periferização dos conjuntos habitacionais nas cidades brasileiras. Como consequência deste duplo movimento, conclui-se que não há lugar para os pobres no contexto metropolitano.

A constituição do espaço urbano da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) caracteriza-se pelo padrão de segregação socioespacial, reproduzindo o modelo centro-periferia, cujas bases foram estabelecidas na concepção da capital mineira a partir do plano urbanístico elaborado pelo engenheiro Aarão Reis<sup>2</sup>. A ação do Estado foi – e ainda é – determinante para a configuração da periferia metropolitana belorizontina, através da execução da infraestrutura necessária à expansão metropolitana e de instrumentos de regulação urbanística, além da produção direta de moradia.

---

(2) Sobre a formação de Belo Horizonte a partir do plano urbanístico que deu origem à capital mineira, ver, entre outros, Andrade e Magalhães (1998).

A atuação do Estado, ou a falta de atuação, favoreceu a estruturação de um mercado imobiliário restritivo e especulativo, definindo padrões diferenciados – e, por vezes, excludentes – de uso e ocupação do solo. Ao longo da consolidação da expansão metropolitana, especialmente a partir da década de 1940, as intervenções do Estado subordinaram-se aos interesses deste mercado. Sob este aspecto, o preço dos terrenos foi decisivo para o processo de ocupação de Belo Horizonte e do espaço metropolitano. Naquele momento, a atividade imobiliária tornou-se um instrumento capaz de controlar e promover o acesso à cidade através da produção de loteamentos.

Segundo Costa (1994), Belo Horizonte transformou-se, ao longo do tempo, em uma metrópole periférica – espaço altamente diferenciado, estendido, fruto de um aumento significativo e constante de população e da área urbana. Para a autora, o crescimento espacial da metrópole belorizontina pode ser entendido como fruto de dois movimentos interligados:

[...] o primeiro caracteriza a expansão urbana que vai dos anos 50 até meados dos anos 70 e baseia-se no processo de industrialização e nas intervenções públicas estruturadoras da ocupação do espaço. O segundo movimento resulta da atuação do capital imobiliário, tendo como produto espaços diferenciados de reprodução, através da habitação. (COSTA, 1994, p. 56)

A respeito dos problemas relacionados à moradia na periferia metropolitana de Belo Horizonte, Costa (1994) ressalta a ineficiência da atuação do setor público, afirmando que, na ausência de políticas habitacionais com resultados quantitativos expressivos, o acesso à cidade ficou condicionado à atuação do mercado imobiliário, tanto em termos do produto oferecido quanto em termos de sua localização (COSTA, 1994, p. 59). Segundo a autora, o processo de expansão metropolitana feito através dos processos privados de parcelamento do solo na primeira metade dos anos 1970, que divide-se em três tipos de produto. O primeiro corresponde aos loteamentos de recreio, do tipo *condomínio*, caracterizados por um tipo de urbanismo que enaltece o modismo da exclusividade e da segurança. O segundo corresponde ao padrão médio de loteamentos, que se localizam em áreas valorizadas, muitas vezes próximas de áreas já ocupadas, onde a rentabilidade é garantida. O terceiro corresponde aos chamados *loteamentos populares* destinados à população de baixa renda, nos quais o acesso à cidade é definido pelas condições de propriedade e de mecanismos particulares de obtenção da habitação (COSTA, 1994, p. 60-61). A produção de *loteamentos populares* através do mercado imobiliário na periferia metropolitana de Belo Horizonte intensificou-se na segunda metade da década de 1970, como uma versão capitalista periférica do processo de suburbanização (COSTA, 1994, p.62) – que em termos espaciais dão origem a bolsões dormitórios, distribuídos segundo o preço da terra e concentrados em regiões específicas.

Ao analisar os processos de transformação recente do espaço metropolitano periférico na RMBH, Mendonça (2002) afirma que o quadro de segregação persiste, ressaltando que

Belo Horizonte se elitiza, uma vez que os segmentos superiores na hierarquia social se concentram em áreas cada vez mais restritas, as camadas médias se espalham ocupando as periferias imediatas à área central e os trabalhadores continuam sendo expulsos para as periferias cada vez mais distantes (MENDONÇA, 2002, p.29).

O lugar reservado à população de baixa renda nas cidades e nas regiões metropolitanas brasileiras explícita o descumprimento da *função social da propriedade* estabelecida no texto da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade – Lei Federal nº. 10.257/2001<sup>3</sup>. No que tange à política urbana, a análise do arcabouço legal e institucional brasileiro atesta que há um abismo a ser superado entre a teoria e a prática para o efetivo cumprimento do direito à cidade.

O texto desenvolvido a seguir se divide em 4 partes e tem por objetivo apresentar a história da Vila Eliana Silva, localizada na região do Barreiro, que, por sua vez, se insere no Vetor Oeste de expansão da RMBH<sup>4</sup>, na zona limítrofe entre a sede metropolitana e o município de Ibirité. Desde 2007, foram realizadas nesta região nove ocupações urbanas – Irmã Dorothy 01, que sofreu uma ação de despejo em 2007; Irmã Dorothy 02; Camilo Torres; Vila Corumbiara 02; Horta; Eliana Silva; Nelson Mandela e Paulo Freire, em Belo Horizonte, além de Barreirinho em Ibirité.

Na primeira parte do texto será realizado o resgate das principais correntes que balizam os estudos urbanos e que auxiliam na compreensão dos fatores que influenciam nos padrões de ocupação do espaço urbano. Busca-se, a partir do referencial teórico clássico, discutir os fundamentos do direito à cidade e os processos políticos que subsidiam as reivindicações e ações dos movimentos de luta pelo direito à moradia.

Na segunda parte será abordada a constituição das políticas que deram resposta às demandas habitacionais brasileiras, no contexto do processo histórico de construção do espaço urbano no Brasil, que culmina na consolidação de progra-

---

(3) O Estatuto das Cidades, Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001), institucionaliza a Função Social da Propriedade – prevista na Constituição Federal de 1988 – e regulamenta uma série de instrumentos de planejamento e gestão territorial urbana.

(4) A expansão do Vetor Oeste da RMBH caracteriza-se, especialmente, pela implantação de parcelamentos do solo destinados à instalação de empreendimentos industriais e pela produção de moradia voltada para a população de baixa renda através de conjuntos habitacionais, parcelamentos clandestinos e ocupação de terrenos ociosos e/ou subutilizados. Sobre as características da RMBH e seus vetores de expansão, ver Fundação João Pinheiro (2007).

mas e ações fundados na produção privada de habitação de interesse social. Os resultados desta política colidem com as expectativas populares, no que se refere ao acesso da população de baixa renda à cidade e à sua inserção no processo de produção do espaço urbano. Além disso, sob o aspecto prático, os programas e ações habitacionais desenvolvidos ao longo do século XX e também no século XXI se mostraram e se mostram insuficientes para responder à demanda por moradia no país, quantitativa e qualitativamente.

Em seguida, será apresentada a experiência da Vila Eliana Silva. A história da comunidade será contada a partir do depoimento de dois de seus moradores e coordenadores. A análise desta experiência lança luz sobre as limitações das políticas públicas habitacionais correntes e a importância das ocupações urbanas como solução habitacional e instrumento de reivindicação do direito à cidade.

Por fim, será apresentada a reflexão do discurso político de cidade, a partir da compreensão do papel exercido pelas famílias de baixa renda que residem na Vila Eliana Silva e dos movimentos de luta pelo direito à moradia como agentes da produção do espaço urbano e metropolitano.

## O DIREITO À CIDADE E A PERSPECTIVA DO HABITAR

237

No campo dos estudos urbanos, a cidade tem sido abordada predominantemente por perspectivas que envolvem os padrões de desenvolvimento espacial urbano. Embora as abordagens orbitem entre visões monocêntricas da cidade (BURGESS, 1925) e análises policêntricas de construção do espaço urbano (FERRARI, 1977), o debate sobre localizações perpassa campos multidisciplinares como o da ecologia, da economia e da geografia urbanas (GOOTTDIENER, 1993).

Dentro de um arcabouço teórico clássico, a ideia de competição por localização – ou seja, por espaço urbano – recebe várias interpretações por parte das diversas correntes de pensamento. Mackenzie (1925), dentro de uma perspectiva ecológica, defende que a forma da cidade é resultante das relações espaciais e temporais dos seres vivos, quando estes são afetados pelas forças seletivas, distributivas e acomodativas do meio ambiente. Park (1925), reforçando esta abordagem, acrescenta uma análise da conformação do espaço urbano como resultante da competição por território e da diferenciação das funções urbanas pela divisão social do trabalho.

Sob um prisma econômico, a forma da cidade também é influenciada pela noção de competição. Muitos dos estudos de morfologia urbana não somente dão enfoque aos resultados tangíveis das forças sociais e econômicas, mas também concluem

que a estrutura espacial das cidades é moldada através dos interesses de mercado em direta relação com regulamentações, investimentos em infraestrutura e impostos (BERTAUD; MALPEZZI, 2001). Os estudos em economia urbana são baseados, predominantemente, nos conceitos de competição pela renda da terra, desenvolvida inicialmente por Von Thünen (1826) em uma perspectiva agrícola e posteriormente por Alonso (1964), que redefine e adapta o modelo agrícola de Von Thünen (1826) para uma análise do ambiente urbano<sup>5</sup>. O autor afirma que na cidade, a competição por localizações centrais é intensa e, por isso, o preço da terra tende a baratear na medida em que há um distanciamento das áreas onde se concentram a maior parte dos empregos, denominadas *Central Business Districts*.

Como consequência do debate sobre o modelo de Alonso e sob uma perspectiva da geografia urbana, Harvey (1973) enfatiza que a população de alta renda define sua localização no tecido urbano a partir de suas preferências culturais e sociais, já que é capaz de vencer a concorrência em qualquer espaço. Sob um olhar dialético, Harvey (1973) defende que a elite define os espaços de localização da população mais pobre, na medida em que influencia nos sistemas de valoração da terra e, consequentemente, restringe o acesso de famílias de menor renda. O autor ainda argumenta que uma mudança no padrão de moradia e localização da elite força todas as classes de menor poder aquisitivo a ajustarem seu próprio padrão de localização residencial. Assim, para ele, o cerne do debate urbano deve focar a inescapável contradição entre a provisão de espaços e lugares para necessidades tanto econômicas como sociais. A melhoria dos espaços, através de investimentos públicos para sanar necessidades coletivas e criar lugares, acarreta na elevação do preço da terra e em consequentes limitações econômicas ao acesso destas áreas pela população de baixa renda. Como resultado desta lógica, a capacidade de pagar por terra urbana é o que determina a “escolha” de moradia pela população de baixa renda. Diferente de Alonso (1964), que afirma que pessoas competem pela proximidade com áreas que concentram empregos, Harvey (1973) considera que a competição se estabelece por *espaço urbano*.

Corrêa (2006) define espaço urbano como um conjunto de usos urbanos justapostos em uma mesma área infra-estruturada, conectada com uma rede social de relações e associada a uma estrutura urbana. Para tornar claro este conceito, ele estabelece a diferença entre espaço urbano e terra urbana. Para o autor, terra é apenas a condição de existência de um lugar: o substrato, a superfície, o *layout* ou a base de assentamento. Diferente da terra rural, que detém características objetivas

---

(5) No modelo de Alonso (1964) para a localização dos usos urbanos, o autor considera uma cidade em um terreno plano, no qual o transporte tem o mesmo custo e dificuldade em todos os sentidos. Além disto, supõe que a concentração de empregos se encontra na área central e que a população possui uma racionalidade econômica (competindo para maximizar seus benefícios e satisfações enquanto minimizam custos e esforços).

como fertilidade e produtividade em relação à atividade agrícola, a terra urbana não é somente definida por sua materialidade – extensão, infraestrutura ou capacidade construtiva –, mas especialmente pelo somatório das relações sociais conectadas ao espaço urbano. Desta forma, a terra urbana é a configuração das interações sociais urbanas que são sempre relacionais.

As abordagens de Harvey (1973) e Corrêa (2006) convergem ao debate de Lefebvre (2001) sobre o *direito à cidade*. Ao analisar as transformações da *Cidade* após o fenômeno da industrialização e do nascimento do capitalismo concorrencial com a burguesia especificamente industrial, Lefebvre (2001) contrapõe o *valor de troca* e o *valor de uso*, apontando, neste contexto, para a primazia do *habitat* sobre o *habitar*. O *valor de troca* é aquele que reduz a cidade à função de produto, ou seja, mercadoria. O *valor de uso* é aquele que reconhece a cidade como *obra*, onde o uso principal das ruas e das praças, dos edifícios e dos monumentos é a Festa (LEFEBVRE, 2001, p.12). Ao defender que o direito à cidade está associado ao resgate do *valor de uso* das cidades, o autor argumenta que a classe trabalhadora é elemento chave na transformação da realidade urbana. Desta forma, apresenta a seguinte tese:

A cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso. O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana, refúgios do valor de uso, embriões de uma virtual predominância e de uma revalorização do uso. (LEFEBVRE, 2001, p. 14)

Em linhas gerais, o direito à cidade, tal como proposto por Lefebvre (2001), não se restringe às formas de acesso aos serviços e aos bens produzidos nas cidades, podendo ser traduzido como o direito à própria vida urbana, em todos os seus espaços de construção e participação. Sob este aspecto, no âmbito do debate proposto no presente texto, vale ressaltar que a cidade é resultado da ação do Estado, do Capital e dos Sujeitos Sociais. Sendo assim, a produção do espaço por estes três agentes gera um organismo complexo, expressão das disputas que caracterizam a sua relação – por localização e também pela possibilidade de serem protagonistas nas tomadas de decisão.

## AGENTES DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: POLÍTICA HABITACIONAL E MOVIMENTOS SOCIAIS EM AÇÃO

Os estudos das políticas urbanas brasileiras frequentemente dão enfoque aos contextos políticos e sociais que influenciaram no desenho institucional e nas políticas públicas (AZEVEDO; ANDRADE, 1982; BONDUKI, 2004; MELO, 1990;

VALLADARES, 1978). A análise da construção do espaço urbano sob estas perspectivas é importante não somente para a compreensão de uma realidade existente, mas também dos agentes e dos fatores envolvidos no processo de constituição dos regimes da política social. Por outro lado, estes estudos mostram que, historicamente, as políticas habitacionais adotadas no Brasil têm sido resultado de conjunturas, mais do que o efeito de uma reflexão mais profunda da construção social do espaço e da cidade.

O Estado, o Capital e os Sujeitos Sociais estabelecem estratégias de transformação do espaço urbano, seja pela perspectiva de uma reforma urbana, seja pela perspectiva de objetificação e mercantilização da cidade. Maricato (2000), numa crítica à matriz modernista/funcionalista de pensamento, argumenta que o Planejamento Urbano no Brasil possui uma herança positivista, uma crença no progresso linear e um discurso universal que remete a enfoques holísticos muitas vezes desconectados das especificidades da cidade. Ao explicar a lógica de *as ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias*, a autora argumenta que, ao longo da história, o campo científico do urbanismo tem atribuído ao Estado o papel de portador da racionalidade que evitaria as disfunções do mercado e garantiria o desenvolvimento. Assim, tanto os programas como as legislações urbanas adquiriram papel central no discurso hegemônico quando se trata do processo de construção do espaço urbano. Decerto, o Estado desempenha um papel importante neste processo, no entanto, a cidade também é moldada por outros agentes, seja o capital, sejam os sujeitos sociais, ambos interagindo entre eles para definir suas estratégias.

No centro do debate acerca da produção do espaço urbano destinado a abrigar as camadas de renda mais baixa da população está o acesso à terra urbana e a periferização dos trabalhadores pobres. Estas questões se apresentam de maneira mais exacerbadas nas áreas metropolitanas, sendo agravadas pela ineficiência das políticas públicas de habitação adotadas no Brasil.

Ao longo da trajetória das políticas habitacionais brasileiras, a casa própria foi consolidada como um ideário que reforçou as relações do Estado e dos agentes do mercado imobiliário, assim como foi utilizada como mecanismo de domesticação da sociedade. Neste sentido, as políticas habitacionais no Brasil corroboraram com a mercantilização da moradia e a radicalização dos efeitos segregadores da cidade promovidos pela competição por espaço urbano. Retomando as reflexões de Lefebvre (2001, 2008), os problemas da habitação constituídos ao longo do processo de industrialização e urbanização da sociedade brasileira e as transformações recentes da política habitacional no Brasil traduzem a primazia do *habitat* sobre o *habitar*<sup>6</sup>, ou seja, da mercadoria moradia e do exer-

(6) A consolidação da moradia como mercadoria traz à tona as reflexões propostas por Lefebvre (2008) no início da década de 1970, no contexto das transformações do espaço urbano-industrial. O autor contrapõe o *habitar* e o *habitat* e afirma que: “Este último termo

cício da função de morar sobre o direito à moradia. Sob este aspecto, o acesso ao espaço urbano, ou seja, à cidade, permanece um privilégio.

Em linhas gerais, a política habitacional brasileira se estruturou ao longo do século XX a partir da institucionalização de programas e mecanismos regulatórios concebidos como uma tentativa de dar respostas aos problemas vinculados à moradia, que se intensificaram no decorrer do processo de industrialização e urbanização do país. Uma sequência de ações promovidas pelo poder público federal desde a década de 1990<sup>7</sup>, associadas à conjuntura político-econômica do Brasil, culminaram na criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – lançado em março de 2009 e regulamentado pela Lei Federal nº 11.977/2009<sup>8</sup>.

Embora o PMCMV tenha contribuído para a inserção de famílias até então excluídas do mercado da moradia, através de subsídios e condições mais favoráveis de financiamento da casa própria, famílias com renda igual ou inferior a um salário mínimo e famílias com renda proveniente de atividades informais não conseguem se enquadrar nas condições estabelecidas pelo programa.

A adoção de uma política habitacional de interesse social baseada em um modelo de mercado, por sua vez fundado em mecanismos de linhas de crédito, faz com que o fenômeno da segregação socioespacial da população de baixa renda adquira novas feições. Com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, o mercado assumiu o protagonismo na produção das habitações, e a lógica do preço da terra e da garantia dos lucros de produção ao setor imobiliário reforçaram o padrão de localização periférica da população de baixa renda. Além disso, críticas ao atual cenário da política habitacional brasileira ressaltam que o programa não contribui para a reforma urbana e para o cumprimento da função social da propriedade, já que não propõe o enfrentamento das questões fundiárias.

A produção do espaço de moradia se traduz na produção do próprio espaço urbano. Sob este aspecto, as políticas públicas de habitação institucionalizadas no Brasil contribuem para a produção de cidades onde as ações do Estado, associado

---

designa um “conceito”, ou melhor, um pseudoconceito caricatural. No final do século XIX, um pensamento (se é possível dizer) urbanístico, tão forte quanto inconscientemente redutor, pôs de lado e literalmente entre parênteses, o habitar. Ele concebeu o habitat, função simplificada, restringindo o “ser humano” a alguns atos elementares: comer, dormir, reproduzir-se. [...] O “ser humano” (não dizemos “o homem”) só pode habitar como poeta. Se não lhe é dado, como oferenda e dom, uma possibilidade de habitar poeticamente ou de inventar uma poesia, ele a fabricará à sua maneira” (LEFEBVRE, 2008, p. 78-79).

(7) Sobre o percurso da política habitacional brasileira, ver, entre outros, Bonduki (2004), Andrade (2011) e Fernandes e Ribeiro (2011).

(8) A Lei Federal nº 11.977/09 foi alterada pela Medida Provisória nº 514/2010 e pelas leis 12.249/2010, 12.350/2010 e 12.424/2011. A Lei Federal nº 12.424 de 16 de junho de 2011, que revogou e alterou diversos artigos da Lei Federal nº 11.977/09, ficou conhecida como Lei do PMCMV 2 por redefinir diversos parâmetros que regem o programa, assim como a meta referente ao número de unidades a serem produzidas.

ao Capital, estão sujeitas e subordinadas ao mercado imobiliário. Em contraposição, destaca-se a atuação dos movimentos sociais de luta pelo direito à moradia, cujas ações incluem o confronto direto aos interesses especulativos dos proprietários de terra e dos agentes imobiliários, não apenas através da defesa da função social da propriedade, mas também através de estratégias de ocupação de terrenos ociosos e/ou subutilizados. Nos terrenos ocupados por famílias de baixa renda, através de ações coordenadas por movimentos sociais de luta pelo direito à moradia, torna-se explícito o embate contra o Estado, expresso na resistência às ações de despejo, resultantes de processos de desapropriação e reintegração de posse, bem como na reivindicação por políticas sociais inclusivas.

Desta forma, no contexto metropolitano, a ocupação de terras ociosas e/ou subutilizadas dentro do município-polo, mesmo que em regiões limítrofes, se estabelece como uma estratégia política de acesso à terra urbana.

## UM BREVE OLHAR SOBRE A HISTÓRIA DA VILA ELIANA SILVA: DO DESPEJO À CONSTRUÇÃO COLETIVA DA CRECHE TIA CARMINHA

242

A história apresentada nas próximas páginas vem sendo escrita diariamente pelas 298 famílias que integram a Vila Eliana Silva, localizada no Município de Belo Horizonte-MG<sup>9</sup>. Originalmente chamada Ocupação Eliana Silva, a comunidade tornou-se Vila após o reconhecimento oficial do endereço dos moradores, proporcionado pela instalação do serviço de abastecimento de água ofertado pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA).

O local onde hoje se encontra a Vila Eliana Silva é chamado pelos entrevistados de segunda Eliana Silva, pois a primeira Eliana Silva, formada por parte das mesmas famílias que hoje residem na Vila, sofreu uma ação de despejo 21 dias depois de iniciada. No recorte deste capítulo, este é o princípio da história. No entanto, não é possível começar a falar da ocupação da primeira Eliana Silva sem antes escrever sobre duas mulheres: A própria Eliana Silva e a Carminha, representantes e importantes militantes da luta por moradia na Região Metropolitana de Belo Horizonte/MG. Nenhuma delas viu a Vila e sua creche, mas o nome delas está lá.

---

(9) O relato foi feito através de uma entrevista com dois coordenadores da ocupação, moradores do local e militantes do Movimento de Luta nos Bairros Vilas e Favelas (MLB). Aos dados e informações trazidos através da entrevista, são acrescentadas observações e considerações das autoras, resultantes de suas impressões face à convivência próxima com a comunidade.

Eliana Silva foi uma das fundadoras do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), sendo este o responsável pela organização das famílias e pelo planejamento das ações que resultaram na ocupação que leva seu nome. Foi presidente da Associação de Moradores da Vila Corumbiara, também situada na Região do Barreiro, uma das primeiras ocupações informais a ser regularizada em Belo Horizonte/MG. Faleceu em 2009.

Carminha era moradora da Vila Corumbiara e tornou-se presidente de sua Associação de Moradores em 2011, assumindo uma posição de liderança dentro do MLB. As reuniões que antecederam a realização da Ocupação Eliana Silva aconteceram em sua casa. Era a organizadora do coral das crianças da Vila Corumbiara e, por isso, a creche construída ainda na primeira Ocupação Eliana Silva leva o seu nome. Faleceu pouco depois do Natal de 2011.

Apesar de abatidas pela perda de duas das suas principais lideranças, as 350 famílias organizadas pelo MLB, ao longo de 2011, levaram adiante o projeto de ocupar uma área ociosa situada na região do Barreiro, em Belo Horizonte, a aproximadamente 1 km de onde hoje se encontra a Vila Eliana Silva. A ocupação aconteceu no dia 21 de abril de 2012. As primeiras estruturas erguidas no local, ainda em lona, foram a creche, já chamada Creche Tia Carminha, e a cozinha comunitária.

De acordo com o relato dos entrevistados, a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) se fez presente praticamente todos os dias durante aquela ocupação. No único dia em que se ausentou, o local foi invadido por traficantes de bairros vizinhos, que foram expulsos dali pelos próprios moradores. Foram muitos embates até a ação de despejo que aconteceu 21 dias depois de iniciada a ocupação, no dia 11 de maio de 2012, às vésperas do Dia das Mães daquele ano. Naquele dia, a presidenta Dilma Rousseff estava em Betim, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, acompanhada pelo Prefeito de Belo Horizonte, para a entrega de um empreendimento executado através do Programa Minha Casa Minha Vida<sup>10</sup>. Alguns coordenadores da ocupação e representantes do MLB seguiram para o local do evento com uma carta escrita pelos moradores em busca de uma tentativa de negociação. A negociação não aconteceu e também não foram apresentadas, por parte do poder público, alternativas de reassentamento ou abrigo para as famílias. A PMMG cercou o terreno ocupado e a ação de despejo iniciada na sexta-feira durou cerca de 24 horas<sup>11</sup>. Durante a ação, foi proibida a entrada de pessoas com

---

(10) De acordo com a notícia veiculada na página do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal, publicada no dia 11 de maio de 2012, naquele dia “foram entregues pela presidenta Dilma Rousseff 1.160 moradias da primeira fase do programa Minha Casa, Minha Vida, na cidade mineira de Betim (MG). Os conjuntos habitacionais Palmeiras I, Palmeiras II e Baviera, localizados no Sítio Poções, na região norte do município, contaram com investimentos de R\$ 53,3 milhões”. Disponível em <<http://www.pac.gov.br/noticia/277cf126>>. Acesso em 27 mar. 2016.

(11) De acordo com a reportagem do jornal O Tempo, publicado no dia 12 de maio de 2012, “nesta sexta-feira, cerca de 400 policiais, incluindo o Grupo de Ações Táticas Especiais

alimento no interior da ocupação e equipamentos como geladeiras e fogões foram recolhidos. A despeito da ação de despejo em curso, boa parte das famílias ainda estava disposta a resistir e não queria deixar o terreno. No entanto, as lideranças da ocupação, numa avaliação coletiva com as famílias e apoiadores que se encontravam no terreno, optaram pela desocupação. Apesar da tristeza das famílias, os entrevistados afirmam que a desocupação do terreno não enfraqueceu a luta pelo direito à moradia, pelo contrário, em suas palavras o sentimento era de que “amanhã vai ser maior”<sup>12</sup>. E foi.

Após a ação de despejo, as famílias que ocuparam a primeira Eliana Silva ficaram alojadas num local cedido pela Igreja. Nas palavras dos entrevistados “passamos o dia das mães chorando o despejo, comemorando o dia das mães e sonhando com o outro dia”<sup>13</sup>. As reuniões para organizar uma nova ocupação continuaram e outras famílias se juntaram ao movimento. De acordo com os entrevistados, na primeira reunião realizada após a ação de despejo, estavam presentes mais de 300 famílias. A ocupação da segunda Eliana Silva aconteceu três meses após a ação de despejo da primeira ocupação. Durante este período, os entrevistados ressaltam o fortalecimento das famílias, a organização para a realização da nova ocupação e concluem “e aí a gente fez a Eliana Silva”<sup>14</sup>. Trazer a frase tal qual foi dita em entrevista para este texto tem um significado importante. Ela traduz toda e qualquer tentativa, conceitual ou não, de explicar a ausência de políticas habitacionais efetivas no país, o vazio institucional que se contrapõe às lutas urbanas, especialmente no que tange ao direito à moradia e ao direito à cidade. Enquanto no âmbito institucional a política habitacional resumida ao Programa Minha Casa Minha Vida confere ao mercado imobiliário o protagonismo das ações, aqui, nas ocupações urbanas, os movimentos sociais urbanos e, principalmente, as famílias são os agentes produtores do espaço. São eles que respondem pelo seu direito à moradia e produzem a cidade tal qual seus desejos, necessidades e possibilidades.

A ocupação do terreno que abriga hoje a Vila Eliana Silva aconteceu no dia 22 de agosto de 2012. Assim como havia acontecido na primeira ocupação, a PMMG cercou o terreno, mas desta vez o cerco durou apenas 24 horas. Ao longo dos dias seguintes, por diversas vezes a entrada de pessoas com alimentos no interior da ocupação foi impedida. Por diversas vezes houve ameaça de corte das ligações improvisadas de energia elétrica e abastecimento de água. Novamente, as primeiras estruturas erguidas foram a Creche Tia Carminha e a cozinha comunitária.

---

(Gate) e o Batalhão de Choque, iniciaram a ação de reintegração de posse de um terreno na Vila Santa Rita, na região do Barreiro, ocupado por 350 famílias desde o dia 21 de abril”. Disponível em <<http://www.otempo.com.br/cidades/após-ação-de-despejo-famílias-permanecem-na-ocupação-eliana-silva-no-barreiro-1.423493>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

(12) Entrevista gravada na Vila Eliana Silva, dia 05 fev. 2016.

(13) Idem.

(14) Entrevista gravada na Vila Eliana Silva, dia 05 fev. 2016.

Figura 1. Localização da Vila Eliana Silva: Em destaque, no mapa superior, a inserção metropolitana da Vila Eliana Silva e, na vista aérea inferior, a localização do terreno onde ocorreu a primeira ocupação Eliana Silva (1) e a área onde ocorreu a segunda ocupação Eliana Silva, atual Vila Eliana Silva (2).



1. PRIMEIRA OCUPAÇÃO ELIANA SILVA

2. SEGUNDA OCUPAÇÃO ELIANA SILVA, ATUAL VILA ELIANA SILVA

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2016.

Pouco tempo após a ocupação do terreno, o local recebeu a visita de representantes do Conselho Tutelar de Belo Horizonte, que determinaram um prazo inicial de 24 horas para que fosse providenciado um local adequado para abrigar as crianças. Neste prazo, foi concluída a estrutura provisória em lona e madeira que se destinava à Creche Tia Carminha. Um novo prazo foi estabelecido pelo Conselho Tutelar e em apenas uma semana seria necessário erguer uma edificação de alvenaria. E assim foram construídas as primeiras paredes da Creche Tia Carminha, com materiais doados pelos próprios moradores. Ali as crianças faziam suas refeições e algumas atividades começaram a ser desenvolvidas por moradores e apoiadores voluntários. Além da creche e da cozinha comunitária, dois meses após o início da ocupação já se encontravam edificadas 100 barracos de alvenaria.

Apesar de consolidada a ocupação, o local sofreu sucessivas tentativas de corte da energia elétrica. Além disso, a ausência de um endereço oficial e o não reconhecimento por parte do poder público trouxeram uma série de dificuldades às famílias quanto ao acesso aos serviços básicos de saneamento, bem como ao atendimento nos postos de saúde mais próximos. Contudo, a estratégia territorial de resistência já englobava uma segunda ordem de articulação política que não se restringe às ações específicas das famílias. O reconhecimento da legitimidade das ocupações é reforçado pela existência de outras experiências promovidas por movimentos de luta por moradia na região. Neste sentido, o vínculo com movimentos sociais organizados adquire grande importância na negociação política com instituições do Estado – tanto do executivo quanto do judiciário. As histórias de luta por terra urbana, obstinação e reconhecimento do direito à moradia são sistematicamente postos como uma realidade possível, ao considerar os resultados obtidos por outros grupos na imediação.

Vale ressaltar, ainda, os apoiadores de segunda ordem, na qual estão inseridos grupos da sociedade civil organizada e a própria Universidade. No caso da Vila Eliana Silva, quando do planejamento da segunda ocupação, seus organizadores buscaram o apoio de alunos e professores da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (EA/UFMG). Foi então elaborado um projeto de parcelamento do solo, que continha o arruamento, a subdivisão da área ocupada em lotes e a definição de áreas de uso coletivo. Foram definidos 298 lotes que abrigam as famílias que atualmente integram a Vila Eliana Silva.

O planejamento da ocupação e a maneira como o terreno ocupado foi apropriado distinguem a Vila Eliana Silva, assim como tantas outras áreas denominadas ocupações urbanas organizadas, daquelas que conhecemos historicamente como favelas. Neste contexto, destaca-se a atuação do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), nascido no final da década de 1990 em Minas Gerais e Pernambuco. Em Minas, o movimento surge na Vila Corumbiara, citada an-

teriormente. Atualmente, atua em todas as regiões do país. Na RMBH atua em Belo Horizonte e Nova Lima. De acordo com os entrevistados, militantes do MLB, a pauta do movimento é a luta pela Reforma Urbana, que tem como carro-chefe as ocupações urbanas. Durante quase duas décadas de existência, o MLB coordenou ações de ocupação de terrenos e edificações ociosos e/ou subutilizados, que não cumprem a sua função social. As áreas ocupadas sob coordenação do MLB caracterizam-se, especialmente, pela organização do espaço através da definição do sistema viário e da subdivisão de lotes, além da definição de áreas de uso coletivo.

No curso da história da segunda ocupação Eliana Silva estão as chamadas Jornadas de Junho, que tomaram as ruas das principais cidades do país em junho de 2013, durante a realização da Copa das Confederações. Naquela época, as manifestações populares, iniciadas com a pauta da redução das tarifas do transporte público, cresceram e passaram a contemplar pautas diversas e difusas, dentre elas o direito à moradia.

Em Belo Horizonte, durante as Jornadas de Junho, surgiu a Assembleia Popular Horizontal (APH), que abrigava diversos grupos de trabalho, dentre os quais o GT Reforma Urbana. As manifestações de rua culminaram na ocupação da Câmara de Vereadores e, posteriormente, da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH). Na ocupação da Câmara de Vereadores, foram realizadas algumas seções da APH. Numa delas, um dos entrevistados estava presente e foi eleito para compor a comissão que se reuniria com o Governador de Minas Gerais e com o Prefeito de Belo Horizonte, representando nesta comissão a pauta do direito à moradia e da regularização das ocupações urbanas. Após a desocupação da Câmara, ainda sob a ameaça de despejo das ocupações urbanas, o *hall* da PBH e o Gabinete do Prefeito foram ocupados pelos moradores da Vila Eliana Silva e apoiadores das ocupações urbanas da cidade. A sede da Prefeitura permaneceu ocupada por dois dias. Durante este período, em apoio à ocupação, foram realizadas na frente do prédio uma reunião do GT Reforma Urbana e uma seção plenária da APH, que contou com a participação de manifestações culturais.

Se em maio de 2012 os representantes da primeira ocupação Eliana Silva não conseguiram uma oportunidade de negociação e sofreram uma ação de despejo, pouco mais de um ano depois a situação foi diferente. Foi aberta uma mesa de negociação com o Governo do Estado e a Prefeitura Municipal, composta também por representantes da academia e de movimentos sociais. A primeira conquista foi a suspensão das ações de despejo de pelo menos cinco ocupações urbanas de Belo Horizonte – Eliana Silva, Dandara, Irmã Dorothy, Camilo Torres e a recém-nascida Rosa Leão<sup>15</sup>.

---

(15) Enquanto as ruas da cidade eram tomadas pelas manifestações durante o mês de junho

Os entrevistados ressaltam a importância das Jornadas de Junho para o fortalecimento das reivindicações pelo direito à moradia, com a unificação das lutas das ocupações urbanas – as antigas; as recentes, organizadas pelos movimentos; e as que estavam nascendo. Apontam que, se até aquele momento a luta era pela suspensão das ações de despejo, a partir de então passa a ser pela regularização urbanística e fundiária das ocupações urbanas.

O ano de 2013 marcou também o processo coletivo de construção da Creche Tia Carminha. Presente na história da Vila Eliana Silva desde a primeira ocupação, a creche permaneceu em sua estrutura inicial de alvenaria durante um bom tempo. Superadas as ameaças de despejo, os moradores e apoiadores da Vila Eliana Silva iniciaram um projeto de financiamento coletivo através da internet para a arrecadação de recursos que tornariam possível a conclusão da construção da Creche Tia Carminha. A creche foi oficialmente inaugurada no dia 04 de maio de 2015, atendendo 12 crianças. No final de 2015 já eram atendidas 15 crianças, e atualmente são 18 – sendo 02 moradoras do Conjunto Águas Claras, localizado no entorno da Vila. A obra, no entanto, não terminou. Está em curso a ampliação da creche com a construção de um berçário e um refeitório. O objetivo é receber mais 20 crianças, da comunidade e da vizinhança. A Creche Tia Carminha se mantém em funcionamento graças ao trabalho voluntário de moradores e apoiadores, além do sistema de apadrinhamento. Não existe qualquer apoio do poder público.

248

Para os entrevistados, a Creche Tia Carminha representa a união das famílias que integram a Vila Eliana Silva, tendo sido, desde o início, um elemento importante na resistência da comunidade contra as tentativas de despejo. Além disso, ressaltam que na luta pela reforma urbana, moradia e educação desempenham papéis de destaque dentro das ações do MLB. Apontam ainda que a creche se configura como o ponto de convergência da rede de apoio às ocupações urbanas de Belo Horizonte, uma vez que seus apoiadores se tornam também apoiadores das lutas pelo direito à moradia e, conseqüentemente, pela regularização dos assentamentos informais.

A história da Vila Eliana Silva é formada pelo conjunto de histórias de cada um de seus moradores, como a cozinheira que trabalhava em troca de comida para si e suas filhas, foi agredida durante ação de despejo da primeira ocupação e hoje é uma das voluntárias que cuidam da Creche Tia Carminha, onde estuda o seu

---

de 2013, surgiu na divisa de Belo Horizonte com o município de Santa Luzia, na RMBH, a ocupação Rosa Leão, e na sequência, vieram as vizinhas Vitória e Esperança. As três ocupações, situadas na região chamada Izidora, abrigam hoje milhares de pessoas (dados não oficiais). A área ocupada, onde a PBH pretende realizar uma operação urbana consorciada, é contestada na justiça e configura um dos maiores conflitos fundiários urbanos do país.

neto. Não é possível contar cada uma delas aqui, mas é necessário destacar o papel desempenhado pelas mulheres. Desde os primeiros dias de ocupação, a organização de tarefas mostra um processo crescente de empoderamento das mulheres. A maioria das famílias que integram a Vila Eliana Silva é chefiada por mulheres, muitas delas mães. Após a constituição do espaço inicial dedicado à creche, ainda em estrutura de lona, as mulheres começaram a participar mais em diversas atividades, atuando não apenas na cozinha comunitária, mas também nas comissões de segurança, limpeza e estrutura, dentre outras. Atualmente, cerca de 10 moradoras atuam como voluntárias e mantêm a Creche Tia Carminha em funcionamento.

O ano de 2015 terminou com uma importante conquista para os moradores da Vila Eliana Silva. Após diversas tentativas de negociação e manifestações, a COPASA regularizou o sistema de abastecimento de água. Para tanto, todas as edificações – Creche Tia Carminha, casas, biblioteca, etc. – passaram a ter um endereço oficial e a Ocupação Eliana Silva passou a chamar-se Vila Eliana Silva.

Figura 2. Vila Eliana Silva: A casa, a rua, a cidade... A luta.



Fonte: Letícia di Pietro, 2015 (acervo da autora).

No que se refere à regularização da ocupação, além da regularização do abastecimento de água, os entrevistados destacam as mobilizações pela regularização do serviço de fornecimento de energia elétrica e de esgotamento sanitário. Ressaltam ainda a participação do MLB na Conferência de Política Urbana de Belo Horizonte, que trata da revisão do Plano Diretor e da Legislação Urbanística Básica municipal. Durante a conferência, foi aprovada a mudança do zoneamento da área ocupada para Área de Especial Interesse Social (AEIS), cujo objetivo é garantir a realização de ações que visam à sua regularização fundiária. Para os entrevistados, apesar da morosidade e das decisões contrárias que permeiam o processo judicial de reintegração de posse do terreno ocupado, a regularização da Vila Eliana Silva, como das outras ocupações urbanas, deve considerar primeiro a sua consolidação, a conquista dos direitos aos serviços básicos de saneamento, saúde e educação, e, por fim, a questão fundiária, no caminho inverso dos processos de regularização coordenados pelo poder público. O processo de regularização não segue, portanto, o percurso formal, é representativo “da cidade que a gente quer”<sup>16</sup>, nas palavras dos entrevistados. Novamente, os movimentos sociais e as famílias que integram a Vila Eliana Silva se apresentam como protagonistas. São eles os agentes principais na produção da moradia e da cidade.

## À GUIA DE UMA REFLEXÃO POLÍTICA DOS DISCURSOS DA CIDADE

Escrever este texto não foi uma tarefa fácil e, por isso, ele foi subdividido. Buscamos encontrar o equilíbrio entre dar voz aos moradores da Vila Eliana Silva e inserir suas histórias no contexto de uma abordagem teórico-conceitual, ora deixando transparecer as emoções intrínsecas à luta pelo direito à moradia, ora mantendo uma certa distância para explicitar as questões que permeiam a análise da produção do espaço urbano/metropolitano e da constituição das políticas públicas habitacionais.

Não pretendemos relacionar ou esgotar todas as questões que a história da Vila Eliana Silva suscita. Todavia, é preciso reconhecer que, ao longo do texto, uma ideia simples constantemente nos retorna: A compreensão de que este espaço urbano chamado cidade é produzido pelas e para as pessoas que nele se refletem deve permear o trabalho de todo aquele que se lança ao desafio de decifrar as dinâmicas espaciais das cidades e das metrópoles. Nestes termos, o direito à cidade encontra sua possibilidade de realização na construção coletiva do espaço urbano, para além

---

(16) Entrevista gravada na Vila Eliana Silva, dia 05 fev. 2016.

da compreensão do direito de acesso aos bens produzidos e localizados na cidade, o direito de criar e transformar este espaço, ainda que sob condições adversas no que tange à limitação de recursos e à fragilidade jurídica.

A experiência aqui exposta deve ser compreendida em várias escalas. Em uma primeira análise devemos considerar o papel do Estado como um dos principais produtores do espaço urbano. Neste sentido, devemos considerar não somente as implicações da ação concreta do poder público no território através dos investimentos em infraestrutura, mas também os efeitos de sua negligência no que se refere às ações que mitiguem a contradição entre a produção do espaço e lugares para as necessidades tanto econômicas como sociais, da forma em que defende Harvey (1973). No caso brasileiro, as forças de segregação socioespaciais promovidas pela implantação de uma política habitacional protagonizada pelo mercado acentua os efeitos intrínsecos da dinâmica da valorização da terra e radicaliza o isolamento territorial e a periferização da população de baixa renda.

A localização da Vila Eliana Silva não é aleatória, embora os critérios que levaram à escolha do terreno não sejam claros. A região do Barreiro, em Belo Horizonte, vem se consolidando historicamente através da convivência de áreas destinadas à implantação de atividades industriais e áreas destinadas à moradia das populações de renda média baixa e baixa, caracterizadas por conjuntos habitacionais e ocupações de áreas ociosas e/ou subutilizadas. Sob este aspecto, a questão que se apresenta diz respeito ao efetivo cumprimento da função social da propriedade. As ocupações urbanas colocam em xeque o abismo entre o conceito institucionalizado através de um arcabouço legal internacionalmente reconhecido e a sua realização. Neste contexto, a análise das ações dos movimentos sociais de luta pela moradia e das famílias que integram as ocupações urbanas de Belo Horizonte explicita a necessidade de reconhecer o avanço da compreensão do direito à cidade e dos instrumentos de produção do espaço para além daqueles formalmente concebidos.

Para Harvey (2014, p. 28),

[...] a questão do tipo de cidade que queremos não pode ser separada da questão do tipo de pessoas que queremos ser [...]. O direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos [...]. A liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e a nossa cidade, é um dos nossos direitos humanos mais preciosos, ainda que um dos mais menosprezados.

Na perspectiva dos moradores da Vila Eliana Silva, a luta pela moradia e pela cidade, que se contrapõe à segregação imposta pela produção do espaço urbano subordinada ao capital imobiliário, se traduz na luta por uma sociedade nova, estruturada em princípios de justiça e igualdade.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ABRAMO, Pedro. A cidade com-fusa: A mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos**, Rio de Janeiro, v.9, n.2, p.25-54, nov. 2007.

ANDRADE, Eliana Santos Junqueira. Síntese Histórica da Questão Habitacional no Brasil (1964-2010): Avanços de antigas propostas e retorno de velhas práticas. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 14, 2001, Rio de Janeiro. **Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

ANDRADE, Rodrigo Ferreira; MAGALHÃES, Beatriz de Almeida. A formação da cidade. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (Org.). **Arquitetura da modernidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG/IAB-MG, 1998.

ALONSO, William. **Location and Land Use**. Cambridge: Harvard University Press, 1964.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luiz Aureliano G. de. **Habitação e poder: Da fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

BERTAUD, Alain; MALPEZZI, Stephen. Measuring the costs and benefits of urban land use regulation: A simple model with an application to Malaysia. **Journal of Housing Economics**, 10, p. 393-418, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168p.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 19 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.977 de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e da outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 08 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 19 mar 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.424 de 16 de junho de 2009. Altera a Lei 11.977 de 07 de julho de 2009 e da outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 19 mar 2016.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade: Fapesp, 2004. 342p.

BURGESS, Ernest W. The growth of the city: An introduction to a Research Project. In: PARK, Robert; BURGESS, Ernest W.; MCKENZIE, Roderick. **The City**. Chicago: University of Chicago Press, 1925, pp 47-62..

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Edit. 34/Edusp, 2000.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Estudos sobre a rede urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

COSTA, Heloísa Soares de Moura. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. In: MONTE-MÓR, Roberto Luiz de Melo (Coord.). **Belo Horizonte: Espaços e tempos em construção**. Belo Horizonte: PBH/CEDEPLAR, 1994. p.51-77. (Coleção BH 100 anos).

FERNANDES, Durval; RIBEIRO, Vera. A questão habitacional no Brasil: Da criação do BNH ao Minha Casa Minha Vida. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 14, 2001, Rio de Janeiro. **Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

FERRARI, Celson. **Curso de planejamento municipal integrado**. São Paulo: Pioneira, 1977.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Relatório Final**. Gestão do Espaço Metropolitano: Homogeneidade e Desigualdade na RMBH. Belo Horizonte: FAPEMIG/FJP, 2007.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1993.

HARVEY, David. **Social Justice and the City**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1973.

\_\_\_\_\_. A Liberdade da Cidade. In: MARICATO, Ermínia et al (orgs.). **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013, pp. 27-34.

\_\_\_\_\_. **Cidades Rebeldes**. São Paulo: Martins Editora Livraria Ltda., 2014.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. (Versão original publicada em 1970)

\_\_\_\_\_. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001. (Versão original publicada em 1968).

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia, MARICATO, Ermínia e VAINER, Carlos B. (Org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2000. p.121-192.

\_\_\_\_\_. **Brasil, Cidades**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2008. 204p.

MCKENZIE, Roderick. The ecological approach to the study of the human community. In: PARK, Robert; BURGESS, Ernest W.; MCKENZIE, Roderick. **The City**. Chicago: University of Chicago Press, 1925, pp 63-79.

MELO, Marcus André B. B. de. Política de Habitação e populismo: O caso da Fundação da Casa Popular. **Revisa de Arquitetura e Urbanismo** (4 e 5), 1990.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. **Segregação e mobilidade residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 228 páginas. Rio de Janeiro: UFRJ, 2002.

PARK, Robert. **The city**: Suggestions for the investigation of human behavior in the urban environment. In: PARK, Robert; BURGESS, Ernest W.; MCKENZIE, Roderick. **The City**. Chicago: University of Chicago Press, 1925, pp 01-46.

VALLADARES, Lícia do Prado. **Passa-se uma casa**: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

VON THÜNEN, Johann Heinrich. *Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie* (1826). Traduzido por WARTENBERG, Carla; HALL, Peter. **Isolated state: an English edition of Der Isolierte Staat**. Oxford: Pergamon Press, 1966.

# QUANDO O VELHO E O NOVO SE ENCONTRAM: ESPAÇOS URBANOS E NOVAS FORMAS DE ORGA- NIZAÇÃO

FABIO BITTENCOURT MEIRA

*Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração e do Departamento de Ciências Administrativas (EA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*

PEDRO DE ALMEIDA COSTA

*Professor do Departamento de Ciências Administrativas (EA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*

ANA MERCEDES SARRIA ICAZA

*Professora do Departamento de Ciências Administrativas (EA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*

## INTRODUÇÃO

O Núcleo de Estudos em Gestão Alternativa da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (NEGA/UFRGS) dedica-se à pesquisa de experiências produtivas alternativas às práticas burocráticas e empresariais convencionais. O trabalho aqui apresentado é uma pesquisa em andamento que utiliza metodologia qualitativa para mapear a gestação de alternativas que abrem os espaços urbanos para novas formas de organização, produção e circulação. O objetivo geral é entender em que medida as aspirações e práticas efetivas manifestas nessas experiências são capazes de oferecer alternativas à mercantilização das formas de vida.

Este capítulo analisa as possibilidades do “trabalho criativo”, ao problematizar as alternativas gestadas no âmbito da “economia criativa”; Discute uma experiência concreta de organização: a Associação Cultural Vila Flores, criada para ser uma alternativa econômica viável de apropriação de um antigo conjunto residencial operário, patrimônio de interesse histórico da cidade de Porto Alegre. A análise no nível da organização revela tensões e contradições – nos modos de organizar e trabalhar coletivamente, produzir e circular – relacionadas aos padrões de reprodução material da economia criativa.

O capítulo está organizado em quatro seções, além da introdução e das considerações finais. De início, discutimos as proposições alternativas ao neoliberalismo e o modo com que acabam sendo capturadas pelo capitalismo pluralista, especialmente em sua vertente multicultural. Em seguida, dedicamos duas seções à apropriação crítica da economia criativa e sua aproximação à concepção de cidades criativas, Segue-se uma síntese das observações até agora realizadas na organização Vila Flores e as considerações finais.

256

## A DANÇA DAS ALTERNATIVAS: DIVERSIDADE E EQUIVALÊNCIA

O aprofundamento das alternativas de reprodução material da vida pode ser uma chave para quebrar com a hegemonia neoliberal, ao menos esta é a aposta do movimento altermundista. Circuitos de produção local, bancos comunitários, economia social e solidária e outras iniciativas de acento anticapitalista disseminam certa esperança de que há algo novo no ar. Do outro lado, a força do sistema do capital parece indiscutível, a expansão financeira e as sucessivas e frequentes crises que a acompanham não têm sido capazes de abalá-lo: o declínio anunciado

parece nunca acontecer (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 1999; ZIZEK, 2005). Assim, o célebre mote “*There is no alternative*” ganhou lugar no *Wikipedia* (2015), sob o acrônimo TINA, e, não por acaso, tornou-se “o” lema a combater. A tática não deixa de ser interessante: afirmar com igual assertividade a tese contrária. Em 2003, o Fórum Mundial das Alternativas publicou um documento em defesa das alternativas, no plural:

“Não há alternativa” proclamava M. Thatcher. ‘Há muitas alternativas’ dizemos hoje. Alternativas no plural. Não somente porque queremos evitar todos os dogmatismos de escola e colocar o acento sobre o caráter positivo da diversidade na construção do futuro, mas também porque... o futuro será o produto da interação dos movimentos sociais, e porque o grau de coerência e a natureza desse produto não são conhecidos de antemão. (AMIN; HOUTART, 2003, p. 12).

Em tom semelhante, autores como Boaventura de Souza Santos (2002) chamam atenção para o papel de experiências alternativas na construção da emancipação socioeconômica em países do Sul. Iniciativas que tensionam o capitalismo se manifestam na América Latina, África e Ásia, expressando a gestação de diferentes formas de produzir e consumir para viver (MARTINS; SÁ; BRUCKMAN, 2004). Elas expressam aspirações que levam a uma crescente mobilização de resistência à generalização do processo de globalização.

Numa primeira aproximação, estes movimentos representam o mal-estar com a ordem social contemporânea, manifestando a dimensão pragmática de uma diferença efetivando-se, afinal, “outro mundo é possível” é a crença que o sustenta, como se o mundo se abrisse a novas formas de vida. Mas, o que deveria causar incômodo não é justamente este fato? A interrogação não deveria recair sobre a possibilidade real desta diversidade apontar uma mudança social efetiva? Dito pelo outro lado, este caminho da pluralidade parece exageradamente bem digerido pela ideologia neoliberal, parece mesmo ser-lhe desejável. As tensões são absorvidas gradualmente, numa espécie de revolução tranquila, como se o sentido da neoliberdade, implícito em diferentes escolhas e estilos de vida, coincidissem com este das múltiplas alternativas. O estardalhaço pôde ser não só acolhido, como também incentivado pela hegemonia do TINA.

Há, entretanto, outra máxima de *Mrs. Thatcher*, capaz de tornar nossa análise mais precisa. Numa entrevista a uma edição de domingo do *Sunday Times*, no ano de 1981, diz a dama de ferro: “*Economics are the method; the object is to change the heart and soul*”<sup>1</sup> (THATCHER, 1981). Não se trata, portanto, de pensar o neoliberalismo como “um modo de regulação dos sistemas de trocas econômicas baseado na maximização da concorrência e do dito livre-comércio”, mas sim como “um regime

---

(1) “A economia é o método; o objetivo é mudar corações e almas”

de gestão social e produção de formas de vida” (SAFATLE, 2015, p. 195). “Método”, nesse caso, é o que impulsiona a circulação cada vez mais frenética de mercadorias, afetos e ideias. Esta economia política é suportada pelo eixo do equivalente universal e a plasticidade das alternativas não lhe é, de modo algum, estranha.

É a dinâmica específica deste regime que deve mobilizar nossa atenção, pois o movimento antiglobalização não reverbera necessariamente o avanço ideológico das esquerdas. Ele se relaciona mais com uma inflexão liberal que acontece desde o fim do século XX, e que está fortemente relacionada ao enfraquecimento da ideologia socialista. Russel Jacoby (2001, p. 26) observa que o colapso do regime soviético abalou a confiança, e a esquerda “começou a falar a linguagem do liberalismo, [...] do pluralismo e dos direitos”. Se o socialismo não morreu, a confiança na capacidade de organizar uma sociedade nova e diferente parece ter se desmanchado no ar. “Em vez de defender a ideia radical de uma nova sociedade, a esquerda inevitavelmente retira-se para ideias mais estreitas, buscando ampliar as alternativas dentro da sociedade existente.” (JACOBY, 2001, p. 30).

Este recuo só é possível porque o método econômico produz implicitamente uma estratégia política. Pierre Ansart (1978) lembra como a sociedade de mercado tem raízes políticas fincadas numa competição ideológica intensa. O poder simbólico vive numa tensão permanente, em atividade incessante e sempre incompleta, operando e alimentado a vida social cotidiana. Este *capitalismo pluralista* se define pela combinação instável de duas lógicas: socioeconômica (consumo) e política (pluralismo). Trata-se de uma estrutura dinâmica que funciona como um “supracódigo” que converte conflitos sociais maiores em problemas de escolha:

[... A] ideologia consumista e o pluralismo asseguram as mesmas ilusões e os mesmos desconhecimentos: a primeira, tornando cada qual um cidadão nutrido, faz desaparecer as diferenças e a luta de classes; complementarmente, o pluralismo dá a todos a mesma dignidade de ser um eleitor e não cessa de mascarar a divisão em classes antagônicas. Por esses dois polos do supracódigo, a profundidade dos conflitos socioeconômicos se acha mascarada, ao mesmo tempo que dispersa, em uma multidão de conflitos mais ou menos artificiais (Ansart, 1978, p. 181).

O imperativo pluralista coincide com o TINA por enunciar o seu próprio bastamento. Ambos renunciam a tudo que não seja a sua própria afirmação e reiteração. Situam-se no ponto cego da enunciação, “o ponto vazio da universalidade” (ZIZEK, 2005, p. 33), a partir do qual esvaziam sua própria condição dialógica. “A

(2) “Chamamos ‘forma de vida’ um conjunto socialmente partilhado de sistemas de ordenamento e justificação da conduta nos campos do trabalho, do desejo e da linguagem. Tais sistemas não são simplesmente resultados de imposições coercitivas, mas de aceitação advinda da crença de eles operarem a partir de padrões desejados de racionalidade. Pois toda forma de vida funda-se na partilha de um padrão de racionalidade que se encarna em instituições, disposições de conduta valorativa e hábitos.” (SAFATLE, 2008, p. 12).

ideologia do pluralismo tem por limite bem preciso proibir qualquer destruição do pluralismo” (ANSART, 1978, p. 181). E não há nada mais adequado do que combiná-la com o apelo das múltiplas alternativas. Estas, mesmo sem querer, o reforçam e o legitimam. O lado econômico da moeda pluralista lhe dá curso político por meio das diferentes alternativas. Ao mesmo tempo, esta é uma ideologia política pró-diga por ser lugar de salvamento dos significados coletivos, capaz de ativar uma permanente ressignificação. O consumo, ao contrário, é o reino de indiferença, transforma tudo em valor de troca. Esta combinação é o núcleo duro do método econômico: (1) a ideologia consumista interroga os poderes e ameaça o seu domínio pela indiferença; (2) o pluralismo anuncia sua legitimação suplementando-a com a reconstituição permanente das autoridades. Por isso, as pautas políticas ganham uma abrangência nunca antes vista, porque precisam “satisfazer ao mesmo tempo as exigências do consumo, da liberdade e do significado” (ANSART, 1978, p. 182).

Se o pluralismo define o tom do momento político da hegemonia no capitalismo tardio, seu efeito é intensificar as diferenças, supostamente desenhando uma sociedade não violenta, em que a paz do comércio leve à produção de um excedente de diferenças, combustível do motor mercantil. A sociedade torna-se, assim, o espaço dos interesses próprios, individuais e negociáveis, espaço de tolerância de parte a parte, que tende a fazer desaparecer o antagonismo pela tática da conversão da vida em negócio. A própria noção de luta social perde sentido, dando lugar ao empreendimento individual de busca pelo sucesso, de ascensão à condição de consumidor bem nutrido. A figura do empreendedor é emblemática desta nova condição dos sujeitos econômicos e a política é transformada num balcão de reclamações e pedidos de reparação sob o signo insuspeito do “cuidado” [*care*] (SAFATLE, 2015). A transitividade da circulação capitalista transborda para o campo político e o Estado converte-se, ele mesmo, em produtor de bens e serviços para consumo.

As relações sociais contemporâneas evidenciam a universalização do capitalismo, o que, de certa forma, explica o vigor dos discursos insurgentes. Porém, a fluidez consumista / pluralista – o trânsito entre o econômico e o político, e vice-versa – promove o plantio estéril das alternativas (não é casual a analogia com as sementes transgênicas). A operação ideológica faz a proposição da única alternativa aparecer sob a forma reversa da multiplicação. Não é difícil entender as razões da assimilação das alternativas no plural: ao fazer circular a moeda pluralista, está-se batendo numa porta aberta e consolidando o mérito da defesa das diferenças. Mas, a aposta na transformação social tende a fracassar. Neste ponto, talvez seja possível ir além e afirmar a mediação generalizada a que estamos todos submetidos, mediação constituída pela função universal do mercado na canalização da diversidade cultural de formas de vida.

O horizonte da imaginação social não mais permite que alimentemos o ideal de que o capitalismo um dia desaparecerá – pois, se poderia dizer, todos aceitam tacitamente que o capitalismo está aqui para ficar –, é como se a energia

crítica tivesse encontrado uma saída substitutiva na luta pelas diferenças culturais que deixa intacta a homogeneidade básica do sistema mundial capitalista. (ZIZEK, 2005, p. 35)

A redução do múltiplo ao um manifesta o que Zizek (2005, p. 35) define como “sintoma”, o elemento irracional que não pode ser incluído no sistema ideológico ordenador da realidade, sob pena de fazê-lo ruir. O sintoma é o ponto de bastamento interno, isto é, “de suspensão do princípio universal”, que, se fosse aplicado a esse ponto, desintegraria o próprio sistema. É fácil perceber que a estratégia das múltiplas alternativas acerta no que não é capaz de ver: a universalidade capitalista resiste à multiplicação das diferenças, mas não ao curto-circuito produzido pela interpelação pluralista do próprio pluralismo. O *thatcherismo* expressa bem este impasse, o resultado da combinação do lema TINA com o “método econômico” seria algo como: “o pluralismo é a única alternativa”. Mas atenção: a oferta desta faceta política não afeta a alternativa econômica que a acompanha.

O esforço na busca pela efetividade das alternativas deve estar, portanto, em procurar expressões do sintoma social contemporâneo no ponto de excesso, irreconhecível e inominável da ideologia consumista-pluralista. Destruir a cadeia de equivalências pela exposição do que é irredutível ao contínuo das diferenças. Numa palavra, é preciso situar o lugar do antagonismo na luta econômica, pois “o próprio âmbito da multidão de lutas particulares, com seus deslocamentos e condensações em constante mutação é sustentado pela ‘repressão’ do papel-chave da luta econômica” (ZIZEK, 2005, p. 36).

Mas, tudo se passa como se o mundo pudesse ser de fato unificado. Saímos do colonialismo tradicional para uma modalidade de colonialismo em que as corporações são o centro do poder: a empresa global é a pátria do capital. Hoje as corporações atuam “por fora”, desvinculadas do Estado-nação (ZIZEK, 2005). Estamos no mundo em que colonização e mercantilização se encontram numa nova identidade cultural e comunitária gelatinosa chamada “cultura corporativa”. Esta homogeneização das formas de vida sob o primado da empresa é o resultado de um longo processo histórico. “Modernizar é ‘empresarizar’”, diz Sole (2000); “a ‘mundialização’ é a humanidade submetida a uma forma única de organização. Não nos ressentimos – fisicamente – de sua intervenção em nossas relações com o Outro, o Tempo, o Espaço, a Morte? Nosso mundo é este da ‘empresarização’ do mundo”. Não é por acaso que a utopia capitalista seja convergente com a ideia de que uma boa gestão levaria à união das lutas particulares em alguma modalidade de inclusão generalizada das diferenças, isto é, as medidas certas levariam o sistema a totalizar-se por si mesmo, ainda que a longo prazo. O método econômico alcançaria assim sua plenitude.

Mas, trata-se, ao contrário, de apontar a centralidade da luta econômica como método. Desta perspectiva, a condição social que interessa é aquela da exce-

ção, que provoca a ruptura com toda diferença bem gerenciada. Se estamos tratando do *sintoma*, por que não adotar a posição clínica (social) para afirmar que vivemos tempos em que sujeitos limítrofes [*borderline*] encontram sólidas raízes nas formas de vida contemporâneas? Isto não é de modo algum uma novidade para o mundo da universalização do equivalente geral, e nele, a condição normal é a circulação acelerada. A anomia é elevada à condição de normalidade e chega mesmo a ser desejável, desde que contida naquilo que os consultores de recursos humanos chamam ‘resiliência’<sup>3</sup> (SAFATLE, 2015). Na expressão de Bauman (1998, p. 44), esta infixidez define a condição de “viver com a alteridade, diária e permanentemente”. Até mesmo um líder neofascista (JULIUS EVOLA apud BAUMAN, 1998) pôde afirmar que “os racistas reconhecem a diferença e querem a diferença”. Ora, não é surpreendente perceber que se em lugar de “fascista” colocássemos “progressista”, “liberal” ou “socialista”, a frase nada perderia em persuasão? (BAUMAN, 1998, p. 45). Onde devemos então nos colocar?

Não se trata de combater ou defender determinadas alternativas, mas, antes, de perceber o preço da estratégia de se contrapor ao TINA, isto é, colocar-se numa contenda cujos termos são dados pelo inimigo. Nesse caso, o desfecho está decidido de antemão. Para deixar claro o modo como este erro penetra e corrói a efetividade das alternativas, fizemos apelo à dimensão política implícita no imperativo hegemônico capitalista. Agora é preciso reorientar o diálogo, situando o problema na dimensão propriamente econômica. Faremos isso discutindo uma dessas alternativas, que, segundo seus defensores, tem ativado alguns dos circuitos mais dinâmicos e promissores da chamada nova economia.

## DA CULTURA À ECONOMIA: A OFERTA DA ECONOMIA CRIATIVA

*Culture ...  
is who we are  
shapes our identity  
is a means of fostering respect and tolerance among people*

(3) “Resiliência é frequentemente referida a processos que explicam a ‘superação’ de crises e adversidades em indivíduos, grupos e organizações.” (YUNES, 2003, p. 76). “A American Psychological Association define resiliência como ‘o processo de adaptação em face da adversidade, trauma, tragédia, ameaças ou estresse.’ A definição não contempla a natureza complexa da resiliência, pois seus determinantes incluem uma série de fatores biológicos, psicológicos, sociais e culturais que interagem uns com os outros para determinar como alguém responde a experiências estressantes.” (SOUTHWEEK et al., 2014, p. 2).

*is a way to create jobs and improve people's lives  
is a way to include others and understand them  
helps preserve our heritage and make sense of our future  
empowers people  
.... works for development.*

(Irina Bokova, Diretora Geral da UNESCO)

Ao abrir o *Creative Economy Report 2013*, publicado pelas Nações Unidas (2013), encontramos a epígrafe reproduzida acima. É notável o modo como o argumento transita pelo caminho insólito da cultura à economia: partindo da identidade, passando pelo trabalho, tradição, futuro, empoderamento e, por fim, chegando ao desenvolvimento. Desta semântica deslizante nasce um sentido teleológico preciso: a cultura *passa* da forma identitária à forma econômica. Este é o ponto de chegada e a janela para o futuro. Nesta conversão está o segredo da Economia Criativa (EC).

O edifício se apoia na existência de um novo insumo produtivo: a criatividade, e há um grande esforço teórico e prático para dar sustentação a esta ideia. A EC compõe o quebra-cabeças kuhniano<sup>4</sup> de renovação da lógica econômica neoclássica pelo encaixe de uma combinação de “novos” insumos intangíveis com uma antropologia humana renovada. O discurso neoliberal de hoje atualiza a teoria neoclássica anglo-americana substituindo o princípio do *homo economicus* pelo referente austríaco do *homo redemptoris*: o homem empreendedor (GAMEIRO; TOMETICH; SILVA, 2015). Nesse sentido, EC é uma noção abrangente – e imprecisa – que extravasa os bens e serviços culturais tradicionais. Pois, se a cultura é o núcleo, esta nova economia tipicamente inclui manifestações em domínios que incluem brinquedos, jogos, pesquisa e desenvolvimento (P&D) científico e industrial (ONU, 2013). Daí o seu correlato numa “Indústria Criativa” (IC), conjunto de atividades definido num documento seminal, publicado em 1998, pelo Departamento de Cultura, Mídia e Esporte do governo da Inglaterra, nos seguintes termos: “*those industries which have their origin in individual creativity, skill and talent and which have a potential for wealth and job creation through the generation and exploitation of intellectual property.*”<sup>5</sup>(apud KON, 2016, p. 172).

Estamos diante de uma renovação da dinâmica de produção e circulação de mercadorias, em que “indivíduos criativos” respondem pela concepção e desenvolvimento de “produtos criativos”. “[A] apropriação da criatividade para a criação

(4) Imaginando que a economia neoclássica tenha alcançado o estatuto de ciência normal, tudo indica que estamos diante de um típico quebra-cabeça, como descrito por Thomas Khun em seu livro clássico, *A Estrutura das Revoluções Científicas* (1998).

(5) “Aquelas indústrias que tem origem na criatividade individual, habilidade e talento e que têm potencial para gerar renda e criar empregos por meio da produção e exploração de propriedade intelectual”

de valor de mercado se dá por meio de um quadro socioinstitucional, o processo acontece no seio de redes sociais, utiliza certos aparatos tecnológicos e emprega recursos de produção, promoção e distribuição” (BENDASSOLI et al., 2007, p. 13). Não é fácil definir criatividade, mas esta imprecisão não impede a convergência pragmática na direção de uma conversão utilitária de certas habilidades humanas para produzir valor econômico e fazê-lo circular no mercado. Mais precisamente, o fato é que todo bem ou serviço criativo “contêm, pelo menos potencialmente, alguma propriedade intelectual que é atribuível ao indivíduo ou grupo de produção do bem ou serviço” (OLIVEIRA; ARAÚJO; SILVA, 2013, p. 12). É no diapasão de uma taxonomia da utilidade que se encontra esquadrinhado este insumo incomum:

(1) *criatividade artística* envolve a imaginação e a capacidade de gerar ideias originais e novas maneiras de interpretar o mundo, expressa em texto, som e imagem;

(2) *criatividade científica* envolve curiosidade e uma vontade de experimentar e fazer novas conexões em resolução de problemas;

(3) *criatividade econômica* é um processo dinâmico conducente à inovação em tecnologia, práticas de negócios, marketing, e está intimamente ligada à obtenção de vantagens competitivas na economia. (OLIVEIRA; ARAÚJO; SILVA, 2013, p. 10).

Vale observar como a tecnologia está contemplada em todos os casos, refletindo o fundamento da “criatividade econômica” como processo dinâmico que leva à inovação em tecnologia, práticas de negócio, marketing, etc., intensamente relacionado à aquisição de vantagem competitiva na economia (UNCTAD, 2010, p. 3). A ligação com o conceito de inovação é relevante porque a IC produz altas taxas de “*soft innovation*” – inovação com enfoque em novos produtos em vez de novos processos – sobretudo em bens e serviços ligados à música, livros, artes, jogos, filmes, moda e vídeo (OLIVEIRA; ARAÚJO; SILVA, 2013). Nesse sentido, o produto e o consumo têm especificidades e suas características essenciais são definidas por Bendassoli et al. (2007) por seis dimensões. Quanto aos produtos: (1) a variedade ilimitada proporcionada pela utilização de insumos criativos e recursos técnicos; (2) a diferenciação vertical, isto é, o prestígio dos produtos é fortemente influenciado por intermediários e distribuidores quando, por exemplo, controlam a exposição de uma obra; e, por fim, (3) a perenidade, pelo fato do consumo não exaurir os produtos. Quanto ao consumo: (1) os objetos ou atividades são todos artefatos de cultura; (2) o consumidor é agente ativo na produção de valor econômico porque ele se modifica ao consumir, os produtos interferem na sua subjetividade e identidade; (3) finalmente, a demanda tende a ser instável, dada a dificuldade em prever o sucesso comercial, já que as curvas de aprendizado tendem a ser ineficazes como estimadores de tendências neste mercado.

Para que toda esta construção ganhe sentido e legitimidade, há um esforço em confirmar as hipóteses com dados. Porém, não é trivial calcular a contribuição da criatividade na produção de valor, no crescimento ou no desenvolvimento econômico. Há, pelo menos, dois modelos que propõem indicadores para fazê-lo: o modelo de Richard Florida, conhecido como “4T” (Quadro 1) e o modelo da Universidade de Hong Kong (UHK), conhecido como “5C” (HOME AFFAIRS BUREAU, 2004). Ambos buscam produzir índices com base em dimensões consideradas essenciais para produzir e sustentar a criatividade numa sociedade ou parte dela. As dimensões propostas no modelo 3T são as seguintes: (1) *tecnologia*: combina um índice de inovação (patentes per capita concedidas) e um índice de tecnologia (tamanho e concentração de indústrias produtoras de tecnologia: software, eletrônicos, biotecnologia etc.); (2) *talento*: mede a proporção de diplomados na população e o número de categorias ocupacionais ligadas à “classe criativa”; (3) *tolerância*: combina três ingredientes – “*gay index*”, “*bohemian index*” e “*melting pot index*” – na tentativa de medir a abertura da sociedade às diferenças culturais. (HOME AFFAIRS BUREAU, 2004, p. 18). Mais recentemente, Richard Florida adicionou um quarto T com o objetivo de contemplar os “ativos Territoriais” (HOWKINS, 2011, p. 125), o que revela seu interesse em articular a criatividade com o espaço urbano, como veremos adiante.

O modelo dos 5C articula diferentes “capitais” na tentativa de configurar um quadro analítico para a medição da criatividade social. A Figura 1 apresenta as quatro formas de capital que seriam determinantes do crescimento da criatividade. A interação sistêmica desses determinantes manifestaria a criatividade em termos de resultados ou saídas. O padrão de interação é o reforço mútuo (e não hierarquia) com efeitos na alavancagem de círculos encorajando o investimento em criação e inovação. A perspectiva multifacetada do capital é importante porque espelha a dinâmica da sociedade criativa em termos da contribuição econômica, inventividade e outros resultados de atividades criativas. O *Hong Kong Creativity Index* (HKCI) é concebido para capturar as relações dinâmicas entre a criatividade, economia e sociedade, os diferentes aspectos da criatividade e seus impactos locais. Pretende ser uma ferramenta de apoio à decisão e avaliação de desempenho de uma sociedade criativa para a promoção do crescimento baseado em criatividade (HOME AFFAIRS BUREAU, 2004).

Uma classificação setorial é também utilizada para calcular o valor econômico produzido pela EC, uma espécie de PIB “criativo”. Conforme a UNCTAD (2010), os ciclos produtivos de criação, produção e distribuição de bens e serviços cujos insumos primários são a criatividade e o capital intelectual definem a IC como novo setor econômico na interseção dos setores artísticos, de serviços e industriais. A Figura 2 apresenta o quadro das IC. O *patrimônio* cultural está na origem do sistema porque “une os aspectos culturais dos pontos de vista his-

tórico, antropológico, étnico, estético e social, influencia a criatividade e se caracteriza como a origem de uma gama de produtos e serviços patrimoniais, além de atividades culturais.” (UNCTAD, 2010, p. 8-9). Os outros grandes grupos de atividades econômicas são as *artes* (produção puramente baseada na cultura), as mídias (produtores de conteúdos criativos para ser comunicado com grandes públicos), e as *criações funcionais* (movidas pela demanda, prestação de bens e serviços com finalidade funcional).

Quadro 1. Modelo dos “3T” + T de Richard Florida

TECNOLOGIA	Tecnologia e inovação são componentes críticos de comunidades ou organizações para impulsionar o crescimento econômico. Para serem bem sucedidas devem ter abertura para a transferência de conhecimento, ideias e inovação em produtos comercializáveis e sustentáveis. Universidades são fundamentais para isso e são instituições-chaves da era criativa.
TALENTO	Pessoas talentosas são a força motriz de qualquer estratégia econômica efetiva. Vivemos numa idade da mobilidade e pessoas, especialmente talentos criativos, possuem alta mobilidade. A capacidade da comunidade para atrair e reter estes talentos é questão crucial na era criativa.
TOLERANCIA	A prosperidade econômica assenta na criatividade cultural, empresarial, cívica, científica e artística. Trabalhadores criativos com esses talentos precisam de comunidades, organizações e colegas abertos a novas ideias e pessoas diferentes. Lugares receptivos à imigração, estilos alternativos de vida e novas visões sobre o status social e as estruturas de poder serão significativamente beneficiados na era criativa.
ATIVOS TERRITORIAIS	Hoje, o lugar importa mais do que nunca. Ativos territoriais definem os ambientes naturais, construídos e psicológicas da comunidade. É a “vibração” distinta que torna uma comunidade única, em relação a outras. As pessoas querem viver em comunidades que são únicas e inspiradoras.

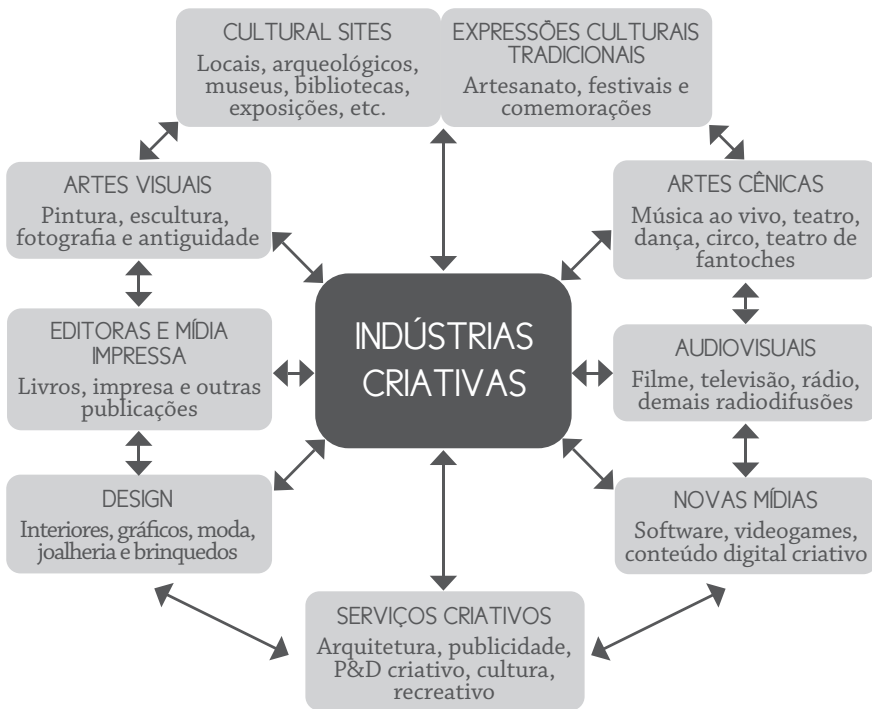
Fonte: Extraído de Flórida (2012)

Figura 1. Modelo dos “5C” (Universidade de Hong Kong)



Fonte: Reproduzido de Home Affairs Bureau (2004, p. 28)

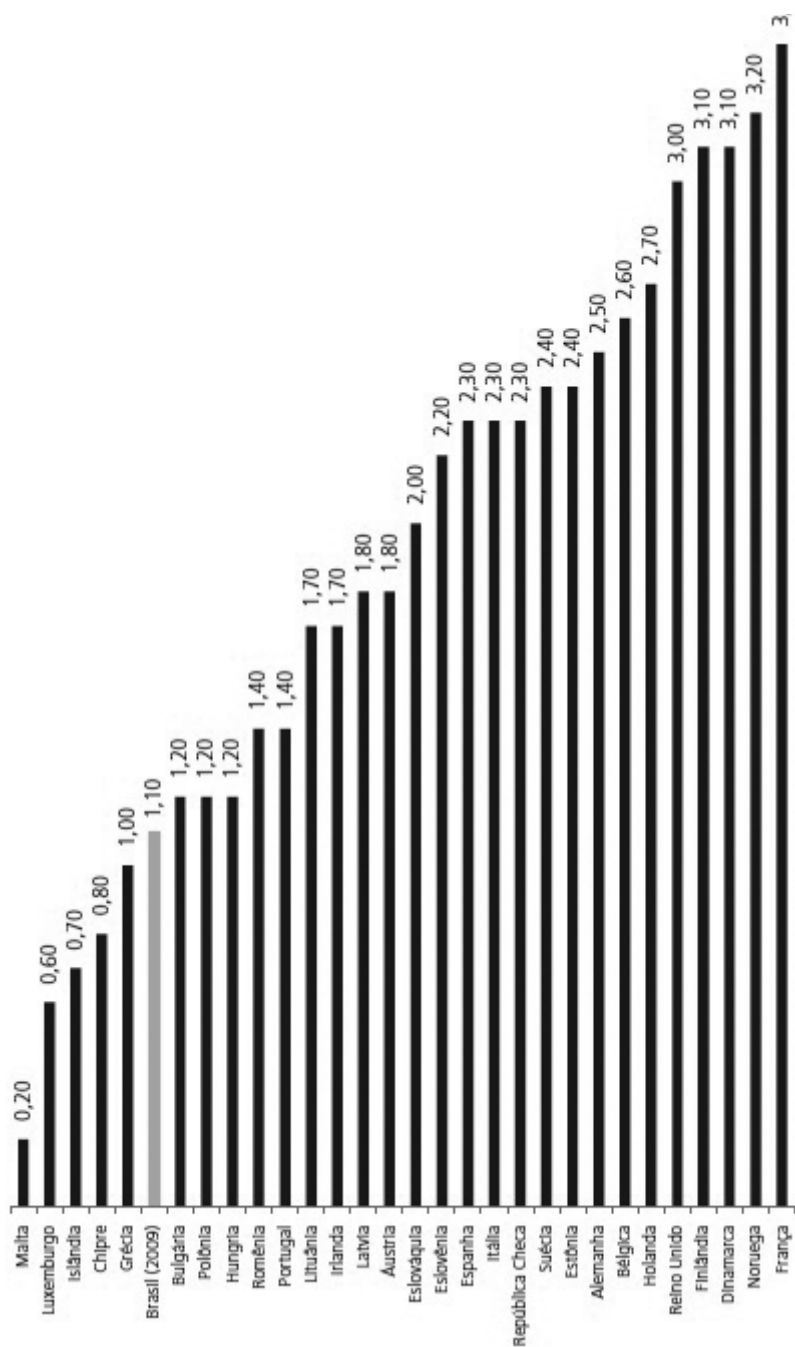
Figura 2. Classificação da UNCTAD para a Indústria Criativa



Fonte: Reproduzido de UNCTAD (2010, p. 8)

O relatório Panorama da Economia Criativa no Brasil, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2013, apresenta uma tabela comparativa dos valores adicionados da EC em diferentes países. A Figura 3 apresenta a participação relativa das indústrias criativas na economia dos países europeus em 2003, comparando-os com os do Brasil em 2009. Nesta simulação, o Brasil ocuparia a 24ª posição. Quanto ao valor econômico adicionado produzido pela IC – o PIB criativo brasileiro – os cálculos do IPEA apontam, em 2009, uma participação de 1,7% no PIB total (OLIVEIRA; ARAÚJO; SILVA, 2013).

Figura 3. Valor Adicionado pela Economia Criativa – Comparação entre Países



Fonte: Reproduzido de Oliveira, Araújo e Silva (2013, p. 40)

## AS CIDADES CRIATIVAS: OS ESPAÇOS E O LUGAR DO TRABALHO CRIATIVO

Talvez a maneira mais evidente de aproximar a EC das alternativas seja a proposição de que estamos diante de uma estratégia inovadora de desenvolvimento econômico sustentável. De um lado, está “o reconhecimento do capital humano para o fomento de uma integração de objetivos sociais, culturais e econômicos” como alternativa ao modelo atual de “desenvolvimento global pós-industrial excludente” (REIS, 2008, p. 29). A diversidade cultural é convertida de obstáculo em oportunidade de superação de entraves sociais e econômicos. De outro lado, são “as mudanças econômicas e em especial as novas tecnologias que alteram os elos de conexão entre a cultura (das artes ao entretenimento) e a economia, abrindo um leque de oportunidades econômicas baseadas em empreendimentos criativos” (REIS, 2008, p. 30).

Ao abarcar aspectos econômicos, culturais, tecnológicos e sociais, a economia criativa tem ligações entrelaçadas com a economia geral nos níveis macro e micro, por isso, a dimensão de desenvolvimento. Já que a criatividade é a força motriz principal, e não o capital, a economia criativa parece ser uma opção viável e uma estratégia de desenvolvimento mais orientada a resultados para os países em desenvolvimento. (SANTOS-DUISENBERG, 2008, p. 60).

268

Em vista dessas observações, é difícil antever, nesta alternativa, uma contradição direta com o sistema do capital. Como seria possível imaginar a criatividade como força motriz, “e não o capital”, se a EC integra o rol de alternativas alinhadas com a expansão do pluralismo e da lógica do equivalente geral? Como afirma Zizek (2005, p. 32), vivemos o vigor do multiculturalismo numa nova forma de “autocolonização”. O multiculturalismo

é a atitude que, a partir de uma posição global vazia, trata cada cultura local da maneira como o colonizador trata o povo colonizado – como ‘nativos’ cujos costumes devem ser cuidadosamente estudados e respeitados. (ZIZEK, 2005, p. 32).

Esta é “a” ideologia do capitalismo global. Não é difícil perceber como a promessa do desenvolvimento criativo paga tributos à ideologia neoliberal (GAMEIRO, TOMETICH, SILVA, 2015).

O “conceito” em que este acento multiculturalista se torna mais saliente talvez seja o de “cidade criativa” (LANDRY, BIANCHINI, 1998). John Howkins (2011, p. 125) afirma que “as cidades se tornaram ícones da economia criativa”, são o novo tecido constitutivo dos ambientes propícios às “ecologias criativas”. As cidades são um ambiente onírico adequado ao cultivo de ideias. Para o autor, os edifícios, multidões, *clusters* (sic) e a diversidade cultural abrem oportunidades

para sonhar, a cidade é o espaço privilegiado não apenas para o desabrochar da atividade criativa, mas para ir além, ao encontro da “ecologia criativa”.

A criatividade pode desabrochar em qualquer lugar e podemos ter uma grande ideia, sentados no meio de um deserto. Mas se quisermos ir além da criatividade e chegar à ecologia criativa, precisamos de diversidade, mudança, aprendizado e adaptação, com abrangência e escala suficientemente amplos. Precisamos de lugares com mais pessoas, mercados mais ativos, um ambiente construído adequado e as maiores redes de banda larga. Nesses locais, o aprendizado é mais rápido, a colaboração é mais fácil e a novidade é mais estimulante. Em outras palavras, são cidades criativas. (HOWKINS, 2011, p. 126)

Este é o sentido e a razão de Richard Florida (2012) ter adicionado os “ativos territoriais” aos seus macroindicadores, compondo uma nova dimensão de medida do potencial criativo relativa ao espaço social. A cidade é imaginada como novo um cosmos propício ao exercício do compartilhamento de ideias e talentos. As mentes criativas gostam da mistura de influências, de experimentar coisas novas, querem se encontrar e conversar com quem discorda delas para discutir e trocar visões. “Autenticidade é fundamental” (FLORIDA, 2012), por isso, um lugar cheio de cadeias de lojas, restaurantes e discotecas é inautêntico, empobrece as experiências, oferece o que se pode ter em qualquer lugar. A estratégia é promover a emergência espontânea de um ambiente “livre de necessidades, medos, censuras e desaprovações”, em que florescerão grupos ou comunidades com o objetivo de explorar ideias próprias em vez de viver das ideias alheias:

Olhe ao seu redor e você verá vários grupos... formando-se espontânea e naturalmente. Eles se comportam como sistemas auto-organizados na teoria do caos, sendo gerados em resposta a mudanças no ambiente externo, na demanda interna e extremamente sensíveis a estímulos iniciais, embora também mais ou menos deterministas depois disso. [...] Os grupos serão informais, colaborativos e sem liderança, mas longe de serem sem decisão. Debates e discussões serão vigorosos, mas em um ambiente de benefício mútuo. (HOWKINS, 2011, p. 125)

No fundo disso tudo se encontra a “ecologia criativa”, como geradora das formas de viver a *urbe*, numa vida “muito gratificante e altamente produtiva”. É assim que Howkins (2011) confronta o rol de cidades invisíveis de Ítalo Calvino: a cidade criativa é transparente, a visibilidade floresce com a informalidade e a colaboração. Mas, se o percurso até agora identificado da conversão da produção cultural em valor econômico avança pelo espaço urbano nesta nova espécie de ecologia, é preciso observar que o insumo criativo traz em si uma diferença escamoteada pelo entusiasmo dos autores. As proposições da EC são sedutoras, mas tendem a produzir uma ilusão, não porque sejam, em princípio, inviáveis de um ponto de vista prático, mas porque tendem a centrar fogo na exteriorização

e objetificação da criatividade. É preciso suspeitar desta instrumentalidade que enfatiza a indústria, os produtos e o consumo, para indagar se o lugar do trabalho criativo não seria outro.

A famosa passagem do primeiro volume d'O Capital (MARX, 1996, p. 298), em que o trabalho humano é comparado ao dos animais – da abelha, da aranha – já definia a criação como traço peculiar do trabalho humano. A criatividade aparece na faculdade humana da planificação, uma representação ou idealização existente no início do processo de trabalho. O homem, por ser dotado de consciência, sabe que a natureza submete sua vontade quando ele se lança ao trabalho. O modo como este limiar se organiza é constitutivo da espécie humana: a criatividade opera a transição do sujeito ao objeto de trabalho. A inversão da submissão (da vontade) é a chave do enigma: “Marx não apreende a natureza sob a categoria de um outro sujeito, mas apreende o sujeito sob a categoria de outra natureza” (HABERMAS apud SAFATLE, 2015, p. 243). Nesse sentido, a criatividade está na raiz de uma ontologia do trabalho que divide o mundo em duas naturezas.

A dupla natureza significa que o homem e o animal trabalham em diferentes regimes de determinidade: “A abelha de Marx não precisa subordinar sua vontade à lei que determina sua ação porque ela não tem outra vontade possível, sua vontade está completamente adequada à lei, sua potência é imediatamente ato.” (SAFATLE, 2015, p. 246). O trabalho humano, ao contrário, vem engatado à indeterminação. O homem se põe diante da natureza como que em luta contra a lei, se vê diante de um impasse quando adquire consciência de que a única possibilidade de alcançar a objetividade é ceder sua vontade, submetendo-a à exterioridade do objeto. Mas há sempre a possibilidade de se negar a exercer sua potência, de evitar transformá-la em ato, esta é uma característica específica do trabalho humano. O espaço da criatividade encontra-se nesta permanente tensão entre potência e ato: “[A] atividade humana encontra sua essência no excesso dos possíveis (que podem aparecer inicialmente como impossíveis) em relação aos limites das determinações postas.” (SAFATLE, 2015, p. 247).

O que nos interessa aqui é situar a criação humana na atividade laboral como um processo subordinado à dialética da passagem ao objeto, que aparece (do outro lado) como negação da vontade (do sujeito). Aqui está a marca da criação humana, neste “trabalho do negativo” que opera a possibilidade de uma decisão de não exteriorizar a vontade, de não passar ao ato imediatamente. A criatividade reside na possibilidade de alterar a determinidade que nos seria imediatamente adequada se fôssemos constituídos exclusivamente pela natureza animal.

Nesse sentido, a segunda natureza significa também que a expressão natural da vontade humana terá a forma de um objeto trabalhado, uma síntese das duas naturezas. Se assim for, o trabalho criativo não teria seu lugar propriamente

nos objetos, mas, antes, no limiar dos processos de objetificação, na hesitação da vontade à sua necessária submissão. O núcleo de uma possível “ecologia criativa” parece estar, portanto, na dimensão negativa da vontade, e não no fluxo frenético de objetificação, isto é, numa criatividade instrumentalizada e dirigida pela dinâmica da mercantilização. Ao contrário do que supõem os entusiastas da EC, o trabalho criativo se realiza plenamente no ato de recusa, quando a ação humana flerta com a liberdade, resistindo a submeter-se à vontade. Quando tenta canalizar a criatividade, a EC acaba por revelar a força deste “trabalho do negativo”. O vigor criativo é assim devido a uma potencial abertura à dinâmica processual das formas, como no trabalho artístico (SAFATLE, 2015, p. 244, nota 32), o que não deveria ser confundido com uma atividade direcionada à produção de inovações viáveis mercadologicamente de ideias e objetos.

Aderir ao frenesi mercantil significa produzir formas variadas do equivalente geral, o que, da perspectiva das alternativas à mundialização, não deveria empolgar. Entretanto, ao examinar as práticas efetivas de algumas das organizações incluídas na indústria da instrumentalização criativa, poderemos nos surpreender. Há novos modos de organizar, produzir e consumir sendo gestados, e isto denota uma resistência interna sintomática. Observa-se, nessas práticas, uma criatividade fundada numa recusa de orientar a produção ao mercado, de modo absoluto. Evidentemente, há limites para esta resistência, mas vale a pena observar que ela acontece. Ao examinar a EC desta outra perspectiva, enfatiza-se o lado negativo e improdutivo da criação. Aspecto relevante se o objetivo é entender a gestação das inovações antagônicas ao TINA, como possíveis operadoras do sintoma apontado por Zizek (2005).

A insistência com que os pensadores da EC mencionam o “trabalho criativo” sem, no entanto, defini-lo, nos levou a procurá-lo noutra lugar. Agora, será preciso refinar a compreensão daquele limiar criativo que encontramos nas concepções inspiradas em Marx (1996). A ênfase na processualidade das formas nos leva à obra de Christophe Dejours (1992; 1994; 2001; 2003; 2006; 2008), para quem o trabalho humano é tipicamente processual e nunca se reduz à mera execução de um plano. Para entender este ponto é preciso primeiramente distinguir o trabalho prescrito e o trabalho real. A prescrição nunca esgota a ação. Isto significa que o processo de trabalho se realiza numa desordem de intensidade variada, e mesmo nas situações mais ordinárias ocorrem imprevistos, panes, acidentes, anomalias etc. Por isso, o processo se dá como confronto entre subjetividade e realidade, em que esta aparece como resistência ou movimento contrário ao *savoir-faire* do sujeito (Dejours, 2001; 2006). *Trabalhar é experimentar certa indeterminação*, e isto faz o sujeito sofrer. Para Dejours (2006), o sofrimento é um afeto que expressa o limite da vontade, cuja significação escapa ao domínio da consciência. Por isso, a processualidade do trabalho se dá como embricamento do intelecto e do corpo. No

âmbito da atividade laboral, o sofrimento é a forma afetiva do limiar mente / corpo. “Contrariamente ao pressuposto do senso comum, o trabalho intelectual não se reduz à pura cognição. Ao contrário, trabalhar passa primeiro pela experiência afetiva do sofrimento, do pático. E não há sofrimento se não houver um corpo para experimentá-lo” (DEJOURS, 2001, p. 3).

Em “O trabalho como enigma”, Dejours (2008) explica como o sofrimento se torna produtivo por meio de três mecanismos: *engenhosidade*, *cooperação* e *mobilização subjetiva*. Em primeiro lugar, está a *engenhosidade*, cujo pressuposto é uma forma de racionalidade prática próxima da astúcia ou desvio, que tem referência no conceito grego da *métis*. Detenhamo-nos nesta concepção importante para nossos propósitos. Como figura mitológica, a *Métis* é descrita como “divindade portadora da semente de todos os deuses, germe de todas as coisas, que faz vir à luz, como primeira genitora, o universo inteiro em seu curso sucessivo e diversidade de formas...”. Mas, esta deidade é também andrógina, sua natureza é dupla: macho e fêmea. (DÉTIENNE; VERNANT, 1974, p. 128-129). A *Métis* representa o devir em seu aspecto aleatório, sua palavra tem valor hipotético ou problemático. Ela aconselha o que convém fazer para que as coisas aconteçam mais de um modo que de outro. “Enuncia o futuro, não como o já fixado, mas como aflição ou felicidade possíveis, fornecendo os meios de que dispõe seu saber astucioso para que as coisas se tornem melhores mais do que piores.” (DÉTIENNE; VERNANT, 1974, p. 105). Esta engenhosidade astuta da *métis* revela-se na criatividade e na subversão típicas da atividade laboral humana. A resistência do real manifesta-se primeiro pelo fracasso, isto cria “um sofrimento que quanto mais negado, mais doloroso. O sofrimento pressupõe, para ser superado, criatividade e subversão dos procedimentos em uma atividade que pode ser considerada como bricolagem e que seria da esfera da *métis*” (DEJOURS, 2008, p. 133).

O segundo mecanismo é a *cooperação*, âmbito em que se manifesta uma determinada condição ética da prática de ajustes mútuos, com efeitos diretos na coordenação do trabalho. A cooperação é o mecanismo de arbitragem dos variados modos operatórios individuais, define o “espaço de discussão” criado coletivamente para mediar, de um lado, aspectos normativos relativos aos acordos construídos, e, de outro lado, aspectos deontológicos relacionados aos valores compartilhados e diferentes visões de mundo (DEJOURS, 2008, p. 134). Finalmente, sob o mecanismo da *mobilização subjetiva* encontram-se os dilemas da afetividade. O espaço intersubjetivo do reconhecimento, tanto quanto a subjetividade individual, se combinam com a objetividade do trabalho para definir uma dinâmica desdobrada sempre em três universos: objetivo, social e subjetivo (DEJOURS, 2008, p. 137). Nesse sentido, as defesas coletivas contra o sofrimento, tanto quanto as individuais, isto é, a operação prática da *métis* no contexto concreto de cooperação, são decisivas para a conversão utilitária do trabalho e

a produção de valor econômico. Define-se, portanto, o trabalho por aquilo que traz a marca do sofrimento criativo e produtivo ao mobilizar individual e coletivamente o ser humano no confronto com uma exterioridade objetiva que o frustra. O trabalho humano define, então, um confronto permanente com o que *não* está dado na organização, prescrição ou norma, e, nesse sentido, diz respeito à mobilização da inteligência criativa (DEJOURS, 2008, p. 138).

## VILA FLORES: CRIAR PRODUZIR E CIRCULAR “OUTRAMENTE”?

Estamos agora munidos dos elementos necessários para o exame da EC de uma outra perspectiva, isto é, pela ótica da criatividade e subversão. As pesquisas desenvolvidas no âmbito do NEGA/UFRGS apontam algumas dimensões dos processos organizativos, manifestas em experiências de trabalho coletivo, incluindo aí a produção cultural.

Para construir o relato que apresentamos a seguir, foram coletadas informações de fontes primárias e secundárias, por meio de entrevista com três gestores da organização, dentre os quais um era também proprietário. Obtivemos documentos fornecidos pela associação e fizemos consultas às suas páginas eletrônicas. Contribuíram também trabalhos acadêmicos e artigos que permitiram analisar, sobretudo, a relação da organização com seu entorno, além de jornais, revistas e páginas eletrônicas diversas. As observações foram realizadas pelos pesquisadores em diversas oportunidades, mas, especialmente quando convidados para os eventos que acontecem no espaço da associação, foi possível contatar o público e os residentes.

A Associação Cultural Vila Flores (ACVF) é uma organização que tem uma logomarca com os dizeres “cultura, ensino e negócios”. Nasceu em 2013 e tornou-se uma associação civil sem fins lucrativos, nos termos da lei, no ano de 2014. Define-se como “entidade responsável pela programação cultural do espaço e pela articulação junto ao poder público, à iniciativa privada e à sociedade em prol dos interesses da comunidade artística e criativa do Vila Flores, buscando promover a integração com a comunidade do entorno.” (ACVF, 2016). Reúne, num único espaço, vários empreendimentos individuais e coletivos, de artistas, arquitetos, consultores e outros que têm ali sua “residência” ou local de trabalho permanente (Quadro 1). Além de acolher, temporariamente, cursos, eventos diversos, grupos ou coletivos profissionais e projetos de curta duração. Daí seus quatro eixos de atuação alinharem-se aos propósitos da EC, conforme descrito em sua página eletrônica:

**1. Arte e Cultura:** Artes Visuais, Artes Cênicas, Audiovisual, Música, entre outros.

**2. Educação:** cursos, oficinas, seminários e encontros para troca de conhecimentos e experiências.

**3. Empreendedorismo:** incentivo aos produtores locais e iniciativas que fazem a conexão entre negócios criativos, sociais e colaborativos.

**4. Arquitetura e Urbanismo:** fomento ao debate sobre questões urbanas e promoção de atividades para a concretização de projetos cujo objetivo é a melhoria da vida na cidade. (ACVF, 2016).

A ACVF é o resultado de uma estratégia dos proprietários para reabilitar um imóvel construído nos anos 1920, num bairro industrial de Porto Alegre, que sofreu aguda degradação. O imóvel foi construído para moradia de aluguel de trabalhadores das antigas fábricas da região, com projeto desenvolvido pelo arquiteto, professor e artista plástico José Lutzenberger. O conjunto habitacional é apontado pelo patrimônio histórico da cidade por seu valor arquitetônico. São dois prédios com 2.322 m<sup>2</sup> de área construída, localizados numa esquina com frente para ambas as ruas, um pátio interno e um pavilhão nos fundos (Figuras 4, 5 e 6). A família proprietária está na origem da organização e seus integrantes atuam na gestão do espaço. A ideia do empreendimento que se tornou a ACVF foi, em boa medida, motivada pelo problema orçamentário – de manter um imóvel de valor histórico –, combinado com a decisão, possivelmente antieconômica, de não aderir aos padrões típicos da expansão imobiliária da região. No entanto, a ACVF extrai benefício de um processo de revitalização que acontece nos distritos industriais próximos à orla do Guaíba, região também chamada Quarto Distrito, devido à antiga divisão da cidade em distritos, que vigorou até meados do século XX (COSTA, 2015, p. 64).

A nova geração de proprietários está promovendo a reabilitação do conjunto e prevê junto à comunidade local, artistas e coletivos da cidade a readequação do seu uso como um espaço cultural, núcleo de práticas colaborativas relacionadas à economia criativa, no intuito de contribuir para a revitalização do 4º Distrito. (WALLIG; SIELSKI, 2012, p. 3013).

Como aponta Fernandes (2014, p. 84-86), há interesses imobiliários na revitalização. A região passou por anos de decréscimo populacional com a saída das fábricas, ocasionando aparente descaso com os serviços públicos. Isto resultou na desocupação das edificações, que passaram a ser abrigo de moradores de rua ou depósitos irregulares de lixo. Ainda existem várias casas noturnas, que se instalaram devido aos baixos aluguéis, o que incentiva a prostituição de rua. Próximo dali encontra-se, também, um conjunto de moradias populares chamado “Vila dos Papeiros”, que provoca concentração e circulação de catadores pela região. Há, entretanto, uma revitalização em curso, motivada pela potencial valorização imobiliária de uma região degradada que possui infraestrutura e boa localização. O

pioneiro foi um grande empreendimento imobiliário vertical “que ocupa um terreno de 36.757 m<sup>2</sup> [...] com três torres residenciais, uma torre de salas comerciais e um shopping center com supermercado” (COSTA, 2015, p. 83). Um dos prédios da antiga tecelagem que ali existia dará lugar a um memorial e haverá um parque aberto ao público. Em 2011, o presidente do Sindicato das Indústrias de Construção Civil do RS exortou, numa entrevista, os atrativos da região afirmando que projetos em áreas de antigas fábricas mostram a possível conciliação do passado com a necessidade do futuro (FERNANDES, 2014, Anexo 6). O Quarto Distrito foi definido como zona de revitalização no Plano Diretor do Município de 1999. Atualmente, uma intensa movimentação acontece para que a região possa

contar com instrumentos para priorizar arranjos específicos das atividades econômicas, em segmentos de tecnologia da informação e comunicação, saúde e desenvolvimento de novos negócios (*startups*), ambientes colaborativos e usos de espaços com edificações de perfil inovador e que insiram construções tomadas pelo patrimônio histórico (COMUNELLO, 2016).

A recuperação dos edifícios da ACVF foi projeto do escritório residente Goma Oficina, que tem em sua equipe de arquitetos um dos proprietários do imóvel. A aproximação com a Pontifícia Universidade Católica do RS parece ter sido relevante para a compreensão do valor histórico do conjunto. Os prédios foram tema de vários trabalhos acadêmicos, o que facilitou o entendimento de sua importância e da estrutura original. A reabilitação orientou-se pela ideia de criar um espaço para abrigar a produção artística e cultural. O projeto de reforma é realizado aos poucos e inclui uma adequação gradual aos propósitos da Associação:

O galpão torna-se um centro cultural com diversas possibilidades de uso como anfiteatro, espaço para exposições, eventos, palestras e cursos; o pátio interno se configura como um passeio público ou praça, um espaço de convívio aberto; um dos prédios será internamente remodelado para abrigar estúdios, ateliês e oficinas e o outro prédio será readequado para residências artísticas transitórias. A fachada se mantém integralmente preservada e apenas serão anexadas outras estruturas “parasitas”, que preveem a passagem do sistema hidráulico, elétrico e de águas sujas. O projeto também inclui o uso de placas solares para energia e o reaproveitamento de água da chuva e de águas cinzas. (WALLIG; SIELSKI, 2012, p. 3014).

A ocupação, realizada por etapas construtivas, é adequada à disponibilidade financeira dos proprietários e conta com a participação ativa dos “residentes”. Estes contribuem com aportes estruturais, de acordo com as necessidades do trabalho que pretendam desenvolver. Atualmente, o edifício é utilizado parcialmente, tendo sido reformado gradualmente em blocos verticais ou “prumadas”, perfazendo instalações hidráulica, elétrica e piso. Os proprietários decidiram operar com aluguéis subsidiados para viabilizar o projeto. Fornecem a infraestrutura básica e os “residentes”, também chamados “vileiros”, fazem as intervenções que desejam,

deixando o espaço apto para o trabalho. Este princípio colaborativo parece ser um modo inteligente de contornar as limitações financeiras e imprime um ritmo sensato à expansão do projeto.

A abertura ao público aconteceu no dia 11 de dezembro de 2012. O evento foi planejado para iniciar a ocupação num processo de residência artística, em que grupos convidados de fora da cidade se instalaram nos apartamentos, parcialmente reformados. Foram três dias de preparação e experimentação coletiva do espaço, em que participaram dois grupos de pesquisa das universidades de Pelotas e Santa Catarina, este último composto pelo coletivo Geodésia Cultural Itinerante. Além das intervenções de vídeo do Goma Oficina, que tem sede em São Paulo, e do Projeto Vizinhança, que atua com a ocupação artística temporária de espaços ociosos. Com a divulgação do evento pelas redes sociais, juntaram-se vizinhos, artistas de diferentes matizes, integrantes da associação de bairro e curiosos. O interesse estava na ligação do passado com o presente, conforme apontam Wallig e Sielski (2012). Desde este primeiro evento, a apropriação do espaço parece inspirar-se na ideia de compartilhar experiências: “a ideia central é que muitas experiências possam se juntar em diferentes linguagens e maneiras de articular saberes e que o processo se faça a partir e através destas.” (WALLIG; SIELSKI, 2012, p. 3018).

A viabilidade do projeto da ACVF esteve e está diretamente ligada à capacidade de catalisá-lo coletivamente, porque não há financiador ou incorporação. A inteligência criativa no uso do espaço foi crucial para torná-lo habitável. As precárias condições em que ainda se encontram boa parte do prédio não impede o seu uso seletivo. O processo de recuperação foi pensado em etapas e o aluguel subsidiado, conjugado com as melhorias no imóvel realizadas pelos próprios “residentes”, resulta numa apropriação do espaço que combina com o reconhecimento mútuo. Nesse sentido, a gestão do empreendimento é vista como tendo duas faces, conforme declararam os três entrevistados. A propriedade e a gestão do patrimônio ficam de um lado, por conta do patriarca da família. Há, nesta dimensão, certa informalidade, pois nem sempre os contratos de locação vão além do acordo verbal e mesmo a entrada de novos “inquilinos” é precedida de consulta e aprovação dos residentes. De outro lado, há uma gestão ou “curadoria” do espaço que é compartilhada com todos os residentes. A instância máxima é uma assembleia, o que abre espaço para discussão das decisões. As responsabilidades dos atuais gestores foram construídas de modo pouco convencional, que se faz pelo negativo. Seu papel é definido a partir de decisão coletiva sobre as atividades administrativas necessárias e quais delas serão compartilhadas ou assumidas por residentes voluntários. Os gestores acabam fazendo o que ninguém sabe ou ninguém quer fazer. Não é estranha a ideia de pensar a participação na gestão como uma maneira de compensar o subsídio dos aluguéis. As atribuições da equipe gestora dependem da decisão anterior, além de incluir tarefas eminentemente técnicas que nenhum residente possa fazer, tais como controles contábeis, financeiros, fiscais, etc.

A gestão da ACVF é formada por uma mistura de profissionais, vileiros e proprietários que dividem as tarefas, de acordo com as contingências, porque as decisões da assembleia podem também mudar as regras. A palavra “híbrido” foi utilizada para definir este caráter da estrutura organizacional. Isto é relevante porque muitas atividades são de fato contingentes, tais como projetos e eventos. Assim, a carga de trabalho pode variar e parece ser difícil antecipar muitas das decisões e ações pontuais, devido às especificidades do que é produzido pela ACVF. A própria utilização do espaço é dinâmica e tem que ser resolvida pela gestão. O modo de fazê-lo relaciona-se com um caráter colaborativo presente em diversos níveis das relações intersubjetivas.

É possível associar este *modus operandi* aos mecanismos de engenhosidade, cooperação e mobilização subjetiva definidos por Dejours (2008). A criatividade e a subversão foram incorporadas ao processo decisório e ao modo como as normas e regras se submetem aos imprevistos e oportunidades percebidas pelos vileiros. Ao mesmo tempo, a utilização produtiva do espaço, isto é, sua mercantilização, não pressiona a decisão de modo incontornável. Parece haver um espaço de reconhecimento para arbitrar conflitos entre necessidades individuais e coletivas. O espaço de discussão está constituído e contempla tanto a normatividade dos acordos construídos quanto os valores compartilhados e diferentes visões de mundo. A colaboração constitui nitidamente um espaço intersubjetivo de reconhecimento.

A passagem à objetividade, isto é, a produção de valor econômico, é pensada também no mesmo diapasão. Embora nem todos dependam exclusivamente da renda gerada pelo trabalho na ACVF, o trabalho de cada um revela-se uma preocupação de todos. Há iniciativas nesta dimensão, como, por exemplo, o projeto de criar uma rede, no Quarto Distrito, de espaços de produção cultural e criativa que, por meio de uma moeda social própria, pudesse fazer o compartilhamento de ativos, máquinas e equipamentos e espaços em diferentes projetos. Com isso, a viabilidade dos projetos fica facilitada. Foram mapeados doze espaços que poderiam iniciar esta rede, e as reuniões já estão acontecendo. A lógica de decisão é nesse caso replicada para a escala da rede, o que significa que o processo precisa de tempo para amadurecer.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS: SINAIS DE UM *OUTRO ORGANIZAR*

A significação imprecisa “alternativas” pode dar lugar ao termo ***outro organizar*** para definir o conjunto peculiar de práticas que manifestam a inteligência criativa na organização do trabalho produtivo, sempre no diapasão da discussão

que nos trouxe até aqui. A análise da dinâmica de gestão da ACVF parece coerente com a lógica do **outro organizar**. Encontramos algumas características de outras observações no âmbito da pesquisa do NEGA/UFRGS. Uma primeira dimensão poderia ser definida como **visão de mundo compartilhada**. Parece importante certa homogeneidade em termos de valores e crenças, para animar o trabalho e legitimar a participação no projeto, bem como para estabelecer parcerias e relações com outras organizações. Na ACVF, há o que podemos chamar de espírito colaborativo em muitas das dimensões da gestão, e não parece exagero afirmar que esta crença pode legitimar decisões economicamente irracionais, ao mesmo tempo em que se compartilham desejos de transformação do mundo. Quanto ao **modo de organizar o trabalho**, revela-se a presença de práticas não convencionais, distintas da gestão empresarial. O modo de organizar é “híbrido”, as diferenças são reconhecidas e valorizadas, em especial, a individualidade na proposição e compartilhamento de ideias com o coletivo. As relações pessoais são importantes para o conteúdo do trabalho de cada um. A pessoa é reconhecida por sua competência profissional, não se trata de ocupar um cargo, mas de confiar na competência de cada vileiro.

A burocracia pode ser vista como um fardo. O que nos leva a uma dimensão da gestão derivada do modo de organizar: a tendência a operar com base em **práticas de gestão informais**. Os regulamentos e as normas podem ser secundados e isto reforça o hibridismo no modo de organizar. As **tensões entre o individual e o coletivo**, que tendem a emergir em empreendimentos com estas características, parecem ser contornadas na medida em que boa parte dos residentes não mantém relação de dependência econômica com a organização. Evitar a criação de vínculos obrigatórios parece ser estratégico para a gestão dos conflitos, mas isto pode interferir negativamente o compromisso com a organização. A contradição mais evidente aparece quando se percebe que este modo de organizar precisa ser capaz de construir vínculos intersubjetivos fortes, porque necessita do compromisso das pessoas, de seu envolvimento e dedicação ao projeto. Ao mesmo tempo, o avanço gradual do projeto pode levar à adoção de estratégias paralelas de trabalho e vínculos com outras organizações por questão de sobrevivência. Nesse ponto, talvez esteja o limite do trabalho criativo: este é, de fato, o lugar da criação (menos livre) de valor econômico.

Estamos, então, de volta ao começo. As alternativas deparam-se com restrições nem sempre fáceis de superar e a imagem da criatividade como insumo econômico parece desmedida. O que nossas observações têm revelado é que a criatividade opera na contramão do mercado, o que não deve causar surpresa. Portanto, as concepções da economia criativa se equivocam quando pensam na conversão mercantil da criatividade como única alternativa, há algo mais. A criatividade humana é a garantia de que poderemos dar um nó no capitalismo pluralista pondo em ação a astúcia da razão: criar, produzir e circular “outramente” é o verdadeiro desafio.

Quadro 1. “RESIDENTES” - Associação Cultural Vila Flores (continua)

1%	Empresa que concretiza projetos sociais através de parcerias entre sociedade civil e iniciativa privada.
AC ARQUITETURA	Escritório de arquitetura de Carolina Castillo.
ARMAZÉM SONORO	Estúdio musical de Marcio Machado e Maurício Nader.
ATELIÊ COLETIVO	Ateliê coletivo de artistas visuais de Carlos Farias Márcia e Rogério Pessôa
CAFÉ MINÉRAUX	Alimentação. Cozinha com saúde que preserva os minerais no seu alimento
CAIXA DO ELEFANTE	Companhia fundada em 1991, teatro de bonecos, montagens direcionadas para o público infantil e adulto
COLETIVO AMEIXA	Coletivo de artistas em formação voltado às práticas colaborativas e de ações envolvendo vídeo e fotografia
COLIBRI	A Colibri trabalha com artesãs de comunidades de Porto Alegre co-criando produtos com materiais alternativos e reutilizados.
ESCOLA CONVEXO	Iniciativa desenvolvida por não educadores que propõe aulas com metodologias inovadoras de comunicação, lógica e empreendedorismo, dentro de escolas tradicionais, em turno invertido, para desenvolver líderes em comunidades carentes.
ESTÚDIO HYBRIDO	Espaço de criação planejado para abrigar projetos e ações interdisciplinares nas áreas das artes visuais, moda, dança, performance, vídeo e fotografia.
GERAÇÃO URBANA	Grupo de estudos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da PUC/RS que utiliza o espaço educativo do Vila Flores como base para seus estudos sobre o 4º Distrito.
GOMA OFICINA	Plataforma colaborativa de profissionais das áreas de arquitetura, mobiliário, maquete, intervenção urbana, cenografia, vídeo, ilustração, animação, fotografia, design gráfico, de produto e de sinalização. Tem sede na cidade de São Paulo.
HUMANUS	Marca inspirada nas artes e na filosofia, busca provocar novos olhares. Moda.
IKEBANA	Coworking localizado no sótão do prédio da Rua Hoffmann
JONER PRODUÇÕES	Atua na criação e realização de projetos especiais, estratégias e serviços para clientes das esferas pública, privada e do terceiro setor. Consultoria.
LÍRICO ATELIÊ DE OFÍCIOS	Ateliê coletivo formado pelos artistas Janaína Falcão, Leandro Pantera, Luciana Delacroix e Maira Coelho.
MATEHACKERS HACKERSPACE	Grupo de entusiastas por tecnologia e conhecimento. O objetivo primário é propiciar um local e massa crítica para o desenvolvimento de projetos na área de tecnologia, oferecer cursos, reuniões, palestras e outras atividades que possibilitem a troca de conhecimento entre os participantes.
MOXIE	Marca de objetos para casa e mobiliário de Gabriela Cerveira
MULHER EM CONSTRUÇÃO	Organização social que forma mulheres para o mercado da construção civil: desenvolve cursos para o público e trabalhos com mulheres em situação de vulnerabilidade socioeconômica e vítimas de violência doméstica.
PANITZ BICCA ARQUITETURA & ENGENHARIA	O escritório desenvolve projetos arquitetônicos e de interiores que agreguem qualidade estética e de vida aos usuários e às cidades.
SURTO CRIATIVO	Estúdio de design, comunicação, criatividade, ilustração e gastronomia de Diego Ferrer.

Fonte: Extraído da página oficial da Associação Cultural Vila Flores em: <<https://vilaflores.wordpress.com/residentes/>>

Figura 4. Uma das fachadas da edificação – Associação Vila Flores



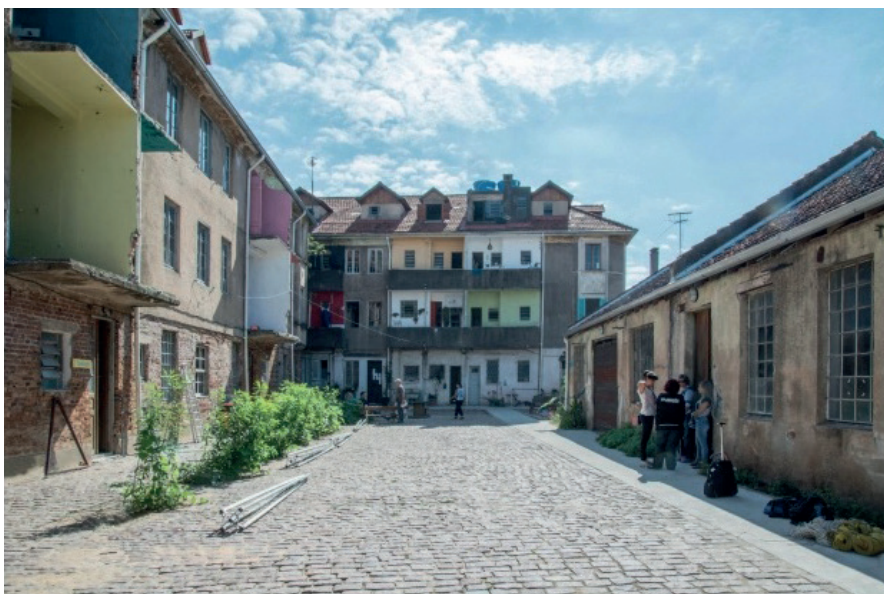
Fonte: Imagem extraída da página oficial da Associação Cultural Vila Flores em: <<https://vilaflores.wordpress.com/about/>> (Foto de Fernando Banzi e Lauro Rocha)

Figura 5. Vista aérea da edificação – Associação Vila Flores



Fonte: Imagem extraída da página oficial da Associação Cultural Vila Flores em: <<https://vilaflores.wordpress.com/about/>> (Foto de Fernando Banzi e Lauro Rocha)

Figura 6. Pátio interno da edificação – Associação Vila Flores



Fonte: Imagem extraída da página oficial da Associação Cultural Vila Flores em: <<https://vilaflores.wordpress.com/about/>> (Foto de Fernando Banzi e Lauro Rocha)

## REFERÊNCIAS

AMIN, S; HOUTART, F. **Fórum Mundial das Alternativas: mundialização das resistências – o estado das lutas 2003**. São Paulo: Cortez, 2003.

ANSART, P. **Ideologias, Conflitos e Poder**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

ASSOCIAÇÃO CULTURAL **VILA FLORES**. Vila Flores. 2016. Disponível em <https://vilaflores.wordpress.com/about/> Acesso 15/05/2016.

BAUMAN, Z. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BENDASSOLLI, PE. **Estudo exploratório sobre Indústrias Criativas no Brasil e no estado de São Paulo**. Relatório 01/2007. São Paulo: GVPesquisa, 2007. Disponível em: <<http://www.pedrobendassolli.com/npp.pdf>> Acesso 13/05/2016.

BOLTANSKI, L; CHIAPELLO, E. **Le nouvel esprit du capitalisme**. Paris: Gallimard, 1999.

COMUNELLO, P. Quarto Distrito terá regime próprio para atividade econômica. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 28 de junho de 2016. Disponível em: <<http://jcrs.uol.com.br/>> Acesso 28/06/2016.

COSTA, G S. **Reconexão de espaços degradados à cidade por meio da reconversão de uso de vazios industriais**: o caso do IV distrito de Porto Alegre. Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura, 140 páginas. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

DEJOURS, C. **A loucura no trabalho**. São Paulo: Cortez – Oboré, 1992.

\_\_\_\_\_. **Pscinodinâmica do trabalho: contribuições da Escola Dejouriana à análise da relação prazer, sofrimento e trabalho**. São Paulo: Atlas, 1994.

\_\_\_\_\_. **Subjectivité, travail et action**. Paris: Fractale Formation, 2001. Disponível em <http://www.fractale-formation.net/dmdocuments/dejours-subjectivit%C3%A9-travail-et-action.pdf> Acesso 18/06/2016

\_\_\_\_\_. **L'évaluation du travail à l'épreuve de réel**. Paris: INRA, 2003.

\_\_\_\_\_. **Souffrance en France, la banalisation de l'injustice sociale**. Paris: Points, 2006.

\_\_\_\_\_. **Da psicopatologia à psicodinâmica do trabalho**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008.

DÉTIENNE, M; VERNANT, J-P (1974). **Les ruses de l'intelligence**. La mètis des Grecs. Paris: Flammarion, 1974.

FERNANDES, A C. **Cemitérios industriais**: contribuição para a análise espacial da metrópole de Porto Alegre, RS/Brasil. Tese de doutoramento apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, 188 páginas. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.

FLORIDA, R. What Draws Creative People? Quality of Place. **Urbanland** (online), 11/10/2012. Disponível em <<http://urbanland.uli.org/industry-sectors/what-draws-creative-people-quality-of-place/>> Acesso 08/08/2016.

GAMEIRO, R; TOMETICH, P; SILVA RC. (2015). Política Federal de Cultura de Economia Criativa como experimento da renovação do neoliberalismo. In: **Anais... XI Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (ENECULT)**, 11-14 de agosto de 2015, Salvador, Brasil, 2015. Disponível em <<http://www.cult.ufba.br/enecult/anais/artigos-aprovados/>> Acesso em 08/08/2016.

HOME AFFAIRS BUREAU. **A study on Hong Kong Creativity Index**. Interim Report. 2004. Disponível em: <[http://portal.unesco.org/culture/en/files/40795/12705619025HK\\_Creativity\\_Index.pdf/HK\\_Creativity+Index.pdf](http://portal.unesco.org/culture/en/files/40795/12705619025HK_Creativity_Index.pdf/HK_Creativity+Index.pdf)> Acesso em 15/06/2016.

HOWKINS, J. Ecologia Criativa. In: REIS, ACF.; KAGEYAMA, P. (Orgs.). **Cidades criativas**: perspectivas. São Paulo: Garimpo de Soluções, 2011, pp. 124-129.

- JACOBY, R. **O fim da utopia**. São Paulo: Record, 2001.
- KHUN, T. A estrutura das revoluções científicas. São Paulo: Perspectiva, 1997.
- KON, A. (2016). On the creative economy chain in Brazil: potential and challenges. **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol. 36, n. 1, pp. 168-189, 2016.
- LANDRY, C; BIANCHINI, F. **The Creative City**. London: Dem@s, 1998.
- MARTINS, CE; SÁ, F; BRUCKMAN, M. **Globalização: dimensões e alternativas**. Rio de Janeiro: Editora PUC-RJ; São Paulo: Loyola, 2004.
- MARX, K. **O Capital** (Volume I). São Paulo: Nova Cultural, Coleção Os Economistas, 1996.
- OLIVEIRA JM; ARAÚJO BC; SILVA LV. **Panorama da Economia Criativa** (1880 - Texto para discussão). Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Creative Economy Report**. Genebra e Nova Iorque: 2013. Disponível em: <<http://www.unctad.org/creativeeconomy>> Acesso 08/08/2016 .
- REIS, ACF. Introdução. In: REIS ACF. (Org.) **Economia criativa como estratégia de desenvolvimento: uma visão dos países em desenvolvimento**. São Paulo: Itaú Cultural, 2008.
- REIS, ACF.; KAGEYAMA, P. (Orgs.) (2011). **Cidades criativas: perspectivas**. São Paulo: Garimpo de Soluções, 2011.
- SAFATLE, V. Cinismo e Falência da Crítica. São Paulo: Boitempo, 2008.
- SAFATLE, V. **O circuito dos afetos**. São Paulo: Cosac&Nayfi, 2015.
- SANTOS, BS. **Produzir para viver – os caminhos da produção não capitalista**. São Paulo: Cortez, 2002
- SANTOS-DUISENBERG, E. Economia Criativa: uma opção de desenvolvimento viável? In: REIS, ACF. (Org.) **Economia criativa como estratégia de desenvolvimento: uma visão dos países em desenvolvimento**. São Paulo: Itaú Cultural, 2008.
- SOLE, A. La folle machine à “insatisfaire”. **Le passant ordinaire**, n. 29, 2000. Disponível em: <<http://www.passant-ordinaire.com/revue/29-147.asp#>> Acesso 15/06/2016.
- SOUTHWEEK, SM. et al. Resilience definitions, theory, and challenges: interdisciplinary perspectives. **European Journal of Psychotraumatology**, v. 5 - 25338 (on line), 2014. Disponível em <<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4185134/>> Acesso 08/08/2016.
- THATCHER, M. **Interview for Sunday Times**, edição de 03/05/1981. Disponível

em: <<http://www.margareththatcher.org/document/104475>> Acesso em 31/10/2015.

UNCTAD. **Relatório de economia criativa 2010**: economia criativa uma, opção de desenvolvimento. Brasília: Secretaria da Economia Criativa/Minc; São Paulo: Itaú Cultural, 2010.

WALLIG, A; SIELSKI, L. Projeto Vila Flores: práticas artísticas colaborativas pela revitalização de processos criativos no meio urbano. In: **Anais...** 22° Encontro da Associação Nacional de Pesquisadores em Artes Plásticas, pp. 3012-3025. Belém, Brasil, 2013.

WIKIPEDIA. **TINA (slogan)**. 2015. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/TINA\\_\(slogan\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/TINA_(slogan))> Acesso em 31/10/2015.

YUNES, Mam. Psicologia Positiva e Resiliência: o foco no indivíduo e na família. **Psicologia em Estudo**, v. 8, num. esp., pp. 75-84, Maringá, 2003.

ZIZEK, S. Multiculturalismo, ou a lógica cultural do capitalismo multinacional. In: DUNKER, C; PRADO, C. (Orgs). **Zizek Crítico**. São Paulo: Hacker Editores, 2005, pp. 11-46.

# DIREITO À CIDADE, PARTICIPAÇÃO LOCAL E RELAÇÕES INTERNACIONAIS<sup>1</sup>

RENATO BALBIM

*Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Doutor em Geografia Humana pela USP, especializado em Reestruturação Urbana pela Universidade Paris IV - Pantheon Sorbonne, atualmente está cursando seu pós-doutorado na Universidade da Califórnia Irvine - UCI.*

---

(1) As ideias iniciais deste artigo foram publicadas com o título: Uma nova agenda urbana deve romper com o velho! Habitat III – Um debate necessário na Revista Carta Maior em 08 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Cidades/Uma-nova-agenda-urbana-deve-romper-com-o-velho-Habitat-III-u213-Um-debate-necessario/38/35125>>.

## INTRODUÇÃO

A terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, a Habitat III, que acontece em Quito, no Equador, em outubro de 2016, tem como objetivo a construção de uma Nova Agenda Urbana (NAU) mundial que seja capaz de enfrentar problemas históricos que impactam não apenas o território das cidades, mas sua relação com o campo, além de questões de ordem regional e global, como desigualdades e migrações.

Entre os principais pontos em debate está a multiplicação de assentamentos precários, inclusive com o surgimento, acentuado após a crise econômica mundial instalada a partir de 2008, de diversos casos nos chamados países ricos. Direitos universais e questões de grupos específicos relacionados com gênero e raça, jovens e idosos, além de grupos historicamente marginalizados como os LGBTs, ganham destaque nas formulações iniciais da NAU. Temas relacionados às diversas poluições e à resiliência frente às mudanças climáticas, também aparecem em destaque na pauta de discussão.

É importante frisar que no cenário diplomático internacional, as Conferências de desenvolvimento urbano não têm a mesma relevância daquelas que tratam de temas como segurança, economia, meio ambiente ou direitos humanos. Entretanto, os esforços recentes em convergir agendas sociais e ambientais no cenário pós-2015 dão novos significados para os possíveis resultados da Habitat III, que já se inicia tendo firmado o tema urbano em um dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, agenda que supera a dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODMs), que se encerrou em 2015, e une as nações em todo o mundo em torno de ampliados esforços comuns até 2030.

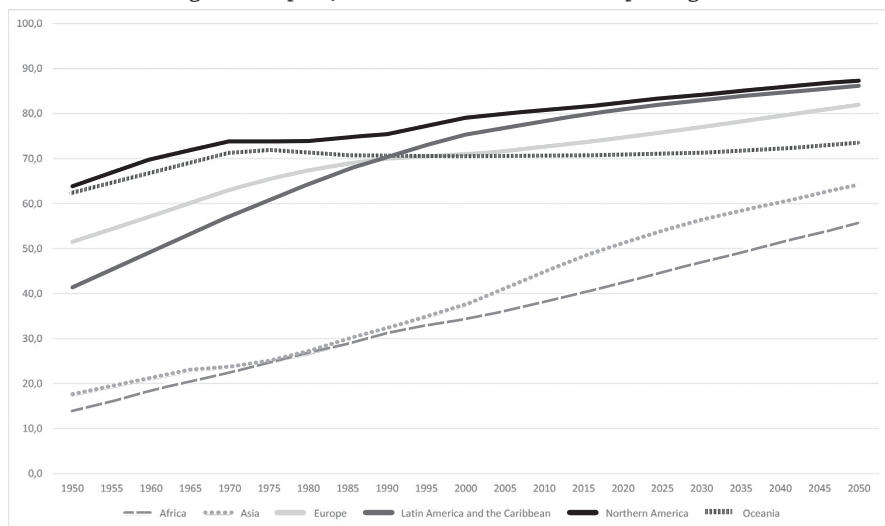
Neste artigo propomos uma análise de algumas perspectivas geopolíticas para o cenário urbano mundial que partem do esforço de se conceber uma nova agenda urbana e, sobretudo, em função das recentes e múltiplas relações internacionais entre cidades que se articulam com maior peso político a cada ano.

Para tanto, neste capítulo é apresentado de maneira introdutória um olhar sobre o mundo urbano atual e suas principais perspectivas, com destaque para a urbanização da África. Segue-se uma recuperação sintética do cenário mundial nas duas Conferências anteriores a essa que se avizinha para, em seguida, apresentar o processo de preparação do Brasil para a Habitat III, a partir do ponto de vista privilegiado da coordenação da elaboração do Relatório Brasileiro, e uma breve análise da preparação dos demais países. De posse dessas informações e do cenário urbano que se destacou, finaliza-se com uma análise preliminar acerca da geopolítica internacional das cidades.

## O MUNDO URBANO E UM MUNDO DE FAVELAS

A importância do debate urbano ganha relevância quando o planeta, pela primeira vez, tem mais da metade da população (54%, em 2014) vivendo em cidades. Estimativas da ONU dão conta que até 2050, outros 2,5 bilhões de habitantes passarão a viver em cidades, sendo que 90% deles, na África e na Ásia, segundo condições atuais de grande precariedade.

Gráfico 1. Porcentagem da População vivendo em Áreas Urbanas por Região, 1950-2050



Fonte: UN World Urbanization Prospects (2007)

A urbanização mundial tornou-se hoje irreversível, entretanto, como pode-se ver pelo gráfico acima, o urbano ainda não é o principal modo de vida em todos os continentes e países. A urbanização de diversos países na África e Ásia irá se intensificar nos próximos anos com enorme velocidade e partindo de um contingente populacional bastante mais elevado do que o da Europa e das Américas pós-Segunda Grande Guerra.

Frente a este contexto, uma das principais questões a se colocar é: qual o padrão ou padrões se dará a futura urbanização nesses países?

A rápida urbanização da segunda metade do século XX tinha na migração seu maior impulso, um movimento que hoje, nesses países, já é estável, apesar das enormes pressões que guerras e movimentos sociais e políticos têm exercido na formação de massas de refugiados, sobretudo na Europa.

Da mesma forma que há 40, 50 ou 60 anos atrás, atualmente também se verificam movimentos migratórios intensos do campo para a cidade, tanto na

Ásia quanto na África. Entretanto, não se pode dizer que as principais características desses processos sejam as mesmas que levaram milhares de pessoas para as cidades no pós-guerra.

O mundo entre as décadas de 1950 até 1980, em diferentes momentos em cada país, vivia o seu mais intenso processo de industrialização, as cidades estavam sendo reconstruídas e novas cidades surgiam viabilizando a produção industrial crescente. O modelo da cidade moderna industrial, do *welfare state*, do pleno emprego, ainda que não tenha sido implantando de maneira total em todos os lugares, comandava a produção da cidade, com seus grandes conjuntos habitacionais, o zoneamento urbano, as *communities*, etc. A intenção era viabilizar, através das reformas urbanas, incluindo acesso a equipamentos básicos e infraestrutura de transporte, a reprodução da força de trabalho e a intensificação do consumo.

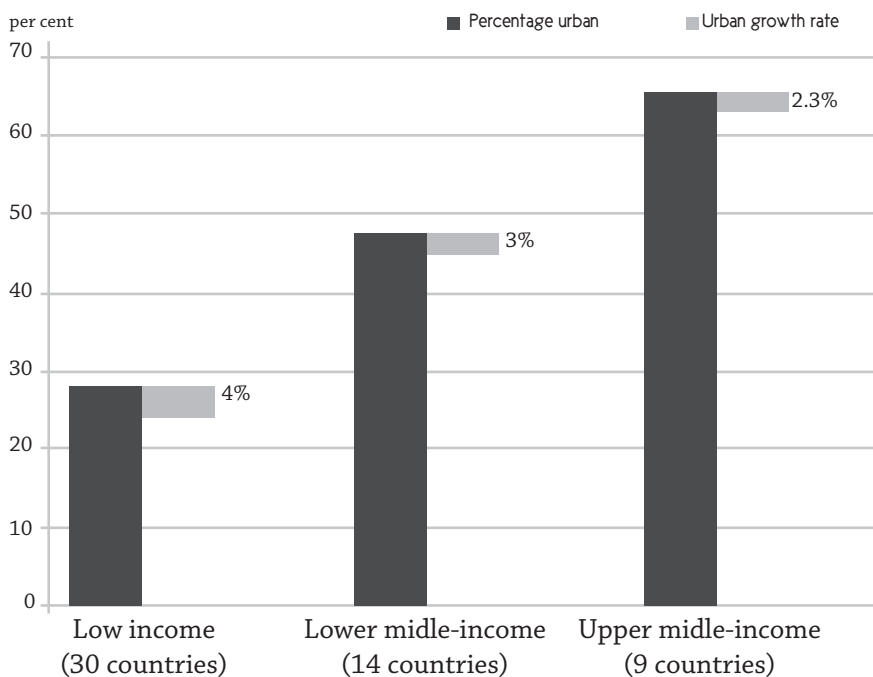
Esse modelo, entretanto, na escala global, teve como um de seus resultados mais perversos o aprofundamento das desigualdades, sobretudo a partir da implantação do Consenso de Washington e da terceira revolução do capital, agora financeiro.

Calculado o índice de Gini para todo o mundo, verifica-se que, em 1950, seu valor era de 0,43, subindo vertiginosamente em 50 anos e atingindo a marca de 0,54 em 2000 (MILOVIC, 2012). Considerando ainda a concentração dos pobres nos países menos desenvolvidos, não se pode imaginar que trata-se do mesmo processo de migração campo-cidade e tampouco que as cidades resultantes serão as mesmas.

Hoje, por exemplo, a China constrói diversas novas cidades, também na África, algumas delas chamadas de “cidades fantasmas”, como também foram construídas no México, Egito, seguindo o exemplo de inúmeros bairros vazios nos EUA ou em países europeus. No Brasil, e em diversos países, o estoque habitacional vazio supera o déficit por moradia. E, assim como se produz mais alimentos que necessários para saciar a todos no mundo, a cidade como mercadoria, no caso a moradia, revela as desregulações do mercado.

Durante os últimos 50 anos no Brasil, foram construídas cidades depois que as pessoas já estavam assentadas. Hoje, trata-se de urbanizar os assentamentos de 10 milhões de pessoas que sobrevivem em favelas presentes em todos os tipos de cidades brasileiras. No mundo, hoje majoritariamente urbano, estima-se que 1/3 da população vivendo em cidades estejam assentadas em favelas. Ao todo, são 863 milhões de pessoas, segundo a ONU, em 2012.

Gráfico 2: África: proporção urbana e taxa de crescimento urbano, 2010



Fonte: adaptado de UN-Habitat (2012)

Além disso, deve-se considerar especificidades muito próprias do continente africano. Os países mais pobres da África têm hoje a menor população urbana e são a maior parte dos países, somando 30 nações. São nessas nações que se verificam as maiores taxas anuais de urbanização, em torno de 4% ao ano. Já os nove países com um nível médio de rendimentos per capita verificam taxas de urbanização da ordem de 2,3% ao ano. Ou seja, o processo de urbanização será ainda mais intenso e veloz no maior grupo de países africanos que hoje contam com uma população essencialmente rural, que, ao tudo indica, migrará para assentamentos humanos que ainda nem mesmo existem, ou inchará ainda mais aqueles hoje já extremamente precários.

Nesses países absolutamente pobres, a terra, seja ela rural ou urbana, um insumo fundamental para a reprodução da vida, ainda carrega os traumas da colonização. Conflitos territoriais entre tribos e etnias, mas também em função de disputas internacionais sobre suas riquezas minerais, são recorrentes em muitos desses países. Essa é a lógica perversa que, em grande parte dirige enormes massas de pessoas para as cidades no atual processo de urbanização.

Um dos resultados é a alarmante projeção feita pela UnHabitat<sup>2</sup>:

*by 2030, about 3 billion people, 40 per cent of the world's population, will need proper housing and access to basic infrastructure and services such as water and sanitation systems. This translates into the need to complete a hundred thousand housing units per day from now till 2030.*

Lembrando as fábulas de Mاريوaldo, de Italo Calvino, tanto na Ásia, quanto na África, as novas cidades surgem como cogumelos. Essas cidades respondem aos interesses de capitais financeiros globais, não se inserindo num planejamento territorial industrial, como no período anterior.

São cidades que surgem da necessidade do capital financeiro de criar novos espaços para absorver uma acumulação incrivelmente elevada e infinitamente multiplicada em seus jogos globais (NEIL SMITH, 2002). Inúmeros são os exemplos, das cidades fantasmas no México, tomadas pelo cartel de drogas, passando por imensos e periféricos conjuntos habitacionais no Brasil ou na África do Sul, até se chegar às novas cidades africanas, como na Nova Cidade de Luanda, construída pelo capital chinês a um custo de 3,5 bilhões de dólares. Daila, na China, com seus imensos arranha-céus vazios, aguarda os movimentos migratórios impostos pelo Estado central.

Para fazer frente a esse e outros complexos desafios, a pauta em debate e disputa na Habitat III supera, em muito, o tema urbano visto apenas enquanto setores ou serviços (habitação, mobilidade, saneamento e planejamento), e tange essencialmente temas transversais, macroeconomia, geopolítica, segurança internacional, saúde pública, além do debate sobre direitos humanos e compromissos estratégicos de desenvolvimento social e sustentabilidade ambiental.

Na escala nacional ou local, a importância desses debates e orientações, a princípio bastante genéricos, é revelada pela análise de documentos de agências e bancos internacionais, organismos multilaterais, nacionais e locais e, até mesmo, de movimentos sociais, que revelam como o debate pelas nações de modelos de urbanização, assim como acontece com questões ambientais e de direitos humanos, conforma, sob a chancela do acordo internacional, posições que orientam de investimentos até lutas sociais.

O exemplo mais claro dessa tradução de acordos internacionais em práticas locais pode ser dado com o tema do direito à moradia digna e adequada, definido na Habitat II. Esse tema não apenas passou a orientar investimentos internacionais e nacionais, como foi reconhecido constitucionalmente e em diversas legislações infraconstitucionais em todas as três esferas da federação brasileira.

---

(2) Disponível em: <http://unhabitat.org/urban-themes/housing-slum-upgrading/> (acessado em 10-08-2016)

## O MUNDO NA HABITAT I<sup>3</sup>

A aderência das Nações Unidas ao debate urbano ocorreu a partir da percepção dos problemas do crescimento exponencial da população vivendo em cidades, como a falta de ofertas de empregos, expansão de assentamentos irregulares, aumento da pobreza e da desigualdade socioeconômica, inadequação das infraestruturas, falta de equipamentos públicos, uso impróprio do solo urbano, insegurança quanto à posse da terra, crescimento desordenado das cidades e aumento das vulnerabilidades.

O tema da rápida urbanização e seus resultados negativos, até então compreendido como exclusivamente doméstico, relativo a processos socioespaciais específicos aos países, é então entendido como global e sistêmico, associado aos modos e modelos de produção.

A vida nas cidades passa a compor os debates e proposições da ONU com a Conferência sobre Desenvolvimento Humano realizada em Estocolmo (1972). Nesse momento, os países se debruçaram também sobre o tema da ação antrópica sobre o ambiente e os riscos para o bem-estar e sobrevivência da humanidade, e, desta forma, a problemática urbana emerge com força deste debate. A partir de então, define-se a necessidade de ações concatenadas na esfera mundial sobre o ambiente urbano, surgindo a necessidade de uma Conferência das Nações Unidas específica sobre Assentamentos Humanos, a Habitat I, que viria a ser realizada quatro anos depois. (MAUAD, 2011)

Quando da Conferência Habitat I, 1/3 da população mundial já estava vivendo em cidades e as projeções eram de forte aceleração do processo de urbanização. O foco da Conferência foi, então, na regulação do processo de urbanização mundial sob a premissa dos Estados-nacionais fortes, centralizados e reguladores dos processos econômicos. Esse momento difere substancialmente do subsequente, quando o neoliberalismo passa a estar em voga em todo o mundo.

A Habitat I resultou na Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos, que dispõe sobre princípios e diretrizes para os países membros da ONU e num Plano de Ação composto por 64 recomendações.

Já no preâmbulo da Declaração de Vancouver, há a associação da condição dos assentamentos humanos à qualidade de vida, condicionando sua melhoria a plena satisfação das necessidades básicas, tais como emprego, habitação, serviços de saúde, educação e recreação.

---

(3) Esta seção e a próxima, que trata da Habitat II, contaram em sua redação com a valiosa colaboração da pesquisadora da equipe Habitat no IPEA, Roberta Amanajás, a quem agradeço seus esforços de pesquisa que contribuíram sobremaneira para a fundamentação do Relatório Brasileiro.

A Declaração reconhece que os problemas dos assentamentos humanos estão associados ao desenvolvimento social e econômico dos países e considera como inaceitáveis as circunstâncias de um grande número de pessoas que vive em assentamentos humanos, particularmente em países subdesenvolvidos. Este seria o resultado de um crescimento econômico desigual, implicando na deterioração social, econômica e ambiental: crescimento descontrolado da população, urbanização desordenada, e atraso do setor produtivo rural. Cita-se também como problemática a ser enfrentada, as migrações involuntárias entre países.

A Declaração de Vancouver dispõe, ainda, que o estabelecimento de uma ordem econômica mundial justa e equitativa é essencial para o desenvolvimento e melhoria dos assentamentos humanos. Em seguida, aponta como desafio: a adoção de estratégias de ordenamento do território; a criação de assentamentos que considere as necessidades humanas; a criação de possibilidades de participação efetiva de todas as pessoas no planejamento e gestão dos assentamentos humanos; desenvolvimento de abordagens inovadoras na formulação e implementação de programas de assentamento através do uso mais adequado de ciência e tecnologia e necessidade de financiamentos nacionais e internacionais adequados; além da utilização de meios mais eficazes de comunicação para o intercâmbio de conhecimentos e experiências no campo dos assentamentos humanos e o fortalecimento de laços de cooperação internacional, tanto no âmbito regional como global; e, por fim, a criação de oportunidades econômicas, que gerassem melhoria da qualidade de vida.

O Plano de Ação da Habitat I divide-se em seis temas: política e estratégias; planejamento dos assentamentos; habitação, infraestrutura e serviços; terra; participação pública; instituições e gerenciamento. O foco recai sobre as ações dos Estados nacionais. E, analisando em perspectiva, verifica-se que as intenções expressas eram de efetiva e profunda transformação da realidade, com inclusão significativa da população até então excluída, por meio de uma ampla ação pública em escala mundial. Olhando desde hoje, essa primeira Conferência trata de maneira bastante profunda, responsável e consequente os problemas postos naquele momento. O desdobramento histórico do papel dos Estados nacionais está ligado a efetividade dos preceitos e acordos ali definidos e pactuados.

Segundo Antonucci (2010), as manifestações do então Secretário-Geral da ONU, Kurt Waldheim, e do Secretário-Geral da Conferência, Enrique Penñosa, em sua abertura, já sugeriam a direção que os documentos finais viriam a tomar, problematizando a questão da moradia precária, como especialmente destacado pelo Secretário da Conferência, como resultado do processo de crescimento urbano mundial caótico e da desarticulação global para atender as demandas das comunidades locais.

Deve-se ainda recordar que a Conferência Habitat I ocorreu durante o período da Guerra Fria, na sequência das fortes intervenções estatais durante a primeira crise mundial do petróleo, em 1973, e ainda nos remanescentes dos 30 anos gloriosos de recuperação da Europa pós-Segunda Grande Guerra. Esse cenário, de Estados nacionais fortes, impactou diretamente na construção da Conferência, na participação dos Estados e demais entidades, assim como na Declaração de Vancouver e em seu Plano de Ação. Dispõe Alves (2001) que os Estados se reconheciam com a exclusividade de determinar o tema do desenvolvimento, razão pela qual as organizações não-governamentais, mesmo em número reduzido e quase todas do Ocidente, não tiveram acesso às reuniões multilaterais, contrariando as recomendações de participação pública presentes nos textos finais da Conferência.

Por inúmeras e complexas razões, dentre elas a Guerra Fria, crise do petróleo e a entrada da agenda neoliberal, que passa a orientar a política e a economia em diversos países, as mudanças pretendidas a partir dos Estados-nação não chegaram efetivamente a sair do papel. Desta primeira Conferência restou a condenação global, como grande vilã das mazelas urbanas, da migração oriunda do campo. E, não à toa, do espaço dos migrantes, ensejando e justificando segregações socioespaciais e profundas diferenças de acesso à cidade.

De toda forma, a Habitat I inaugurou o debate no cenário internacional de questões como da participação da sociedade na definição de políticas para assentamentos humanos e iniciou a problematização da questão da moradia nos fóruns multilaterais.

As mudanças na ordem global, com ênfase na transformação do modelo de consenso social de Estado de bem-estar para a ampla aceitação das teorias neoliberais da década de 1970, processo liderado pela Inglaterra e os EUA a partir dos anos 1980, até chegar ao Consenso de Washington para a América Latina no início dos anos 1990, relativiza profundamente o poder de intervenção dos Estados-nação, contrariando os preceitos da Habitat I.

## O MUNDO NA HABITAT II

Passados 20 anos, na Habitat II, em Istambul, o modelo do Estado mínimo já comandava as discussões. O processo acelerado de urbanização foi novamente tratado e as “novas soluções” daquele momento passavam necessariamente pela participação da sociedade civil e dos governos locais, amplamente reconhecidos na preparação e durante a Conferência.

O Estado-nação, mais que “democrático”, trazia consigo a sociedade organizada e os governos locais para o centro do debate como forma implícita e, por vezes, explícita, de dividir os ônus da urbanização acelerada. A pauta central foi o reconhecimento do direito à moradia, assegurado quatro anos depois, por exemplo, na Constituição Brasileira, bem como em diversos outros países.

A segunda Conferência é marcada por um cenário internacional bastante mais complexo. Parte desta complexidade advém do contexto das Conferências sociais das Nações Unidas nos anos anteriores, inaugurando um período de intensa mobilização da diplomacia e da sociedade civil no âmbito internacional, ocasionados pela superação da “crise do multilateralismo” e o reconhecimento da ONU como o principal espaço de solução de problemas globais.

As Conferências sociais das Nações Unidas foram construídas de forma sistêmica e de modo que as deliberações de cada uma das Conferências influenciassem as demais, não apenas as subsequentes (ALVES, 2001). Importantes conceitos foram incorporados nos documentos finais da Habitat II, sendo a concepção de desenvolvimento sustentável o mais evidente.

A Habitat II ocorreu em um ambiente propício para afirmação de novos temas e de inovação em seu formato, fora do eixo dos países desenvolvidos. Dois temas se afirmaram como centrais durante a Conferência: a moradia adequada para todos e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos. O pano de fundo dos debates ainda era o acelerado processo de urbanização, que resultava em grandes cidades com profundas desigualdades sociais.

Parte considerável dos Estados seguia um modelo liberal diferente do que se imaginou na Habitat I, em que se pressupôs do Estado e das políticas públicas como reguladores da crescente urbanização. Para Whitaker (2015), há um agravamento da situação urbana no mundo neste período, e a Declaração de Vancouver, 20 anos antes, ficou na contramão da ordem mundial que se seguiu e se instalou em diversos países do sistema ONU.

Na Habitat II, o problema urbano é novamente colocado como uma questão e um processo em escala globais, porém com impactos locais, o que demandava, portanto, a participação de atores locais na construção de resultados práticos eficazes. Essa mudança de entendimento, que se aproxima do que efetivamente acontece na realidade, também pode ser creditada à visão dominante no cenário internacional da necessária diminuição do tamanho dos Estados. Em outras palavras, ainda que seja louvável a maior inserção de ONGs e governos locais no processo e na Conferência, parte dessa estratégia pode ser creditada não exclusivamente a um entendimento mais aprimorado do processo urbano, como havia sido declarado ao final da Habitat I, mas também a uma nova ordem política mundial neoliberal, em que os Estados-nação deveriam responder apenas a questões geopolíticas, de segurança nacional e outras essenciais, e em macro escala.

Nesse sentido, a Habitat II se instituiu como a primeira conferência das Nações Unidas a reunir, em sua programação oficial, autoridades locais, ONGs, Movimentos sociais, sindicatos, líderes locais e outros, com capacidade de intervir formalmente, fazer sugestões e dar testemunhos; representando uma abertura inédita aos “outros atores” nacionais e internacionais do campo social (ALVES, 2001 p. 255).

Para Antonucci (2010, p. 48-49) três fatos se destacam na Habitat II, que são:

pela primeira vez em uma conferência mundial convocada pela ONU, as autoridades locais foram consideradas um dos principais grupos de parceiros, em função da sua responsabilidade com o alcance dos objetivos perseguidos pela Organização; houve um grande esforço de mobilização e articulação das associações mundiais e de autoridades locais para participarem unidas e fortalecidas, tanto no processo preparatório e na redação da Agenda Habitat quanto na própria conferência de Istambul; e, também, pela primeira vez na história das grandes conferências mundiais da ONU, as autoridades locais tiveram um comitê específico – o Comitê II -, onde puderam manifestar-se e expressar suas preocupações e propostas para a redação final e aprovação da Agenda Habitat e seu Plano de Ação”.

Como ressaltado, também de forma inédita, formou-se no âmbito da Conferência um Comitê em que as autoridades locais tinham a possibilidade de debater e formular propostas oficialmente, que compôs integralmente o relatório final da Conferência.

A Conferência resultou na Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos e na Agenda Habitat. A Declaração inicia afirmando como meta universal a garantia de moradia adequada a todos e a busca por assentamentos humanos mais seguros, saudáveis, habitáveis, equitativos, sustentáveis e produtivos. A Declaração considera as cidades como “centros de civilização, geradoras de desenvolvimento econômico, social, espiritual e de avanços científicos” (ONU, 1996a)

Em outros dispositivos, a Declaração dispõe sobre o direito à habitação como um

compromisso com a total e progressiva realização do direito a moradias adequadas, conforme estabelecido em instrumentos internacionais”. E segue dizendo: “com essa finalidade, deveremos procurar a participação dos nossos parceiros públicos, privados e não-governamentais, em todos os níveis, para a garantia legal de posse, proteção contra discriminação e igual acesso a moradias adequadas, a custos acessíveis, para todas as pessoas e suas famílias. (ONU, 1996a).

Em que pese toda a importância para o tema do direito à moradia, que influenciou e apoiou ações e iniciativas em todo o mundo por cidades mais justas e humanas, inúmeros desafios ainda se colocavam no período. O documento, por exemplo, mantém a concepção fragmentária fundamentada na teoria geracional dos direitos humanos, ao apresentar a noção de progressividade dos direitos so-

ciais. Ao mesmo tempo, fica explícita a posição relativa que assume naquele momento o Estado na efetivação dos direitos e temas debatidos, sendo chamada a efetivação dos mesmos tanto a sociedade organizada, quanto o capital privado.

Por outro lado, a Declaração reflete o processo de participação de diversos atores da Habitat II para superar os problemas dos assentamentos humanos e aponta que os desafios “são globais, mas os países e regiões também enfrentam problemas específicos que necessitam de soluções específicas” (ONU, 1996a).

Destaca-se que o Secretário Adjunto da Conferência, J. Wilhelm, ítalo-brasileiro, trabalhou, durante o seu mandato na preparação da Conferência e durante ela, para assegurar a ampla participação da sociedade civil e dos governos locais, como forma da realidade local influenciar o documento final (MAUAD, 2011).

A agenda Habitat II estabelece um conjunto de princípios e compromissos sobre moradia adequada, desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos, igualdade de gênero, financiamento de habitação e assentamentos humanos, capacitação e desenvolvimento operacional, coordenação e cooperação internacional. Alguns grupos são considerados merecedores de atenção nas necessidades e circunstâncias específicas dessas pessoas, que são: mulheres, pessoas com deficiência, idosos, crianças e jovens. Esse reconhecimento impactará a elaboração de todos os documentos subsequentes, que passam a especificar ações para esses grupos, chegando inclusive ao atual momento.

A Agenda Habitat II é formada também por um Plano de Ação que desenvolveu as principais questões e suas especificidades. Dispõe, na introdução, que a estratégia do Plano de Ação se embasa

en la habilitación, la transparencia y la participación. Con arreglo a esa estrategia, la labor de los gobiernos se basa en el establecimiento de marcos legislativos, institucionales y financieros, gracias a los cuales el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y los grupos comunitarios podrán contribuir plenamente al logro de vivienda adecuada para todos y un desarrollo sostenible de los asentamientos humanos y conseguir que todas las mujeres y los hombres colaboren entre sí y en sus comunidades con la administración a todos los niveles para determinar colectivamente su futuro, decidir cuáles son las esferas de acción prioritarias, encontrar y asignar cursos equitativamente y establecer asociaciones para lograr metas comunes. [...] (ONU, 1996b)

Nesse sentido, a Habitat II inovou desde o processo preparatório, quando assegurou a participação de diversos segmentos de instâncias governamentais e da sociedade civil organizada, por meio das Resoluções 47 e 180 da Assembleia Geral.

Para além das atividades estabelecidas em cooperação no Plano de Ação Habitat II, muitas outras se formaram por meio de parcerias independentes daquelas oficialmente determinadas, estabelecendo mecanismos e instâncias inovadoras de

mútua cooperação. Alves (2001, p. 257) ainda ressalta que nada havia sido previsto na Resolução 47/189, que estabelece as normas da Conferência, e que tal desenvolvimento foi resultado de um intenso processo preparatório nacional e internacional, no qual diversos atores estiveram envolvidos.

O principal foco do Plano de Ação da Habitat II recaiu sob o direito à habitação. Em geral, as recomendações e diretrizes tiveram caráter pragmático e operacional, uma tentativa de avanço em relação à Agenda Habitat I. Antonucci (2010) ainda destaca a relevante vinculação do direito à habitação aos direitos sociais, reafirmando a concepção do direito à habitação como um direito humano, como previsto em diversos tratados internacionais.

Para Maricato (2000) a Agenda Habitat II deu às cidades uma importância única no cenário internacional, constituindo-se num texto de defesa do direito à cidade para todos, já naquele momento, contra a exclusão urbana. A agenda apresentava demandas, reivindicações e bandeiras do campo da esquerda democrática, e apontou especialmente duas: a democratização e a afirmação do poder local e as parcerias e a autogestão dos serviços coletivos e ONGs.

Nesse sentido, há uma forte presença e contribuição brasileira para esse encaminhamento e seu resultado. No cenário interno, a Habitat II e seu processo de construção aconteceram na esteira do processo de redemocratização, institucionalizado com a Constituição de 1988. Os municípios, suas entidades representativas e os movimentos sociais pela reforma urbana se fizeram representar fortemente nesse processo. Além disso, é indicativo da importante participação brasileira no estabelecimento dos resultados da Conferência, o reconhecimento de casos exemplares de política urbana (*best practices*) como o Orçamento Participativo da cidade de Porto Alegre.

De uma forma geral, a Conferência Habitat II teve uma mobilização nacional intensa nos países-membros das Nações Unidas. No Brasil, o processo preparatório consistiu na realização de quatro seminários temáticos<sup>4</sup> para a redação do Relatório Nacional sob a coordenação do Comitê Nacional Habitat pelo Estado Brasileiro.

As atividades preparatórias transcenderam as oficiais: a sociedade civil organizada e diversos governos locais realizaram seminários não oficiais e redigiram documentos que foram anexados ao relatório brasileiro, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), assim como as contribuições advindas do comitê preparatório e dos seminários. Dessa forma, o relatório brasileiro expressava uma diversidade de ideias construídas no Brasil.

---

(4) Os seminários temáticos ocorreram nas cidades de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

O Brasil apresentou em seu relatório apenas o diagnóstico, tendências e perspectivas (Parte A) e a cooperação internacional (Parte C). O Relatório enfatizou o processo de urbanização e metropolização no Brasil, os problemas da pobreza, habitação, de acesso à infraestrutura, os conflitos fundiários e os efeitos da urbanização sobre os ecossistemas, destacando, especialmente, a poluição da água e do ar, como consequência da falta de saneamento básico e do uso intensivo do transporte individual. Apontou também a necessidade de aumento dos investimentos em habitação pelo Estado e a necessidade de maior adesão da sociedade, assim como a importância da cooperação internacional para a concretização de programas sociais. O Relatório não continha o Plano Nacional de Ação (Parte B), e informava que o Plano ainda estava sendo debatido com a sociedade civil e, por isso, não podia ser concluído a tempo e que seria encaminhado posteriormente (BRASIL, 1996, p. 133).

A ausência do Plano de Ação Nacional, segundo Antonucci (2010), ocorreu devido à ausência de consenso acerca da proposta preparada entre a então Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e representantes da sociedade civil que compunham o Comitê Nacional.

Tendo deixado o Plano de Ação para o momento subsequente da Conferência, o Brasil deveria também apresentar alguns resultados do pós-Habitat II. Cinco anos depois, quando ocorreu a sessão extraordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas – a Istambul +5 –, com o objetivo de analisar e avaliar a implementação da Agenda Habitat II no mundo, a presença brasileira revelou a baixa aderência à Agenda na execução das ações públicas, fato especialmente marcado pela não apresentação do Plano de Ação e pelo não monitoramento da agenda pelo país.

A partir da Habitat II, e em todo o seu processo preparatório nacional e internacional, houve uma série de impactos na política urbana, em âmbito governamental, e de investimentos da cooperação internacional, no fomento da cooperação e debates entre cidades, na mobilização da sociedade civil e na construção de redes de cidades.

O tema da cidade amplia-se, afinal, depois da Conferência Habitat II, tanto no que diz respeito às suas temáticas específicas, correlacionando a questão da moradia e da sustentabilidade, por exemplo, como ampliando o foco dos debates em curso.

Há, por exemplo, a efetiva inclusão das questões relacionadas aos grupos vulneráveis no debate, reforçando o tema dos direitos sociais na cidade e do direito à cidade. Entre outros exemplos desse processo, no Brasil, poder-se-ia citar a publicação pela ONG Central de informação da Mulher do relatório pós-conferência intitulado “Mulher, Habitat e Desenvolvimento” (CIM, 1996). Este documento exemplar, como outras iniciativas e processos que se formaram, problematiza as

resoluções da Conferência para os grupos das mulheres, e também avança na participação de novos sujeitos internacionais, contribuindo para que o direito internacional viesse a se tornar objeto de discussões públicas do local ao global.

## A PRODUÇÃO DO RELATÓRIO E DAS POSIÇÕES BRASILEIRAS PARA A HABITAT III

O Brasil, juntamente com os países do Cone Sul (Argentina, Chile e Uruguai), tem as mais altas taxas de urbanização da América Latina, região do mundo que deverá nos próximos anos ainda se urbanizar, atingindo o percentual de liderança entre as demais regiões do mundo nos próximos 20 anos.

As maiores cidades, com destaque para as áreas metropolitanas, concentram as mais profundas desigualdades sociais, os piores indicadores de desenvolvimento humano e, ao mesmo passo, o comando da economia nacional e suas relações com os mercados internacionais e demais países. O desenvolvimento nacional passa prioritariamente por essas cidades, que, ademais, estruturam e integram o território nacional.

Desde a década de 1990, a ONU incluiu dentre os temas globais prioritários as cidades e os assentamentos urbanos, pois reconheceu que a centralidade das decisões mundiais encontra-se nas cidades, isto implicando a consideração de soluções de problemas urbanos enquanto direito humano.

A partir desta perspectiva, temas locais assumem caráter universal, requerendo tratamento coletivo, por meio da participação de agentes sociais diversificados na formulação de políticas públicas de desenvolvimento urbano em diálogo com a pauta internacional.

Estrategicamente, há que se considerar que as atuais crises econômicas e ambientais, cada vez mais extremas, assim como os eventos climáticos, têm intensa e íntima relação com as cidades, seja como espaço do consumo energético (um “buraco negro”), seja como espaço de comando da produção e/ou *locus* das conexões geográficas com o sistema global.

O reconhecimento dos direitos humanos, aqui entendidos como direitos civis, políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, na cidade e o próprio reconhecimento do direito à cidade, enquanto um conjunto de urbanidades e acesso a serviços, define, em última, instância as alternativas de um projeto nacional.

Apesar dos esforços na criação do Ministério das Cidades e do sistema de conselhos de cidades, não existe ainda, no Brasil, a definição de uma agenda urbana nacional, e, portanto,, há um vácuo relevante na definição de uma agenda de desenvolvimento para o país.

Tratar da pauta do Habitat III, apesar das posições por vezes questionáveis do sistema ONU, representa, no plano nacional, uma oportunidade política para a efetivação de posições que atualmente continuam em disputa e que necessitam ser traduzidas em uma política e uma agenda específica de desenvolvimento urbano brasileiro.

Tendo como pano de fundo essa análise estratégica da oportunidade de se contribuir na consolidação do debate e na produção de uma agenda urbana brasileira, um grupo de pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a convite do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), que, através da Resolução Administrativa n. 29, de 25 de julho de 2014, criou um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), passou a realizar a relatoria do processo de elaboração do Relatório Nacional para a ONU.

Em função desta mesma visão ampliada do processo, os pesquisadores do IPEA criaram uma serie de iniciativas que assegurassem um amplo debate, com a maior participação social possível e, desde seu inicio, com a preocupação que o processo fosse formalmente documentado. Nesse sentido, foi criada a plataforma de participação social para o debate e redação participativa da documentação<sup>5</sup>.

Como recomendado pela ONU, a construção do Relatório Brasileiro foi, pois participativa, por meio dos Conselhos de Cidades, de iniciativas de organizações da sociedade civil e governos locais, bem como via plataforma de participação e demais ações colocadas em prática pelos governos federal e locais, além dos esforços dos setores da sociedade civil em debater o tema e propor encaminhamentos.

Dessa forma, todo o processo de elaboração do Relatório no Brasil foi subsidiado a partir de princípios, atividades e informações definidos de maneira plural pelo GTI.

O Relatório seguiu os temas definidos pelas Nações Unidas, contudo, a abordagem teórico-metodológica, bem como as premissas analíticas do relatório, foram construídas segundo os mecanismos participativos apontados, podendo se destacar as seguintes premissas para sua redação:

- O direito à cidade surge como fundamento do relatório;
- A estrutura do relatório espelha as indicações da ONU Habitat;
- Os indicadores deveriam trazer novos temas, por meio de desagregações;
- O relatório deveria expor a segregação na cidade, incluindo questões de gênero, raça, geração (jovem/idoso), deficiência e renda;

---

(5) Para mais informações, acessar: <[www.participa.br/habitat](http://www.participa.br/habitat)>

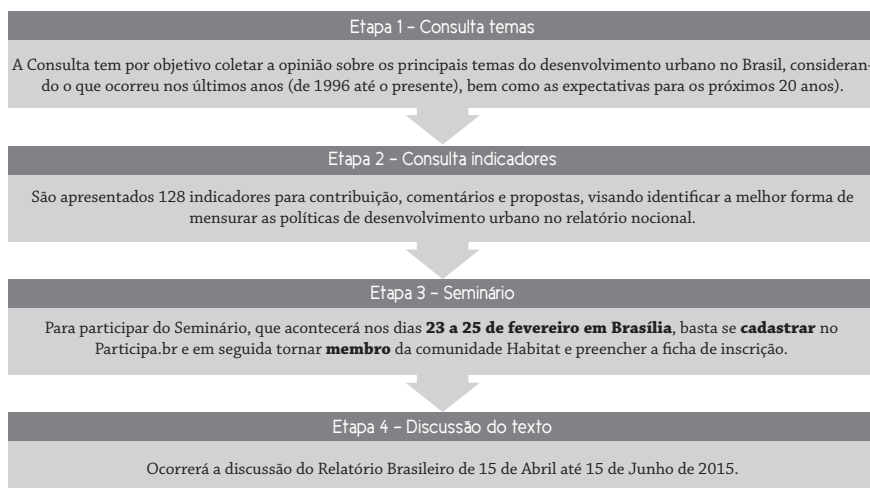
- A análise deveria considerar as regiões metropolitanas, assim como a dimensão regional;
- O relatório deveria conter os avanços dos marcos legais urbanos e dos mecanismos de participação social;
- A questão federativa e o papel dos governos locais deveria ser destacada;
- E, por fim, deveria ser ressaltado o modelo de governança participativa.

Com isso, o Relatório brasileiro apresenta um cenário com diversidade de opiniões. A construção do Relatório contou com a participação de cerca de 2,5 mil pessoas, por meio de reuniões, encontros, seminários e via plataforma de participação social.

O relatório brasileiro foi aprovado pelo Conselho das Cidades, no dia 17 de setembro de 2015, e pelo Grupo de Trabalho Habitat, em 21 de agosto do mesmo ano, e atualmente encontra-se publicado, inclusive em sua versão para o inglês<sup>6</sup>.

Neste processo, há que se destacar a Plataforma de Participação que o IPEA desenvolveu e lançou, em dezembro de 2014, junto com o Ministério das Cidades (MCidades), a Secretaria-Geral da Presidência da República (SG-PR) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE): uma plataforma por meio da qual os usuários foram convidados a seguir uma trilha que mostra, etapa por etapa, quais são as atividades e mecanismos de participação para receber contribuições. A trilha conta com quatro etapas, conforme consta a seguir.

Figura 1. Trilha de participação social para a construção do Relatório Brasileiro para a Habitat III



Fonte: Elaboração do autor (coordenador da redação do Relatório Brasileiro para a Habitat III)

(6) Para mais informações, acessar: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=27539](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27539)>

A Etapa 1 de consulta aos temas foi realizada na forma de um questionário, por meio da ferramenta VisPublica/Painel eIPPS, gerenciada pelo Ministério do Planejamento (MPOG) e acessível por link a partir da plataforma. A consulta esteve aberta no período de 5 de dezembro de 2014 a 8 de fevereiro de 2015 e, no total, 984 pessoas responderam à consulta. Essas respostas permitiram dar destaque a temas no relatório, bem como ter acesso a informações sobre casos e exemplos explorados no relatório.

Quanto aos indicadores, da Etapa 2, após receberem críticas e sugestões na plataforma, foi realizada oficina de trabalho no IPEA, quando foram sistematizadas as colaborações e recebidas novas críticas dos técnicos da casa. Ao final desse processo, foi publicada a lista com 66 indicadores que passaram a compor o relatório brasileiro<sup>7</sup>).

A Etapa 3 envolveu a realização, entre os dias 23 a 25 de fevereiro, no auditório do Anexo I do Palácio do Planalto em Brasília, de um importante Seminário Nacional que contou com a participação de mais de 1.400 pessoas em todo o país (com transmissão e participação online).

O Seminário estruturou os debates sobre a questão urbana no Brasil e trouxe contribuições diretas dos palestrantes e participantes para o Relatório Nacional brasileiro.

Os temas do relatório foram abordados por 27 especialistas e gestores públicos, privados e representantes de organizações não-governamentais, universidades e organismos internacionais, subdivididos em seis mesas: I) Velhos desafios, novos problemas; II) Brasil e nova agenda urbana global; III) Acordos internacionais: agendas socioambientais e as cidades; IV) Governos locais: redes e cenários internacionais; V) Meios de vida e inclusão social na cidade; e VI) Direito à cidade em debate.

O Seminário visou estruturar debates sobre o desenvolvimento urbano e receber contribuições dos palestrantes e participantes para a redação do Relatório Nacional brasileiro.

A partir desse processo e da sistematização de informações e demais contribuições recebidas, foi redigido o Relatório Brasileiro para a Habitat III. Ou seja, o Brasil apontou a viabilidade de construção de uma agenda de futuro de maneira múltipla e participativa, reconhecida inclusive por um representante da ONU.

O Relatório brasileiro é, portanto, fruto de um processo de participação social na elaboração de uma agenda de política pública, em nível internacional,

---

7 Para mais informações, consultar em <<http://www.participa.br/habitat/habitat-iii-participa-brasil/indicadores/indicadores-brasileiros-habitat-iii#.VNo4sGdTu70>>

com a discussão ampla dos conteúdos e dos métodos de apresentação das informações, conforme aqui relatados e analisados. Não se espelha no Relatório posições individuais, setoriais ou parciais, o que torn o relatório uma peça importante da participação brasileira na Conferência Habitat III. O relatório, “que contem alma”, espelha posições tanto de governo, como da sociedade, conjuntamente.

Faz-se mister notar que o processo de produção do Relatório Brasileiro para a Habitat III, bem como os conteúdos lá dispostos, podem ser considerados exemplares, segundo as sugestões de elaboração apresentadas pela ONU. Segundo informado pelo representante da ONU em abril de 2015, quando da entrega do Relatório pelo IPEA ao GT, em grande parte dos países os relatórios estavam sendo elaborados por consultores, em gabinetes fechados, desassociados de qualquer iniciativa maior de debate social.

Acredita-se que, superado esse momento de concertação em torno do Relatório Nacional a ser enviado para a ONU, e com a maior proximidade da Conferência, os temas tratados possam vir a compor a devida centralidade na agenda dos governos locais e da sociedade civil organizada.

Ressalta-se, entretanto, que, para o bem ou para o mal, o ano de 2016 é ano de eleições municipais no Brasil. O enfrentamento dessa situação de construção de uma agenda global para problemas que têm seu enfrentamento em grande parte garantido pelos governos locais esbarra na agenda eleitoral com as votações acontecendo na própria semana da Conferência.

## OS PAISES NA PREPARAÇÃO PARA A HABITAT III

Assim como o Brasil, os demais países elaboraram, no ultimo, ano seus relatórios nacionais, que também irão compor a construção da pretendida NAU. Segundo a ONU, a elaboração desses relatórios e a preparação dos países deveria ser inclusiva, participativa e envolvendo a sociedade e os governos locais.

Porém, a análise de documentos do Alto Comissariado para Direitos Humanos da ONU revela um relativo e ainda momentâneo fracasso dessa metodologia. Em um universo de 34 países que responderam ao questionário específico da ONU sobre a preparação dos países para a Habitat III, pode-se afirmar que apenas três seguiram minimamente as orientações dadas: Brasil, França e EUA. Há, ainda, esforços pontuais dos governos da Argentina, México, Alemanha e Colombia.

Tabela 1. Quadro analítico do respeito dos países com o compromisso de participação social e descentralização na elaboração de seus relatórios para a Habitat III

	HOW THE NATIONAL STATE PLACES GOVERNMENTS IN RELATION TO THE UN		IF THERE ARE LOCAL GOVERNMENTS PARTICIPATION ON THE INTERNATIONAL AGENDA, IT HAPPENS IN WHAT WAY?		PARTICIPATION OR PROMOTING PARTICIPATORY PROCESS		WAS CREATED A MECHANISM TO STIMULATE, TO DOCUMENT OR TO ORGANIZE THE PARTICIPATION		MONITORING AND EVALUATION HABITAT II
	UNITARY WAY	COOPERATIVE WAY: POLITICAL POSITIONS OR COMPETENCES	ADVISORY ONLY	CONSULTATIVE AND DELIBERATIVE	INVOLVING SOCIAL MOVEMENTS AND NGOS	INVOLVING UNIVERSITIES, POLICY MAKERS AND RESEARCHERS	MECHANISMS INNOVATIVE OR SPECIFIC	PRE EXISTING MECHANISMS	
Brazil									
França									
Germany									
Mexico									
EUA									
Jordânia									
Colombia									
Cuba									
Guatemala									
Indonesia									
Jamaica									
Angola									
El Salvador									
Argentina									
Tunisia									
Mauritus									
Togo									
Honduras									
Chile									
Egypt									
Peru									
South Africa									
Finlande									
Czech									
Albania									
Chad									
Cyprus									
Korea									
Trinidad									

Fonte: Elaboração do autor

Destaca-se que o Brasil não respondeu ao citado questionário, no entanto, o conhecimento de causa nos permitiu fazer as análises que seguem.

O Brasil, no rastro do Estatuto da Cidade, internacionalmente reconhecido, aponta para a centralidade do Direito à Cidade na construção de uma agenda urbana que se quer nova, no sentido de superar velhos desafios. Por outro lado, tem trabalhado junto aos governos locais pelo reconhecimento do papel destes no debate de cidades no sistema ONU. No cenário da diplomacia internacional, que geralmente entende não existir espaço de deliberação internacional para além daquele ocupado pelo Estado-nação, esse tem se mostrado um tema de conflito entre as nações.

A França, por sua vez, ainda que seja um Estado unitário, reafirma, na preparação de seu relatório e na instrução de seus representantes, um visão bastante descentralizada do processo político em curso. Há três anos que os franceses vem estabelecendo mecanismos e instrumentos para a efetivação de seus princípios regionais e de participação local na construção de agendas nacionais e supranacionais que tem na edificação da Comunidade Europeia seu maior feito. Para além da elaboração do relatório, as ações do governo francês parecem mirar, principalmente, a preparação de representantes locais no processo da Habitat III.

Outro papel de destaque é o dos EUA, que, por meio de discussões técnicas partindo do governo federal, buscou levar a discussão da Habitat III para estados e cidades. No entanto, pode-se fazer nesse caso uma crítica à exclusividade técnica das discussões, sem o envolvimento e participação de entidades representativas da sociedade.

Não restam, segundo os documentos analisados, dúvidas acerca do papel de destaque do Brasil na elaboração participativa de seu relatório nacional, fato esse que segue creditando o país nas mesas de negociação. Como em outras conferências e negociações internacionais nas áreas sociais e ambientais, os compromissos nacionais com os governos locais, característica de uma federação tripartite, e mais recentemente com os conselhos setoriais representativos, traz um diferencial nas posições dos negociadores comumente identificados apenas com os métodos, técnicas e teorias das relações internacionais dos Estados-nação.

## AS CIDADES E SUAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: UMA NOVA ESTRATÉGIA CIVILIZATÓRIA?

Estrategicamente, defende-se aqui, as cidades deveriam se consideradas integrantes de primeira ordem no processo civilizatório que subjaz nas negociações multilaterais. São as cidades, sem o menor questionamento, o maior feito

da humanidade, ou, por outro lado, a porta de sua barbárie. De toda forma, as cidades dão expressão à civilização que as produz a cada momento da história. Considerando as recentes crises econômicas, ambientais, e mesmo da condição humana ultrajada nas favelas, nos campos de refugiados, na violência cotidiana, identifica-se uma intensa, extensa e íntima relação entre essas crises, o modo de vida urbano e as cidades.

Economicamente, as cidades são o espaço de comando da produção e o lugar privilegiado do consumo, ambos com fortes relações, por exemplo, com o design urbano, que produz tanto espaços luminosos, quanto espaços de opacidade, nos dizeres de Milton Santos (1994). A crise econômica, que tem um de seus alicerces na insustentável desigualdade social, produz cidades fragmentadas, com espaços segregados entre os poucos muito ricos e as massas pobres. Ambientalmente, cidades são verdadeiros “buracos negros”, consumindo 80% da produção mundial de energia e produzindo a maior parte dos dejetos, poluições sonora, do ar, das águas e do solo, além de intensificarem catástrofes em função do modo de ocupação do espaço. Quanto à condição humana, as cidades formam plataformas geográficas de conexões do homem com aquilo que é distinto, com o diferente, com o outro, e quanto mais cosmopolita a cidade, maiores são as possibilidades de conexão dos seus cidadãos com o sistema mundo.

306

Passados 40 anos desde a Habitat I, o mundo não apenas se urbanizou, mas também se globalizou. Em linhas gerais, como resultado da globalização, houve uma concentração substancial das riquezas, relegando à metade da população mundial a presença em alguma estatística de pobreza ou precariedade, enquanto apenas 1% dessa população concentra metade de todas as riquezas do planeta. Na escala das nações, o país mais rico do mundo, no início dos anos 1970, detinha um PIB 80 vezes maior que o mais pobre, sendo que essa razão passou hoje para 270 (MILANOVIC, 2012; CREDIT SUISSE, 2015).

A concentração de riquezas e aprofundamento da desigualdade se dá, também, na remuneração do trabalho, ou ainda, evidentemente, na configuração urbana. Há lugares onde a urbanidade é assegurada em todos os detalhes, enquanto em outros, a urbanidade, quando existe, é um detalhe acessível a poucos.

Essa realidade não é exclusiva da comparação norte-sul, e hoje está presente no espaço intraurbano de metrópoles pujantes de países ricos. Decorre desta situação o fato de que o debate tecnológico das cidades resilientes e saudáveis do norte entra em choque com deficits básicos jamais superados no sul e, mais recentemente, também com as carências periféricas cada vez maiores das metrópoles globais do norte.

A cidade global da cultura, do conhecimento, da tecnologia, da moda, da produção, do capital financeiro, do controle sobre outros territórios, da inovação e

sua divulgação, é também global por conta da concentração da pobreza, dos assentamentos precários, do tráfico de drogas, dos excluídos, dos moradores de rua, das violências e poluições. No momento em que cada smartphone conecta o lugar ao mundo, a ação e o debate em torno das mazelas urbanas, e também da efervescência das cidades, deixou de ser um “privilégio” de circuitos acadêmicos ou culturais para produzir movimentos sociais e redes em escala global.

No sistema-mundo, as cidades desde sempre exerceram o papel hierárquico de conexões geográficas, e na paisagem global de cidades, cooperação e competição também se fazem presentes há séculos. Modernamente, ou desde a fundação do *International Municipal Movement*, em 1913, as cidades vêm constituindo redes de cooperação internacional, tais como o Metropolis, a CGLU, o Mercocidades, mais recentemente o C40, e dezenas de outras redes que reúnem milhares de cidades.

Por outro lado, a globalização, quando do interesse do capital, desconecta as cidades, inclusive dos Estados-nação, conectando-as em redes com fundos de investimentos que fazem da cidade em si um negócio mundial.

Os projetos cenográficos urbanos, as frentes marítimas e as orlas ferroviárias revitalizadas, além das intervenções cada vez mais espetaculares para jogos e eventos mundiais, definem a produção contemporânea do urbanismo como ciência aplicada e do paisagismo como prática. Criam-se espetaculares espaços de investimentos onde mulheres e homens vivem competindo por status, salário, carro, paisagem, etc., num espaço em que sua prática, os comportamentos, emulam e mimetizam o ideário de “cidade global”.

São esses, entretanto, apenas os espaços da globalização, não mais cidades em sua totalidade, pois se configuram como espaços segregados, espaços homogeneizados, espaços que negam o convívio da diversidade na diferença.

A boa notícia é que essa lógica, muitas vezes perversa, que comanda a produção e apropriação do urbano, é a cada dia mais claramente compreendida por grupos e organizações sociais, além, ademais, pela gestão de certas cidades e Estados. Decorre deste estado da arte um aprofundamento cada vez maior do debate e da luta pelo reconhecimento internacional do Direito à Cidade.

Nesse cenário, a América Latina, a região mais urbanizada do mundo, e o Brasil, com 85% da população vivendo em cidades, apresentam-se de maneira *sui generis*. O arrefecimento, nas últimas décadas, do processo migratório, em volume e velocidade, traz a oportunidade e a urgência de lidar com os problemas deixados para trás. Entre “*hermanos*”, vivemos hoje regimes democráticos que buscam, de uma maneira ou de outra, sanar déficits históricos, mas agora num ambiente de competitividade global, no qual a terra urbana assemelha-se a um *commodity* e onde habitação financeirizou-se – ambos especulados internacionalmente.

Nesse contexto de altíssima complexidade, o Brasil, não apenas por razões históricas, tem a responsabilidade de mirar para a África, onde a maioria da população ainda vive em meio rural, sendo a tendência de inversão deste cenário em poucos anos.

Do outro lado do Atlântico, o que se vê é um processo muito semelhante ao que o Brasil viveu entre 1950 e 2000, porém ainda mais veloz e intenso, além de se dar em outro momento histórico.

Na África, esse processo de urbanização incompleta, além de mais veloz no tempo, se dá sob condições ainda mais precárias: macroeconômicas, políticas, por conta de conflitos culturais, ideológicos e religiosos e, sobretudo, relacionadas à conquista de direitos. O Direito à Cidade, que no Brasil e em diversos países significa, em linhas gerais, fruição, função social da propriedade urbana e acesso à urbanidade, na África, pode significar apenas o direito de adentrar à cidade, de comercializar, de pousar.

Voltando ao Brasil, pode-se dizer que o país joga em dois times nessa complexa partida. Olhando o debate mundial, ora nos encontramos junto às nações mais desenvolvidas, por exemplo, no que diz respeito à produção de indicadores sociais, demográficos, econômicos, etc., bem como na produção de mecanismos e instrumentos urbanísticos complexos, reconhecidos em todo o mundo (ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social, Operações Consorciadas, CEPACs, Orçamentos Participativos, etc.). No entanto, durante a maior parte do jogo, vivemos no pior dos mundos, em cidades com profundas contradições. Violências, poluições, precariedades e déficits de toda ordem compõem o lugar de moradia de milhões de pessoas, enquanto outros moram em enclaves com elevadíssimos padrões de vida, encerrados em cofres fortes.

Essa condição singular pode ser encarada como uma oportunidade para o exercício da cooperação entre as nações, a exemplo do que já vem sendo feito com o incremento da cooperação sul-sul nos últimos anos. Pode também revelar ao mundo um momento civilizatório do povo brasileiro, que com grande imaginação poderia (em varios casos já o faz) superar seus déficits urbanos básicos (habitação, saneamento, transporte, lazer, espaço publico, acessibilidade) de maneira adaptada ao novo milênio, (re)urbanizando de maneira resiliente, com tecnologias locais, de maneira saudável e, sobretudo, humana e inclusiva.

Para tanto, há que se debater uma nova agenda urbana que não siga mais exclusivamente os padrões das cidades do norte, sobretudo de consumo de energia. Novas políticas de habitação e (re)urbanização devem superar os preceitos neoliberais do já velho New Urban Management Program (Banco Mundial) e das agências internacionais que, durante os últimos 20 ou 30 anos, acabaram com os aparatos nacionais de política urbana, em nome de uma pseudo descentralização democrática, enquanto o mercado era chamado a assumir a produção urbana.

Segundo documentos das próprias agências internacionais, e seguindo o modelo da Habitat II, quem deveria pagar a maior parte dessa conta seriam as próprias famílias beneficiadas. A lógica neoliberal era tornar parcela dos pobres da África e da América em *Latina bankables*, logo, em novos consumidores, constituindo, por fim, uma nova classe média urbana em prol da estabilidade das nações.

Esse modelo falido – indicadores não faltam para que se comprove – foi em parte revisto no Brasil a partir de 2005 com a criação, após 20 anos de desmonte, de órgãos nacionais de política urbana e retomada de investimentos não onerosos, sobretudo em habitação.

A urbanização de favelas ganhou patamar de política nacional, integral e integrada, e os conhecimentos adquiridos localmente, nos 20 anos anteriores, foram reunidos num único programa de execução federativa que preconiza a participação social.

Sob esse guarda-chuva, estão sendo construídas não apenas para o mercado, e também em favelas, os projetos adaptados de cidades resilientes e inteligentes. Esse é um dos exemplos de expertise brasileira instalada que pode ser usada para aprofundar e mesmo liderar a cooperação sul-sul entre nações e cidades.

O Brasil tem, assim, a missão de não apenas debater, mas propor e liderar pautas estratégicas para o mundo urbano. Nosso histórico de participação social, olhado desde uma perspectiva de longo prazo, nos credita para tanto. Além disso, tem-se o reconhecimento de um arcabouço normativo urbanístico bastante robusto e interessante, baseado na função social da propriedade e no direito à cidade sustentável, ainda não realizados, diga-se a bem da verdade.

Essa missão não deve estar apenas com a diplomacia tradicional dos Estados-nação, mas sim exercida com intensidade pelos movimentos sociais e via governos locais. Este é, entretanto, um ponto sensível, tanto na mesa de negociação entre os países em preparação, que não convergiram sob o tema da participação expandida, quanto internamente, no Brasil, que deve ainda se voltar com maior atenção para a pauta da Habitat III. A falta de consenso em torno da participação de agentes, além dos Estados-nação, na elaboração da NAU, tem revelado que, caso a Conferência não seja amplamente representativa, como foi a Arca de Noé, há o sério risco de que essa NAU afunde antes mesmo de deixar seu porto no alto dos Andes.

As cidades são portos seguros no processo civilizatório, e não apenas selvas de pedras, ou tampouco entes isolados no território. As cidades vivem, vibram, se comunicam, e nos permitem, sobretudo, comunicar. As cidades são expressões culturais, são a cultura em si. A cidade nos define, nos individualiza e também nos insere numa rede bilionária de cidadãos em todo o mundo, que vivem problemas, anseios, situações, soluções e práticas semelhantes.

A cidade não se apresenta apenas como um cartão postal, uma paisagem: a cidade é a porta de lares e, também, de empresas. Olhar o futuro das cidades e tratar da produção do ambiente urbano é definir como serão as relações humanas futuras. Um mundo com menos guerra se faz a partir da paz em cada bairro, do convívio da diversidade na diferença. Um mundo mais saudável requer acesso a alimentos frescos produzidos na proximidade, com saneamento para todos. Um mundo com menos catástrofes requer cidades com moradias adequadas para todos e mais resiliente aos desastres naturais.

Se prerrogativas como essas são válidas para o norte, como fazê-las se concretizar também no hoje chamado sul global, respeitando seus próprios modos e meios de vida, assegurando o direito à cidade? O debate está aberto e esta NAU não deve simplesmente ser deixada à deriva em um oceano de acordos econômicos, climáticos e de direitos humanos. Fazendo uso ainda das metáforas, as cidades estão mais para arcas, embarcações num processo civilizatório, que para naus e suas conquistas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, J. A. L. **Relações internacionais e temas sociais**: a década das conferências. Brasília: Ibri, 2001.

\_\_\_\_\_. **Os direitos humanos na pós-modernidade**. São Paulo: Perspectiva, 2005.

ANTONUCCI, D. et al. **UN-Habitat**: das declarações aos compromissos. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

BALBIM, Renato; AMANAJÁS, Roberta. Acordos Internacionais e o Direito à Cidade: Notícias do Brasil para a Habitat III. In: MELLO E SOUZA, André de; MIRANDA, Pedro. (orgs). **Brasil em Desenvolvimento 2015**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2015, pp. 267-288. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/imagens/stories/PDFs/livros/livros/bd\\_2015\\_web.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/imagens/stories/PDFs/livros/livros/bd_2015_web.pdf) Acesso em: 10-08-2016

BRASIL. **Relatório Nacional Brasileiro Habitat II**. 1996. Turquia/Istambul: ONU, 1996. Disponível em: <<http://goo.gl/rIsbJN>> Acesso em: 10-08-2016.

\_\_\_\_\_. **Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 10 jul. 2001.

\_\_\_\_\_. **Resolução Administrativa no 29**, de 25 de julho de 2014. Brasília/DF: Ministério das Cidades, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/uRu8yb> Acesso em 10-08-2016:.

\_\_\_\_\_. **Relatório Nacional Brasileiro Habitat III**. ONU, 2015. (Documento Não publicado).

BALBIM, R. (Org.). **Relatório preliminar brasileiro para a Habitat III**. Relatório de Pesquisa. Brasília: Ipea, 2015. No prelo.

CAIXA – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demanda habitacional no Brasil**. Brasília: CAIXA, 2011.

CIM – CENTRO DE INFORMAÇÕES MULHER. **Mulher, habitat e desenvolvimento**. São Paulo, 1996. Disponível em: <<http://goo.gl/enr74I>> Acesso em: 10-08-2016

CREDIT SUISSE - Global Wealth Report 2015. Research Institute, 2015

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; CEI – CENTRO DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÃO. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012**: resultados preliminares. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informação, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/KAFzGX>> Acesso em: 10-08-2016.

FURTADO, B. A.; LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)**. Brasília: Ipea, 2013. (Nota Técnica, n. 1). Disponível em: <<http://goo.gl/D2VILH>> Acesso em: 10-08-2016.

HARVEY, D. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/4NcOQt>> Acesso em: 10-08-2016.

LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C.; BALBIM, R. **Instrumentos urbanísticos à luz dos planos diretores**: uma análise a partir de um circuito completo de intervenção. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/JKCKoL>> Acesso em: 10-08-2016.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes: 2000, pp..

\_\_\_\_\_. É a questão urbana, estúpido! In: VAINER, C. et al. (Orgs.) **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial: Carta Maior, 2013, pp.78-92.

MAUAD, A. C. E. **A participação dos governos locais na segunda Conferência das nações unidas sobre assentamentos humanos (Habitat II) e seus desdobramentos internacionais e nacionais**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Relações Internacionais,. Brasília: Universidade de Brasília, , 2011.

MILANOVIC, B. **Global Income Inequality by the Numbers**: in History and Now. An Overview. The World Bank Development Research Group Poverty and Inequality Team. 2012

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Istambul sobre assentamentos humanos**. Turquia/Istambul: ONU, 1996a. Disponível em: <<http://goo.gl/JzQ8CU>> Acesso em:10-08-2016.

\_\_\_\_\_. **Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos (Habitat II)**. Turquia/Istambul: ONU, 1996b. Disponível em: <<http://goo.gl/36iG6b>> Acesso em: 10-08-2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução no 68/239 da Assembleia Geral das Nações Unidas**. ONU, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/eXYyJN>> Acesso em: 10-08-2016.

\_\_\_\_\_. **The Vancouver Declaration on Human Settlements**. (N. A/CONF.70/15). Canada/Vancouver: ONU, 1976a. Disponível em: <<http://goo.gl/CGck15>> Acesso em: 10-08-2016.

\_\_\_\_\_. **The Vancouver Action Plan (A/CONF.70/15)**. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON HUMAN SETTLEMENTS, 1976, Canada, Vancouver. **Anais...** Vancouver: ONU, 1976b, pp.. Disponível em: <<http://goo.gl/s0sZDr>> Acesso em:.

SANTOS, B. de S.; MENESES, M. P. (Orgs.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo; Editora Cortez. 2010.

SANTOS, Milton. **Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e Meio Técnico-Científico-Informacional**. São Paulo: EDUSP, 1994

SMITH, Neil - **New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy Antipode**, Volume 34, Issue 3, Version of Record online: 16 DEC 2002

UNITED NATIONS, **Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2014)**. World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, custom data acquired via website.

UN-HABITAT (2012) State of the World's Cities, 2012/2013. Nairobi, Kenya.

WHITAKER, J. S. Brasil, na mesa: velhos desafios, novos problemas do desenvolvimento urbano. In: SEMINÁRIO NACIONAL HABITAT PARTICIPA. 3, 2015, Brasília, **Anais...** Brasília, 2015.



Este livro foi composto na tipologia Chaparral Pro, em corpo 10 pt  
e impresso no papel Offset 75 g/m<sup>2</sup> na Gráfica da UFRGS

---

Editora da UFRGS • Ramiro Barcelos, 2500 – Porto Alegre, RS – 90035-003 – Fone/fax (51) 3308-5645 –  
editora@ufrgs.br – www.editora.ufrgs.br • Direção: Alex Niche Teixeira • Editoração: Luciane Delani (Co-  
ordenadora), Carla M. Luzzatto, Cristiano Tarouco, Fernanda Kautzmann, Lucas Ferreira de Andrade,  
Maria da Glória Almeida dos Santos e Rosangela de Mello; suporte editorial: Jaqueline Moura (bolsista)  
• Administração: Aline Vasconcelos da Silveira, Getúlio Ferreira de Almeida, Janer Bittencourt, Jaqueline  
Trombin, Laerte Balbinot Dias, Najára Machado e Xaiane Jaensen Orellana • Apoio: Luciane Figueiredo.



## [ **CEGOV** CAPACIDADE ESTATAL E DEMOCRACIA ]

A era digital vem alterando o contexto no qual se dão as relações entre Estado e sociedade. A forma com a qual os Estados organizam sua burocracia, interagem com seus cidadãos, provêm bem-estar e segurança, constroem alternativas institucionais para a resolução de seus conflitos e habilitam inúmeras formas de organização em rede da sociedade é objeto de pesquisa e ação dos Grupos de Trabalho do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

O CEGOV realiza estudos e pesquisas sobre a ação governamental no Brasil e no mundo e preza pela excelência acadêmica no desenvolvimento de seus projetos e pelo progresso da UFRGS como instituição, procurando contribuir para a interação institucionalizada entre a Universidade e as instituições da Administração Pública. Os Grupos de Trabalho do Centro são responsáveis pela formulação, implementação e avaliação de projetos interdisciplinares em áreas como política internacional, governança, processos decisórios, controle democrático, políticas públicas, entre outras.

Nesta coleção, intitulada “Capacidade Estatal e Democracia”, trabalhos dos pesquisadores participantes dos GTs e de colaboradores externos são apresentados como contribuição para reflexão pública sobre os desafios políticos e governamentais contemporâneos.