

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional

democracia e cidade: da democracia participativa à desdemocratização na experiência de Porto Alegre

Lucimar Fátima Siqueira
Orientador: Prof. Dr. Eber Pires Marzulo
2019

"As coisas estão enterradas no fundo do rio da vida. Na maturidade, no acaso
elas se desprendem e sobem à tona, como bolhas de ar."
Iberê Camargo.



Foto: lucimar f siqueira



Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Arquitetura
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional

LUCIMAR FÁTIMA SIQUEIRA

**DEMOCRACIA E CIDADE:
da democracia participativa à desdemocratização na experiência de Porto Alegre**

Porto Alegre – RS
2019

Lucimar Fátima Siqueira

DEMOCRACIA E CIDADE:

Da democracia participativa à desdemocratização na experiência de Porto Alegre

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), como requisito parcial à obtenção do título de doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Eber Pires Marzulo

Porto Alegre – RS

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Siqueira, Lucimar Fátima
DEMOCRACIA E CIDADE: da democracia participativa à
desdemocratização na experiência de Porto Alegre /
Lucimar Fátima Siqueira. -- 2019.
243 f.
Orientador: Eber Pires Marzulo.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de
Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto
Alegre, BR-RS, 2019.

1. Desdemocratização em Porto Alegre. 2. Democracia
Participativa. 3. Cidade e democracia. 4. Planejamento
Urbano. 5. Orçamento Participativo e CMDUA. I.
Marzulo, Eber Pires, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Dedico esta tese aos frutos que a vida me deu: meus filhos Alice e João, minha nora Elis, e ao Mário, companheiro de vida.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente um agradecimento especial ao Prof. Eber P. Marzulo por me acompanhar na etapa final do doutorado, aceitar a orientação e ter me provocado com suas discussões e elucubrações. Muito obrigada!

Agradeço, também, ao PROPUR, toda equipe de servidores e professores. Aos programas de Pós-Graduação em Geografia e Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul onde cursei disciplinas.

À CAPES pela bolsa concedida. Torço para que a *desdemocratização* em curso seja contida brevemente e que seus efeitos sobre a pesquisa e educação no país sejam reversíveis.

Muito obrigada aos membros da banca que se disponibilizaram a ler, avaliar e discutir o trabalho.

Agradeço ao LABES-Laboratório de Espaço Social, do Departamento de Geografia, pela utilização do laboratório na elaboração de mapas, especialmente a bolsista e acadêmica do Curso de Geografia Fernanda Saretta.

Agradecimento especial a todas as pessoas, adultos, jovens, crianças com as quais tive oportunidade de conviver e conhecer ao longo dos anos de pesquisa, que precedem, inclusive, o período formal do doutorado.

Agradeço aos participantes do Orçamento Participativo, delegados, conselheiros e cidadãos e cidadãs com os quais exercitamos democracia. O mesmo aos membros do CMDUA, sobretudo o Fórum da RP1 com quem aprendi a entender aquele “espaço”.

Nominalmente preciso agradecer a Jacques Távora Alfonsin, Sylvio Nogueira, Tania Failace, Seu Antônio (Arevipa) e Paulo Guarnieri. Suas histórias de militância em Porto Alegre são exemplares!

Agradeço aos colegas da extinta ONG Cidade e ao Observatório das Metrôpoles – Núcleo Porto Alegre por propiciar a base para o doutorado.

Aos amigos e ativistas do Coletivo a Cidade Que Queremos – Porto Alegre, pelo companheirismo, pelo aprendizado e sobretudo pelo acolhimento mútuo que nos fortalece.

Agradeço à minha família por compreender as ausências.

Que tudo que aprendemos juntos se transforme em força para lutar por uma sociedade liberta e livre das injustiças.

RESUMO

Esta tese tem por objetivo tratar a democracia e cidade em um contexto específico: a experiência da democracia na cidade de Porto Alegre através das várias disputas e dinâmicas de deslocamento do poder entre governo e sociedade civil nas instâncias de participação local Orçamento Participativo (OP) e Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA). A análise aqui desenvolvida compreende que o processo de produção do espaço urbano reúne um conjunto de ações e disputas sociais, mas também se materializa no território. Para o desenvolvimento do trabalho, foi necessário discutir a democracia à luz de fundamentos históricos; através da abordagem crítica, sobretudo em relação ao consenso; e levar em consideração a democracia radical. Contextualizou-se a política urbana brasileira em relação ao processo democrático do país e sua repercussão na cidade de Porto Alegre. A análise local partiu de uma visão processual articulada com análises de eventos, e foi apresentada na forma de narrativa histórica organizada através dos projetos políticos sucessivos: Administração Popular, Governança Solidária Local e Gestão Nelson Marchezan Júnior. Desta forma, identificou-se a maleabilidade dos processos democráticos caracterizados como democratização e desdemocratização e como estes oscilaram ao longo do tempo através de respostas dos governos aos distintos setores da sociedade civil. No OP analisou-se o histórico e as demandas realizadas no período entre 1989 e 2016 e no CMDUA o histórico e inserção da participação popular e respectivos processos e projetos. O caminho metodológico ocorreu através da etnografia política, análise de discurso, de mapas e dados quantitativos. Os resultados da pesquisa mostram as transformações na cidade e na democracia: Porto Alegre aprofundou a democracia (democratização) a partir da Administração Popular com o protagonismo dos movimentos populares. Compartilhou o poder em torno das decisões sobre orçamento, o que promoveu melhorias nas condições de vida da população pobre. No período da Governança Solidária Local, identificou-se situações em que a participação popular foi subjugada. As prioridades retornaram para grandes obras públicas urbanas, o que provocou desigualdades socioespaciais a partir da valorização de regiões específicas da cidade. No período do governo Nelson Marchezan Júnior há a tentativa de suprimir toda participação popular através de mudanças nas leis que regulamentam a participação popular em Porto Alegre (desdemocratização). Por sua vez, o CMDUA ampliou a base de participação popular e expandiu para a sociedade civil através dos Fóruns Regionais de Planejamento, porém, não superou a tradição de trabalhar para grandes projetos urbanos e para elite imobiliária.

Palavras Chaves: democracia e cidade, instituições participativas, desdemocratização em Porto Alegre

ABSTRACT

This thesis aims to treat democracy and the city in a specific context: the experience of democracy in the city of Porto Alegre through the various disputes and dynamics of power displacement between government and civil society in the participatory budget (OP) and local participation instances. Municipal Council for Environmental Urban Development (CMDUA). The analysis developed here understands that the urban space production process gathers a set of actions and social disputes, but also materializes in the territory. For the development of the work it was necessary to discuss democracy in the light of historical foundations; through the critical approach, especially in relation to consensus; and take radical democracy into account. The Brazilian urban policy was contextualized in relation to the democratic process of the country and its repercussion in the city of Porto Alegre. The local analysis started from a procedural view articulated with event analysis, and was presented in the form of historical narrative organized through successive political projects: Popular Administration, Local Solidary Governance and Nelson Marchezan Junior Management. Thus, the malleability of the democratic processes characterized as democratization and de-democratization was identified and how they oscillated over time through government responses to the different sectors of civil society. The OP analyzed the history and demands made between 1989 and 2016 and the CMDUA the history and insertion of popular participation and respective processes and projects. The methodological path occurred through political ethnography, discourse analysis, maps and quantitative data. The research results show the transformations in the city and democracy: Porto Alegre deepened democracy (democratization) from the Popular Administration with the protagonism of the popular movements. It shared power around budget decisions, which led to improvements in the living conditions of the poor. In the period of Local Solidary Governance, situations were identified in which popular participation was subdued. The priorities returned to large urban public works, which caused socio-spatial inequalities from the valorization of specific regions of the city. In the period of the Nelson Marchezan Júnior government there is an attempt to suppress all popular participation through changes in the laws that regulate popular participation in Porto Alegre (de-democratization). In turn, CMDUA has broadened the base of popular participation and expanded to civil society through the Regional Planning Forums, but it has not surpassed the tradition of working for large urban projects and the real estate elite.

Keywords: democracy and the city, participatory institutions, de-democratization in Porto Alegre

RESUMÉ

Cette thèse a pour objectif de traiter la démocratie et la ville dans un contexte spécifique: l'expérience de la démocratie dans la ville de Porto Alegre à travers les différentes disputes et dynamiques de déplacement de pouvoir entre gouvernement et société civile dans le cadre du budget participatif et des instances de participation locales. Conseil municipal pour le développement urbain et environnemental (CMDUA). L'analyse développée ici comprend que le processus de production de l'espace urbain regroupe un ensemble d'actions et de conflits sociaux, mais se matérialise également sur le territoire. Pour le développement des travaux, il était nécessaire de discuter de la démocratie à la lumière des fondements historiques; à travers l'approche critique, notamment par rapport au consensus; et prendre en compte la démocratie radicale. La politique urbaine brésilienne a été contextualisée par rapport au processus démocratique du pays et à ses répercussions dans la ville de Porto Alegre. L'analyse locale a commencé à partir d'une vision procédurale articulée avec une analyse d'événement et a été présentée sous la forme d'un récit historique organisé en projets politiques successifs: Administration Populaire, Gouvernance Solidaire Locale et gestion Nelson Marchezan Júnior. Ainsi, la malléabilité des processus démocratiques caractérisés comme démocratisation et dé-démocratisation a été identifiée et comment ils ont oscillé au fil du temps à travers les réponses des gouvernements aux différents secteurs de la société civile. Le PO a analysé l'historique et les revendications formulées entre 1989 et 2016 et la CMDUA, ainsi que l'historique et l'insertion de la participation populaire et des processus et projets respectifs. Le chemin méthodologique s'est déroulé à travers l'ethnographie politique, l'analyse du discours, des cartes et des données quantitatives. Les résultats de la recherche montrent les transformations de la ville et de la démocratie: Porto Alegre a approfondi la démocratie (démocratisation) de l'administration populaire avec le protagonisme des mouvements populaires. Il partageait le pouvoir sur les décisions budgétaires, ce qui conduisait à une amélioration des conditions de vie des pauvres. Au cours de la période de gouvernance solidaire locale, des situations ont été identifiées dans lesquelles la participation populaire était modérée. Les priorités sont revenues aux grands travaux publics urbains, ce qui a provoqué des inégalités socio-spatiales dues à la valorisation de régions spécifiques de la ville. Sous le gouvernement Nelson Marchezan Júnior, on tente de supprimer toute participation populaire en modifiant les lois régissant la participation populaire à Porto Alegre (dé-démocratisation). À son tour, la CMDUA a élargi la base de la participation populaire et s'est étendue à la société civile par le biais des forums de planification régionale, sans toutefois dépasser la tradition de travailler pour les grands projets urbains et l'élite de l'immobilier.

Mots-clés: démocratie et la ville, institutions participatives, dé-démocratisation à Porto Alegre.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mulheres na construção de casas do Programa MCMV-Entidades	60
Figura 2 - Localização de postos de trabalho ofertados em 2010 e AEIS do Programa Minha Casa Minha Vida (2010)	73
Figura 3 - a) Área de planejamento prioritário e b) distribuição das obras de mobilidade PAC Copa	75
Figura 4 - Localização de grandes empreendimentos e comunidades atingidas por obras públicas	77
Figura 5 - Território de Porto Alegre e respectivas Macrozonas-PDDUA 1999	101
Figura 6 - Regiões de Gestão do Planejamento e respectivos bairros	105
Figura 7 - Fluxograma de tramitação de projetos na CAUGE – Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento	112
Figura 8 - Material de divulgação dos movimentos sociais que defendiam Parque do Gasômetro em área contígua entre praças e orla do Guaíba	114
Figura 9 - Localização da intervenção proposta pelos movimentos sociais e planta de situação da obra de Duplicação da Av. Edvaldo Pereira Paiva, Trecho 4	114
Figura 10 - Imagem publicitária da empresa compradora da área do Estádio dos Eucaliptos	123
Figura 11 - Elementos de localização que agregam valor à empreendimento imobiliário	124
Figura 12 - Número de participantes do OP 1990 – 2018	127
Figura 13 - Regiões do Orçamento Participativo	135
Figura 14 - Faixa onde o OP foi demovido de apoiar o protesto	161
Figura 15 - Região de Potencial Tecnológico-REPOT	164
Figura 16 - Demandas concluídas sem valores declarados na planilha de dados	178
Figura 17 - Total de demandas concluídas – por gestão	178
Figura 18 - Investimentos realizados 1989 – 2016	178
Figura 19 - Demandas concluídas e investimentos na gestão 1989-1992	179
Figura 20 - Demandas concluídas por ROP e por valor – 1989-1992	180
Figura 21 - Demandas concluídas e investimentos na gestão 1993-1996 – Administração Popular	181
Figura 22 - Demandas concluídas por ROP e valores de 1993 -1996	181
Figura 23 - Demandas concluídas na gestão 1997-2000 – AP	182
Figura 24 - Demandas concluídas e valores – 1997-2000	182
Figura 25 - Demandas concluídas na gestão 2001-2004 – AP	183
Figura 26 - Demandas concluídas por ROP e valores – 2001 – 2004	183
Figura 27 - Demandas concluídas na gestão 2005-2008 - Governança Solidária Local	184
Figura 28 - Demandas concluídas por ROP e valores – 2005 – 2008	186
Figura 29 - Demandas concluídas na gestão 2009-2012 - Governança Solidária Local	185
Figura 30 - Demandas concluídas por ROP e valores – 2009-2012	186
Figura 31 - Demandas concluídas na gestão 2013-2016 - Governança Solidária Local	188
Figura 32 - Demandas concluídas por ROP e valores – 2012 – 2016	188

Figura 33 - Demandas concluídas 1989-2016	189
Figura 34 - Investimentos realizados 1989-2016	190

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Relação de empreendimentos e data de implantação	78
Quadro 2 - Conselhos municipais em Porto Alegre	83
Quadro 3 Conselho do Plano Diretor de 1939, atribuições, composição e localização administrativa	89
Quadro 4 – Conselho do Plano Diretor de 1955, atribuições, composição e localização administrativa	91
Quadro 5 – Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – 1979, atribuições, composição e localização administrativa	94
Quadro 6 - Área urbana – rural PDDU (1979) e PDDUA (1999) – Macrozonas .	100
Quadro 7 - Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental – 1999, atribuições, composição e localização administrativa	107
Quadro 8 – Propostas de estudos ou projetos urbanos prioritários e respectivas Regiões de Gestão do Planejamento envolvidas	110
Quadro 9 - Principais modificações do Plano Diretor apresentadas na Lei dos Eucaliptos	110
Quadro 10 - Cronologia dos marcos até o OP sob o olhar dos conselheiros	139
Quadro 11 – Exemplos de projetos financiados com recursos internacionais associados às demandas do Orçamento Participativo	145
Quadro 12 – Rede URBAL, respectivos temas e coordenadores	146
Quadro 13 – Relação de compensações pelos impactos do Pontal do Estaleiro ...	167
Quadro 14 – Contrapartidas apresentadas pelo Sport Clube Internacional	168
Quadro 15 - Demandas gravadas no Plano de Investimento (PI) de 2009, 2010 e 2011 nas ROP Cruzeiro, Cristal, Centro Sul e Centro	187

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Renovação na composição do Conselho do Orçamento Participativo ..	134
Tabela 2 - Demandas do Governo no Orçamento Participativo - LOA 2019	173

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AP - Administração Popular
CAADHAP - Comissão de Análise e Aprovação da Demanda Habitacional Prioritária
CAUGE – Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento
CAR – Centro Administrativo Regional
CEPA – Centro de Estudios y Proyección del Ambiente
CGLU – Cidades e Governos Locais Unidos
CMDUA – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental
COMATHAB - Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação
COP – Conselho do Orçamento Participativo
CRC – Coordenação de Relações com a Comunidade
CRIP – Centro de Relações Institucionais Participativas
CROP – Coordenador Regional do Orçamento Participativo
DEM - Democratas
EC – Estatuto da Cidade
EVU – Estudo de Viabilidade Urbanística
FAL – Fórum das Autoridades Locais
FMCC – Fórum Municipal de Conselhos da Cidade
FROP – Fórum Regional do Orçamento Participativo
GAPLAN – Gabinete do Planejamento
GSL – Governança Solidária Local
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
IP – Instituições Participativas
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
ObservaPOA – Observatório da Cidade de Porto Alegre
OIDP - Observatório Internacional da Democracia Participativa
OP – Orçamento Participativo
OUC – Operações Urbanas Consorciadas
PAC – Plano de Aceleração do Crescimento
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PFL – Partido da Frente Liberal
PI – Plano de Investimento
PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPA – Plano Plurianual
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PSDB – Partido Social Democracia Brasileiro
SECAR – Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos
SMAMS – Secretaria Municipal do Meio Ambiente e da Sustentabilidade
SMCPGL – Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local
SMGL – Secretaria Municipal de Governança Local
SMURB – Secretaria Municipal de Urbanismo
SPM – Secretaria de Planejamento Municipal
TCAP – Termo de Conversão em Área Pública
UAP – Urbanização de Assentamentos Precários
UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
1.1 DEMOCRACIA E CIDADE: A POLÍTICA URBANA BRASILEIRA EM DESCONSTRUÇÃO	14
1.2 A DEMOCRACIA EM PORTO ALEGRE	26
2 DEMOCRACIA E DESDEMOCRATIZAÇÃO	39
2.1 ENTRE O IDEAL DEMOCRÁTICO E AS REGRAS DO JOGO	40
2.2 DEMOCRACIA COMO RESISTÊNCIA	47
3 DEMOCRACIA E CIDADE	56
3.1 DEMOCRACIA E A POLÍTICA URBANA BRASILEIRA	62
3.2 ESTADO E MERCADO NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM PORTO ALEGRE	67
4 A EXPERIÊNCIA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM PORTO ALEGRE: CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	80
4.1 OS CONSELHOS EM PORTO ALEGRE – UMA LONGA HISTÓRIA	82
4.1.1- Os conselhos e os planos diretores	88
4.1.2 – O Conselho do Plano Diretor (1955).....	90
4.1.3 – O CMPDDU (1979): as comunidades começam a participar do conselho	92
4.1.4 - O CMDUA (1999) e revisão do Plano Diretor em 2010	103
4.1.5 - O CMDUA sob governo de Nelson Marchezan Júnior	117
4.2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (OP) – UMA GRANDE EXPERIÊNCIA	127
4.2.1- O Conselho do Orçamento Participativo - COP	132
4.2.2 - A territorialização do Orçamento Participativo.....	134
4.2.3 - O OP na gestão da Administração Popular	137
4.2.4 - O OP na Gestão da Governança Solidária Local.....	153
4.2.4 - O OP na Gestão Marchezan Júnior.....	169
5 DA INVERSÃO DE PRIORIDADES À DESDEMOCRATIZAÇÃO.....	175
6 PARA ONDE OSCILA O PÊNDELO DA DEMOCRACIA EM PORTO ALEGRE?.....	192
REFERENCIAS	202
APÊNDICES.....	216

1 INTRODUÇÃO

La démocratie affirme sa vitalité comme régime au moment où elle dépérit comme forme de société. (Pierre Rosanvallon)¹

Falar sobre democracia em pleno século XXI é desafiador e necessário. Isso tanto pelas transformações que a democracia, nas suas mais diversas formas, vem sofrendo em distintos países, quanto por ordem interna ao Brasil contemporâneo. Tratar dessa temática nas cidades brasileiras é mais ainda, pois é onde as contradições e diversidades de interesses se expressam com mais intensidade incidindo, inclusive, sobre as práticas democráticas.

Não seria surpresa o movimento de arrefecimento da democracia se houvesse a compreensão de que a sociedade se empenhou na valorização das formas de democracia como um dos pilares da democracia pós o totalitarismo (Rancière, 1996). “Hoje, a situação se acha invertida e a vitória da chamada democracia formal vem acompanhada por uma sensível perda de afeição por suas formas” (RANCIÈRE, 1996:101).

De fato, a democracia depende de como a sociedade a entende e se organiza. As ideias colocadas por Rancière, no campo da filosofia, ajudam a compreender onde se está e a pensar para onde a sociedade quer caminhar.

Esta tese analisa uma pequena parcela do onde estamos. Trata da democracia e cidade num contexto específico: a dinâmica da democracia na experiência de Porto Alegre através do deslocamento do poder, no sentido de força decisória, entre governo e sociedade civil nas instâncias de participação denominadas Orçamento Participativo (OP) e Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA).

A análise repercute e é influenciada pela materialidade visível na cidade construída e na produção do espaço urbano, que reúne conjunto de ações, além da materialidade. Como produção do espaço urbano entendemos o espaço resultante do conjunto de relações de forças, de alianças, conflitos, “ritmos sociais”, ou, nas palavras de Henri Lefebvre, da “dialeção do quadro estático” (LEFEBVRE, 2000:16), espaço produzido socialmente.

¹ A democracia afirma sua vitalidade como regime quando se decompõe como forma de sociedade. “La société des égaux” (Pierre Rosanvallon). Tradução livre.

Neste sentido, a democracia analisada nesta tese é considerada desde uma abordagem constitucional (recorte a partir da Constituição de 1988), substantiva (com foco nas condições de vida promovidas) e procedimental, (TILLY, 2013:21 e 22).

A democracia contemporânea se apresenta de forma muito relacionada à dois grandes eixos: o político e o econômico. Em que pese andarem juntos, considera-se que sua decomposição pode ajudar na compreensão do seu funcionamento. Na base do eixo *político* estão os princípios constituintes dos partidos e governos; no eixo *econômico*, estão as formas de acumulação adotadas pelas sociedades. Os dois eixos se relacionam com a democracia de distintas maneiras, influenciando-se mutuamente. Processos democráticos podem ser mobilizados para reduzir consequências de crises econômicas ou, ao contrário, podem ser minimizados para possibilitar a acumulação ampliada de capital. As condições para que ocorra um ou outro depende de vários fatores, os principais são a composição política no governo, forças vinculadas ao capital e a atuação de movimentos sociais.

No contexto mais recente marcado pela crise internacional do capital financeiro, cujo marco temporal de início pode ser considerado o ano de 2007 (Fix, 2011), identificamos exemplos onde a democracia foi acionada em resposta às mobilizações sociais para resolver problemas econômicos. A Islândia, país governando sob regime de República Democrática Representativa Parlamentar, apresentava sua economia ancorada no mercado financeiro na época em que eclodiu a crise. Significa dizer que o dinheiro que alimentava parcela da economia do país tinha origem nas transações bancárias internacionais, ou seja, tipicamente inserido em políticas econômicas neoliberais. Quando ocorreu a crise financeira, marcadamente a falência do banco Lehman Brothers, bancos islandeses entraram em colapso levando a Islândia às primeiras posições dos países a sofrer com os impactos da crise financeira no ano de 2008 (Berg, 2012).

As consequências locais (no país) de ações globais (capital financeiro) provocaram a reação imediata dos cidadãos da Islândia, sobretudo porque foi atingida pelo desemprego e exposta à vulnerabilidade em relação às condições de vida. A população entendia que isso havia ocorrido porque os políticos do país permitiram. A decisão do governo de socorrer os bancos no lugar de atender as necessidades dos habitantes, provocou fortes manifestações e protestos. A rejeição da população às medidas propostas pelo governo levou a realização de plebiscito. O resultado foi que o governo deixou os bancos privados do país quebrarem, arcou com as consequências que envolviam outros países, mas aumentou a rede de seguridade social para a população. Os

debates nesse período também levaram à revisão da Constituição que incluiu novos instrumentos de democracia direta (Berg, 2012). A decisão de mudar as formas democráticas de funcionamento da sociedade não mudou a inserção do país no capitalismo mundial. É de se esperar, lembrando Rancière e que o capitalismo não é estático, que em algum momento no futuro outra crise poderá acometer a Islândia novamente.

Evidentemente o exemplo mostra um caso muito particular, sobretudo porque trata-se de um país com características muito distintas do Brasil, desde o tamanho da população – em 2018 haviam 337.780 habitantes, segundo IBGE Países – até o espectro temporal entre ocorrer a crise, a reação e a resposta do governo. O que cabe destacar é que, numa situação de crise econômica, a população reagiu e o governo respondeu com mais democracia, inclusive para resolver problemas na democracia do país que não estavam diretamente relacionadas com a crise econômica, como foi o caso das mudanças na constituição.

Em contexto distinto, na história recente do Brasil, podemos considerar que a abertura democrática ocorrida no final da década de 80 e a Constituição de 1988 também foram respostas do governo à pressão social. A partir da Constituição de 1988, foi possível a criação progressiva de inúmeros mecanismos, políticas públicas e programas sociais com a intenção de combater desigualdades socioeconômicas. Entre elas, as políticas urbanas definiram instrumentos como cumprimento da função social da propriedade, IPTU progressivo no tempo, além dos artigos que especificamente tratam da política urbana.

O contexto econômico da transição do regime autoritário para o democrático mostra que economia brasileira vinha de uma sequência de crises relacionadas à economia internacional. A primeira delas ocorreu como consequência da crise do petróleo em 1973 e desencadeou na imediata recessão de 1974 e 1975. Esta crise encerrou um período de alargamento da economia conhecido como o milagre brasileiro (1967 à 1973) e foi considerada a primeira recessão mundial generalizada da onda expansiva pós-II Guerra . Tão logo o Brasil iniciou a recuperação da crise, foi atingido, novamente, pela crise de 1979 (Cinquetti, 1992). Dois choques internacionais produziram a crise do petróleo e impactaram diretamente a produção e a economia brasileira, bastante dependente da importação desta fonte de energia naquele período. Isto ocorreu num momento em que, internamente, os governos exaltavam o Brasil potência, o período dos planos de

desenvolvimento sustentado pelo capital nacional, internacional e forte presença do Estado através de capitais estatal e com base no planejamento estratégico (Fiori, 1998).

A crise de 1979 provocou efeito arrasador no país, sobretudo com diminuição drástica da capacidade de importar e o aumento no custo da dívida externa (Cinquetti, 1992). Mas a crise neste período não ocorreu apenas por razões externas. “... a frágil estrutura monetária e o alto grau de oligopolização do mercado interno exacerbaram as regulações do mercado, acentuando a recessão” (CINQUETTI, 1992:44) e imediatamente a população sentiu as consequências do descontrole da inflação.

Apesar da tentativa de ajuste nas contas externas no início da década de 80, o país se viu mais ainda exigido pelo Fundo Monetário Internacional – FMI. Isto levou a adotar medidas que atingiram diretamente os trabalhadores provocando perdas salariais. No ano de 1984, o país experimentou um novo crescimento através da indústria e pecuária (Cinquetti, 1992), mas ao longo da década acumulou déficits públicos e encerrou com a alcunha de década perdida, do ponto de vista econômico.

A forte participação do Estado na produção, considerada pelos liberais como intervenção estatal na economia, levou setores empresariais a engrossar o discurso contra o regime militar “a partir do fim dos anos 70” (FIORI, 1998:80). Entretanto, isto não significou que compartilhavam dos mesmos ideais dos movimentos que lutavam contra a ditadura. O setor empresarial buscava a liberdade do ponto de vista liberal, não estava preocupado com as questões sociais, mas faziam coro a uma visão de “manutenção de um mal-estar social generalizado” (BAQUERO, 2018:87) que se espalhava na América Latina, não somente no Brasil.

O período de crise citado acima ocorreu no final do governo Emílio Garrastazu Médici (1974), passando por Ernesto Geisel (de 1974 à 1979) e João Batista Figueiredo (de 1979 à 1985), todos governos militares. Este período também se caracterizou pela resistência ao autoritarismo e a atuação dos movimentos sociais. Houve intensa participação de intelectuais, trabalhadores do campo e cidade, além de estudantes e setor progressista da Igreja Católica. Neste período surgiram as Comunidades Eclesiais de Base (início de 1960), a Central Única dos Trabalhadores – CUT (1983), o Movimento dos Sem Terra – MST (1984) entre outras entidades e partidos. Foi um momento tão fecundo sob este aspecto que Mallmann (2008), faz referência às conquistas políticas na América Latina naquele período como “os ganhos da década perdida”, que incluía entre os exemplos da autora a ocorrência de treze eleições em diversos países latino-americanos (Mallmann, 2008).

Altvater (2010), menciona que a ação dos movimentos sociais “mostram que as crises da acumulação do capital também criam oportunidades, abrem espaço para novos movimentos” (ALTVATER, 2010:27). Em governos empenhados em solucionar crises e promover bem-estar da população, os movimentos progressistas tornam-se propositivos e vigilantes; nos casos em que governos trabalham para reduzir democracia e promover acumulação, estes mesmos movimentos tendem a adotar postura contestatória, de enfrentamento e resistência aos ataques de direitos sofridos. É preciso registrar, entretanto, que nem todos os movimentos sociais se pautam pela defesa de atingidos ou combatem injustiças e desigualdades. Também ocorre a atuação de movimentos apoiadores ou mesmo membros das próprias classes dominantes que praticam o ativismo reacionário (Silva, Pereira e Silva, 2016). Este tipo de movimento vem ganhando espaço nas pesquisas a partir de estudos sobre a nova direita brasileira (Silva, Pereira e Silva, 2016). O que é preciso destacar, entretanto, é o caráter heterogêneo da sociedade civil. Nesta tese o conceito de sociedade civil não será discutido do ponto de vista teórico, mas é imprescindível reconhecer sua heterogeneidade. Grzegorz (2019), em artigo denominado “The dark side of civil society”, sintetiza claramente como duas correntes convergiram e como o conceito de sociedade civil propiciou um bom enquadramento apontando que nem sempre as ações da sociedade civil são benéficas ou apoiam resultados democráticos.

Esta breve contextualização brasileira evidencia que, ao mesmo tempo em que o país atravessou dificuldades econômicas e o Estado promoveu repressão aos movimentos sociais a democracia foi intensamente provocada por distintos movimentos urbanos e rurais.

Os embates entre autoritarismo e os movimentos contrários ao regime autoritário foi permanente e as pautas constantemente disputadas e negociadas até chegar na Assembléia Nacional Constituinte – ANC (Lourenço, 2019). Uma das primeiras vitórias dos movimentos brasileiros, principalmente do campo popular, foi a participação na ANC. Foi a partir da participação de atores do campo popular que reforçou a necessidade de debater o tipo de democracia que seria adotado no Brasil. Esses atores não tinham dúvidas sobre a necessidade de discutir os

“rumos da democracia e sentidos da cidadania. A tese geral difundida naquela conjuntura era a de que a democracia deveria

ser radicalizada e vivenciada em todas as instâncias de governo e poder, sem distinções ou privilégios”. (LOURENÇO, 2019: 249).

A forma de organização da ANC em comissões possibilitou que a visão defendida pelos participantes sobre a importância de rediscutir democracia se disseminou e ganhou força. Ao final, o país conquistou uma constituição que recebeu a alcunha de “Constituição Cidadã” se deve a esta mobilização política e social. Está aí o ponto inicial da democracia participativa nas instâncias formais no Brasil. Evidentemente os setores conservadores e membros do governo autoritário também influenciaram os debates. Mas a história avançou.

A aprovação da Constituição de 1988 também trouxe a descentralização administrativa, o município conquistou a autonomia política plena e se converteu em ente federativo. Foram definidas competências de cada ente e o ordenamento urbano foi uma das exclusivas do município. Também reservou aos estados a prerrogativa para criação, incorporação, fusão ou desmembramento de novos municípios. Entre 1988 e 1996 foram criados mais de 1300 municípios, em sua maioria com população inferior à 10 mil habitantes. No ano de 2018 o país contava com 5.568 municípios, além de 1 Distrito Federal (Brasília) e 1 Distrito Estadual (Fernando de Noronha), segundo IBGE. A dimensão desses números e diversidade de situações podem dar ideia da complexidade quando se trata de produzir políticas urbanas no Brasil.

As formas de autonomia adquiridas pelos municípios são administrativa, financeira, política e organizativa. Este último é que autoriza o município a elaborar sua Lei Orgânica Municipal sem a interferência dos demais entes. Dentre as competências do município, duas delas mantem relação direta com União e estados. Aos municípios compete “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; e prestar serviços de atendimento à saúde da população” (BRASIL, 1988 CF). Os demais temas, são de competência do município, embora possam celebrar parcerias como transferência de próprios da União ou do estado para o município implementar moradia social, por exemplo.

Ainda no que tange aos municípios, estes apresentam três instrumentos orçamentários principais de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Trata-se do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Tais instrumentos compõem o sistema de planejamento orçamentário ou a tríade

orçamentária do município. O ciclo orçamentário é composto pelo processo de elaboração, discussão e votação, execução e avaliação do orçamento público.

O PPA é elaborado no primeiro ano de mandato de cada governante e entra em vigor no segundo ano, com validade até o primeiro ano de mandato do governante seguinte. Fazem parte do PPA as metas, despesas de capital, despesas decorrentes das despesas de capital, programas de duração continuada e objetivos macro (ou gerais).

A LDO orienta a preparação do orçamento do ano seguinte, através da escolha de prioridades e metas contidas no PPA. Trata-se de uma lei anual e o Executivo deve apresentar para o Legislativo até 15 de abril.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o documento que apresenta os recursos que serão aplicados e respectivas finalidades. Trata-se do orçamento municipal e é através dele que o Município é autorizado a arrecadar e a gastar. No caso do Orçamento Participativo em Porto Alegre, este é o documento onde são registrados os valores que serão utilizados para execução das demandas. É um documento que tem seu papel definido constitucionalmente.

Um aspecto importante da Constituição e que interessa diretamente em nossa pesquisa, é apresentado através dos artigos 182 e 183, que tratam da política urbana. Os dois capítulos são resultados da defesa das pautas ligadas a reforma urbana protagonizada pela organização do Movimento Nacional de Reforma Urbana, ou seja, resultado da participação direta dos movimentos sociais entre eles movimentos populares de luta por moradia.

Na constituição foi incorporado o capítulo da Política Urbana e nos anos seguintes foram elaborados novos instrumentos e leis como desdobramentos. Entre eles estão o Estatuto da Cidade (Lei Nº 10.257, de julho de 2001) e, posteriormente, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei Nº 11.124, de junho de 2005), que segue até hoje em discussão. Considera-se, neste contexto, que o Estatuto da Cidade é o principal desdobramento dos artigos da Constituição relacionados à política urbana e a gestão democrática da cidade um dos principais itens do EC.

Gestada no âmbito das lutas pela reforma urbana ainda na década de 60 e incorporada no Estatuto da Cidade (EC), a Gestão Democrática da Cidade (GDC) promoveu a ampliação dos espaços de participação e/ou a reestruturação no caso daqueles que já existiam (Saule, Jr. e Uzzo, 2009). Este processo possibilitou a abertura direta da gestão das cidades aos movimentos populares e entidades da sociedade civil.

A GDC foi introduzida “como meio de participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001).

A participação popular aparece na Constituição com a expressão “todo poder emana do povo” e no Estatuto da Cidade com “Gestão Democrática da Cidade”. A expressão define a *posição* do poder, compartilhamento e forma de realizá-lo seja através de escolha de representantes (democracia representativa) ou através da gestão das cidades com a participação popular e controle social (democracia participativa). Sublinha-se que esta foi a única ocasião da história do país em que o povo foi chamado oficialmente, em todos os níveis federativos, a participar das decisões, discutir e propor políticas públicas para as cidades brasileiras, de forma sistemática.

Um forte embasamento jurídico oferece legitimidade para a construção de “novos arranjos institucionais de interação entre governo e sociedade, para além das instituições clássicas da democracia liberal” (Santos Júnior, 2007). Com o intuito de implementar a política urbana, governos e sociedade civil trataram de construir um conjunto de espaços e ações em todas as esferas de governo. Os processos de conferências (municipais, estaduais, nacionais) e a criação dos Conselhos nas diversas áreas são exemplos da nova “governança democrática” (Santos Júnior, 2007). Como consequência dessa construção, encontra-se em estágio avançado o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, com diretrizes, princípios, divisão de competências e responsabilidades, instrumentos legais de regulação articulado entre todos os níveis de governo, porém paralisado atualmente.

Com isto, as formas de representação política transcendem o processo eleitoral. Outras formas de organização também conferem legitimidade democrática, além dos conselhos e conferências. São os orçamentos participativos, comissões, audiências públicas, consultas públicas, entre outros, que combinam processo representativo e participativo. Os conselhos, no entanto, constituem sistemas nacionais, de funcionamento permanente e que contribuem para formulação, a implementação e monitoramento das políticas públicas.

“Os conselhos de políticas públicas são aqui entendidos como espaços públicos vinculados a órgãos do Poder Executivo, tendo por finalidade permitir a participação da sociedade na definição de prioridades para a

agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas.” (IPEA, 2013:10)²

Os conselhos consolidados no Brasil, se converteram nas instituições clássicas do exercício da democracia participativa. Pode-se relacionar os conselhos ao que McADAM, TARROW, TILLY (2001:26) se referem, como “a ligação de dois ou mais locais previamente desconectados através de uma unidade que intermedeia as relações entre eles/ou ainda com outros locais”. Se referem à relação entre Estado e sociedade, por isso denominado por esses autores como “mecanismo relacional”. Cada participante se relaciona com algum espectro da sociedade ou segmento. Tais segmentos, como a sociedade, não são homogêneos e isto também repercute e interfere no resultado dos trabalhos de cada conselho. No conjunto, os conselhos são pequenas amostras da própria sociedade. Jogo de forças podem suprimir os instrumentos da política urbana que interessa aos menos favorecidos e, ao contrário, viabilizar aqueles de interesse das elites econômicas. A heterogeneidade da sociedade civil se manifesta nesses espaços onde forças e interesses antagônicos mais se aproximam a arenas de disputas como “lugares em que ocorre a ação estratégica, governados por regras formais e tradições informais” (JASPER, 2016:28).

Tarrow (2009) trata as distintas formas institucionalizadas de participação por Instituições Participativas (IP) seguindo um campo da literatura que discute a teoria do processo político. Segundo esta teoria, mudanças nas oportunidades políticas relacionadas ao contexto político-institucional afetam as possibilidades de emergência e de sucesso do movimento social

Lüchmann (2009) apresenta o debate sobre o tema considerando “sentido da representação”. Diferencia a ótica da “representação eleitoral” da “representação coletiva” onde situam-se os conselhos. Para a autora,

Conselhos e OPs não são parlamentos nem visam substituí-los. São espaços, guardadas as devidas diferenças entre as áreas, de articulação setorial e/ou temática que se dedicam à formulação de políticas públicas e ao controle das ações governamentais através de um registro ancorado no princípio da participação. (LÜCHMANN,2009, p.1)

E neste sentido, Lüchmann destaca o protagonismo dos debates sobre democracia participativa a partir do olhar das IPs.

² http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf

Se a democracia é por si só complexa, a apreensão da mesma por parte da sociedade e a forma como deve ser tratada nas relações sociais na cidade contemporânea, é desafiante.

Até 1985 existiam poucos e importantes conselhos nacionais, tais como da Saúde (1937), de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (1964), de Turismo (1966), de Meio Ambiente (1981) e dos Direitos da Mulher (1985). A partir dos anos 1990 o Brasil observou a proliferação desse modelo de representação por todo o país e outros 26 conselhos nacionais foram criados, entre eles, o Conselho Nacional das Cidades, no ano de 2003 (IPEA, 2011:22). Ao final da década, em 1999, o país contava com 23.987 conselhos e em 2006 haviam 64 Conselhos Nacionais em funcionamento, sendo que 13 deles foram criados no Governo Lula (Luchmann, 2009).

A partir do início do Governo Lula (2003 - 2010), à luz do Estatuto da Cidade, com a criação dos Conselhos e a realização das conferências, o país presenciou a instalação de um ambiente propício para participação da sociedade civil nas discussões sobre as cidades brasileiras. Este fato animou inúmeros autores. A centralidade da cidade no projeto nacional foi traduzida pelas mudanças institucionais ocorridas no período como a aprovação do Estatuto da Cidade (2001), a criação do Ministério das Cidades (2003), a realização da primeira Conferência Nacional das Cidades (2003), a instalação do Conselho Nacional das Cidades (2003) e pela atuação dos movimentos sociais. Para Vainer (2005), “...poucas vezes, no passado recente, criaram-se condições tão favoráveis para uma discussão sistemática e aprofundada das causas de nossa miséria e desigualdade urbanas e, evidentemente, dos caminhos para superá-las.” (VAINER, 2005:135). Entre estes caminhos estavam os mecanismos e instâncias de participação.

Segundo Feldman,

O marco jurídico da Constituição de 1988 que repercute na aprovação, treze anos depois, do Estatuto da Cidade e da Medida Provisória nº 2220 traz avanços importantíssimos para a história do planejamento urbano no Brasil. Estes avanços se dão, por um lado, no campo da política urbana propriamente dita e, por outro, em relação à política ambiental. Tanto uma como outra são, pela primeira vez, contempladas com capítulos específicos na Constituição brasileira, criando as condições institucionais para impulsionar o debate e a implementação de um conjunto de instrumentos e políticas de caráter urbano-ambiental. (FELDMAN, 2009: 63).

Também resgata três fatos importantes que colaboraram com a articulação propiciada pela abertura democrática em torno da questão urbana. Trata-se da publicação

do Anteprojeto de Lei Federal de Desenvolvimento Urbano (1982), do documento da Confederação dos bispos do Brasil Solo Urbano e Ação Pastoral (1982) e, em 1986, o debate sobre Serviço Federal de Habitação coordenado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil. São ações que sintetizaram os debates anteriores, que impulsionaram a organização e articulação de entidades e movimentos populares em torno da agenda urbana que se vislumbrava (Feldman, 2009).

Uma observação que merece destaque diz respeito ao tempo transcorrido entre a publicação da Constituição Federal de 1988 e a aprovação do Estatuto (2001). O período de treze anos entre um e outro pode ser curto se considerarmos os tempos da democracia, mas foi longo levando em conta a necessidade e as dinâmicas de segregação e exclusão socioespacial das cidades brasileiras. Todos esses instrumentos foram instituídos exatamente com a intenção de reduzir as desigualdades, portanto, de implementação urgente.

Desta forma, além da promoção do Plano Diretor, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade fortaleceram a gestão democrática e a função social da cidade e da propriedade, objetivando a inclusão territorial e a diminuição das desigualdades, expressas na maioria das cidades brasileiras por meio da irregularidade fundiárias, da segregação sócio-espacial e da degradação ambiental. (SANTOS JÚNIOR, 2011:14).

Este tempo transcorrido demonstra não apenas que uma parte da sociedade não estava pronta para acolher os valores que sustentavam o conteúdo que se pretendia incluir no Estatuto da Cidade, como, também, haviam forças contrárias muito fortes. Ao mesmo tempo que os movimentos sociais encontravam canais institucionais para propor e debater a política urbana, setores ligados ao mercado imobiliário e construção civil também participavam dos mesmos fóruns, porém, com interesses opostos aos dos movimentos. Foi um período de constantes disputas e embates entre os distintos atores interessados na pauta sobre a política urbana.

A criação do Ministério das Cidades (2003); do Conselho Nacional das Cidades, eleito por ocasião da primeira Conferência das Cidades no ano de 2003 e que se constituiu no espaço de debates, recomendações e contribuição para a implementação das deliberações da 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª Conferências e da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; a realização das Conferências; o ciclo de elaboração de planos diretores, que incluíram o adjetivo *participativo*; o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, a política de regularização fundiária, que incluía urbanização além da casa, podem ser

consideradas as principais conquistas da sociedade relacionadas à política urbana brasileira pós Constituição de 1988. No contexto da democracia participativa, os conselhos das cidades ou assemelhados, se converteram em clássicos canais institucionalizados do exercício da democracia e debate da política urbana.

Apesar do avanço em relação ao período anterior à Constituição Cidadã, é importante observar que nem todas as pautas defendidas se transformaram em políticas públicas (Feldman, 2009). Mesmo após o conjunto de instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade inúmeros outros importantes não avançaram. Santos Júnior (2007) lembra que mesmo após o Estatuto da Cidade, as intervenções e programas destinados às cidades estiveram muito mais voltadas para a implementação de grandes programas e menos à implementação de mecanismos para a função social da propriedade. Podemos citar entre tais programas o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

O Programa Minha Casa Minha Vida foi criado no ano de 2009 através da Lei Federal No 11.977, de 7 de julho de 2009 “tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos”. O programa deve atender três grandes grupos a partir do critério de renda: Faixa 1 (até 3 SM), Faixa 2 (3 a 6 SM) e Faixa 3 (6 a 10 SM). (GOVERNO FEDERAL). Apenas a Faixa 1 é administrada pelo poder público municipal. Os demais grupos são administrados diretamente pelas construtoras e mercado imobiliário. No entanto, é o poder público municipal que determina a localização de todos os empreendimentos através das Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS. Outras duas modalidades estão presentes no MCMV. Trata-se daquela onde os movimentos sociais, sobretudo cooperativas, implementam o programa através do Minha Casa Minha Vida – Entidades. Uma terceira, especificamente para obras do PAC onde ocorreram remoções, chama-se MCMV-Vinculado. Observa-se que esta modalidade somente entrou em funcionamento a partir de denúncias de violações de direitos em casos de moradores atingidos por obras no contexto da Copa de 2014.

O PAC foi lançado no ano de 2007 e se destacou pelos investimentos em infraestrutura. Apesar de haver independência entre os programas, o MCMV está contido no PAC³.

³ Fazem parte do PAC: Água em áreas urbanas, Luz para Todos, Semiárido, Esporte de Alto Rendimento, Mobilidade Urbana, Centro de Artes e Esportes, UBS, Assentamentos Precários, entre outros.

Tratam-se de programas vultosos que incidiram fortemente na economia brasileira. A título de exemplo, foram disponibilizados aproximadamente R\$ 772 bilhões somente entre os anos de 2007 e 2014 para que os municípios e estados investissem em diversas ações previstas no PAC escolhidas pelos mesmos (Caldas, 2016).

As capitais brasileiras que sediaram a Copa do Mundo Fifa 2014 ainda tiveram mais facilidades para acessar recursos através da modalidade PAC da Copa. Isto provocou verdadeira corrida aumentando a competição entre as cidades para buscar tais recursos. Caldas (2016) assinala que o modelo de federalismo associado à cultura clientelista brasileira foram alguns dos fatores que interferiram na qualidade das ações e não conseguiram transformar o padrão de injustiça social nas cidades brasileiras a partir dos investimentos do PAC. De fato, as escolhas das obras do PAC em Porto Alegre estiveram muito mais associadas às discussões ocorridas no Ministério das Cidades, acordos e disputas com outros prefeitos do que propriamente com as necessidades apresentadas pela população nos espaços do Orçamento Participativo, por exemplo. Ao contrário, os recursos eram acessados para obras de Mobilidade Urbana, implantação de obras icônicas (pontes estaiadas se transformaram em unanimidade nas cidades sede da Copa), grandes transformações no entorno dos estádios. Neste período todos os esforços da máquina pública de Porto Alegre foram envidados e condicionados pela Matriz de Responsabilidades⁴.

Como citado anteriormente, haviam outras ações relacionadas à moradia inseridas no PAC, como o Programa de Urbanização de Assentamentos Precários – PAC-UAP. Esta modalidade visava ampliar o acesso à moradia digna através de um conjunto de ações possíveis de serem implementadas de acordo com as necessidades de cada caso (regularização urbanística, fundiária, saneamento, pequenas intervenções urbanísticas, segurança, reassentamento nos casos necessários, entre outros) e poderiam atender inúmeras situações das comunidades carentes das cidades brasileiras. No entanto, estudos realizados por Lahorgue et al (2018) apontaram que a RMPA apresentou projetos distribuídos em 14 dos 34 municípios que a compõem e Porto Alegre. No entanto, Porto Alegre onde havia maior demanda, pouco se utilizou desta modalidade do programa.

Os governos municipais relataram dificuldades que vão desde a indisponibilidade de pessoal técnico para elaboração de projetos até problemas relacionados com a iniciativa privada, principalmente com empresas que venciam concorrência e

⁴ Conjunto de obras com foco específico vinculadas a realização da Copa do Mundo, portanto, somente para cidades-sede.

posteriormente demonstraram limitada capacidade para executar obras (Lahorgue, et al, 2018). Somam-se a isso os conflitos com movimentos sociais.

Parece contraditório este último aspecto, pois a intervenção tem origem numa política pública que tem por objetivo resolver problemas de desigualdades de acesso à cidade urbanizada. Porém, governos municipais, a exemplo de Porto Alegre, utilizaram como alternativas para remoções de moradores que viviam em área de influência de obras de infraestrutura como é o caso da Vila Dique e Vila Nazaré⁵, duas comunidades de população de baixa renda, sem que houvessem alternativas discutidas com a população envolvida. Este exemplo mostra que ações originadas em governos nacionais democráticos necessitam de um conjunto de outras ações para que se concretizem localmente. As ações precisam ser democráticas e capilarizadas em todas as instâncias, administrações públicas e situações.

Formalmente, é a partir do Plano Diretor que as políticas urbanas são implementadas localmente. Estes avanços, no entanto, se apresentam mais ainda fragilizados atualmente e, em alguns casos, comprometidos em função da situação política atual e os ataques à democracia.

1.1 DEMOCRACIA E CIDADE: A POLÍTICA URBANA BRASILEIRA EM DESCONSTRUÇÃO

A complexidade e fragilidade em que se encontra a democracia no Brasil está relacionada ao episódio de ruptura democrática (golpe parlamentar) ocorrido no ano de 2016. Autores como Santos e Szwako (2016) entendem que foi provocado basicamente por uma crise política; Souza (2016) defende que foi resultado do inconformismo da elite brasileira em relação às políticas sociais adotadas nos últimos períodos e Santos Júnior (2016), por sua vez, cita o peso das coalizões formadas no interior do próprio governo como forças que atuaram para o golpe.

A respeito deste último, é preciso lembrar que a realização de eleições dá a oportunidade para a população escolher os principais cargos (presidente e vice), mas os demais, como secretarias e ministérios, não são de escolha do povo, são resultados da

⁵ A primeira fase das intervenções nas vilas Dique e Nazaré fizeram parte do PAC Urbanização de Assentamentos Precários, posteriormente, foram incluídas no programa Minha Casa Minha Vida.

coalizão de poder dentro do governo. O povo delega poder ao presidente e vice através do exercício democrático do voto, mas nem sempre o resultado atende às suas ansiedades.

Como apresentado anteriormente, o ano de 2003 representou um marco na política urbana com caráter progressista, sobretudo com a criação do Ministério das Cidades. Este fato possibilitou planejar ações mais integradas comparado a períodos anteriores e a abertura para a elaboração de políticas públicas. No entanto, desde 2005, forças da coalizão pressionam no sentido contrário, fortalecendo ao longo do tempo as bases para o golpe de 2016. Iniciou com a substituição do ministro Olívio Dutra (PT), que esteve à frente do Ministério das Cidades de 2003 até 2005, por outros ministros do PP (Márcio Fortes de Almeida, Mário Negromonte, Aguinaldo Ribeiro e Gilberto Occhi) distribuídos ao longo do período entre 2005 até 2014, respectivamente. Na sequência, assumiu o ministro Gilberto Kassab, do PSD, durante o período de 2015-2016. Todos foram partidos que votaram pelo impeachment da ex - Presidenta Dilma Rousseff. Por fim, o Ministério das Cidades ficou a cargo do PSDB, Ministro Bruno Araújo, durante o governo interino Temer (Santos Júnior, 2017).

Uma outra leitura sobre o episódio do golpe postula que a destituição ocorreu “por um amplo acordo de interesses, reeditando o “velho acordão brasileiro”, entre as diversas elites, agora comandado pela elite financeira (Souza, 2016). As razões estariam mais associadas ao comportamento das elites em busca do fortalecimento de uma nova fase de acumulação e menos pelo desprezo à democracia.

Marquetti, Hoff e Miebach (2016) também entendem que o golpe ocorreu quando as elites deixaram de obter lucratividade do capital.

Há uma divisão de classe social no que tange ao apoio ao golpe. Os dirigentes das grandes empresas, as organizações empresariais, a imprensa nacional e burocracia de alta patente foram, em geral, majoritariamente favoráveis ao que denominam de impedimento legal da Presidente Dilma Rousseff. Por outro lado, os sindicatos dos trabalhadores foram, em sua grande maioria, contrários ao golpe. A disputa sobre a nomenclatura do afastamento da Presidente Dilma Rousseff reflete questões econômicas mais profundas, que dizem respeito à lucratividade do capital, a distribuição de renda e ao acesso aos recursos públicos. Essa disputa é fundamental para compreender a crise política brasileira. (MARQUETTI, HOFF e MIEBACH, 2017:2).

Ainda, os autores identificam duas fases na mudança da taxa de lucro entre 2003 e 2014. A primeira entre 2003 e 2007, a segunda entre 2007 e 2014. Na primeira fase, houve aumento da taxa de lucro ao mesmo tempo que aumentou a “parcela dos salários

na renda nacional”. Ao contrário, no segundo período, ocorreu diminuição da taxa de lucro provocado pelo aumento da “parcela salarial e declínio da produtividade potencial do capital.” (MARQUETTI, HOFF e MIEBACH, 2017:6).

As políticas públicas que possibilitaram que a população pobre melhorasse as condições de vida, permitiu o acesso à alguns itens que constituíam o padrão de consumo característico da classe média. Isto provocou descontentamento em uma parcela da população que, entre outras atitudes, tratou de apoiar o golpe. Esta melhoria das condições de vida mexeu, também, com a classe acadêmica brasileira.

A publicação da pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas chamada a Nova Classe Média (Neri, 2008), mostrou que a renda de uma parcela da Classe C havia subido 22,8% no período entre 2004 e 2008. Este fato abriu um enorme debate público no Brasil, além da academia. Alguns pesquisadores definiam como a Nova Classe Média (Neri, 2008), outros rediscutiam classes sociais do ponto de vista conceitual (Scalon e Salata, 2012) e houve aqueles que questionavam se isto de fato acontecia (Pochman, 2012; Barlet, 2013).

Dowbor (2018) analisa de forma mais ampla e define como marco para entender a atual crise econômica e política brasileira a própria Constituição Federal (CF) de 1988. A CF definiu no Artigo 192 as regras para funcionamento do mercado financeiro, incluindo limites legais, entre eles os limites para os juros aplicados pelo sistema financeiro. No ano de 1996 foi criada a Taxa Selic segundo a qual os bancos podem usar a poupança da população, aplicar em títulos do governo e serem remunerados por isso. Em 1999 a proposta de Emenda Constitucional rompeu com as limitações do Art. 192 dando mais liberdade para o sistema financeiro. Quando o ex-Presidente Lula publica a Carta ao Povo Brasileiro na sua primeira eleição, deixou claro que não ia mudar a situação. Já em 2012 e 2013, o governo Federal tomou a iniciativa de baixar os juros e a taxa Selic, mas foi imediatamente pressionado a voltar atrás, pois atingiu a remuneração do capital improdutivo (Dowbor, 2018).

Esse contexto reunia os interesses internacionais, grandes lojas que trabalham com crediário, interesses do sistema financeiro e classe média alta que vive de rentismo. Enfim, a síntese da principal crítica de Dowbor (2018) é que as políticas adotadas pelo governo Lula não chegaram a promover mudanças na macroeconomia. Significa dizer que, se o padrão de acumulação neoliberal baseado na valorização financeira no lugar da produtiva (Paulani, 2008) provocou problemas na Islândia, para o Brasil foi pior ainda.

No entanto, é preciso lembrar que a sociedade brasileira entrou no período democrático sem que tivessem ocorrido mudanças nas instituições herdadas dos períodos ditatoriais.

Portanto, fica evidente nos exemplos acima que fatores ligados à acumulação de capital, seja direta ou indiretamente, foram capazes de mobilizar a elite brasileira no sentido de atacar a democracia do país no momento oportuno, em que se busca maior acumulação.

Diante disso, como ficam as cidades brasileiras? É importante lembrar que, sob o capitalismo, as cidades se tornam lugares privilegiados para investimentos e, em contexto de crise de acumulação, precisa identificar novos terrenos lucrativos para a absorção do capital (Harvey, 1982). Lembrando que, “processos que acumulam e concentram capital também produzem cidades” (TILLY, 1996:65), é importante considerar tais processos pois poderão definir padrões distintos tanto no *uso* quanto na *produção* de cidade.

Neste sentido, após o golpe de 2016 ocorreram ações no sentido de desconstruir o arcabouço jurídico e outras conquistas relacionadas às políticas públicas urbanas, de forma a facilitar investimentos nas cidades. Ou seja, derrubar barreiras através da clássica desregulamentação que caracteriza movimentos do capitalismo no sentido de ampliar lucros.

Ao mesmo tempo que o golpe foi um marco na política brasileira, também, aprofundou as condições de funcionamento do capitalismo. Ribeiro (2017) denomina como um período de inflexão ultraliberal, pautada no rentismo, financeirização do capitalismo, do capital, da vida cotidiana e financeirização urbana (Ribeiro, 2017), além da rapidez como está sendo implementada. Associado a estas mudanças, está o discurso da austeridade em todos os níveis federativos governados por partidos de direita. Na verdade, é importante lembrar, que este discurso da austeridade corre o mundo com mais intensidade desde 2008.

A partir do golpe, as políticas urbanas foram imediatamente atacadas. Inicialmente, ocorreu a desconstrução de espaços de participação popular como o Conselho Nacional das Cidades; a interrupção da 6ª Conferência Nacional das Cidades que se encontrava em curso e retirada a atribuição do Conselho Nacional das Cidades organizar a Conferência através do Decreto nº 9.076, de 7 de junho de 2017⁶; a suspensão

⁶ <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9076-7-junho-2017-785030-publicacaooriginal-152979-pe.html>

temporária do programa Minha Casa Minha Vida – Entidades⁷ através da Portaria Ministerial Nº 186 de 13 de maio de 2016 - com o argumento de readequação orçamentária - e retorno com modificações substanciais que dificultaram ou mesmo interromperam o trabalho dos movimentos populares envolvidos.

Outra ação de desconstrução importante se deu a partir da publicação da Lei 13.465/2017, conhecida como “Lei da Grilagem”, cuja discussão entre os movimentos sociais do campo, da cidade e ambientalistas ocorreu ao longo de 2017 com a insígnia de MP759 (Medida Provisória 759). Tal lei oferece facilidades às grandes corporações nacionais e estrangeiras para acessar patrimônio nacional e nas cidades. Também atinge a regularização fundiária, sobretudo retirando o foco da regularização urbanística com o argumento de facilitar a regularização, deslocando-o para a titulação, somente.

No caso das cidades, o incentivo à titulação sem a urbanização, como dizia a lei anterior, formaliza aquilo que até então era uma denúncia: a “acumulação por despossessão” (Harvey, 2003). Este mecanismo facilitador de titulação acaba por colocar no mercado um grande volume de terra da população pobre brasileira, pois facilita a aquisição de terrenos que se encontram em posse de moradores de áreas carentes. Investidores ou empreendedores imobiliários adquirem essas terras contíguas ou não, regularizadas e a baixíssimo custo, possibilitando agregar a seus empreendimentos imobiliários, promovendo assim, a acumulação por despossessão. Como bem nos lembra Villaça (1998) os pobres não podem se deslocar para os lugares dos ricos; mas os ricos podem ocupar os lugares onde vivem os pobres, afastando-os para longe.

A regularização contida na Lei 13.465, de 11 de julho de 2017 segue no caminho oposto ao Estatuto da Cidade onde existem meios legais que possibilitam a democratização da terra *urbanizada*, ao contrário da proposta de mercantilização da terra dos pobres.

A regularização fundiária por titulação foi bastante utilizado no Peru a partir do economista Hernando de Soto. A regularização em escala com o objetivo do desenvolvimento, considera apenas as unidades, não leva em conta contexto social, a infraestrutura de comunidades. (Fernandes, 2011). Ao contrário, no Brasil, o Estatuto da Cidade prevê a regularização fundiária associada à regularização urbanística com a integração da moradia ao restante da cidade. Este fato já está sendo considerado por alguns autores como a “derrota do direito à cidade” (ALFONSIN, 2018, et al:2934). Este

⁷ Modalidade do Programa Minha Casa Minha Vida destinado às entidades organizadas na forma de cooperativas geridas pelos movimentos populares de moradia.

não é um caso isolado no mundo, se insere num contexto mais amplo da dinâmica do capital mundial relacionado à aquisição de terras (Sassen, 2015).

E para coroar estes exemplos, a Emenda Constitucional 95/2016 (EC 95), conhecida como PEC do Teto dos Gastos Públicos⁸, institui novo regime fiscal que consolida uma agenda de austeridade por 20 anos com reflexos sobre os investimentos públicos que, também, atingem diretamente as cidades.

A complexidade dos fatos relacionados à realidade brasileira no período 2013⁹ a 2018, levou Avritzer (2018) a identificar um paradoxo na sua evolução.

“Até 2013, todos os indicadores de curto prazo apontavam para a consolidação e o fortalecimento da democracia no país. Nos cinco anos que vão de junho de 2013 a 2018, houve uma completa inversão de condições, com a produção de um “mal-estar na democracia” (AVRITZER, 2018: 273).

Em sua publicação “O pêndulo da democracia no Brasil”, Avritzer analisa democracia a partir dos resultados eleitorais que sofreram contestação - entendendo que o que está sendo questionado é o resultado da vontade do povo - e sugere que, para entender os fatos e mudanças contemporâneas, é preciso lançar mão de uma análise mais distante no tempo, se valer de uma “visão pendular”, ou seja se hoje a democracia brasileira não vai bem, devemos “perceber que, em determinados momentos históricos, elites e massas no Brasil partilharam um forte entusiasmo democrático que propicia medidas na direção da ampliação da soberania popular e dos direitos” (AVRITZER, 2018:275). Portanto, em meio a ações e períodos de ampliação democrática ocorreram, também, momentos regressivos. O autor considera, também, que os momentos regressivos estão associados a “fortes divisões políticas, crise econômica e profundo desacordo em relação ao projeto de país.” (AVRITZER, 2018:275).

Schneider e Ioris (2016) escreveram sobre o golpe no Brasil lembrando da expressão do argentino Guillermo O’Donnell sobre a política na América Latina: *um jogo impossível*. Isto quer dizer que, em sociedades desiguais, partidos de esquerda tem maioria eleitoral basicamente por conta dos trabalhadores e da população pobre. Nestes casos, a direita só chega ao poder através de golpes ou realizando eleições que excluem a esquerda de alguma forma. Os governos subsequentes enfrentam oposição crescente e nas próximas eleições a esquerda vence, fechando o ciclo. Schneider e Ioris também

⁸ <http://legis.senado.leg.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=540698>

⁹ Em 2013 ocorrem as Jornadas de Junho, período de grandes manifestações no Brasil.

escreveram em 2016 que Brasil estava à beira de uma agenda governista de direita. Pois não está mais. Agora, em 2019, está imerso nela. O golpe foi uma das faces da agenda governista de direita que vivemos atualmente. A outra, está relacionada à operação Lava Jato que, com o intuito de combater a corrupção, paralisou obras públicas (espinha dorsal do PAC¹⁰) e empresas ao invés de condenar as pessoas envolvidas com corrupção e não utilizar o recurso de paralisar obras.

Estes são alguns exemplos para contextualizar a instabilidade democrática e econômica que vive o país e alguns impactos sobre a política urbana. Evidentemente existem inúmeros outros casos que poderiam ser citados e em todas as áreas. Disputas políticas, forte polarização, visões distintas de projetos de país, instituições em descrédito, atos que revogam conquistas que tiveram origem a partir da abertura democrática, desemprego, economia em crise. Some-se a isso uma sociedade fragmentada e tem-se um cenário nas cidades brasileiras onde as políticas urbanas perdem sua eficiência e já começam a se esboroar.

O que foi apresentado até aqui em relação ao Brasil e o exemplo do caso da Islândia mostra que o comportamento dos governos diante de crises econômicas nem sempre ocorre no sentido de buscar o bem estar da população ou ampliar democracia. Crises econômicas entendidas como *crise da acumulação* onde se buscam níveis elevados de tanto de acumulação quanto concentração, podem apresentar alternativas no sentido de reduzir a democracia e concentrar o poder naqueles que podem controlar e ampliar o capital.

Isto significa dizer, também, que os processos relacionados à democracia ocorrem de formas distintas no tempo (pendular), no espaço (em distintos territórios) e de acordo com as dinâmicas políticas, sociais e econômicas de cada sociedade. São, portanto, circunstanciais. Crises econômicas podem ser superadas com mais democracia; mas as crises da democracia engendram outras relações internas ao próprio funcionamento, aos seus fundamentos e princípios.

Manuel Castells dá o tom de algumas transformações na democracia no mundo contemporâneo através da publicação denominada *Ruptura: a crise da democracia liberal*: “Sopram ventos malignos no planeta azul” (CASTELLS, 2018:8). Nesta publicação, o autor trata da crise da democracia em contexto de crise econômica, a partir de 2008, mas que estendeu suas raízes não apenas para os fundamentos que provêm os

¹⁰ Plano de Aceleração do Crescimento.

elementos materiais da vida na sociedade capitalista (trabalho e renda), mas para o emocional e cognitivo.

Considera uma crise profunda incapaz de lidar com outras crises. Diz respeito à ruptura da relação entre governantes e governados. “A desconfiança nas instituições, em quase todo o mundo, deslegitima a representação política e, portanto, nos deixa órfãos de um abrigo que nos proteja em nome do interesse comum” (CASTELLS, 2018:8-9). O autor considera que aí surge a crise da legitimidade, construída paulatinamente, a partir das transformações no processo eleitoral, a profissionalização da política, o afastamento do controle e decisão entre líderes e militantes, o marketing eleitoral, salvamento de bancos com dinheiro do contribuinte, a indignação em lugar da resignação, entre outros elementos (Castells, 2018).

O resultado do afastamento entre representantes e representados ao longo das últimas duas décadas levou “ao ponto de ebulição, de rejeição popular aos que estão lá em cima, sem distinções” (CASTELLS, 2018:17). Castells, no entanto, é direto quanto ao tipo de democracia que se refere: a liberal, constituída pelos direitos básicos e políticos dos cidadãos; separação de poderes; eleição livre, periódica e contrastada; submissão do Estado àqueles que receberam a delegação do poder dos cidadãos; possibilidade rever a Constituição; e a exclusão dos poderes econômicos ou ideológicos na condução dos assuntos (Castells, 2018). Apesar de parecer simples foi necessário um processo longo até a sociedade atingir esse estágio de democratização. Mas cabe deixarmos uma pergunta: democracia liberal é a única possível?

Autores como Michael Manser, mantém em suas agendas de pesquisa a questão da democracia participativa. Considera, por exemplo, que a democracia participativa pode ser entendida como a “máxima democracia”, *maxD*.

Falando em geral, a democracia participativa é aquela visão da política que exige a criação e a proliferação de práticas e instituições que permitam que indivíduos e grupos determinem melhor as condições em que agem e se relacionam com os outros. A democracia participativa como democracia máxima é definida por quatro características: 1) determinação coletiva; 2) desenvolvimento de capacidade e entrega de benefícios econômicos, sociais e/ou políticos aos membros ou constituintes; 3) a substituição de relações de poder desiguais com relações de autoridade compartilhada; e 4) a construção, cultivo, proliferação e interconexão de movimentos e organizações com estruturas normativas sobrepostas.¹¹ (MENSER, 2018:4)

¹¹ Tradução livre.

É importante considerar o destaque de Menser ao poder cooperativo presente na democracia participativa sobretudo em relação a capacidade de reduzir desigualdades quando se atua conjuntamente. O foco da democracia participativa, neste caso, está no *poder* e na *igualdade* no campo da prática das instituições. “A força motriz por trás da democracia participativa é o poder criativo, colaborativo e construtivo da determinação coletiva” (MENSER, 2018:4).

Por outro lado, Menser define a *minD* como “a concepção de governança neoliberal globalmente predominante que se distingue pela sua fidelidade à distinção público/privado a serviço do capitalismo global. Eu chamo esse tipo de política de ‘democracia mínima’ (minD)” (MENSER, 2005:90).

Apesar da relevância do exercício da democracia nas instituições, igualmente é importante considerar a abordagem política e filosófica em torno da temática da democracia, sobretudo a partir de conceitos e princípios. Isto possibilita compreender os rumos da democracia, estabelecer pontos críticos e propor alternativas dentro da própria democracia.

A democracia moderna apresenta em sua base constitutiva dois princípios: a liberdade e a igualdade. As sociedades democráticas vão se diferenciar em função da forma como tratarão estes dois princípios. Sociedades liberais, por exemplo, darão mais peso à liberdade do ponto de vista econômico, onde os indivíduos, livres, possam concorrer entre si (e consumir). A igualdade perante a lei ou a igualdade como superação da discriminação?

Em sua origem, o princípio da igualdade está relacionado à idéia de indivíduos iguais à luz dos valores ligados ao pensamento cristãos e da fraternidade. Idéias estas que contribuíram com os princípios da Revolução Francesa através da “doutrina da natureza humana comum” (BOBBIO, 2000:378). Vale lembrar que a democracia antiga originária dos gregos não contemplava a igualdade, foi a partir da influência dos filósofos do iluminismo que a questão da igualdade como superação da discriminação passa a ser incorporada nos debates relacionados à democracia.

Em relação ao conceito de *liberdade* esta pode ser interpretada como a *liberdade individual* sem interferência do Estado ou de outros, para que os indivíduos, livres, possam concorrer entre si (liberal) ou a *liberdade dos indivíduos* na formação da vontade coletiva. Segundo Bobbio (1994), o “nexo recíproco entre liberalismo e democracia é possível porque ambos têm um ponto de partida comum: o indivíduo. Ambos repousam sobre uma concepção individualista da sociedade” (BOBBIO, 1994:45). Mouffe (1999),

no entanto, aponta para a impossibilidade de existir perfeita igualdade entre liberalismo e democracia. A tensão entre os dois princípios será permanente. A democracia é a abertura ou possibilidade de luta entre os dois princípios. Neste sentido, a autora chama atenção para a necessidade de distinguir os conceitos no interior da modernidade política: a liberal e a democrática. Segundo Mouffe,

Se se omite esta distinción entre democracia y liberalismo, entre liberalismo político y liberalismo econômico; si, como hace Rorty, se reúnen todas estas nociones bajo el término de liberalismo, no hay más remedio que desembocar, so pretexto de defender la modernidade, em uma lisa y llana apologia de las “instituciones y prácticas de las democracias ricas del Atlántico Norte”, que no dejan espacio para uma crítica (ni siquiera para uma crítica inmanente) que nos capacitara para transformalas. (MOUFFE, 1999:28).

Mouffe situa a discussão no campo da política e destaca que o outro não deve ser visto como um inimigo a ser destruído, mas um adversário cujas idéias são colocadas para debate, questionamentos e lutas. Também ressalta que as divergências de idéias não podem ser resolvidas pela *deliberação*. No entanto, o direito de defendê-las jamais será contestado (Mouffe, 2003).

Um outro aspecto destacado por Mouffe diz respeito à importância do dissenso e critica a teoria política dominante que não consegue “captar as diferentes formas de antagonismos que emergem em nosso mundo globalizado, pós-guerra fria, e de enfrentar um tipo de política democrática que poderia dar conta deles.” (MOUFFE, 2003:28). É neste sentido que Mouffe propõe a radicalização da democracia. O ponto fundamental reside na necessidade de aprofundar a revolução democrática e “conectar as distintas lutas democráticas”. Para isto, é preciso criar “novas posições subjetivas que permitam a articulação comum de, por exemplo, do antiracismo, antissexismo, anticapitalismo” (MOUFFE, 1999:39). A democracia radical exige que se reconheça a diferença, aquilo que o conceito abstrato de homem excluía. Não se rechaça o universalismo, se particulariza, por isso, Mouffe vai à origem kantiana de “oposição real” e “contradição lógica” (Laclau e Mouffe, 1985) para discutir os problemas que envolvem a questão do consenso.

Desta forma, *consenso* e *deliberação* assumem centralidade na crítica de Mouffe à democracia liberal levando-a a defender a proposta de democracia radical.

Jacques Rancière também compartilha de posicionamento semelhante em relação ao consenso e deliberação. Um dos pontos altos da crítica de Rancière à democracia

liberal é o consenso. A “crítica do discurso atualmente dominante que identifica a racionalidade política ao consenso e o consenso ao princípio mesmo da democracia” (RANCIÈRE, 1996:367).

Em Jacques Rancière (2014) buscamos referências para tratar das contradições da democracia. Em sua publicação “O ódio à democracia”, discorre, entre outros aspectos, sobre o histórico da democracia liberal. O autor lembra que esta democracia, muitas vezes, ocorreu por eleições impostas, com uso de forças armadas, o oposto, em alguns casos, à democracia defendida pelo povo dos países em questão. Além disso, a democracia implementada em muitos lugares fez com que governos fossem demandados além daquilo que estavam dispostos a responder. Neste cenário, por um lado, os idealistas defendiam um excesso de atividades democráticas e alimentavam a vitalidade democrática; por outro, para os homens de negócios, esta situação precisava ser controlada e enxergavam nesse descontrole, a crise da democracia (RANCIÈRE, 2014). Portanto, uma crise da democracia sob o ponto de vista dos capitalistas.

Assim, se para os defensores da vitalidade democrática a *liberdade* pode levar a pluralidade de demandas no contexto de ampliação democrática; já, sob a democracia liberal, do liberalismo econômico, há a necessidade de controlar, impor limites à liberdade democrática. Uma das formas encontradas foi a de canalizar para o caminho do consumo. É por isso, também, que a democracia liberal valoriza o individualismo, pois através da liberdade individual pode-se ampliar o consumo (RANCIÈRE, 2014:17).

É neste universo das contradições que se visualizam as divergências entre democracia como forma de governo e democracia como poder do povo. O distanciamento entre os interesses dos governos (a democracia oficial) e o poder do povo. Portanto, a democracia não é algo acabado, que se resume às instituições, governos, partidos, mas é algo dinâmico e que origina do povo, sobretudo pelo direito a uma *vida política independente da esfera estatal*. É “a busca pela consciência de viver junto” (RANCIÈRE, 2014:94).

Consenso está diretamente relacionado à democracia deliberativa, inclusive entendido por autores como “fim imediato” a “busca pelo consenso sobre os bens comuns” (CUNNINGHAM, 2009:197). Este é o principal ponto da crítica realizada por Mouffe e Rancière, pois na democracia deliberativa não se reconhece conflitos que são irreconciliáveis. Como conciliar interesses individuais tão díspares?

Habermas propõe neste caso a teoria da ação comunicativa como forma de solução. Através dela se busca condições de comunicação ideal. A deliberação

democrática ocorre quando há desentendimento entre cidadãos participantes de algum fórum, sobretudo em relação às políticas públicas. Nestes casos podem se submeter à votação ou “barganhar reciprocamente para chegar a um resultado negociado que seja aceitável” (CUNNINGHAM, 2009:195). Assim, é fundamental a reciprocidade, ou seja, cada um apresenta sua visão sobre determinado assunto e os outros ouvem de forma respeitosa e “com a mente aberta a mudar seus pontos de vista” (HABERMAS, 1979 in CUNNINGHAM, 2009:195). Em outras palavras, chegar no consenso tão criticado por Mouffe e Rancière.

Bobbio (2000) destaca que ao longo do século XIX a democratização, entendida como processo, ocorre através da “ampliação progressiva do direito de eleger os representantes”. Assim, até a democracia atual, o voto passa a ter destaque pois é através de eleições que são escolhidos aqueles que deverão decidir (BOBBIO, 2000:372). Relacionado à questão do voto, o sufrágio (*ius suffragi*) se apresenta de diferentes formas ao longo da história, atingindo estágio atual com o sufrágio feminino e sufrágio universal, por exemplo.

Os processos de ampliação ou arrefecimento da democracia, seja ela representativa ou participativa, são assinalados por Charles Tilly como “democratização ou desdemocratização”, ou seja, “a variação e a mudança na extensão com que o Estado se comporta de acordo com demandas expressas dos seus cidadãos”.

[...] um regime é democrático na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos engendram consultas amplas, iguais, protegidas e mutuamente vinculantes. A democratização então significa um movimento líquido na direção de consultas mais amplas, mais igualitárias, mais protegidas e mais mutuamente vinculantes, enquanto a desdemocratização significa um movimento líquido na direção de consultas mais estreitas, mais desiguais, menos protegidas, e menos mutuamente vinculantes. (TILLY, 2013:73)

Para identificar tais mudanças é necessário considerar “os princípios de detecção e evidência disponível” que possibilitem aplicar esses princípios (TILLY, 2013:73).

Portanto, da mesma forma como é possível identificar democratização em determinadas sociedades, também pode-se reconhecer os processos de desdemocratização nesta mesma sociedade. É o que observa-se no Brasil. A experiência da passagem por regimes autoritários e sua superação deixou marcas profundas na sociedade e mesmo com uma jovem democracia já se vê diante de uma nova crise democrática sem que se tenha ainda, alguma idéia de futuro. Diante disso, buscou-se

experiências que poderim inspirar alternativas ou ao menos entender como se comporta a democracia em locais onde já foi considerado exemplo a ser seguido. Neste sentido, Porto Alegre se apresenta como um caso emblemático neste momento, mais uma vez.

1.2 A DEMOCRACIA EM PORTO ALEGRE

Ao longo de sua história, Porto Alegre criou várias esferas de interação entre governo e sociedade. Experimentou diferentes perspectivas e formas de atuação como os conselhos populares, comunitários, de notáveis (Nahra, 2005), Orçamento Participativo. Passou, por exemplo, de conselhos de notáveis que opinavam sobre os rumos da cidade nas primeiras composições do Conselho do Plano Diretor aos conselhos com recorte popular.

As esferas públicas de interação entre governo e sociedade em Porto Alegre vem de longa data e até o ano de 2017, Porto Alegre havia criado 49 conselhos de políticas públicas, dos quais 26 encontram-se ativos (Porto Alegre, 2016). Para integrar esse conjunto de conselhos, foi aprovada no ano de 2011 a Lei Complementar 661/2010 que criou o Fórum Municipal dos Conselhos da Cidade - FMCC e o Decreto 17.301/2011 aprovou o Regimento Interno do Fórum Municipal dos Conselhos da Cidade.

O primeiro registro da existência de conselhos encontra-se na Lei Orgânica Municipal de 1892, onde consta a existência do Conselho Municipal criado pelo Intendente Alfredo Augusto de Azevedo. Porém, o Conselho Municipal tinha uma única função: homologar o orçamento em conjunto com o intendente (Gomes, 2011).

A partir das mudanças ocorridas no país em 1930, sobretudo com ato de Getúlio Vargas que dissolve Congresso e os legislativos estaduais e municipais, Porto Alegre sofre reflexo e ocorre a extinção do Conselho Municipal (Gomes, 2011).

Será somente no ano de 1937, no governo de José Loureiro da Silva, que a figura dos conselhos retorna à administração do município de Porto Alegre com a criação do Conselho Técnico da Administração (1937) e o Conselho do Plano Diretor (1939). O primeiro, como resultado das intenções de modernização administrativa do governo de Loureiro da Silva. Já o Conselho do Plano Diretor veio no contexto das discussões sobre a elaboração de um plano diretor para a cidade.

O primeiro Conselho do Plano Diretor data de 1939, foi implementado sem instrumento jurídico e sem definição sobre a localização administrativa onde deveria funcionar. Em 1955 é criado o Conselho do Plano Diretor através da Lei nº 1413/55,

denotando formalização na administração pública. No ano de 1979, então, publicada Lei Complementar 43/1979, já como resultado da revisão do Plano Diretor. Esta edição passou a incorporar questões relacionadas ao desenvolvimento urbano e passou a denominar Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU). No mesmo contexto, foi reestruturado o conselho que passou a se denominar Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e incluiu quatro lideranças comunitárias representando quatro grandes regiões da cidade. Este foi o primeiro momento em que o conselho abriu espaço para representantes comunitários oriundos de distintas regiões da cidade e não somente lideranças de entidades classistas e representantes governamentais.

Tais esferas de participação ganham visibilidade nos debates que ocorreram no país, na década de 80, que passou a qualificar estes espaços de participação popular. Para que os conselhos criados antes desses debates incorporassem tais significados da participação popular, era necessário que fossem reformulados e abrissem espaços para a participação de atores representantes das diversas comunidades.

Embora as esferas tivessem projeção nacional, foi a partir da Administração Popular e com a implantação do Orçamento Participativo em 1989 que a democracia foi fortemente mobilizada em Porto Alegre.

Na história recente de Porto Alegre, considerada à partir da ampliação dos processos democráticos tanto pela criação do OP quanto pela influência da Constituição Federal de 1988, identifica-se três períodos distintos sob o ponto de vista da democracia. O período entre 1989 e 2004, marcado pela Administração Popular, quando o Partido dos Trabalhadores (PT) esteve no poder através de quatro gestões¹². De 2005 até 2016 quando o município foi governado por José Fogaça¹³ (PPS, PMDB) e José Fortunati (PDT) cuja principal marca da gestão Fogaça-Fortunati ficou conhecida como a Governança Solidária Local. No período recente, a atual gestão foi denominada pelo jargão de campanha “A cidade quer mudanças”, sob liderança do prefeito Nelson Marchezan Júnior (PSDB) e vice Gustavo Bohrer Paim (PP), cuja gestão teve início no ano de 2017.

Desde 1989 Porto Alegre experimentou distintas dinâmicas democráticas. Cada gestão deixou suas marcas tanto entre os três grandes grupos que estiveram no poder (Administração Popular, Governança Solidária Local e governo Marchezan Júnior) quanto internamente às próprias tendências dos partidos.

¹² De 1989 à 1992 (Olívio Dutra); 1993 à 1996 (Tarso Genro); 1997 à 2000 (Raul Pont); 2001 à 2004 (Tarso Genro e João Verle)

¹³ De 2005 à 2009 (José Fogaça); 2010 à 2016 (José Fortunati)

Diretamente relacionadas ao urbano identificamos dois principais mecanismos de exercício de democracia na cidade: o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) e o Orçamento Participativo (OP). Um trata do planejamento e o outro, da aplicação do orçamento, respectivamente. Ambos apresentam repercussão direta na produção da cidade.

Os debates sobre o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) retorna durante a primeira gestão da Administração Popular, sob o governo de Tarso Genro (1993-1996), no contexto do Plano Diretor elaborado no âmbito do Projeto Cidade Constituinte. Nesta ocasião foi redigido o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), publicado em 1999, e reestruturado o conselho que passou a se denominar Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA), vigente até hoje.

O CMDUA compõe o Sistema de Planejamento e visa um planejamento dinâmico e contínuo que articule políticas da administração municipal com diversos interesses da sociedade e possibilite o monitoramento do desenvolvimento urbano. O CMDUA tem por finalidade “formular políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. Ainda, o Plano Diretor, através do Art. 30, determinou quatorze pontos de competências ao conselho, uma delas é “IX – aprovar Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º e 3º Graus, bem como indicar as alterações que entender necessárias” (PORTO ALEGRE, 2010:56).

A atual composição do conselho se dá a partir de três segmentos representativos da sociedade civil, dos governos e do Orçamento Participativo. São eles: Comunitário (Conselheiros representantes de comunidades das oito Regiões de Gestão e Planejamento); Governamental (órgãos públicos do Município, Estado e União); Entidades (empresariais da área da construção civil; de classe e afins ao planejamento urbano; entidades ambientais e instituições científicas) e um representante do OP oriundo da temática Habitação, Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano. A presidência do conselho está a cargo do Secretário da pasta onde o CMDUA se insere. Atualmente encontra-se sob a coordenação da Secretaria Municipal do Meio Ambiente e da Sustentabilidade (SMAMS).

A ampliação da participação no CMDUA não se deu apenas com o aumento do número de representantes das comunidades, mas, também, com a criação dos Fóruns Regionais de Planejamento (atualmente denominados Fóruns Regionais de Gestão do Planejamento). Novamente é importante observar que, o fato de existirem representantes

comunitários no CMDUA não significava que defendiam pautas progressistas. Da mesma forma, houve resistência na aceitação de lideranças comunitárias no conselho. O corpo técnico defendia, inclusive, que conselheiros deveriam ter curso superior (Fedozzi, 2002).

No ano de 2009 o Plano Diretor passou pela revisão que resultou na sua publicação no ano de 2010.

O ano de 2017 é marcado pelo início da gestão do Prefeito Nelson Marchezan Júnior (PSDB). Deliberada e publicamente é um governo contrário à participação popular. Corroboram com a afirmação, o fato dos espaços de democracia participativa estarem sendo os alvos principais de tentativas de desregulamentação. Entre suas principais medidas, estão a proposta apresentada para a Câmara Municipal de Vereadores do Projeto de Emenda à Lei Orgânica número 09/2017 (PELO 09/2017). Através do projeto pretende alterar o artigo referente aos conselhos municipais. Alterando a Lei Orgânica atinge todos os conselhos. Outras ações dizem respeito ao CMDUA sobretudo a publicação do Decreto Nº 20.013/2018 que modificou arbitrariamente o funcionamento Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) e revogou o Decreto nº 16.836, de 25 de outubro de 2010.

Além dos conselhos, o Projeto de Lei Complementar do Executivo - PLCE 005/19 atinge os Fundos Municipais. Entre as principais mudanças, estão a retirada da autonomia dos conselhos decidir sobre a aplicação dos recursos, a reversão dos recursos para o tesouro municipal e a extinção de fundos públicos como o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social.

Quanto ao Orçamento Participativo, é importante citar que outras administrações municipais haviam experimentado práticas participativas antes mesmo de Porto Alegre adotar o Orçamento Participativo, como o caso do município de Lages (SC) e Pelotas (RS), por exemplo. Em Lages (SC), sob a administração do Prefeito Dirceu Carneiro (1977-1982), do MDB, os setores populares estiveram no centro da atenção da administração. São conhecidas as ações voltadas à moradia popular, incentivo ao associativismo, cooperativismo, a implantação de hortas comunitárias e apoio aos pequenos produtores, pois tratava-se de um município com características mais rurais do que urbanas.

O poder público, a estrutura do estado em nosso programa partidário, deve ser aliado dos marginalizados oprimidos para restabelecer o equilíbrio fraternal da sociedade e neste sentido é que tem o respaldo para provocar e dinamizar a organização (dos marginalizados e oprimidos) (CARNEIRO, 1984:74; In: MOURA, 1989:29).

O início da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre apresentou uma forte relação entre política e eixo econômico, reagindo a uma forte crise econômica com mais democracia.

“Era inarredável a idéia de democratizar essa fração do Estado, tornando a Administração Municipal transparente e acessível ao cidadão, como forma de inverter a sua tradicional utilização para fins privados e ou particularistas e coloca-la a serviço dos interesses públicos e da promoção da justiça distributiva.” (FEDOZZI, 2000:15).

O Orçamento Participativo foi implementado no ano de 1989 em um contexto de dificuldades econômicas em todo o país, não somente em Porto Alegre.

As dificuldades econômicas nacionais foram enfrentadas localmente distribuindo poder, abrindo o orçamento para ser decidido com a população. Este fato mudou radicalmente a forma de encarar os orçamentos públicos, pois eram considerados, até então, peças técnicas e de atribuição exclusiva de especialistas (Souza, 2000). O que se viu, no entanto, nos debates sobre a situação econômica ocorridos nos primeiros anos do Orçamento Participativo, transcenderam a peça orçamentária, atingindo debates amplos com a sociedade em busca de alternativas para combater a crise em seus mais variados aspectos.

No primeiro ano, a Administração Popular tratou de mobilizar as comunidades, os movimentos comunitários e se organizar internamente para trabalhar. Foi o ano em que a AP enfrentou a denominada “crise de governabilidade e consequente descrédito dos atores comunitários na própria eficácia da participação popular” (FEDOZZI, 2000:15).

Em 1990, superada a crise de governabilidade, foi o ano em que ocorreu a primeira rodada do OP cujas demandas foram gravadas no Plano de Investimento de 1991. Neste ano, o PI fez parte de um documento mais amplo denominado Foro Contra a Recessão e Desemprego elaborado pelo “Movimento Contra a Crise e o Desemprego: Investimento – Emprego – Abastecimento” (Porto Alegre, 1991). O documento apresentou o histórico do saneamento financeiro realizado no período anterior; propostas do governo com medidas urgentes para minimizar os efeitos da crise e o próprio Plano de Investimentos para 1991. Entre as medidas urgentes estavam as ações para facilitar o abastecimento alimentar para população de baixa renda, articulando produtores, comerciantes e consumidores, além de propostas de modificações legais para possibilitar a ampliação de

investimentos na cidade através da maior agilidade na aprovação dos processos que envolviam a construção civil.

O governo enxergava nesta atividade uma forma de ampliar a oferta de empregos e dinamizar o comércio. Além de apresentar os pontos urgentes, havia a proposta para elaboração de um plano de combate a crise de médio e longo prazo. Em sua essência o documento convidava os diversos setores da sociedade para participar dos debates referentes a busca de alternativas para combater a crise.

A proposta do FORO não se resume em denunciar a situação econômica a que o Governo Collor vem submetendo nosso país. Pretendemos apresentar medidas efetivas para o enfrentamento da crise recessiva. Esperamos, igualmente, que o relacionamento do Poder Público com os trabalhadores, a iniciativa privada e o conjunto das representações da sociedade civil, possibilite a apresentação de propostas no mesmo sentido, visando o reaquecimento da economia, o aumento da oferta de empregos e da produção de riquezas. (PORTO ALEGRE, 1991:4).

Portanto, o Orçamento Participativo em Porto Alegre foi mais do que um instrumento de gestão administrativa. Foi um instrumento de distribuição de poder.

A cidade de Porto Alegre foi reconhecida como um caso onde a democracia chegou até as bases da sociedade, onde a população foi convidada a participar das discussões do orçamento do município.

Ao assumir a prefeitura em 1989, a Administração Popular trabalhou com a população a implementação imediata do Orçamento Participativo. Ainda no período de campanha para as eleições que levou o Partido dos Trabalhadores ao poder havia a proposta de que a população seria chamada para participar e a exposição sobre a importância da participação popular. Porém, não se sabia exatamente como proceder. A articulação com as comunidades foi fundamental. Não bastava ter a intenção de exercer a participação, era necessária a mobilização, a aproximação com as comunidades. A partir de então, expressões como “inversão de prioridades”, a “partilha do poder” e “participação popular” estavam na base dessa construção.

Este fato foi inédito por efetuar o deslocamento do poder do centro do governo municipal em direção à população. Este movimento se deu pela combinação entre democracia representativa e democracia participativa. O conteúdo da Constituição de 1988, principalmente o artigo que cita “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, abria a possibilidade de colocar em prática o exercício direto da soberania popular. Lembrando

que este tema estava no auge dos debates da época, portanto, a idéia encontrava muito apoio. A adoção do Orçamento Participativo pelo Partido dos Trabalhadores fazia parte desse contexto, de tentar “radicalizar a leitura da Constituição brasileira de 1988” (Pont, 2008:6).

Duas características marcaram mais profundamente a Administração Popular: o incentivo à participação e a inversão de prioridades. A participação se traduzia na criação de canais, estrutura e mobilização para debates sobre a aplicação de recursos do orçamento público. Já a inversão de prioridades significava que o orçamento deveria garantir as demandas da população que mais necessitava e isto era resultado da participação nas reuniões e assembleias onde os grupos definiam e apresentavam suas demandas.

Uma observação que precisa ser destacada diz respeito às características socioeconômicas da população que participava do OP. Em sua maioria se tratava de pessoas de menores rendas da cidade, cujas demandas se traduziam em melhorias nas condições de urbanização dos locais de moradia ou equipamentos públicos e serviços. Desta forma, as demandas assumiram centralidade no processo, pois a discussão do orçamento realizada pela população levava, ao fim e ao cabo, à conquista de demandas para suas comunidades. A forma como o poder público respondia sobre essas demandas, indiretamente demonstrava a posição da prioridade. Quando as demandas apresentadas no OP não eram realizadas, poderia significar que a prioridade estava sendo dedicada a outros setores da cidade, a menos que houvesse alguma justificativa em relação a falta de recursos públicos, por exemplo.

Da mesma forma como o OP e o Projeto Cidade Constituinte promoveram mobilização na cidade, outros eventos provocaram o mesmo efeito. Entre eles estão a realização do o Seminário Internacional de Democracia Participativa (1999), o primeiro Fórum Social Mundial (2001), as conferências e congressos da cidade, conferência de habitação, entre outros. Cada um deles apresentou características, finalidades específicas e mobilizou atores distintos.

No período em que a Governança Solidária Local esteve no poder, ocorreram ações no sentido de reunir a estrutura de participação popular no centro do governo, junto a uma secretaria que denominada Secretaria de Governança Solidária Local. Esta passou a controlar toda a estrutura de participação popular sob o ponto de vista político, institucional e territorial, através de estruturas administrativas denominadas centros instalados em cada uma das 17 Regiões do Orçamento Participativo. Os conselhos

também ficaram sob a égide desta secretaria, que viabilizou a criação do o fórum dos conselhos e a instalação na Casa dos Conselhos.

Além dos Conselhos e OP, a SGSL tinha como prática reunir atores da sociedade civil como empresários, universidades, instituições religiosas, voluntários, ONGs em comissões ou grupos articulados para ações específicas. Caso emblemático foi a articulação que promoveu a remoção da Vila Chocolateiro, comunidade pobre, constituída basicamente de pessoas que viviam de coleta de materiais recicláveis, de uma área central da cidade e foi transferida para local distante.

A gestão de Nelson Marchezan Júnior foi a que apresentou maior impacto sobre o Orçamento Participativo sobretudo pelo seu caráter simbólico. O ano de 2017 foi o primeiro ano em que não ocorreu o ciclo do OP, com a organização de assembleias para eleição de representantes e definição de demandas. Haveria o novo prefeito acabado com o Orçamento Participativo? Indagação recorrente na cidade. Mas o que houve foi um acordo entre governo e lideranças do OP para não realizar demandas naquele ano e, por outro lado, efetuar um balanço das demandas não executadas e definir quais poderiam ser levadas adiante pela nova administração.

Em 2018, o OP retorna condicionando a execução de demandas à aprovação do pacote de mudanças apresentado na Câmara Municipal de Vereadores. Além disso, foi em 2018 que ocorreu o lançamento do OP Digital que, de acordo com a narrativa do governo, tinha por objetivo ampliar numericamente a participação, mas foi contestada pelos conselheiros e delegados.

Podemos considerar, neste sentido, que nos últimos 30 anos Porto Alegre foi atravessada pela democracia participativa (1989-2004), democracia liberal (2005-2016) e ultraliberal, a partir de 2017. Mesmo mantendo os instrumentos conquistados com a ampliação da democracia (OP e conselhos), os resultados da participação demonstram a diminuição paulatina do poder oriundo dos setores populares da cidade e de entidades tanto no OP quanto nos conselhos.

Com este cenário breve da situação atual da democracia brasileira e local, podemos identificar que há movimentos de deslocamento do poder entre Estado e sociedade civil que atua nos espaços de participação tanto em âmbito federal quanto local. Por um lado, nacionalmente, há o arrefecimento deliberado e rápido das políticas participativas e espaços de exercício de democracia vinculados à política urbana; por outro, em Porto Alegre, o governo local atual apresenta comportamento semelhante. Neste sentido, argumenta-se que, da mesma forma como nacionalmente forças

antidemocráticas atuaram paulatinamente até eclodir no governo atual e desmantelamento da política urbana, localmente ocorre processo semelhante. Apesar da experiência em democracia participativa, identificamos sinais de que o Estado subjuga os espaços e instrumentos de participação popular dificultando, mas não impossibilitando, formas de reação.

Na linha de tempo analisada é possível identificar a ampliação da democracia e o paulatino arrefecimento até chegar na administração atual e culminar com a suspensão do ciclo do Orçamento Participativo ao longo de um ano, escolha de representantes no CMDUA e debates para realizar a revisão do plano diretor. Ou seja, aparentemente o pêndulo da democracia em Porto Alegre se deslocou de minD, passou pelo maxD e agora está tensionando e se movimentando para minD, novamente.

Assim, nesta tese, considera-se a centralidade da democracia participativa e concentra-se a análise na relação Estado-sociedade civil e pergunta-se: Para onde oscila o pêndulo da democracia participativa na Porto Alegre contemporânea, considerando as características da produção do espaço urbano?

Para responder à pergunta, definiu-se como objeto empírico de análise dois espaços de participação diretamente relacionados ao espaço urbano: o Orçamento Participativo (OP) e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA). São dois canais onde atores da sociedade civil participam na gestão pública municipal. O CMDUA é regulado por lei municipal e o OP não dispõe de lei específica.

Como citado anteriormente, as distintas administrações públicas influenciaram funcionamento e características desses espaços. Filomena (2015) chama a atenção para a importância da análise de determinados eventos. Segundo o autor,

“Desde a análise da trajetória de uma organização e da modulação dos arranjos institucionais, também importa analisar os eventos que podem reorientar (momentos, *timing*) o curso das articulações e dos arranjos internos.” (FILOMENA, 2015:20).

Ainda em relação aos eventos, Milton Santos destaca a importância do recorte espacial e temporal, sobretudo as periodizações do fenômeno que se quer analisar. Os eventos mudam as coisas e transformam os objetos, dando-lhes novas características. Não há evento sem ator e sem sujeito. “Os eventos históricos supõem a ação humana. De fato, evento e ação são sinônimos” (SANTOS, 2004:147).

Definiu-se, então, como imprescindível a visão processual articulada com análise de eventos específicos. Desta forma foi possível apresentar uma narrativa histórica com

atenção aos processos decisórios entre sociedade civil e Estado envolvidos. Com isto observou-se a maleabilidade dos processos democráticos e como se ajustaram ao longo do tempo através de respostas dos governos aos distintos setores da sociedade civil. No OP, foram analisadas as demandas realizadas; e no CMDUA, o histórico, momentos de inserção da participação popular e tipos de processos, projetos que tramitaram no conselho e repercussão no espaço urbano.

Analisa-se a cidade sob a ótica da teoria crítica, mobilizando conceitos de financeirização e mercantilização (BRENNER, 2018) articulados aos instrumentos da política urbana e respectiva implementação na cidade de Porto Alegre.

Para realizar a pesquisa adotaram-se recursos da etnografia política, análise de discurso e representação cartográfica.

Decidiu-se olhar a cidade a partir das ações políticas relacionadas à democracia participativa e resultados espaciais. Com isto, não significa ignorar o espaço. Mas deixá-lo livre. Como escreveu Massey (2008):

A atividade intelectual não deve, no entanto, ser concebida como que produzindo um espaço, nem suas características estendidas para modular nossas imaginações implícitas de espaço. Pois assim fazê-lo significa privar o espaço daquelas características de liberdade (Bergson), desarticulação (Laclau) e surpresa (De Certeau) que são essenciais para abri-lo em direção ao político. (MASSEY, 2008:55).

Porto Alegre escolhida como locus, pelo ineditismo e reconhecimento internacional, mas, sobretudo pela experiência. Além da leitura diacrônica, definiu-se três vetores de análise considerando os grupos políticos que estiveram no poder após 1988: Administração Popular (1989 – 2004); Governança Local (2005-2016) e Governo Marchezan Jr. A partir deste último, destacamos principais eventos e ações até 2018.

A análise dos discursos tem como referência Fairclough (2001) sobretudo em relação a “microanálise da prática discursiva” (análise de atas) “análise da prática social da qual o discurso é uma parte discursiva” (FAIRCLOUGH, 2001:282). Dois critérios fundamentais orientavam a leitura e análise dos discursos: a origem das propostas e quem estava decidindo.

Em relação a etnografia política, trata-se de uma particularidade da etnografia onde o pesquisador

[...] entra em contato com o universo dos pesquisados e compartilha seu horizonte, não para permanecer lá ou mesmo para atestar a lógica

de sua visão de mundo, mas para, seguindo-os até onde seja possível numa verdadeira relação de troca, comparar suas próprias teorias com as deles e assim tentar sair com um modelo novo de entendimento, ou ao menos, com uma pista nova, não prevista anteriormente. (MAGNANI, 2009. In: VIEIRA, 2016).

O trabalho de campo etnográfico consistiu na participação de reuniões e assembléias. Em reuniões como as do Conselho do Orçamento Participativo a pesquisadora exercia o papel de observadora seguindo sua tarefa da escrita como a “tradução da experiência para a forma textual”, como experiência real, “como meio de produzir conhecimento a partir de um intenso envolvimento intersubjetivo” (CLIFFORD, 1998:20).

Nas assembléias do Orçamento Participativo, por outro lado, foi possível realizar a observação participante, efetuar inscrição na assembléia de acordo com os limites dados pelas regras do regimento do OP. Na região onde a pesquisadora mora, a inscrição na assembleia ocorreu na modalidade “cidadã”. Nas demais assembléias, não ocorreu inscrição. Foi realizado acompanhamento em dezoito assembleias. Uma delas no ano de 2016 e outras dezessete ao longo do Ciclo do OP no ano de 2018.

É preciso dizer sobre o processo de construção do “espírito científico”. A experiência em ativismo social da autora junto aos movimentos sociais e acompanhamento da história de participação em Porto Alegre a partir de 2011, a tensionava para o concreto o tempo todo. A cada obstáculo, despertava o alerta para ultrapassar a desafiadora “experiência comum”.

A experiência comum não é de fato construída; no máximo, é feita de observações justapostas, e é surpreendente que a antiga epistemologia tenha estabelecido um vínculo contínuo entre a observação e a experimentação, ao passo que a experimentação deve afastar-se das condições usuais da observação. Como experiência comum não é construída, não poderá ser, achamos nós, efetivamente verificada. Ela permanece um fato. (BACHELARD, 1996:14).

O rico acervo de documentos e publicações sobre o tema em Porto Alegre facilitou a pesquisa histórica e bibliográfica. Conversas (não entrevistas) com atores que vivenciaram situações analisadas revelaram detalhes que não estão escritos em lugar algum. “Entramos na sala do prefeito e abrimos um mapa no chão. Mostramos pra ele: “Aqui! Aqui podem ser construídas moradia social!”, em pleno bairro Menino Deus”. As entrevistas ocorreram apenas no sentido de complementar informações contidas em documentos.

Os dados quantitativos referentes as demandas executadas e valores foram cartografados por Região do Orçamento Participativo e por gestão administrativa. A cartografia é a representação de um dos resultados da materialidade da participação popular: as demandas executadas. Os mapas foram elaborados através de técnicas da Cartografia Temática e comunicação visual (Martinelli, 2003).

Os dados sobre demandas e respectivos valores foram disponibilizados pelo poder público. Apresentaram diversas inconsistências que serão explicadas no capítulo correspondente. Ainda assim, entendemos necessário estabelecer o histórico a partir de uma única base de dados, sobretudo porque são os registros que o próprio governo trabalha.

Do ponto de vista teórico, dedicou-se inicialmente a entender as principais idéias sobre democracia e a busca por alguns fundamentos na filosofia com o intuito de desafiar o olhar sobre o objeto empírico. Após, definiu-se o *locus* de estudo e roteiro metodológico para cada etapa da pesquisa.

Parafraseando Gérard Lebrun, esta tese, portanto, é o resultado de visitas a alguns cruzamentos e esquinas das práticas democráticas em Porto Alegre.

Neste sentido, o trabalho foi dividido em **cinco** capítulos.

O **primeiro capítulo** é reservado para o resgate teórico dos processos democráticos. Foram selecionados e os fundamentos históricos e princípios da democracia que importam para a análise do exercício democrático nas cidades. Neste sentido, buscou-se em Bobbio o histórico entre democracia dos antigos e dos modernos; a origem e princípios da democracia liberal. Após, sobre autores contemporâneos que, além de lançar o olhar para o passado, analisam criticamente o comportamento da democracia contemporânea mundial. Além da leitura crítica, estes autores apontam caminhos para a radicalização da democracia, colocando em evidência o poder popular e a disputas conceituais no sentido de provocar desacomodação, estimular a entender democracia e formas de exercitá-la e avançar. Para isso, trabalhou-se teoricamente com Chantal Mouffe, Jacques Rancière e Charles Tilly para contextualizar processos de democratização e desdemocratização. As questões envolvendo as críticas de Mouffe, Laclau e Rancière referentes à democracia liberal, sobretudo abordagens que pautam o conceito de consenso. Mouffe, Laclau e Rancière apontam que o grande problema da democracia contemporânea diz respeito à forma como se relacionam liberdade e igualdade desde a origem da democracia liberal. É preciso resgatar o poder e a conflitualidade e não optar pelo consenso ou a democracia do liberalismo econômico

No **segundo capítulo** discute-se a questão da cidade e os limites da democracia liberal. Como se relacionam cidade e democracia? Os tempos da democracia tomando como base os conceitos e princípios tratados no capítulo anterior e jogamos luz sobre a cidade. O peso do neoliberalismo sobre as cidades sobre os espaços de participação, as disputas pela produção do espaço urbano pautadas por disputas entre cidades. Analisou-se o processo e a forma como a democracia foi institucionalizada na proposta de Política Urbana brasileira e como se relaciona com distintos interesses no momento de implementação dos instrumentos oriundos do Estatuto da Cidade. A permanente imposição das vontades do neoliberalismo, com apoio de governos, contra as necessidades do povo, contra a democracia. Exemplos aqui das relações estabelecidas entre governo municipal e mercado para implementar projetos vinculados ao PAC, ao Programa Minha Casa Minha Vida e realizar jogos da Copa do Mundo FIFA 2014.

A experiência de democracia participativa em Porto Alegre é tratada no **capítulo terceiro**. A longa história dos conselhos e a grande experiência do Orçamento Participativo é resgatada para contextualizar os movimentos da democracia local e as relações estabelecidas com as políticas. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental e Orçamento Participativo são apresentados através da narrativa histórica, considerando as distintas forças políticas que estiveram no poder (Administração Popular, Governança Solidária Local e administração de Nelson Marchezan Júnior) e eventos que pontuaram a direção da democracia local.

No **quarto capítulo** são apresentados os resultados cartográficos e numéricos das demandas executadas ao longo das administrações públicas. O foco é o Orçamento Participativo como principal experiência, tanto pelo número de pessoas mobilizadas, quanto pelos resultados da força política impressa pelos participantes e que resultaram em demandas executadas. Neste capítulo são apresentadas as características dos dados registrados pelo poder público referentes às demandas e respectivos valores. A apresentação é decomposta por gestão e não por projeto político. Desta forma, possibilita-se uma visão mais detalhada dos momentos em que as demandas foram executadas.

E, no **quinto capítulo**, que visualiza-se o grande arco da democracia em Porto Alegre sintonizando com ações pontuais da trajetória do OP e do CMDUA. Articula-se o pontual com universal sem deixar de apontar para a busca do caminho para a democracia radical.

2 DEMOCRACIA E DESDEMOCRATIZAÇÃO

Como apresentado anteriormente, pode-se considerar que a crise atual da democracia apresenta fortes indícios de que é decorrente, ou pelo menos está associada, à crise de acumulação do capital por um lado. Seja no sentido de buscar mais acumulação e concentração reduzindo a democracia, por um lado, ou por uma certa acomodação em torno dos consensos estabelecidos até então, por outro.

Ao se considerar o golpe de 2016 como um marco importante para crise da democracia não significa que ela tenha iniciado naquele momento, apenas que, os sucessivos desdobramentos do golpe nas instâncias de participação e política urbana podem ser interpretados como uma forma do capital usar o governo para derrubar barreiras e assim conseguir mais facilmente acessar novas fronteiras para investimentos nas cidades.

Assim, antes mesmo de se materializar na cidades, forças políticas ligadas ao capital pressionam num primeiro momento para diminuir a democracia no processo que podemos considerar de desdemocratização.

Neste capítulo resgata-se os conceitos e princípios da democracia, como se relacionam entre si na democracia liberal e algumas críticas sobre elementos dessa democracia, sobretudo deliberação e consenso. Por outro lado, aponta-se alguns caminhos como formas de resistência a partir de determinadas referências.

Considerou-se as idéias de autores contemporâneos que, além de olhar para o passado, analisam criticamente o comportamento da democracia contemporânea mundial. Após leitura crítica, estes autores apontam caminhos para a radicalização da democracia, colocando em evidência o poder popular e a disputa entre liberdade e igualdade. Para isso, trabalha-se teoricamente com Chantal Mouffe, Ernesto Laclau, Jacques Rancière e Charles Tilly para contextualizar processos de democratização e desdemocratização.

As questões envolvendo as críticas de Chantal Mouffe, Ernesto Laclau e Jacques Rancière referentes à democracia liberal, sobretudo abordagens críticas que se pautam pelo consenso e deliberação são apresentadas em destaque. Aponta-se que a teoria da ação comunicativa proposta por Jürgen Habermas pode funcionar numa sociedade mais homogênea. Porém, onde os atores envolvidos são absolutamente diferentes uns dos outros e, sobretudo, com interesses distintos e forças desproporcionais, a ação comunicativa, o consenso e a deliberação sempre privilegiarão grupos mais fortes na defesa de seus interesses. O consenso pode levar, inclusive, inconscientemente à defesa

de interesses opostos, ao que Baierle chama de “participar da própria exclusão” (BAIERLE, 2007).

Mouffe, Laclau e Rancière apontam que o grande problema da democracia contemporânea diz respeito à forma como se relacionam liberdade e igualdade desde a origem da democracia liberal, sobretudo em relação ao liberalismo econômico. É preciso, portanto, resgatar o poder, a conflitualidade, a busca pela emancipação e não optar pelo consenso.

2.1 ENTRE O IDEAL DEMOCRÁTICO E AS REGRAS DO JOGO

Quando se trata de estudar democracia, não é possível deixar de acessar o legado de Norberto Bobbio. Trata-se de uma literatura que conecta o tempo presente às origens históricas da democracia. Bobbio foi um filósofo político italiano nascido em Turim no ano de 1909 e falecido em 2004. É considerado o filósofo da democracia e defensor dos direitos humanos. Atravessou o século contribuindo com seu pensamento sobre a democracia no mais amplo espectro, desde detalhes da história da democracia dos antigos até o próprio envolvimento pessoal na luta contra o fascismo de Mussolini. Portanto, além do legado intelectual, o autor contribuiu diretamente para a história da democracia do seu país. Fica neste parágrafo, portanto, o reconhecimento à sua contribuição para a história da democracia.

No livro *Teoria Geral da Política: a filosofia política e a lição dos clássicos*, organizado por Michelangelo Bovero, estão reunidos um conjunto de quarenta textos de Bobbio que expressam seu pensamento sobre os principais temas tratados ao longo de sua vida. Entre os textos estão aqueles em que realiza o resgate da história da democracia, onde apresenta comparativamente a democracia dos antigos e dos modernos, sem deixar de mostrar que trata-se de conceito marcado por polêmicas, por interpretações e práticas de acordo com a época e o lugar. Portanto, se hoje, a democracia é um tema que cativa pesquisadores por sua diversidade de interpretações e características, é preciso lembrar que isto faz parte da própria história da democracia e que marca profundamente a história da humanidade. Alguns elementos históricos, no entanto, são importantes citar aqui: a questão da democracia direta, do voto e indivíduo.

A democracia dos antigos estava estreitamente relacionada à cidade e a *participação direta* dos cidadãos. Era compreendida como o processo no qual os cidadãos eram chamados a tomar decisões que diziam respeito a eles mesmos. Falar em democracia

remetia a grandes reuniões em praça pública, em assembléias. ““Democracia” significa o que a palavra designa literalmente: poder do *démos*, e não, como hoje, poder dos representantes do *démos*” (Bobbio, 2000:372). Identificava-se com muita clareza a posição do poder, onde se encontrava o poder, ou seja, no grupo de cidadãos. A organização das cidades-Estados possibilitava, mais facilmente reunir grande número de pessoas para o exercício da democracia direta.

É importante destacar que o *démos* tratava-se de um corpo coletivo composto por indivíduos e a questão do indivíduo percorre toda a história da democracia, tomando distintas abordagens. Bobbio (2000) discorre sobre este tema em paralelo com o debate sobre conceito de povo. Para ele, povo “é uma abstração, cômoda, mas também, como já dissemos, falaciosa; os indivíduos, com seus defeitos e seus interesses, são uma realidade” (Bobbio, 2000:380). Ou seja, destaca que a democracia moderna repousa em uma concepção individualista da sociedade, o indivíduo é que está na base da democracia e não o povo.

A idéia clássica de democracia como governo do povo baseia-se em “filósofos que nunca tiveram a oportunidade de ver em funcionamento um sistema democrático” (Schattschneider, 1998 In: Bobbio, 2000:380). Lembra, também, do caráter ontológico e ético presente na origem do individualismo. Ética, quando atribui ao indivíduo humano uma personalidade moral, que tem uma dignidade; ontológica, baseada em uma concepção atomista da sociedade, o *homo economicus* (Bobbio, 2000:381).

Bobbio (1987), afirma que o individualismo pode ser constitutivo tanto do liberalismo quanto da democracia. Para o autor, a democracia e metas socialistas poderiam se realizar aceitavelmente no marco da democracia liberal.

Retomada na democracia moderna no contexto de igualdade, a idéia de indivíduos iguais ocorre à luz dos valores ligados ao pensamento cristão, da fraternidade. Estas idéias contribuirão com os princípios da Revolução Francesa através da “doutrina da natureza humana comum” (Bobbio, 2000:378). Vale lembrar que a democracia originária dos gregos não contemplava a igualdade, foi a partir da influência dos filósofos do iluminismo, sobretudo Jean Jacques Rousseau, que a questão da igualdade como superação da discriminação passa a ser incorporada nos debates relacionados à democracia. Também é emblemático lembrar que na Atenas de Péricles, somente os homens tinham a liberdade de expor seus corpos publicamente na cidade. À mulher eram reservados espaços na “penumbra do interior das moradias” (SENNET, 2008:32). Não é difícil pensar que estes valores ainda estão muito vivos na cidade democrática

contemporânea, limitando e disciplinando os corpos. Não somente o corpo feminino, mas, também, o corpo do trabalhador ao sair apressado de uma obra em bairro que não é o seu lugar no mundo, entre tantos outros casos.

À medida que a sociedade se transforma a democracia também vai tomando outras formas. Bobbio (2000) destaca que ao longo do século XIX a democratização, entendida como processo, ocorre em diversos países através da ampliação progressiva do direito de eleger os representantes. Assim, até a democracia atual, o voto passa a ter destaque pois é através de eleições, muitas vezes forçadas de fora, que são escolhidos aqueles que deverão decidir (Bobbio, 2000).

Ainda sobre a questão do voto, o sufrágio também apresentou diferenças entre a abordagem dos antigos e a democracia dos modernos, como já citado. Os antigos tratavam o sufrágio como direito de votar em comícios, diferente dos modernos que o consideram apenas no contexto de extensão do direito de voto, como o sufrágio feminino e sufrágio universal.

Ao longo da história da democracia se observa, entre outros aspectos, o deslocamento do poder entre governados e governantes. Num primeiro momento os cidadãos decidiam, a partir do voto, transferem o poder de decisão para seus representantes/governantes através da democracia representativa. E observamos assim, a transição paulatina de uma democracia direta para a representativa. Isto, no entanto, se deu a partir de mudanças da própria sociedade.

Em relação à democracia direta, Bobbio ilustra: “encarregado de levar aos homens a arte da política, Mercúrio pergunta a Júpiter como ela deve ser distribuída, se deve ser distribuída como as outras artes, entre os competentes. Júpiter responde que a arte política deve ser distribuída a todos.” (BOBBIO, 2000: 374). Neste caso, uma condição para bom funcionamento de um regime democrático é o interesse dos cidadãos pela coisa pública (Bobbio, 2000). Estes são traços de uma democracia ideal e que deve ser perseguida, mas reconhece a impossibilidade, pois a democracia perfeita não pode existir e a alternativa apontada leva a considerar democracia como via, como método para se chegar à igualdade e liberdade.

Já chamamos habitualmente de concepção processual da democracia, que acentua as chamadas regras do jogo, ao conjunto de regras que devem servir para se tomarem as decisões coletivas, as decisões que interessam a toda a coletividade, com o máximo de consenso e o mínimo de violência. (BOBBIO, 2000).

Se por um lado a democracia ideal se mantém no horizonte, por outro pode se aproximar às “zonas de perigo”, como se refere Gino Germani, citado em Bobbio (2000). Germani apresentou quatro razões para acreditar na possibilidade da democracia sofrer arrefecimento: o excesso de mudanças nas regras de comportamento; a vulnerabilidade do sistema imposta pela fragmentação do poder, que pode oferecer risco promovido por pequenos grupos organizados; o paradoxo tecnocrático apresentado pelo controle popular necessário ao regime democrático versus a necessidade de conhecimentos especializados e distantes das massas; e, por último, a razão externa, ou seja, o risco oferecido pelo sistema internacional, considerando que a política interna é, também, determinada pela política internacional (Bobbio,2000).

Além de considerar os pontos acima, reforça o entendimento de Bobbio sobre democracia a defesa que o autor faz ao conceito de democracia como o “poder em público”. Adota este conceito para dar ênfase à visibilidade das ações dos governantes e, sobretudo, a origem destas. Através dessa abordagem é possível identificar o comportamento dual do Estado, ou um duplo nível de poder (Frankel, 1974 In:Bobbio, 2015:9). Em determinado momento se trata de Estado de direito (do império das leis, Estado normativo), em outros, como Estado discricionário, “com base em um mero juízo de oportunidade” (FRANKEL, 1974 In: Bobbio, 2015:9) caracterizando, internamente, um poder visível e outro invisível.

Há fatos inquietantes que não permitem que fiquemos acomodados na tranquila certeza de que a violência só existe do outro lado. [Do lado do protesto, das passeatas e das agitações estudantis]. O único modo de vencer a violência é reconhecê-la não quando está a gritar nas ruas, mas quando se oculta por trás da decorosa fachada das instituições que defendemos. (BOBBIO, 2015:7 [1970]).

Escrutar, portanto, os elementos e fundamentos da democracia bem como as transformações da sociedade e como se influenciam mutuamente é fundamental para pensar as suas práticas. Trazer para o âmbito do cotidiano, transformá-la em campo de luta. Porém, é no interior da democracia que se deve lutar e operar elementos para diminuir desigualdades a partir do reconhecimento das posições que cada ator assume no exercício da democracia.

Alguns modelos são propostos para a sociedade contemporânea. Evidentemente pode-se colocar vários deles em confronto, em análise. Porém, no escopo dessa pesquisa

fica o esboço entre democracia deliberativa e democracia radical, entendendo democracia participativa como um aspecto da democracia radical.

Na defesa da democracia deliberativa encontra-se o filósofo Jürgen Habermas, como já apresentado. Considerado o pai filosófico do conceito de deliberação, Habermas articula o conceito de consenso e a tese da ação comunicativa.

Democracia deliberativa para Habermas está relacionada com “decisões e instituições legítimas, como aquelas com as quais devem concordar os envolvidos em um procedimento democrático, se eles puderem participar como livres e iguais na formação discursiva da vontade (HABERMAS, 1979, In: CUNNINGHAM, 2009).

A deliberação democrática ocorre quando há desentendimento entre cidadãos participantes de algum fórum. A alternativa poderá resultar de votação ou, os participantes, podem “barganhar reciprocamente para chegar a um resultado negociado que seja aceitável” (CONNINGHAM, 2009:195). Esta reciprocidade envolve escuta e disposição, inclusive para mudar de ponto de vista ou opinião após escutar os argumentos uns dos outros. Neste sentido, Habermas propõe a teoria da “ação comunicativa como forma de solução. Através dela se busca condições de comunicação ideal” (CUNNINGHAM, 2009).

O objetivo da ação comunicativa é buscar um acordo a respeito de fatos sobre o mundo e sobre normas de interação social e alcançar um entendimento mútuo confiável pelas pessoas sobre suas visões de um mundo único e sobre as percepções de si mesmos. (HABERMAS, 1984. In: CUNNINGHAM, 2009:208).

A comunicação, portanto, é um elemento que perpassa todo o pensamento de Habermas, inclusive na forma de comunicação relacionada à própria esfera pública.

Habermas destaca que a esfera pública não deve ser confundida com eventos públicos, em contraposição à sociedades fechadas, nem a prédios, poder público ou mesmo opinião pública. “O sujeito dessa esfera pública é o público enquanto portador de opinião pública; à sua função crítica é que se refere a publicidade” (HABERMAS, 1984:14).

Sobre o público e privado, a esfera da pólis é comum aos cidadãos livres é rigorosamente separada da esfera particular à cada indivíduo. No entanto, a vida pública não é restrita a um local, “o caráter público constitui-se na conversação” (HABERMAS, 1984:16. Neste sentido, a comunicação é a base para que ocorra a deliberação na esfera pública, entendendo esfera pública como um princípio organizacional de nosso

ordenamento político (Habermas, 1984). Oliveira (1999) considera a esfera pública recuperada de Hegel por Habermas, como esfera pública burguesa, pois

“aparece como a constituição de um espaço de sujeitos privados que assim se demarcam em relação ao Estado; em linguagem de Marx, a esfera pública de sujeitos privados é o lugar da concorrência entre os capitais, que inclui o mercado de força de trabalho.” (OLIVEIRA, 1999:56).

Para chegar no modelo deliberativo, Habermas transcorre o modelo liberal e republicano. No liberal, a política opera através das regras do mercado e tem por função integrar os interesses da sociedade e impor ao aparato estatal. A política faz a intermediação entre sociedade e Estado. No modelo republicano, a política segue a partir da “estrutura de comunicação pública orientada pelo entendimento mútuo, configurada num espaço público” (LUBENOW, 2010: 233) e opõe sociedade contra o Estado.

Habermas (2008) também propõe o desenho institucional das democracias modernas. A autonomia privada dos cidadãos, a cidadania democrática e a independência de uma esfera pública são três elementos fundamentais que formam a base normativa das democracias liberais. A participação política do maior número possível de cidadãos com “direitos iguais de comunicação e participação” (HABERMAS, 2008:10), também deve compor o desenho institucional.

Poderia ser um modelo ideal. Porém, trata-se de um jogo onde todos querem vencer, mas só um sairá vencedor. Para isso, cada segmento poderá usar dos mais diversos recursos, inclusive jogar no campo do adversário ou trazê-lo para seu próprio campo.

Em Habermas, a democracia deliberativa pressupõe a integração de modelo liberal e republicano através de procedimentos, regras, institucionalização de discursos, negociações com auxílio da comunicação e busca de superação do desentendimento. Mas é preciso superar a alienação, lembrar que historicamente e desde a origem da democracia moderna, liberdade e igualdade são conceitos que permeiam os mais variados campos, da política ao econômico, mas que devem ser permanentemente desafiados através do conflito, da oposição de idéias para que a sociedade possa decidir praticar ou evitar a ação.

“Portanto, é impossível haver *deliberação* quanto às coisas passadas, pois é manifestadamente impossível que estas sejam mudadas; nem de coisas que se sabe serem impossíveis, porque os homens sabem, ou supõem, que tal deliberação seria vã. Mas é possível deliberar sobre coisas impossíveis, quando as supomos possíveis, sem saber que será

em vão. E o nome *deliberação* vem de ela consistir em pôr fim a *liberdade* que antes tínhamos de praticar ou evitar a ação, conformemente a nosso apetite ou aversão.” (HOBBES, 1988:37)

Escolher ou deliberar sobre o que não se conhece, não é liberdade nem igualdade. Para reconhecer isso, talvez, seja necessário tomar certo distanciamento para reconhecer as forças, o poder. Entende-se que:

“Existe poder quando a potência, determinada por uma certa força, se explicita de uma maneira muito precisa. Não sob forma de ameaça, da chantagem etc..., mas sob a forma da ordem dirigida a alguém que, presume-se, deve cumpri-la.” (LEBRUN, 1995:12).

Neste sentido, ainda em Lebrun (1995), é preciso considerar que costumes, leis, crenças, também contribuem para determinar uma ordem social e que o poder institucionalizado não constitui a “totalidade do sistema de comportamento socialmente imposto.

O conceito de força também é mobilizado em Hobbes (1988) quando se refere ao poder “ter servidores é poder; e ter amigos é poder: porque são forças unidas. (...) qualquer qualidade que torna um homem amado, ou temido por muitos, é poder; porque constitui um meio para adquirir a ajuda e o serviço de muitos.” (HOBBES, 1988:53). Em síntese, ter poder é dispor de capital de confiança que possibilite a um grupo transferir o poder a alguém para que realize ações com fins coletivos (Lebrun, 1995).

Neste sentido é que, apesar dos espaços de participação como o CMDUA e Orçamento Participativo terem sido concebidos como espaços de deliberação, são os fóruns existentes fora das instâncias institucionais, que reúnem os indivíduos¹⁴ organizados em comunidades que exercitam a democracia direta. De fato, nos espaços dos fóruns de participação externos aos conselhos, a democracia pode ser provocada a ponto de influenciar o desentendimento, o dissenso e a democracia radical em busca da superação de desigualdades.

¹⁴ Não se refere a individualismo. Ver: SPINK, MJP. Pessoa, indivíduo e sujeito: notas sobre efeitos discursivos de opções conceituais. In: SPINK, MJP., FIGUEIREDO, P., and BRASILINO, J., orgs. Psicologia social e personalidade [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais; ABRAPSO, 2011, pp. 1-22. <<http://books.scielo.org>>.

2.2 DEMOCRACIA COMO RESISTÊNCIA

Chantal Mouffe, cientista política belga, tem sua marca na participação dos debates sobre a democracia moderna no sentido de tensionar e ultrapassar as formas de leituras sobre a sociedade e os métodos acionados para exercitar democracia.

Mouffe (1999) chama atenção para a necessidade de distinguir os conceitos no interior da modernidade política: a liberal e a democrática. Considera um erro confundir modernidade política e modernidade social. Diz a autora:

Se se omite esta distinción entre democracia y liberalismo, entre liberalismo político y liberalismo econômico; si, como hace Rorty, se reúnen todas estas nociones bajo el término de liberalismo, no hay más remedio que desembocar, so pretexto de defender la modernidade, em uma lisa y llana apologia de las “instituciones y prácticas de las democracias ricas del Atlántico Norte”, que no dejan espacio para una crítica (ni siquiera para una crítica inmanente) que nos capacitara para transformalas (MOUFFE, 1999:28).

Neste sentido, Mouffe considera democracia além da etimologia que carrega o sentido de governo do povo. Também chama atenção para as circunstâncias específicas em que ocorre. Quando se refere à Europa, está falando da democracia ocidental, originado a partir do liberalismo político, ou seja, a separação de poderes, liberdades individuais, direitos do homem e cidadão e pluralismo; e a tradição democrática, qual seja, a igualdade diante da lei e soberania popular (Mouffe, 2018). Portanto, é importante saber de que sociedade se fala quando trata de democracia.

Para Mouffe, não possível existir uma perfeita igualdade entre liberalismo e democracia, pois liberalismo está associado à liberdade; democracia, à igualdade. Portanto, a autora decompõe os princípios constitutivos da democracia moderna. Para ela, com esta tensão não há possibilidade de reconciliação, mas poderia haver uma negociação hegemônica (onde um dos princípios predominaria) fazendo com que nenhum dos princípios aniquile o outro. A democracia seria a abertura ou a possibilidade de ter uma luta entre os dois princípios: igualdade e liberdade (Mouffe, 2018).

É neste contexto que Chantal Mouffe critica o consenso e a teoria política dominante que não consegue “captar as diferentes formas de antagonismos que emergem em nosso mundo globalizado, pós guerra fria, e de enfrentar um tipo de política democrática que poderia dar conta deles.” (MOUFFE, 2003:11).

Especificamente em relação ao consenso, Mouffe parte, também, do debate dos princípios da democracia liberal: liberdade e igualdade. Considerando as inúmeras formas de democracia possíveis, de acordo com a hierarquização possível entre esses dois princípios, a autora destaca a dos liberais, que privilegiam a liberdade e direitos individuais; e a dos democratas, que buscam a igualdade e a participação. Do encontro desses dois princípios surgem embates ou tensões no interior da própria democracia. Mouffe defende e destaca a importância de valorizar tais desacordos ou conflitos, pois esta situação é parte da democracia pluralista. Portanto, critica o consenso e a própria racionalidade deliberativa. A autora faz parte de um grupo de críticos da democracia deliberativa que entendem que esta “subestima os conflitos irreconciliáveis” (CUNNINGHAM, 2009:197). Consenso está diretamente relacionado à democracia deliberativa, inclusive, entendida por alguns autores como “fim imediato” a “busca pelo consenso sobre os bens comuns” (CUNNINGHAM, 2009:197).

Sobre a questão da modernidade, Mouffe (1999) destaca que um dos critérios importantes para definir a modernidade deveria ser o político, pois é nele que as relações sociais tomam forma e se ordenam simbolicamente. Neste sentido, a característica fundamental da modernidade é, sem dúvida, a democracia. Portanto, o ponto fundamental da ideia de Mouffe sobre a democracia radical reside na necessidade de aprofundar a revolução democrática, valorizar os conflitos entre os princípios da democracia (liberdade e igualdade) e “conectar as distintas lutas democráticas”. Para isto, é preciso criar “novas posições subjetivas que permitam a articulação comum de, por exemplo, do antiracismo, antissexismo, anticapitalismo” (MOUFFE, 1999:39). A democracia radical exige que se reconheça a diferença, aquilo que o conceito abstrato de homem excluía. Não se rechaça o universalismo, se particulariza. O que falta é um novo tipo de articulação.

Pois não se trata de estabelecer uma mera aliança entre interesses dados, senão modificar realmente a identidade mesma destas forças. Para que a defesa dos interesses dos trabalhadores não se persiga alheia a dos direitos das mulheres, dos imigrantes ou dos consumidores, é necessário estabelecer uma equivalência entre estas lutas diferentes. Só nestas circunstâncias as lutas contra o poder se convertem de verdade em lutas democráticas. (MOUFFE, 1999:39-40).

É neste contexto que o pensamento de Mouffe se desprende do marxismo, estruturalismo e avança no debate para além da hegemonia de Gramsci. Portanto, vai além do entendimento da sociedade em classes e estruturas. Esta forma de propor leituras sobre democracia promove um outro tipo de ruptura, a da interpretação da sociedade.

Mas é preciso reconhecer da importância de entender a sociedade sob a ótica das classes sociais, inclusive suas lutas.

AJzenberg (2005), escreve sobre o artigo de Henri Lefévre “Psychologie des classes sociales” publicado em 1963, que critica a visão que suprime a idéia de classes sociais. Lefévre (1963) in: Ajzenberg (2005), lembra que “a burguesia é a classe que nega as classes e isto faz parte de sua definição como classe”. E, também aborda a questão da comunicação através de meios de comunicação. Quem domina a comunicação e respectivos meios, são aqueles que detem o poder. Com tais meios é possível vender a idéia de que não há mais classes sociais, mas parceiros sociais. Ou seja, passou de uma relação conflitante para uma linguagem “que expulsou a classe operária e seus conflitos” (AJZENBERG, 2005:9).

No entanto, considera-se nesta tese que as proposições de Mouffe e Lefévre não representam oposição entre si. Ao contrário, podem-se constituir formas complementares de leitura da organização da sociedade contemporânea. Apesar de reconhecer os riscos de se cair nas ciladas da diferença (Pierucci, 1999), é preciso perceber as transformações da sociedade e os processos de subjetivação. O que se considerou no passado como pautas identitárias, pode-se entender, em um novo ciclo de estudos, à luz de Novos Movimentos Sociais.

Os novos movimentos sociais seriam, então, formas particularistas de resistência, reativas aos rumos do desenvolvimento socioeconômico e em busca da reapropriação de tempo, espaço e relações cotidianas. Contestações “pós-materialistas”, com motivações de ordem simbólica e voltadas para a construção ou o reconhecimento de identidades coletivas. (ALONSO, 2009:64).

Não significa, entretanto, que as questões de classe presentes nas pautas identitárias tenham desaparecido ou que tudo se explique pelas teorias dos Novos Movimentos Sociais.

Outro pensador que contribuiu com a base teórica para discutir democracia nas cidades é Ernesto Laclau. É a partir da publicação “Hegemony and Socialist Strategy Towards a Radical Democratic Politics” escrito em parceria com Chantal Mouffe, em 1985, que Laclau apresenta a questão do universalismo/pluralismo *versus* particularismo. Diz que “Esta ausencia de una teoría del pluralismo tiene graves consecuencias negativas para nuestra comprensión de la política democrática.” (MOUFFE, 1999:127). Na publicação, Laclau e Mouffe tentam redefinir o projeto socialista em termos de

“democracia plural e radical” e representá-los como a extensão da democracia a um amplo espectro de relações sociais (MOUFFE, 1999:127).

No entanto, os debates no campo da teoria social onde se inscrevem as discussões de Laclau apontam para a necessidade de maiores esclarecimentos a este respeito. Na proposta de Laclau e Mouffe reside a questão da emancipação. Se o projeto revolucionário se pautava pela emancipação de um sujeito revolucionário, agora a pluralidade de pautas apresentadas pelos movimentos sociais suscita uma diversidade de emancipação, por isso tratada no plural: emancipações. Este exemplo serve para ilustrar a complexidade do debate, inclusive no campo acadêmico, sobre democracia na contemporaneidade, onde a velocidade de modificação da sociedade é mais acelerada.

Em Ranciére (2014) buscamos referências para tratar das contradições da democracia. Em sua publicação “O ódio à democracia”, Jacques Ranciére discorre sobre a democracia vitoriosa e a democracia criminosa. O autor lembra da democracia vitoriosa (liberal), aquela conquistada por eleições impostas e, em casos como o do Iraque, com uso de forças armadas. Esta forma de democracia se opunha à democracia defendida pelo povo iraquiano que considerava democracia como “governo do povo, por ele mesmo e não trazido de fora pela força das armas” (RANCIÉRE, 2014:13). Mas, “a liberdade é também a liberdade de errar” e isto pode levar a “desordem democrática”

A democracia implementada na década de 60 fez com que governos fossem demandados além daquilo que estavam dispostos a responder. Neste cenário, idealistas defendiam um “excesso de atividades democráticas” e alimentavam a “vitalidade democrática”. Por sua vez, políticos e “homens de negócio” enxergavam nisso a “crise da democracia”. Esta reação foi expressa durante a Conferência Trilateral ocorrida em 1972.

[...] a democracia, diziam os relatores, significa o aumento irresistível de demandas que pressiona os governos, acarreta o declínio da autoridade e torna os indivíduos e os grupos rebeldes à disciplina e aos sacrifícios exigidos pelo interesse comum. (RANCIÉRE, 2014:15).

A “boa democracia”, para estes grupos, tratava-se de resumir a uma democracia exercida pelo voto e não aquela praticada pelos movimentos sociais. “O que provoca a crise do governo democrático nada mais é do que a intensidade da vida democrática” (RANCIÉRE, 2014:17). Esta vida democrática estava fortemente associada ao poder do povo.

A solução encontrada para controlar o excesso de vitalidade consistiu em “orientar para outros fins as energias febris que se ativam na cena política, desviá-las para a busca da prosperidade material, da felicidade privada e dos laços de sociedade”. (RANCIÉRE, 2014:17). Surge, então, o indivíduo democrático.

A vitalidade democrática levou especialistas a enunciarem o “paradoxo democrático”. Qual seja, “a democracia como forma de vida política e social, é o reino do excesso. Esse excesso significa a ruína do governo democrático e, portanto, deve ser reprimido por ele.” (RANCIÉRE, 2014:17)

É neste universo das contradições que Rancière aponta as divergências entre democracia como forma de governo e democracia como poder do povo. O distanciamento entre os interesses dos governos (a democracia oficial) e os interesses do povo. Portanto, a democracia não é algo acabado, que se resume às instituições, governos, partidos, mas é algo dinâmico e que origina do povo, sobretudo pelo direito a uma vida política independente da esfera estatal (RANCIÉRE, 2014:94). Para o autor,

Não vivemos em Democracia. Vivemos em Estados de direito oligárquicos, isto é, em Estados em que o poder da oligarquia é limitado pelo duplo reconhecimento da soberania popular e das liberdades individuais. RANCIÉRE, 2014:94.

O consenso é outro aspecto da crítica de Rancière considerado um dos limitadores da democracia. Critica fortemente o discurso que relaciona a racionalidade política, consenso e democracia (Rancière, 1996). O consenso pressupõe o “desaparecimento do dispositivo da aparência, do erro de cálculo e do litígio abertos pelo nome do povo e pelo vazio de sua liberdade. É, em suma, o desaparecimento da política”. (RANCIÉRE, 1995:105).

Na mesma linha, Charles Tilly discute a democracia de acordo com sua dinamicidade. Como tal, considera o alargamento ou o retrocesso através do que chamou de democratização e desdemocratização.

Reconhece-se, no entanto, a complexidade em considerar ou identificar desdemocratização. Neste sentido, pode-se recorrer a Tilly, novamente, pois o autor propõe alguns princípios básicos para tal. Entre eles estão as interações entre cidadãos e Estado e como se dá a resposta do Estado; alterações na extensão, igualdade, proteção e caráter mutuamente vinculantes; estabelecer graus de democracia através de índices; entre outros. Destaca, no entanto, que não se deve adotar a forma de *checklists* sob pena de tratar a questão sob o ponto de vista binário. Ao contrário, deve-se encontrar “graus

que indicam um movimento do regime rumo a um grau maior de democracia.” (TILLY, 2007:80).

E Boaventura de Souza Santos (2002), pode-se observar a atenção que o autor dedica aos processos de democracia participativa. Analisa o período de redemocratização nos países do sul e, em especial, a atuação dos movimentos sociais que “estariam inseridos em movimentos pela ampliação do político, pela transformação de práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção na política de atores sociais excluídos.” (SANTOS, 2002). Desta forma, o processo de redemocratização pelo qual passaram países do sul da Europa na década de 70 também ocorreram nos países da América Latina na década de 80 criando as condições para a democracia participativa.

Santos (1999) apresenta uma discussão importante que pode ter influenciado o caminho tomado pela democracia participativa ligada ao urbano no Brasil. Trata-se da questão sobre a reforma do Estado que diz respeito aos “dois paradigmas de transformação social da modernidade”: o reformismo e a revolução. A revolução foi pensada para ser exercida contra o Estado e a reforma para ser exercido pelo Estado (Santos, 1999).

Apesar do reconhecimento irrefutável da importância da ampliação da democracia conquistada no país, é na relação entre Estado e sociedade civil, nas instâncias de participação, que residem boa parte das críticas ao modelo reformista e, por conseguinte, à reforma urbana.

Em outra análise, Boaventura de Souza Santos mostra também que o momento em que a “trajetória da modernidade se identificou com a trajetória do capitalismo, o pilar da regulação veio a fortalecer-se à custa do pilar da emancipação num processo histórico não linear e contraditório” (SANTOS, 1991:136). Portanto, a primazia pela reforma levou a uma preocupação exacerbada pela regulação e menos atenção com a emancipação. Isto, segundo críticos da reforma urbana, teriam levado os movimentos que lutaram historicamente a assumir papel junto aos conselhos e a elaboração de políticas e menos nas lutas fora da institucionalidade.

Vainer (2017), que exaltou o início da mobilização institucional em torno da política urbana, retoma o tema através da Sessão Livre apresentada no escopo do XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – Enanpur – na qual propõe a Sessão “Da Reforma Urbana ao Minha Casa, Minha Vida: Balanço e perspectivas após 30 anos de lutas e políticas urbanas”. Entre os inúmeros questionamentos, ele pergunta:

Por que razão, após 30 anos de democracia, os cidadãos foram às ruas para reivindicar democracia? Por que razão, após 30 anos de conquistas legais, conferências locais e nacionais, conselhos de todo o tipo, explodem protestos contra um processo de urbanização que condena parcelas imensas da população trabalhadora a serviços urbanos precários, e, de modo mais geral, a condições de urbanização que em muitos casos parecem reproduzir em escala ampliada a cidade desigual e injusta de 30 anos atrás? Por que razão as conquistas legais e institucionais mostraram-se incapazes de contribuir, como se esperava, para quebrar o circuito perverso de produção sempre ampliada das desigualdades urbanas?” (VAINER, 2017:3).

Entende-se, no entanto, que se trata de processos e que há necessidade permanente de renovação e de novos engajamentos para que o debate sobre a democracia possa avançar e se materializar no cotidiano das lutas pela diminuição de desigualdades. Em que pese não tenham resolvido os problemas como deveria (ou poderia), é inegável, por um lado, o papel das forças políticas e económicas dos municípios, os responsáveis formalmente pela implementação da política urbana, o papel dos conselhos municipais a quem cabe monitorar a implementação de tais políticas; e, por outro lado, a atuação dos movimentos sociais progressistas que se empenharam fortemente para implementar tais políticas.

O caso dos movimentos vai ao encontro ao proposto por Benevides (1994) quando discute democracia participativa. Considera os atores que exercitam democracia participativa como os portadores de uma “cidadania ativa” na perspectiva de soberania popular, com direitos e deveres, mas sobretudo com a possibilidade de ampliar os direitos políticos para a “participação direta do cidadão no processo das decisões do interesse público” (BENEVIDES, 1994:16).

Benevides também destaca dois outros aspectos importantes: a diferença de forças entre classes dominantes e as classes dominadas no Brasil é tão grande que não dá para esperar um futuro utópico. É preciso pensar no que pode ser feito no curto e médio prazo (Benevides, 1994). O segundo aspecto trata da educação política, ressalta a absoluta importância para a educação para a cidadania ativa. É preciso participar, disputar, criar espaços de participação.

“(…) as classes privilegiadas não têm medo da cidadania quando ela está restrita aos direitos do cidadão como eleitor. Pelo contrário, elas desejam este cidadão. Temem apenas a cidadania democrática, a cidadania ativa.” (BENEVIDES, 1994:14)

Identifica-se, no Brasil, que os movimentos de luta por moradia que praticam a autogestão, fazem parte do conjunto de exemplos que se inscrevem nas idéias apresentadas por Benevides, inclusive em relação a educação política. No entanto, reside aqui um desafio: transpor os espaços desses movimentos de moradia para os demais grupos, setores e mesmo outros movimentos de moradia organizados localmente em comunidades ou bairros.

Também é preciso considerar que, talvez, o sonho das elites desde que o país conquistou a Constituição Cidadã seja a busca pela “democracia da gravata lavada”¹⁵, de Teófilo Ottoni: “a democracia pacífica, da classe média letrada e asseada merecedora do gozo dos direitos políticos da cidadania” (BENEVIDES, 1994:17) e, de preferência, conquistada através de consenso.

Apesar do ano de 1988 se apresentar como um marco na história da democracia brasileira, é preciso não perder de vista que o sentido de liberdade e igualdade como base da democracia burguesa atravessaram a história do país imposta sob a ótica e interesses da classe dominante.

São emblemáticos dois eventos que sublinha-se aqui: a interrupção do tráfico negreiro, no ano de 1850, e a promulgação da Lei de Terras, no mesmo ano. A partir daquele momento, ex-escravos e fazendeiros se apresentavam como *iguais e livres* para trocar mercadorias. A Lei de Terras veio para regular esta relação. Não é mais possível ocupar livremente as terras, é preciso comprá-las. Quem não tem dinheiro para comprar terras, deverá vender sua força de trabalho para grandes fazendeiros. Trata-se da gênese de uma das maiores causas de desigualdades no Brasil. “O fim do cativo do escravo dá começo ao cativo da terra.” (MARTINS, 1986:104), no campo e na cidade. Por trás dos mecanismos de concentração de terras, estavam os valores da democracia burguesa, mobilizados pelas classes dominantes, pressionando pelo consenso entre desiguais.

¹⁵ A expressão refere-se a campanha do lenço branco protagonizada por Teófilo Ottoni em 1860.

Junho é aquele mês que nos faz experimentar várias estações na mesma semana, quando não no mesmo dia. É o período em que tiramos do armário roupas que são aguardadas até com certa saudade. Mas assim como nosso corpo se prepara para a nova estação, muitos habitantes tentam melhorar as condições de seu maior abrigo: a casa.

A cidade não é única. É plural, mas não é para todos. Numa tarde fria de junho alcançamos um território onde a cidade se negava a chegar. Não chegou luz, água nem mesmo abrigo para morar. Mas o vento frio, gelado, ah, este sempre pontual.

Colina Verde havia se transformado em lugar de passagem. Quando as pessoas não tinham mais condições de sobreviver onde a cidade estava, vinham para cá. Ao nos aproximar, ouvimos o som do martelo na parede. Um braço forte, feminino, acertava as batidas com firmeza. O sol começava a cair, a ansiedade aumentava. Sentadas no assoalho aguardando o martelo silenciar, elas perguntavam: “Mãe, já tá pronta?”.

Lucimar F Siqueira

3 DEMOCRACIA E CIDADE

“La città, la *polis*, è la prima forma politica.”¹⁶

(Manent, 2010)

Discutir democracia e cidade contemporânea passa por situar o debate em torno da democracia liberal, considerando os princípios de igualdade e liberdade, numa sociedade marcada pelo estágio do capitalismo denominado neoliberalismo.

Vimos no capítulo anterior que grupos sociais apreendem os elementos constitutivos da democracia, como a liberdade e igualdade de acordo com seus interesses, objetivos, necessidades. A liberdade do mercado (liberal) *versus* a liberdade vinculada aos direitos civis, de reunião, de ir e vir, direito à liberdade de expressão e pensamento. A igualdade perante a lei, à propriedade ou a igualdade como superação da discriminação. O mesmo conflito se vislumbra em relação às cidades. Por um lado, o Estado oscila entre Estado democrático de direito (império das leis) e Estado discricionário (com base em juízo de oportunidade) (Bobbio, 2015), de forma circunstancial. Por outro, uma parte da sociedade contesta tal situação.

Os inúmeros protestos registrados a partir de 2008, por exemplo, comunicam que estes grupos tem consciência da forma como o Estado, através dos governos, estão lidando com o “juízo de oportunidade” diante das crises de acumulação de capital. Expressam não somente o descontentamento, mas, também, repúdio a essas atitudes e exigem mudanças. As atitudes dos governos podem ser exemplificadas através da proteção do Estado às instituições financeiras. Em que pese o discurso que advoga menos Estado nas narrativas de senso comum do neoliberalismo, a proteção do Estado às instituições financeiras é um dos princípios básicos do próprio neoliberalismo (Harvey, 2011). Portanto, movimentos desse tipo contestam os princípios e o próprio neoliberalismo. Mas o que tem a ver neoliberalismo com a democracia nas cidades?

David Harvey apresenta alguns elementos que possibilitam elucidar essa questão sobretudo em relação ao princípio de liberdade contido no neoliberalismo. Neoliberalismo para Harvey:

[...] é um projeto de classe que surgiu da crise dos anos 70 mascarado pela retórica sobre liberdade individual, autonomia, responsabilidade

¹⁶ “A cidade, a polis, é a primeira forma política” (MANENT, P. Le metamorfosi delle città. Saggio sulla dinamica dell’occidente”. 2010 – in CUPPINI, 2015).

pessoal e as virtudes da privatização, livre-mercados, livre-comércio, legitimou políticas draconianas destinadas a restaurar e consolidar o poder da classe capitalista. (HARVEY,2011:16)

Isto veio como resposta às sucessivas crises financeiras, das quais, muitas delas estavam relacionadas à cidade: desenvolvimento urbano, propriedade, setor imobiliário. A lembrar: a) 1973 – crise originada do crash do mercado imobiliário global; b) década de 80 – boom japonês terminou em colapso de ações e preços da terra em queda; c) 1992 – crise causada por excessos imobiliários afetou sistema bancário suíço; d) 1997-98 – colapso no sudeste e leste asiático: o desenvolvimento urbano alimentado pelo capital especulativo estrangeiro (Harvey, 2011:14).

Evidentemente está se referindo ao comportamento geral do neoliberalismo. Em que pese o impacto do neoliberalismo nas cidades ao redor do mundo e, ainda, ser considerado “projeto global para a sociedade” (SOARES, 2001:171), não se deu de forma homogênea, tampouco idêntica nos distintos lugares. Sem considerar a contradição do capitalismo representada pelas relações não tipicamente capitalistas¹⁷. Assim, é recorrente a idéia contida no “projeto ideológico do neoliberalismo” de que mercados autorregulados produzirão uma alocação ótima de investimentos e recursos (Brenner, Peck e Theodore, 2015). No entanto, afirmam os autores:

“(…) la práctica política neoliberal há provocado fallos de mercado generalizados, nuevas formas de polarización social y precariedade económica, una dramática intensificación de la desigualdade espacial y continuas crisis dentro de las formas institucionales de regulación y gobernanza estatal.” (BRENNER, PECK e THEODORE, 2015:214).

As cidades, portanto, estão no centro das crises e são elas próprias, crises; a trama irrepresentável (Peixoto, 1996, in Menegat, 2009). Se estas crises prejudicam boa parte da população, por outro lado, se apresentam como oportunidades para as elites econômicas capitalizarem. Lembrando Bourdieu (2001), dada a impossibilidade do poder absoluto, a não ser na imaginação teológica, em todos os momentos de crise também há mobilização do jogo de forças e posterior acomodação no jogo de poder (como já tratado em momento anterior). Da mesma forma que, na cidade, não há propriedade absoluta, todas estão submetidas a alguma regra, é preciso reconhecer tais regras e reconhecer o

¹⁷ A este respeito ver José de Souza Martins. O cativo da terra. São Paulo: Contexto, 2010.

poder que cada grupo apresenta para disputar as regras que possam promover justiça social.

Relacionado à cidade, desde o surgimento de formas de acumulação caracterizadas como neoliberais, discute-se novas visões de tratar a cidade impulsionada em muitos casos pelo próprio Banco Mundial. A visão de que a cidade deveria ser tratada como uma empresa, administrada, produzida como negócio, mercadoria e deveria ser conduzida pelos empresários. Esta visão de cidade pressupõe que tudo deve ser convertido em mercadoria. Como tal, as relações ocorrem mediadas pelo dinheiro e não pelas relações sociais entre os cidadãos. Na cidade empresa não é permitido nenhum tipo de conflito. Os cidadãos devem estar unidos para elevar a cidade a um patamar que possibilite disputar com outras cidades, seja regional, nacional ou internacionalmente. Portanto, um “patriotismo de cidade deve se impor. O consenso deve se instalar, pois o debate e o conflito ameaçam a tão desejada competitividade urbana.” (VAINER, 2005:139).

Vainer também reproduz algumas indicações do Banco Mundial realizadas no ano de 1998, onde ilustra com uma citação do Banco Mundial onde as cidades devem:

“Competir pelo investimento de capital, tecnologia e capacidade empresarial;
Competir para atrair novas indústrias e negócios;
Ser competitivas nos preços e qualidades dos serviços
Competir para atrair mão-de-obra qualificada” (World Economic Development Congress & The World Bank, 1998:2 in: VAINER, 2005:138).

Schneider (2018) analisa situação semelhante na produção de consenso no caso da reconstrução de New Orleans após a passagem do furacão Katrina. Naquele momento os governos propuseram aos trabalhadores e sociedade de New Orleans que todos deveriam colaborar. Uma forma foi contratar trabalhadores da construção civil por salários mais baixo, que permaneceu após a finalização dos trabalhos.

Em contraposição, a cidade democrática é dominada pelo exercício da política e deposita atenção no cidadão. A ele deve ser reservado o direito de decidir sobre o destino, os rumos da cidade.

Buenas, esta é a situação do Brasil e as políticas urbanas devem tentar conciliar estas visões opostas. “A unidade contraditória que sustenta o Estado capitalista na verdade se baseia nas relações entre interesses diferenciados e conflitantes dentro do bloco de poder.” (SCHMIDT,1983:24). E lembrando Poulantzas, a unidade política é

fundamental no capitalismo, pois permite o funcionamento do poder institucionalizado (Schmidt, 1983)

A política urbana brasileira tradicionalmente se voltava para o fornecimento de meios para a expansão do capital. A partir da inclusão dos elementos de base para a democracia participativa na constituição federal, as duas visões de cidade estarão disputando entre si nos mecanismos e forma de implementação da própria política urbana.

O Brasil pós governo Lula pode ser um exemplo onde as cidades se transformaram em *locus* preferencial para acumulação de capital em níveis mais elevados do que períodos anteriores. Não significa, com isto, dizer que o governo decidiu privilegiar determinada classe do país, mas destacar que, o grau de precariedade existente nas cidades demandava muitos investimentos.

A eleição do Partido dos Trabalhadores em 2002 ocorre em um contexto de tensões entre a lógica inclusiva da democracia e consequências excludentes do neoliberalismo (Saad Filho e Morais, 2018).

Fix (2011) destaca que:

“no início do governo Lula o tamanho do problema urbano exigiu uma resposta complexa e coordenada que motivou a criação do Ministério das Cidades. As medidas adotadas pelo Ministério ampliaram o mercado e abaixaram a linha de exclusão ao crédito habitacional e à moradia.” (FIX, 2011:55).

As forças ligadas aos movimentos sociais, no entanto, pressionaram para o estabelecimento de regras que atendessem as necessidades daqueles de menor poder aquisitivo e que viviam em piores condições. Mais do que isso, se tornaram protagonistas dos processos.

Os movimentos de luta pela reforma urbana nunca deixaram as ruas, ao mesmo tempo que construíram institucionalmente políticas importantes e as implementaram de diversas formas entre elas com exercício de autogestão. Esta é uma referência, por exemplo, ao Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, exclusivo para Faixa 1, ou seja, para os mais pobres. Tais movimentos lutaram pela política habitacional, por ocasião do PMCMV reivindicaram uma parcela do programa para implementação em autogestão. Esta modalidade apresenta algumas particularidades importantes, entre elas está o grau de autonomia que as famílias desenvolvem ao participar deste processo.

A modalidade Entidades atende famílias organizadas em cooperativas habitacionais, associações de moradores ou outras entidades sem fins lucrativos. O

processo ocorre através da autogestão cujas raízes encontram-se na experiência uruguaia de autogestão, sobretudo através da FUCVAM (Federação Uruguaia de Cooperativas para Ajuda Mútua). O modelo experimentado que mais deu retorno foi aquele onde todas as famílias se envolvem e em todas as etapas de decisões e trabalho, inclusive na construção (Rodrigues, 2013). Como muitas famílias são lideradas somente por mulheres, é recorrente, também, que elas se envolvam em mutirões de construção de suas próprias casas e até mesmo edifícios (Figura 1).

Figura 1 – Mulheres na construção de casas do Programa MCMV-Entidades



Fonte: Movimento União Nacional de Moradia Popular - SP¹⁸

Lembrando que o Programa MCMV não é exclusivo para produção habitacional (construção), há inúmeras experiências no Brasil de reformas de prédios em centros urbanos para moradia. Em Porto Alegre o exemplo recente mais emblemático trata-se do Assentamento 20 de Novembro, localizado em área central, totalmente integrado à cidade e liderado pelo Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) e CONAM (Confederação Nacional das Associações de Moradores). Dois movimentos de abrangência nacional, membros do Conselho Nacional das Cidades e que participaram historicamente da elaboração da política urbana brasileira.

¹⁸ <https://www.unmp.org.br>

Mas além do protagonismo, tem também a urgência, o cotidiano. Neste sentido, o tempo é fundamental e deve ser considerado quando se trata de democracia e cidade.

O tempo pode ser tratado na cidade de distintas maneiras. Desde as escalas locais onde o uso do território varia de acordo com o tempo (de dia, local de negócios; à noite, dormitório de população em situação de rua), que Muñoz chama de “paisaje humano temporal de las ciudades” (MUÑOZ, 2008), até a relação entre os tempos da democracia.

Uma das lutas que se trava na sociedade urbana contemporânea é entre os tempos da cidade e o tempo da democracia. O tempo da democracia é longo. São longos os períodos da história e da sociedade para que algum aspecto da democracia se modifique. É a temporalidade da história das idéias (Althusser in: Jameson, 2011) ou das grandes periodizações. Já os tempos da cidade são múltiplos e complexos, sobretudo quando se trata da reprodução do capital, onde a temporalidade se torna estrutural relacionada aos ciclos do modo de produção (Jameson, 2011), por um lado, e, por outro, das necessidades da população pobre, do tempo existencial, do tempo da vida diária. “Essas lutas se desenrolam ao mesmo tempo na ordem da existência cotidiana” (BORDIEU, 2001:228).

Desde a sua origem a cidade é atravessada por distintas temporalidades. Surge quando o campo passa a produzir o suficiente para abastecer aqueles que dedicarão seu tempo e força de trabalho às atividades industriais e serviços, à partir da divisão territorial e social e territorial do trabalho.

A cidade – local de estabelecimento aparelhado, diferenciado e ao mesmo tempo privilegiado, sede da autoridade – nasce da aldeia, mas não é apenas uma aldeia que cresceu. Ela se forma, como podemos ver, quando as indústrias e os serviços já não são executados pelas pessoas que cultivam a terra, mas por outras que não têm esta obrigação, e que são mantidas pelas primeiras com o excedente do produto total. (BENEVOLO, 2005:23)

Pode-se tomar emprestada, também, a idéia de Jameson (2011) sobre o verbo “extinguir” para imaginarmos a temporalidade na cidade. “Desse verbo vem passado e futuro, juntamente com uma visão de presente como produção...” (JAMESON, 2011:93). Cada avenida inaugurada em local já habitado, surge reificada, sem qualquer vestígio de sua produção ou das casas destruídas para que elas emergissem nas cidades.

Os tempos da democracia no cotidiano da sociedade são assinalados através de mecanismos presentes nas administrações públicas. Se o tempo do capital na cidade é diferente do tempo da democracia, é preciso estabelecer algumas garantias para o cidadão. Isto se dá através da operacionalização de direitos conquistados e conjunto de regras

estabelecidas através das políticas públicas. A própria existência de políticas públicas já é uma forma de reconhecer que os mecanismos de acumulação de capital precisam ser regulados de alguma forma. Os instrumentos como o Estatuto da Cidade podem regular a acumulação e ao mesmo tempo, tentar garantir alguns direitos. Isto por si só já pressupõem disputas em relação ao conteúdo do próprio Estatuto da Cidade, por exemplo. Mas como isto se processa?

3.1 DEMOCRACIA E A POLÍTICA URBANA BRASILEIRA

Lembrando o que foi citado na introdução, as políticas públicas relacionadas à política urbana brasileira presente no Estatuto da Cidade, apresentaram, entre outros, três grandes caminhos: os instrumentos para minimizar as desigualdades; instrumentos para promover o desenvolvimento urbano e instrumentos para exercício da democracia participativa.

Aos estados e municípios cabem, por exemplo, criar os conselhos da cidade para que possam acessar políticas públicas urbanas. Portanto, os governos locais têm interesse em manter ou criar tais espaços, mesmo que seja apenas para cumprir uma obrigatoriedade. Já os demais instrumentos do Estatuto da Cidade são implementados de acordo com as forças existentes em cada cidade. Podem ser aplicados para melhorar as condições de vida de determinada parcela da população ou como negócio, apresentando, nestes casos, resultados contraditórios, que podem violar direitos de grupos mais fragilizados e promover desigualdades.

Como lembra Fix (2011), o tamanho das carências, o volume de recursos necessários combinados ao discurso de Estado mínimo fortaleceu a aproximação entre promotores imobiliários e Estado ainda na década de 1990. Nesse período os instrumentos como Operações Urbanas Consorciadas e ‘revitalização’ de áreas centrais já faziam parte do “receituário do planejamento estratégico e das “cidades globais”. (FIX, 2011:55).

Estes dois instrumentos foram integrados ao Estatuto da Cidade juntamente com outros que apresentam potencial para evitar desigualdades. Da mesma forma como citado na introdução sobre a primazia por grandes projetos no lugar de mecanismos para implementar função social da propriedade, ocorre situação semelhante com estes instrumentos.

Os instrumentos como as Operações Urbanas Consorciadas e revitalização de áreas centrais, sobretudo a partir do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais,

tem sido muito mais utilizados no Brasil para viabilizar capitalização de determinados grupos, e menos para promover justiça social, como a moradia social em áreas centrais ou geração de renda.

Segundo o Artigo 32 do Estatuto da Cidade, as Operações Urbanas Consorciadas devem ser implementadas por lei municipal, tomando como referência o plano diretor. Quem vai certificar da adequada aplicação do Plano Diretor na OUC é o conselho da cidade (ou assemelhado). Através da lei municipal fica delimitada uma área da cidade onde será aplicada a operação urbana consorciada.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. (BRASIL, 2001. EC).

Sintetizando, poder público e empresários definem regiões da cidade onde pretendem implementar OUC. Nesta região, fica possibilitada a construção além do que é permitido pelo Plano Diretor ou outras leis de zoneamento.

Para as OUC são mobilizados, principalmente, moradores, governos e empreendedores. Aparentemente o projeto poderia ser resultado do acordo entre os envolvidos, no entanto o jogo já começa sabendo que um dos jogadores está em vantagem, os empreendedores, pois as condições já estão praticamente garantidas nos Planos de Negócio¹⁹.

Em locais onde a população é mais frágil do ponto de vista de força política, prevalecerá muito mais os interesses dos empreendedores e governos. Mesmo em casos onde há participação de movimentos sociais organizados, experientes e com regras claras elaboradas de forma a atender demandas da população, ainda assim ocorrem casos onde há desrespeito às decisões definidas no projeto. A Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha, cidade do Rio de Janeiro, pode ser citada como exemplo. Por se tratar de área portuária envolveu governo federal e municipal. Ao lado do setor empresarial estavam as empreiteiras Odebrecht, OAS e Carioca Christiani-Nielsen (grandes empresas). Segundo Werneck (2017) todos os prazos relacionados às intervenções para moradia social foram

¹⁹ Plano de Negócios apresenta a viabilidade do empreendimento e aponta caminhos de menor incerteza e riscos.

desrespeitados, e os resultados de produção habitacional estão atrasadas e não correspondente ao que foi planejado.

As OUC também mobilizam outros instrumentos, entre eles estão os institutos tributários e financeiros que possibilitam incentivos e benefícios fiscais e financeiros. Além desses instrumentos, o Art.34 do Estatuto da Cidade, que também trata das OUC, diz que a OUC poderá prever emissão pelo Município de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação. Significa dizer que são lançados títulos no mercado financeiro antes mesmo do empreendimento ser implementado. As OUC podem ser propostas para qualquer região da cidade, porém, só vai ocorrer em locais onde há algum interesse por parte do mercado imobiliário, evidentemente.

Ou seja, para reestruturar uma parte da cidade através desse mecanismo, o setor financeiro é fortemente mobilizado e não garante o cumprimento das obrigações sociais tratadas. Lembrando que o capital originado de construções demora mais tempo para retornar, este mecanismo de financeirização acaba por agilizar a circulação do capital. Trata-se de “um novo tipo de especulação imobiliária financeirizada” (FIX, 2009:53).

Este instrumento faz parte do Estatuto da Cidade e é um claro exemplo de que “el giro neoliberal en las políticas públicas gubernamentales há tendido a subyugar a la mayoría de la población al poder de las fuerzas del mercado mientras que preserva la protección social de los poderosos” (GILL, 1995, In: BRENNER, PECK e THEODORE, 2015:215)

Os processos denominados de revitalização urbana de áreas centrais também podem ter resultados distintos do que se espera sobretudo quando estas áreas apresentam população de baixo poder aquisitivo, alta densidade e onde se desenvolvem atividades de comércio informal, entre outros. Boa parte desses casos encontram explicações nos processos de gentrificação.

O termo gentrificação foi empregado pela primeira vez por Ruth Glass para representar o processo em que famílias de classe média londrinas povoavam bairros desvalorizados do centro da cidade, contrariando o modelo vigente na época onde se observava um processo inverso, ou seja, as famílias se deslocavam para o subúrbio da cidade e não o contrário. Além disso, observavam a mudança da “composição social” dos bairros centrais, moradores pobres eram substituídos “por camadas médias assalariadas”. Uma outra característica dizia respeito aos “investimentos, reabilitação e apropriação por

estas camadas sociais de um estoque de moradias de bairros operários ou populares” (BIDOU,2006).

HAMMET (1984 in BIDOU 2006) considerava que a gentrificação tratava-se de um fenômeno físico, econômico, social e cultural. A mudança não era somente social, mas também física dos locais e moradia dos bairros de trabalhadores). Se refere à processo de elitização onde segmentos superiores das classes média buscavam residir em condomínios de luxo no centro das grandes cidades.

Independente das especificidades de cada abordagem, todos se referem à gentrificação como transformação no perfil familiar, aumento do número de mulheres que trabalham, frequência de casais com duplo salário, o crescimento da individualização dos modos de vida.

Neil Smith lembra que em muitos casos o processo de gentrificação se transformou na própria política urbana (Smith, 1999 in Bidou, 2006). De um fenômeno considerado aparentemente natural, tendo em vista o comportamento do mercado imobiliário e de atores privados, a gentrificação se converteu em política urbana. E isto faz lembrar o próprio Estatuto da Cidade.

No livro “La Nueva Frontera Urbana. Ciudad revanchista y gentrificación”, Smith cita inúmeros outros exemplos que colaboram não só com a caracterização de gentrificação mas, também, mostra claramente o caráter ideológico que envolve o termo.

“... esta nueva palabra, gentrificación, capturaba con precisión las dimensiones de clase de las transformaciones que se estaban produciendo en la geografía social de muchos centros urbanos de las principales ciudades. Muchas de las personas que se mostraban favorables al proceso recurrieron a una terminología más anodina - “reciclaje del barrio”, “mejoramiento”, “renacimiento” y otras por estilo - , em tanto forma de moderar las connotaciones clasistas y también raciales de la “gentrificación”, pero muchos otros se vieron atraídos por el aparente optimismo de la “gentrificación”, el sentido de modernización, de renovación, la limpieza urbana llevada a cabo por las clases medias blancas” (SMITH, 2012:76).

O conjunto de termos usados para as intervenções denotam uma idéia de que antes da gentrificação não há nada. Smith compara o discurso em favor da gentrificação ao da conquista do Oeste nos Estados Unidos, a idéia de pioneirismo que supõe que nada existe nos locais que serão “desbravados”. Da mesma forma, a idéia dos “pioneiros urbanos” é muito presente no discurso dos defensores da gentrificação.

“El término gentrificación expresa el obvio carácter clasista del proceso, y por esse motivo, si bien el que se muda al bairro puede no ser técnicamente un “miembro de la alta burguesía” [gentry] sino un profesional blanco de clase media, el término es de lo más razonable”(SMITH,2012:77).

Outros autores levantam considerações e especificidades sobre o processo de gentrificação, tipos e, sobretudo, formas de resistência por parte dos afetados. Acadêmicos se dividem entre aqueles que identificam integração entre população pobre que vive nos locais revitalizados; aqueles que consideram como oportunidades de trabalho; e aqueles que entendem como positivo até para mudar o estigmatização dos lugares de vida dos pobres (Mendoza, 2016).

No entanto, por parte da população pobre que vive nestes locais, os elementos relacionados com reinvestimentos em áreas centrais degradadas, reativação do mercado imobiliário provocam mudanças no perfil de moradia, invisibilidade e desprezo pela população e atividades que já desenvolvem nos locais de intervenção. Estudos empíricos citados por Mendoza (2016) identificam casos em que dificilmente ocorrerá a renovação urbana sem algum tipo de exclusão. A menos que se considere a possibilidade de articular outros mecanismos como regulação de preços, valorização da posse, inclusão e geração de trabalho e renda, entre outros.

Assim, gentrificação acabou sendo uma expressão utilizada pelos movimentos sociais para descrever um processo que consideram excludente, que transformam os espaços centrais em áreas elitizadas, onde tudo ao entorno sofrerá aumentos de preços, viabilizando negócios, porém inviabilizando, sobretudo, a moradia.

Portanto, renovação urbana conforme possibilidade apresentada pelo Estatuto da Cidade, acabou sendo associado à gentrificação exatamente por ter sido apropriada por setores ligados ao capital (valor de troca) e não pelos atores diretamente envolvidos e que vivem nestes locais, atendendo suas necessidades e valorizando a posse, por exemplo (valor de uso).

Ainda quanto à Política Urbana, os instrumentos advindos da estrutura jurídico-institucional criaram as condições para o financiamento das cidades. O ordenamento do solo urbano e, principalmente, a implantação dos Planos Diretores trouxeram “novas possibilidades de gerar recursos para o setor público, pelo uso e ocupação do solo” (KHAIR, 2013:61). O Plano Diretor definirá as áreas onde incidirão cada instrumento. Em outras palavras, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor estabelecerão formas de

financiamento da cidade que deverão compor com outros recursos as fontes para que o governo possa atuar.

Os instrumentos principais são o IPTU progressivo, emissão de títulos, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas e consórcio imobiliário. Exceto o IPTU progressivo no tempo, todos os demais instrumentos citados têm a possibilidade de criar círculo vicioso se não for implementado considerando a função social da propriedade e limitando a desigualdade socioespacial.

É importante esclarecer que o IPTU cobrado sobre o valor venal dos imóveis cumpre apenas objetivo fiscal. Já o IPTU progressivo é importante porque apresenta caráter de punição e induz o proprietário a fazer com que o imóvel cumpra com a função social. Ou seja, o IPTU progressivo é o instrumento que todos os prefeitos deveriam se empenhar em implementar.

Pontua-se o instrumento outorga onerosa do direito de construir por ser amplamente utilizado nas cidades brasileiras. É aplicada nas ocasiões em que o proprietário busca construir acima do coeficiente de aproveitamento estipulado pelo Plano Diretor para cada região da cidade ou para possibilitar a alteração do uso do solo.

Estes são exemplos de alguns instrumentos criados que, quando aplicados, podem contribuir com o financiamento das cidades, ou seja, uma fonte de recursos que pode ser destinado para melhorias urbanas de comunidades carentes. Portanto, há uma mobilização de recursos vinculados diretamente ao processo de implementação dos instrumentos presentes nos Planos Diretores, elaborados à luz do Estatuto da Cidade e da Constituição brasileira, que ainda precisam ser entendidos, discutidos nos espaços de participação popular e disputados.

Fica evidente com os exemplos acima, quão desafiador é a desconstituição da simbiose entre neoliberalismo e política urbana.

3.2 ESTADO E MERCADO NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM PORTO ALEGRE

A produção do espaço urbano ocorre de forma permanente associada a reprodução ampliada do capital. Como planejamento e gestão urbana estão relacionados a uma dimensão temporal (Marcelo Lopes de Souza, 2001), abordar planejamento urbano numa cidade significa tratar permanentemente com as tensões provocadas pelos prazos mais longos de transformações das cidades orientadas pelo planejamento e a necessidade de

rápidas mudanças que possibilitem a acumulação de capital que acaba incidindo na gestão urbana.

Se, por um lado, a democracia participativa encontra possibilidades de ser experimentada no cotidiano das administrações públicas através da gestão da cidade, as dinâmicas de cidades capitalistas seguem se reproduzindo e recriando padrões de acumulação.

Cobos (2014) ressalta que, sob o capitalismo, o desenvolvimento ocorre de forma desigual e combinado no tempo e território produzindo desigualdades. Diz também que esta relação não é passiva, há reações, conflitos. Além disso, às distintas fases do capitalismo correspondem padrões de acumulação específicos. Por padrão de acumulação o autor entende:

“A “arquitetura” que assume los diferentes componentes estructurales de una formación social concreta em un período determinado y sus reglas de operación, para garantizar la reproducción simple o ampliada del capital. Estos patrones han cambiado, local y lo internacionalmente, em diferentes momentos de la historia del capitalismo, su desarrollo es desigual em diferentes formaciones sociales, y sus resultados y contradicciones también lo son.” (Cobos, 2014:).

Historicamente, Cobos (2014) considera quatro grandes fases de padrões de acumulação em cidades latinoamericanas: fase da expolição colonial; do capitalismo mercantil (do século XIX até início do século XX); intervencionismo estatal, de 1940 até 1980, e fase neoliberal, após 1982.

As características do padrão de acumulação podem contribuir para o entendimento de como ocorre a produção do espaço urbano.

Sobre o resultado das ações no urbano, Goottdiener (1993) apresenta a idéia da “organização sócio-espacial não como uma estrutura conceitual ultrapassada das formas espaciais baseadas na cidade, mas como uma consequência direta das relações entre processos econômicos, políticos e culturais” (GOOTTDIENER, 1993:196).

Com respeito às obras públicas, as políticas urbanas, ao materializar investimentos na forma de obras as mais diversas no território da cidade, “são um exemplo prático de como o espaço é um conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações” (SANTOS, 1996:51). Esta materialidade dos investimentos públicos não se dá somente através da forma, mas, também pela sua função. Como diz Milton Santos,

A sociedade se geografiza através dessas formas, atribuindo-lhes uma

função que, ao longo da história, vai mudando. O espaço é a síntese , sempre provisória, entre o conteúdo social e as formas espaciais. Mas a contradição principal é entre sociedade e espaço. [...]. Quando a sociedade age sobre o espaço, ela não o faz sobre os objetos como realidade física, mas como realidade social, formas-conteúdos. (SANTOS, 1996:88).

Neste caso, o padrão de acumulação pode se dar, também, através de mecanismos de acumulação primitiva (Sassen, 2016) combinados com acumulação por despossessão (Harvey, 2009), já mencionados na tese. Destaca-se em Sassen, sobretudo na publicação denominada “Expulsões. Brutalidade e complexidade na economia global”, os processos globais, mais amplos, de como a acumulação contemporânea tem levado a expulsões da população de baixa renda de seus locais de vida, de moradia (Sassen, 2016).

A pesquisa global realizada por Sassen teve com foco as lógicas e processos de expulsões contemporâneas que a autora denominou de “novas lógicas de expulsão” (Sassen, 2016). Analisou casos no mundo a partir de dados de organizações de pesquisas como Land Matrix; International Land Coalition (Coalizão Internacional de Terras); Grain, ONG francesa que identificou 14 milhões de hectares adquiridos por investidores estrangeiros, High Quest Partners, onde entrevistou 25 grupos financeiros que investiam em terras agrícolas desde 2010; Oakland Institute, cujos dados mostraram que em 2009 investidores adquiriram quase 60 milhões de hectares na África; Commercial Pressures on Land Research Project registrou projetos que cobrem 227 milhões de hectares de terra desde 2001 e a maioria das compras ocorreu em 2011. Todas as instituições apontam para uma grande mobilização de aquisição de terras em todo o planeta.

No entanto, para que isto se viabilize é necessário o desenvolvimento de infraestrutura de serviços que possibilite vendas e aquisições, a obtenção da posse ou direitos de arrendamento; desenvolver instrumentos legais adequados; criação de novas leis nos países; facilitar e estimular novas aquisições por parte de estrangeiros; inventar novos tipos de contratos, formas de propriedade, criar instrumentos inovadores de contabilidade e legislação de seguros. Ou seja, “Vemos o começo de uma mercantilização em grande escala, o que pode levar à financeirização da mercadoria que continuamos a chamar simplesmente de terra” (SASSEN, 2016:100).

Se os números apresentados por Sassen são assustadores, torna-se mais incômodo ainda saber que o Brasil se coloca como um grande mercado de terras a partir da nova lei de regularização fundiária (a Lei da Grilagem). Nestes casos, a produção do espaço urbano, passa a registrar o efeito do aprofundamento de forças globais, através desse

mecanismo. Lembrando que o Estado é o responsável pelo ordenamento territorial ou planejamento das cidades, poderá estar mais ou menos alinhado à essas forças. Ou, pode-se falar, também, em diferença de perfil do Estado capitalista e democrático, como sugere Santos (2015).

“Todavia, o Estado não é uma figura neutra no jogo de mercado, sendo muitas vezes, pressionado a se posicionar quanto à sua racionalidade, que pode estar voltada para o social ou para a acumulação do capital.” (Santos, 2015:228).

Da mesma forma, o capital pode aglutinar diversos agentes em uma única categoria. É preciso lembrar que, sob o termo capital, estão também indivíduos, representantes de interesses fundamentados numa lógica diversa à da população. Como classe, “esses indivíduos buscam se reproduzir por meio da garantia de que o aparato estatal não produzirá nenhuma fricção em suas transações – caso ele compareça no palco, apenas facilitará a ampliação da realização do lucro” (SANTOS, 2015:234).

Jean Lojkine (1981) parte do princípio de que a urbanização, como forma desenvolvida da divisão social do trabalho, é um dos determinantes fundamentais do Estado. Portanto, pode se apresentar como o facilitador citado por Santos, acima.

O Estado, no entanto, se traduz através de diversas formas, tais como os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; as distintas instâncias e empresas de ação direta e indireta na economia. É através dessas estruturas onde ocorre o planejamento e gestão urbana. Especificamente nos sistemas de planejamento urbano das cidades brasileiras contemporâneas, foi criado um conjunto de instrumentos e espaços institucionais. Entre os instrumentos está o Plano Diretor orientado pela CF1988: “O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 1988); e os conselhos municipais como parte do Plano Diretor.

Os planos diretores se constituem de conjuntos de documentos, sobretudo de leis e mapas, resultantes de debates entre os diversos agentes, com validade para revisão ao alcance de uma década, conforme preconiza o Estatuto da Cidade, no Capítulo III, Art.40 “A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.” (BRASIL,2001). Por sua vez, os conselhos são os espaços privilegiados para discussões sobre os rumos da cidade, o monitoramento da implementação do Plano Diretor, da implementação da política urbana, mas, também, para deliberar sobre mudanças nos

Planos Diretores. Assim, o ritmo e os tipos de demandas apresentadas ao conselho e que leva mudanças no Plano Diretor, podem indicar o tipo e ritmo de transformações pelas quais passa a cidade.

Portanto, os conselhos municipais, onde ocorrem as decisões sobre mudanças no Plano Diretor assumem, também, a função de indicadores sobre a dinâmica da cidade formal. Neste sentido, tais espaços devem ser analisados para que se possa entender qual o seu papel na produção das cidades.

Em Porto Alegre, nota-se uma maior movimentação na dinâmica das atividades do CMDUA a partir de 2010. Este fato se deve a confluência de diversos interesses, entre eles locais (municipais), aos programas nacionais lançados à época como o Programa Minha Casa Minha Vida e Programa de Aceleração do Crescimento, além de interesses relacionados à realização dos jogos da Copa do Mundo FIFA 2014. Foram três grandes impulsionadores da dinâmica urbana e institucional em Porto Alegre, ocorridos de forma simultânea naquele período.

A adesão dos municípios ao Programa MCMV apresentou alguns condicionantes. Entre eles estavam a necessidade da demarcação de áreas para Habitação de Interesse Social denominadas Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) e a elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS).

Porto Alegre elaborou o PMHIS ainda em 2007 no contexto de discussões da Política Nacional de Habitação de Interesse Social. Nele consta a metodologia de elaboração, o diagnóstico e as estratégias de ação, roteiro exigido pelo Ministério das Cidades por ocasião da adesão ao programa. No documento consta a relação de instrumentos disponíveis ao município para atender à política habitacional.

O plano de Porto Alegre se destacou nacionalmente, sobretudo em relação à metodologia implementada na elaboração. Este fato fez com que Porto Alegre recebesse convites por parte do Ministério das Cidades para apresentar a metodologia em outras cidades. O caráter participativo e a realização de 15 oficinas distribuídas em distintas regiões da cidade de Porto Alegre, foi um dos fatores considerados.

A definição das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) especificamente para o programa, no entanto, ocorreu somente em 2010 quando o município institui o

Programa Minha Casa Minha Vida – Porto Alegre, através da Lei Complementar nº 636/2010²⁰. Entre as ações passíveis de serem realizadas através do PMCV, estão:

- I - a produção de novas unidades habitacionais;
- II - a produção de lotes urbanizados; e
- III - a reurbanização de áreas degradadas e requalificação de imóveis já existentes em áreas consolidadas. (PORTO ALEGRE, 2010).

Desta forma, o programa possibilita a “reurbanização de áreas degradadas” e a reforma de prédios, ou outro tipo de imóvel e não apenas construção de novas moradias. O município, no entanto, optou pela produção habitacional com previsão para atender 80% da Demanda Habitacional Prioritária. Ou seja, a demanda por área (AEIS) planejada deveria atender na mesma proporção.

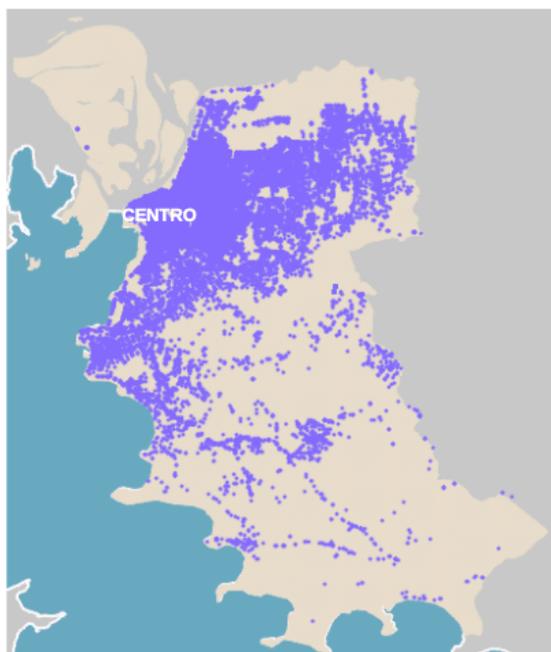
Segundo o governo municipal, a demarcação das áreas ocorreu com base em critérios de disponibilidade de terra pública e preço. Portanto, já se sabia que seriam escolhidas as terras mais baratas e, em sua maioria, distantes da cidade consolidada. Uma outra consideração importante, diz respeito ao fato do projeto das AEIS já ter apresentado previamente os locais onde seriam implementadas cada uma das três faixas do programa. Isto leva a acreditar que o projeto foi discutido com as construtoras antes mesmo de ser apresentado à população, pois as faixas 2 e 3, para maiores rendas, são implementadas diretamente pelo mercado, com construtoras e imobiliárias. Somente o atendimento da Faixa 1 é que tramita pelo governo municipal.

A localização das moradias para as famílias de menores rendas longe da cidade consolidada afeta diretamente os trabalhadores. De fato, a oferta de postos de trabalho publicadas pelo DIEESE, a partir de dados do ano de 2010 reforçam que a maioria das AEIS estavam sendo gravadas distantes dos locais de trabalho. A Figura 2 ilustra esta situação.

²⁰ <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000030879.DOCN.&l=20&u=/netahtml/sirel/simples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>

Figura 2 – Localização de postos de trabalho ofertados em 2010 e AEIS do Programa Minha Casa Minha Vida (2010).

a Empregos formais, por grande setor de atividade econômica ofertados no ano de 2010



Fonte: Observatório do Trabalho - DIEESE Porto Alegre. Cartograma elaborado através do sistema geo.dieese.

b Áreas Especiais de Interesse Social Programa Minha Casa Minha Vida, 2010



Fonte: Prefeitura de Porto Alegre. Elaborado pela autora a partir dos dados do projeto aprovado no CMDUA.

Fonte: Organizado pela autora a partir dos dados do DIEESE-Porto Alegre(a) e Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2012 (b).

Considerando que é a classe trabalhadora de baixa renda que vai buscar alternativa de moradia no Programa Minha Casa Minha Vida, observamos em Porto Alegre a reprodução do mesmo padrão de localização do programa de outras capitais brasileiras. Também repete o processo histórico da produção de moradias afastadas dos locais de trabalho. Em que pese Porto Alegre ter experimentado outros modelos na localização de Habitação de Interesse Social, implementando moradia em áreas centrais, o padrão histórico de localizar a classe trabalhadora longe da cidade consolidada ainda ocorre. Além do custo para a população de baixa renda provocada pela má localização das AEIS, há, também, o custo com instalação de infraestrutura.

O projeto foi aprovado na Câmara Municipal de Porto Alegre como Lei Complementar Municipal 663/2010. No entanto, logo em seguida sofreu Ação Direta de Inconstitucionalidade pelo fato do município não ter realizado audiência pública e, também, por problemas ambientais envolvendo o gravame de AEIS em locais ambientalmente sensíveis. O resultado da ação, em 2015, obrigou o município a rever o projeto. Em que pese o município ter efetuado as correções, a maioria das AEIS foram aprovadas na periferia de Porto Alegre, seguindo o padrão do programa fortemente

criticado em todo o Brasil, embora alguns empreendimentos tenham sido demandados pelos movimentos sociais de moradia e implementados em comunidades já consolidadas.

Aproximando um pouco mais e analisando a relação entre planos federais e aqueles que os governos tem para suas cidades, encontram-se situações que mostram a tendência a elitização e valorização de determinadas regiões de Porto Alegre às custas de programas públicos. Os investimentos do PAC associados à empreendimentos da iniciativa privada é, atualmente, o exemplo mais vivo na cidade de Porto Alegre de como um programa que apresentou um amplo espectro de possibilidades de atendimento às necessidades da população, pode ser usado com finalidade exclusiva de alavancar o mercado urbano.

Ocorre, no entanto, que uma ação como a realização dos jogos da Copa do Mundo de 2014, que tinha por finalidade atender um evento, ou seja, uma atividade com tempo de existência pré-determinado, deixou marcas e criou condições para alavancar outros negócios que permaneceram na cidade ou surgiram após a conclusão do evento.

Desde o anúncio da escolha de Porto Alegre como uma das sedes dos jogos da Copa do Mundo, a narrativa de oportunidade de negócios e as exigências impostas pela FIFA percorreram todos os setores governamentais e empresariais da cidade. Uma das exigências apresentadas pela FIFA foi a identificação de Corredores da Copa, “trecho de deslocamento do aeroporto até o estádio onde os jogos serão realizados.” (DIEESE, 2010). As características desses corredores deveriam ser bem conhecidas, com dados que mostrassem as características socioeconômicas de cada bairro, ter disponibilidade de equipamentos, serviços e, principalmente, apresentar fácil controle de tráfego para deslocamento de equipes e turistas. A região demarcada na cidade correspondeu à 33 bairros da região central de Porto Alegre.

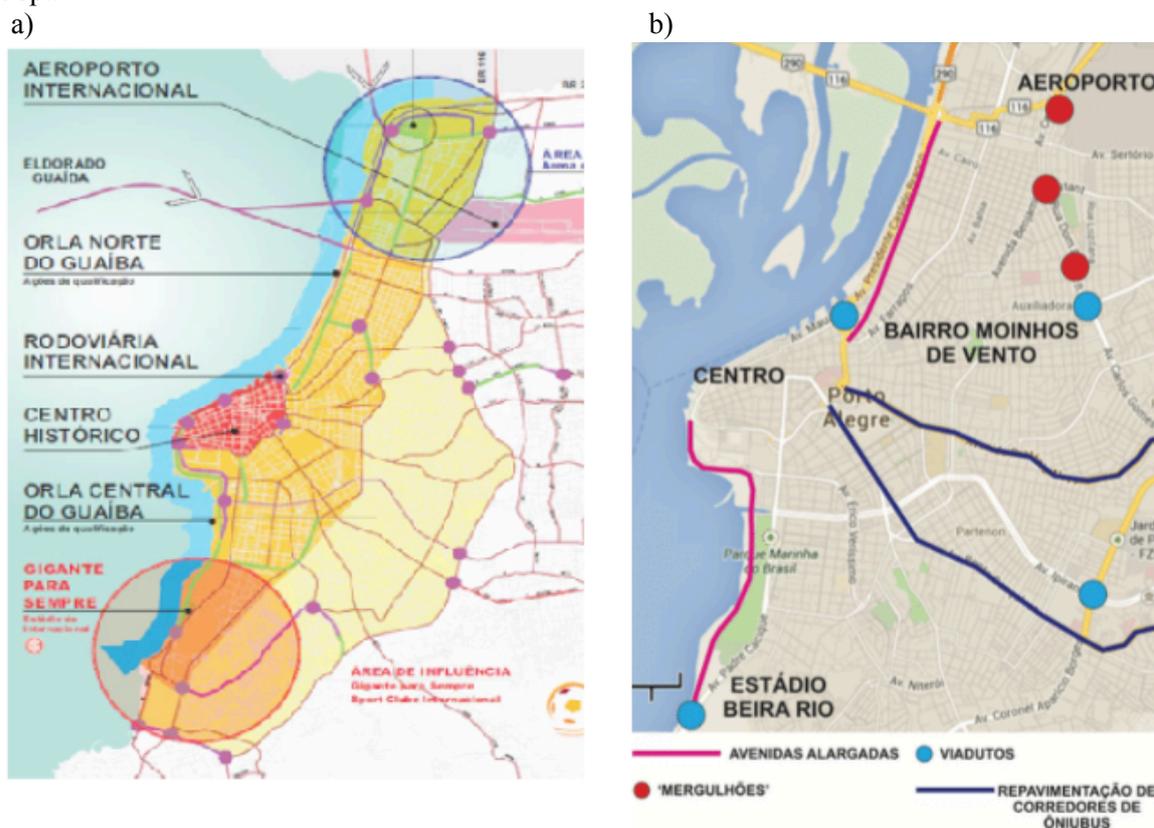
O Aeroporto Internacional Salgado Filho foi o elemento no espaço que demarcou a extremidade norte dos Corredores da Copa (Figura 3-a). No entanto, muito próximo do aeroporto está a Arena do Grêmio, adversário histórico do Sport Clube Internacional que, em conjunto, imprimem uma forte “dominação simbólica” na população. A extremidade sul foi demarcada pelo estádio Beira Rio, local onde aconteceram os jogos.

Os dois elementos principais demarcadores da área são os estádios Beira Rio e a Arena do Grêmio. Com localização opostas entre si e separados pelo Centro Histórico, estes dois elementos se converteram em extremidades de vetores de investimentos e a

região foi denominada pelo poder público municipal como Área de Planejamento Prioritário para a Copa do Mundo FIFA 2014.

Neste sentido, a Prefeitura de Porto Alegre se voltou a uma disputa entre as cidades-sede pelos recursos do PAC Mobilidade e definiu uma carteira de obras que seriam realizadas com recursos do Governo Federal para serem implementadas Área de Planejamento Prioritário. As obras aprovadas pelo Ministério das Cidades foram gravadas na Matriz de Responsabilidades no ano de 2010. Basicamente as obras de mobilidade se constituíram em recapeamento de algumas vias, alargamento, implantação de viadutos e de “mergulhões” (passagens subterrâneas) (Figura 3 - b).

Figura 3 - a) Área de Planejamento Prioritário e b) distribuição das obras de mobilidade PAC Copa



Fonte: SMGAE/DIEESE, Porto Alegre²¹

Fonte: Rigatti, 2016.

Rigatti (2016) analisou os efeitos das obras antes, durante e após a realização do evento usando métodos do campo de estudos em morfologia urbana. As conclusões de Rigatti apontam que pouco efeito surtiu sobre a mobilidade urbana em Porto Alegre. Mesmo se tratando de uma “abordagem do movimento como sendo de origem/destino” (RIGATTI, 2016:10) trata-se de um indicador importante pois não muda a situação em

²¹ <https://geo.dieese.org.br/poa/variaveis.php>

relação ao que acontecia antes das obras. A população que precisa se deslocar na cidade continua com os mesmos problemas, sobretudo porque o sistema BRT, previsto no projeto inicial e que deveria acompanhar as obras, não foi implementado. Por outro lado, as obras de mobilidade urbana provocaram um forte impacto nas condições de uso de uma parte do território influenciando toda uma microrregião de Porto Alegre onde foram implementadas as obras.

A obras da Av. Edvaldo Pereira Paiva, Av. Padre Cacique, Viaduto Pereira Borba, subestação de energia elétrica Menino Deus, da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), Binário Praia de Belas e Av. Tronco localizadas na extremidade sul da Área de Planejamento Prioritário, alavancaram um processo de retomada de implantação de grandes empreendimentos junto à Orla do Guaíba e proximidades. Associado ao projeto PISA – Programa Integrado Socioambiental, as obras de mobilidade apresentam todas as condições para elevar o potencial de valorização imobiliária de uma região (Figura 4). No entanto, promoveu impacto direto e imediato sobre população mais pobre.

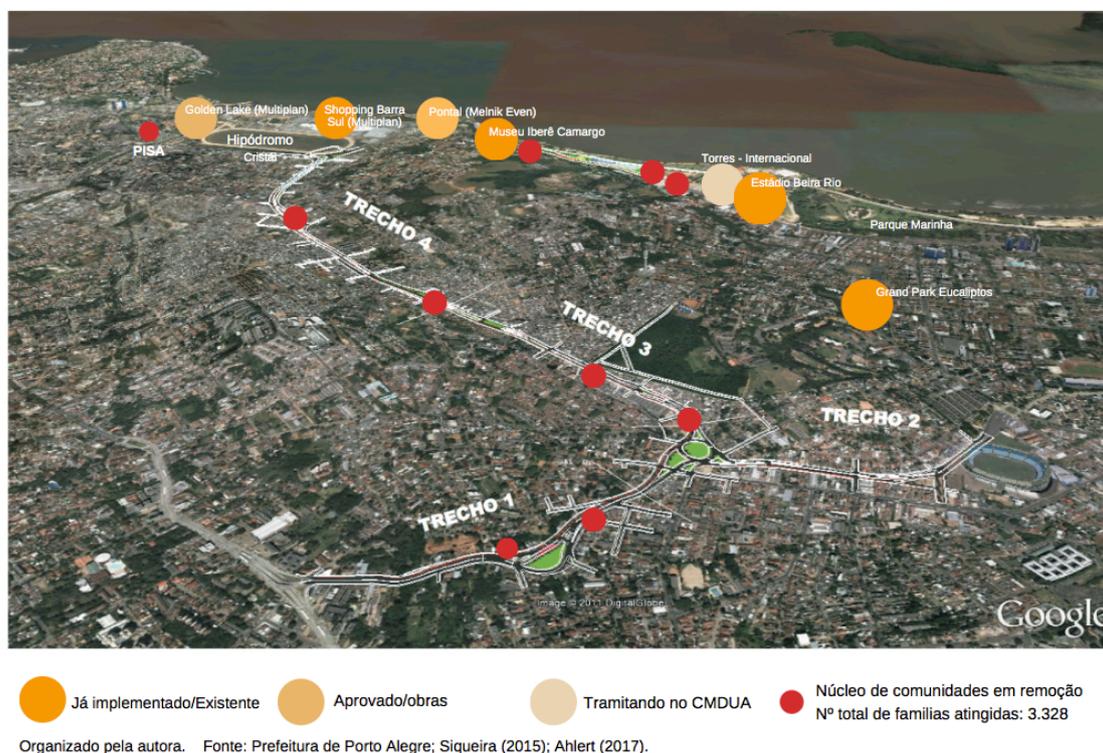
Estas obras inserem-se majoritariamente no Bairro Santa Tereza, parte do Bairro Cristal e parte do Bairro Menino Deus. O Bairro Santa Tereza foi reconhecido oficialmente no ano de 1959 e está situado próximo às margens do Guaíba. É caracterizado pelo relevo acidentado, justificando o nome de Morro Santa Tereza. Uma das faces do morro é voltada para o Guaíba e outra para um aglomerado de vilas populares denominado de Grande Cruzeiro.

Segundo o censo demográfico de 2010 e Prefeitura de Porto Alegre, o bairro apresenta 55.505 habitantes, cuja renda média é de 3,48 salários mínimos. Estas famílias protagonizaram lutas urbanas importantes naquela região além de consolidar um conjunto de serviços e infraestrutura, tais como, escolas, creches, postos de saúde. São as famílias que se encontram nos estratos mais baixos de renda que estão sendo removidas por se encontrarem nas áreas de influência das obras.

A implantação das obras de mobilidade Eixo Centro-Sul onde localiza-se o Estádio Beira Rio e a duplicação da Av. Tronco (Figura 4), financiadas pelo PAC, mais a implementação do projeto PISA, financiada pelo BID, atingiu diretamente 3.328 famílias, das quais muitas ainda se encontram em processo de remoção. Até o mês de setembro de 2016, 1704 famílias já tinha deixado suas casas. A maioria, 738 famílias, mudaram para outros bairros de Porto Alegre; 377 famílias estão distribuídas em cidades da Região Metropolitana de Porto Alegre; 227 mudaram para o litoral do Rio Grande do

Sul; 39 foram para municípios do interior do estado do RS; 9 não tem informações e 8 famílias mudaram para outro estado do Brasil (Ahlert, 2017). O argumento para os moradores que receberam o Bonus Moradia é que agora teriam casa regularizada e solução definitiva para moradia. Ou seja, saíram das estatísticas do déficit habitacional. Se, por um lado, “ganharam” a casa; por outro, perderam a cidade.

Figura 4 - Localização de grandes empreendimentos e comunidades atingidas por obras públicas



Fonte: Organizado pela autora. Dados: Prefeitura de Porto Alegre; Siqueira (2015) e Ahlert (2017)

A Figura 4, acima, aponta o movimento de ocupação da região por parte de grandes empreendimentos impulsionados pelas obras de mobilidade urbana financiadas pelo PAC em conjunto com o fato de se localizarem nos Corredores da Copa. Dos empreendimentos já implementados, quatro deles já estão em funcionamento e foram implementados em épocas distintas. O Big Cristal encontra-se no mesmo empreendimento do Shopping Barra Sul. Outros dois estão em fase de implementação/construção e um deles tramita no CMDUA.

O Quadro 1 apresenta a relação dos principais empreendimentos e respectivos anos de implantação. O mais antigo é o Estádio Beira Rio, implantado em 1969. Após, houve a instalação do Big Cristal, que também promoveu remoções de moradores que viviam ali. O argumento usado pelo poder público na época (Administração Popular) foi

o fato de que as famílias viviam em condições muito precárias em área nas margens do Guaíba. Entre os anos de 2007 e 2008 foram instalados o Shopping Barra Sul (junto ao Big Cristal) e o Museu Iberê Camargo. No contexto da Copa e com recursos do PAC, foram duplicadas avenidas que desencadearam o processo de retomada de projetos, alguns elaborados há mais de dez anos, caso do empreendimento Pontal.

Retomando a questão do tempo, é importante observar que os empreendimentos estavam previstos há vários anos. Os empreendedores aguardaram a valorização da localização a partir das obras públicas, para então implementar os empreendimentos. Este fato ilustra claramente a idéia de Villaça (2012) quando lembra que a localização é um valor de uso produzido. Ou seja, “a localização é uma qualidade configurada pela sociedade como um todo” (VILLAÇA, 2012:31). Para os setores ligados ao mercado urbano, a “espera é uma das maneiras privilegiadas de experimentar o poder” (BOURDIEU, 2000:279), ao contrário das famílias de baixa renda atingidas, para as quais a espera vem acompanhada do sentimento de impotência.

Nesta região, também existem AEIS gravadas pelo poder público onde deveriam ser construídas as moradias para atender a população atingida pelas obras da Av. Tronco. No entanto, estas moradias encontram-se na Faixa 1 do Programa MCMV. Coincidentemente o argumento do poder público para a não construção é que os editais não apresentaram construtoras interessadas, demonstrando o grave problema da submissão do governo municipal ao setor empresarial.

Quadro 1 – Relação de empreendimentos e data de implantação

EMPREENHIMENTO	ANO DE IMPLANTAÇÃO
Beira Rio	1969
Big Cristal	1997
Shopping Barra Sul	2007
Museu Iberê Camargo	2008
Grand Park Eucalitos	2016
Pontal	Em obras
Golden Lake	Em obras
Torres Beira Rio	Tramitando CMDUA

Fonte: Organizado pela autora. Dados: materiais de divulgação dos empreendimentos.

As situações apresentadas acima são exemplos emblemáticos que propiciam visibilidade às disputas pelos instrumentos da política urbana, aos agentes envolvidos e respectivas articulações além dos resultados no espaço urbano e diretamente na vida da população.

É importante notar que Estado e mercado se associaram de forma intensa, localmente, neste momento em que haviam muitos recursos disponíveis para obras. Instrumentos da política urbana foram acionados, porém, a primazia foi sempre pelo atendimento às obras e não o cuidado aos direitos da população atingida, protegidas, inclusive, por acordos internacionais ligados à moradia adequada aos quais o Brasil é signatário.

Segundo levantamento realizado junto às famílias atingidas antes do início das obras, de duplicação da Av. Tronco, 23% (320 famílias) respondeu que pretendiam sair da região, portanto, concordavam com o bônus, que possibilitava adquirir moradia definitiva em outro local. O valor, muito abaixo do valor necessário para adquirir imóvel na região, obrigou moradores a se afastar das comunidades onde viviam, conforme citado anteriormente por Ahlert (2017). Ocorre, no entanto, que as primeiras famílias removidas utilizando este instrumento de Bonus Moradia aconteceram em 2012, paulatinamente foram removidas outras famílias pelo mesmo procedimento e chegaram ao número de 716 famílias removidas até o ano de 2016 (Ahlert, 2017). Ou seja, 390 famílias foram obrigadas a sair, de forma definitiva, da área de influência da obra. Isto ocorreu porque a obra de duplicação seguia seu cronograma e porque não foram construídas habitações nas AEIS próximas definidas para esta finalidade.

Segundo o poder público, tudo ocorreu dentro da legalidade, inclusive com a participação popular e aprovação dos conselheiros do OP residentes na região e CMDUA. Por outro lado, movimentos contrários às remoções e famílias atingidas, protagonizaram forte mobilização. Porém, o principal resultado foi a indicação de outras AEIS para construir casas na mesma região, mas até 2019 as AEIS se constituem áreas aguardando projetos no interior das comunidades.

As ações do CMDUA no período de aprovação dos projetos de mobilidade e as AEIS serão apresentadas mais detalhadamente no próximo capítulo, considerando uma linha histórica mais ampla. No entanto, esta janela no tempo histórico apresentada, já é suficiente para mostrar como o neoliberalismo e Estado se mimetizam em busca de um objetivo comum, passando a ideia de que toda a sociedade se beneficiará com as obras implementadas.

4 A EXPERIÊNCIA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM PORTO ALEGRE: Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental e Orçamento Participativo

Neste capítulo tratamos da experiência em democracia participativa e representativa relacionadas ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental – CMDUA e Orçamento Participativo. O CMDUA é o conselho clássico em Porto Alegre que trata do planejamento urbano. Lembrando que o espaço “é um conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações” (SANTOS, 1996, p.51) construído historicamente, lançamos olhar ao passado com a intenção de identificar momentos que marcaram a inflexão ou promoveram mudanças no processo democrático em Porto Alegre com repercussão no CMDUA e OP.

O Orçamento Participativo trata-se da experiência mais conhecida em democracia participativa, instituído em Porto Alegre no ano de 1989. E o CMDUA a experiência mais antiga, considerada em espaços de interação entre sociedade civil e Estado.

Para isso, resgata-se a trajetória históricos da relação Estado-sociedade através dos conselhos criados em Porto Alegre e do OP. A partir da Administração Popular²² até a administração do Prefeito Nelson Marchezan Júnior (2017-), centra-se atenção aos principais fatos que influenciaram a participação popular relacionados ao planejamento urbano ou que tiveram repercussão sobre o espaço urbano.

Trabalhou-se com documentos históricos, legislação, atas, pesquisa bibliográfica, etnografia política em reuniões do CMDUA, projeto de modificação na Lei Orgânica (PELO nº 09/2017) referente a participação; processo eleitoral para composição do CMDUA para o período 2018-2020. Também foram analisados instrumentos que apresentavam grau de relação com demandas do Orçamento Participativo, como o instituto do Solo Criado e TCAP – Termo de Conversão em Área Pública²³, Decreto nº 18.431 de 22 de outubro de 2013.

O CMDUA é tratado no contexto histórico dos conselhos no planejamento urbano em Porto Alegre, destacando momentos em que ocorreram mudanças na composição com

²² Administração Popular: denominação dada para as quatro gestões da Prefeitura de Porto Alegre em que o Partido dos Trabalhadores esteve no poder.

²³ <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000033682.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahhtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>

a inclusão de representantes das comunidades, quebrando a hegemonia de técnicos e elite empresarial que aconselhavam ou mesmo decidia os rumos da cidade.

O município de Porto Alegre foi pioneiro no país na elaboração de Plano Diretor, inspirado pela capital do Uruguai, Montevideú. A primeira tentativa de ordenar a cidade se deu através do “Plano Geral de Melhoramentos” no ano de 1914, comandada por João Moreira Maciel. Apesar de documentos apontarem que a motivação maior centrava na questão da salubridade, trânsito e beleza (Souza e Damázio, 1993), estes fatores foram significativos para que fosse estabelecida uma certa organização da cidade de forma a dialogar com o futuro. A abertura da Av. Farrapos (1940), Av. Julio de Castilhos (1928), Rua Otávio Rocha (1932) e Av. Borges de Medeiros (1943) tem sua gênese no Plano Geral de Melhoramentos (Souza e Damázio, 1993). Isto aponta para o interesse do poder público em discutir a cidade, mas, sobretudo, pensar e projetar o futuro. Observa-se, portanto, que em sua “temporalidade histórica moderna torna a própria idéia de presente relativa, pois imediatamente sempre sendo ultrapassada pelo tempo seguinte em um processo sistemático e permanente de instauração do novo e constituição do passado” (MARZULO, 2016, p. 239).

A sequência de fatos ancorados no Plano Geral de Melhoramentos levou à elaboração do Plano Gladosh, nome dado em alusão ao urbanista Arnaldo Gladosh responsável pela proposta, no ano de 1938. Foi nesta ocasião que surge a idéia de criar um espaço que integrasse membros da sociedade civil e poder público para tratar de questões relacionadas à cidade. Porém, com a clara ideia de ser um espaço de consulta (conselho), ao qual o prefeito se dirigia quando necessitasse de orientações. Em 03 de março 1939 é instalado, então, o Conselho do Plano Diretor. Fizeram parte desse grupo membros da sociedade civil como: a Associação dos Proprietários de Imóveis; Centro de Indústria Fabril; Associação Comercial de Porto Alegre; Rotary Club; Associação Rio-Grandense de Imprensa; Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem; Secretaria de Obras Públicas; Escola de Engenharia; Faculdade de Medicina; Viação Férrea do Rio Grande Do Sul; Inspeção Federal De Estradas e 3ª Região Militar (Porto Alegre, 2018).²⁴

Considerando, no entanto, os marcos legais, o primeiro plano diretor foi criado em 1959 através da Lei 2046/59 e o Conselho do Plano Diretor criado em 1955 pela Lei 1413/55. Este tinha como função a elaboração do Plano Diretor (Oliveira e Barcelos, 1993). Após a elaboração do Plano Diretor de 1959, Porto Alegre elaborou o de 1979 e

²⁴ http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=300

de 1999. No ano de 2010 promoveu revisão do Plano Diretor e o ano de 2019 transcorre em meio a pequenas discussões promovidas pela sociedade civil e CMDUA, outras pelo poder público, sem, no entanto, aprofundar ou deflagrar o processo de revisão (ou elaboração).

Fica claro, então, que a criação do Conselho do Plano Diretor se constitui como um dos fatos mais relevantes para a prática de consultas à sociedade civil diretamente relacionada à produção da cidade. Observa-se, também, que a discussão referente a organização da cidade e a síntese assentada em um plano atravessou praticamente cem anos da história de Porto Alegre desde o Plano de Melhoramentos (1914) até o presente, 2019. Porém, é somente a partir do Plano Diretor de 1999 que ocorre a ampliação da participação com a inclusão de setores populares na sua composição. Em parte, influenciado pelo ambiente do contexto histórico de ampliação da democracia no país, mas, sobretudo, pela experiência do Orçamento Participativo com o qual estabelece relações até hoje.

4.1 OS CONSELHOS EM PORTO ALEGRE – UMA LONGA HISTÓRIA

O primeiro caso da ocorrência de interação entre governo (Estado) e membros da sociedade civil em Porto Alegre remonta o ano de 1892, quando a Lei Orgânica Municipal registrou a presença de conselho municipal criado pelo Intendente Alfredo Augusto de Azevedo. O conselho da época tinha como função exclusiva de homologar orçamento e era eleito por sufrágio direto (GOMES, 2011).

A partir das mudanças ocorridas no país na década de 1930, sobretudo com ato de Getúlio Vargas que dissolve Congresso e os legislativos estaduais e municipais, Porto Alegre sofre reflexo e ocorre a extinção do Conselho Municipal (GOMES, 2011). É somente no ano de 1937, no governo de José Loureiro da Silva, que a figura dos conselhos retorna à administração do município com a criação do Conselho Técnico da Administração (1937) e o Conselho do Plano Diretor (1939). O primeiro, como resultado das intenções de modernização administrativa promovida por Loureiro da Silva (1937-1943); o segundo, com vistas à elaboração de um plano diretor. Embora não fizesse parte da estrutura administrativa, era no Conselho do Plano Diretor, formado por representantes de classe, órgãos técnicos, a academia (a elite esclarecida) que se discutiam “planos, projetos e obras que iam sendo elaborados pelo executivo municipal.” (GOMES, 2011, p. 79).

Ao longo de sua história, Porto Alegre experimentou diferentes perspectivas e formas de atuação como os conselhos populares, comunitários, de notáveis (NAHA, 2005). Passou, por exemplo, de conselhos formado por membros da elite econômica/empresarial, que opinavam sobre os rumos da cidade nas primeiras composições do Conselho do Plano Diretor, aos conselhos com recorte popular, cujas discussões levou ao projeto dos Conselhos Populares nos anos de 1986 e 1987 e culminou com a afirmação da legitimidade desses espaços no contexto da Constituição de 1988.

Embora tais esferas ganhassem visibilidade nos debates que ocorreram na década de 80 qualificando-as como *espaços de participação popular*, foi com a implantação do Orçamento Participativo, em 89, que a experiência da ampla participação das classes populares aos espaços de interação entre governo e sociedade ganha fôlego em Porto Alegre reverberando para outros municípios e países.

Atualmente (2019) a participação popular em Porto Alegre é garantida pela Lei Orgânica do Município, através do Artigo 6º, porém a referida lei não discrimina de que forma deve acontecer. No entanto, estes mecanismos de participação já se encontram enraizados na administração municipal. O QUADRO 2 mostra a cronologia da criação dos conselhos municipais e respectivos governos. Observa-se que a criação não ocorreu somente em períodos de governos democráticos. A sua composição e a natureza da participação também sofreram modificações desde participação como consultoria técnica até dar voz e compartilhar o poder com o *povo*. Isto nos lembra a necessidade de considerar como questões distintas a forma e o conteúdo, regulação e emancipação. O fato de existirem os espaços não nos garante emancipação (Santos,1999).

Quadro 2 - Conselhos municipais em Porto Alegre

PREFEITO	PERÍODO	NÚMERO DE CONSELHOS CRIADOS
1. José Loureiro da Silva	22/10/1937 - 15/09/1943	2
2. Antonio Brochado da Rocha	15/09/1943 - 14/05/1945	-
3. Clovis Pestana	14/05/1945 - 06/11/1945	-
4. Ivo Wolf	06/11/1945 - 21/02/1946	-
5. Egidio Soares Costa	21/02/1946 - 19/11/1946	-
6. Conrado Riegel Ferrari	19/11/1946 - 27/03/1947	-
7. Gabriel Pedro Moacyr	27/03/1947 - 15/07/1948	-
8. Ildo Meneguetti	15/07/1948 - 01/01/1951	2
9. Elyseu Paglioli	01/01/1951 - 17/11/1951	-
10. José Antonio Aranha	11/11/1951 - 01/01/1952	-
11. Ildo Meneguetti	01/01/1952 - 03/07/1954	1
12. Lindolfo Boehl	13/07/1954 - 13/09/1954	-

13. Manoel Osório da Rosa	13/09/1954 - 31/01/1955	-
14. Manoel Sarmento Vargas	31/01/1955 - 03/10/1955	-
15. Martim Aranha	03/10/1955 - 01/01/1956	-
16. Leonel de Moura Brizola	01/01/1956 - 29/12/1958	-
17. Tristão Sucupira Viana	29/12/1958 - 01/01/1960	-
18. José Loureiro da Silva	01/01/1960 - 01/01/1964	1
19. Sereno Chaise	01/01/1964 - 08/05/1964	1
20. Renato Souza	13/04/1965 - 09/06/1965	-
21. Célio Marques Fernandes	09/06/1965 - 31/03/1969	-
22. Telmo Thompson Flores	31/03/1969 - 08/04/1975	7
23. Guilherme Socias Villela	08/04/1975 - 08/04/1983	1
24. João Antonio Dib	08/04/1983 - 01/01/1986	-
25. Alceu de Deus Collares	01/01/1986 - 01/01/1989	19 ²⁵
26. Olívio de Oliveira Dutra	01/01/1989 - 01/01/1993	5
27. Tarso F. Hertz Genro	01/01/1993 - 01/01/1997	12
28. Raul Anglada Pont	01/01/1997 - 01/01/2001	4
29. Tarso F. Hertz Genro	01/01/2001 - 04/04/2002	1
30. João Verle	04/04/2002 - 31/12/2004	1
31. José A. Fogaça de Medeiros	01/01/2005 - 31/12/2008	4
32. José A. Fogaça de Medeiros	01/01/2009 - 30/03/2010	1
33. José Fortunati	30/03/2010 - 01/01/2013	4
TOTAL		49

Fonte: GOMES, 2011. Atualizado pela autora em 2017.

Os prefeitos que administraram porto alegre durante o período de 1937 até 1951 foram todos nomeados. Jose Loureiro da Silva assumiu a prefeitura de Porto Alegre em 1937, exatamente no momento em que Getúlio Vargas fechou o Congresso Nacional, as assembleias estaduais, câmaras municipais e revogou a constituição de 1934. Iniciava o período do Estado Novo onde as principais marcas do governo de Getúlio Vargas são o autoritarismo, o desenvolvimentismo, a industrialização brasileira e o início da rápida urbanização (PEREIRA, 2009).

José Loureiro da Silva assumiu o cargo de prefeito seguindo a mesma linha de Getúlio Vargas em relação ao autoritarismo e viés modernizador. Logo na sua posse já anunciava a intenção de transformar a cidade “em sua estrutura urbana” (LEMOS, 2009). Assim, os dois primeiros conselhos criados, na área da administração e plano diretor, tinham na sua marca ideias modernizantes tanto administrativas quanto em relação a forma como considerar a cidade. Estas ideias não foram propriamente novas na administração pública em Porto Alegre, mas indicavam a prioridade das ações sobre o espaço urbano naquele momento. Lembrando que a cidade de Porto Alegre não se

²⁵ Conselhos Populares criados através da Lei Complementar Nº 195, DE 30 de Novembro de 1988.

constituía somente de classe alta e tampouco seu território era um espaço totalmente vazio a ser conquistado, a cada novo projeto ou obra modernizante provocava conflitos e expulsões pois, invariavelmente, passava sobre becos ou comunidades pobres que viviam nas margens do núcleo urbano principal (Vieira, 2017).

Como citado anteriormente, na gestão de José Loureiro da Silva (1937 – 1943) foram criados dois (2) conselhos, da Administração e do Plano Diretor. Depois, os conselhos só voltaram a ser criados no período das primeiras experiências de democratização (1946 e 1964). Ildo Meneghetti criou dois (2) conselhos entre 1948 e 1951 e mais um (1) conselho na sua segunda administração (1952-1954). Quando José Loureiro da Silva retorna ao poder (1960-1964), cria mais um conselho. Portanto, no período da democratização foram criados quatro (4) conselhos, sendo eles nas áreas de “contribuintes, serviços públicos, transporte coletivo, turismo e cultura popular” (GOMES,2011, p. 113).

Durante o período de governos autoritários (1964-1985), foram criados nove (9) conselhos em Porto Alegre, os quais apoiavam a administração pública em temas técnicos à medida que eram solicitados. O governo de Telmo Thompson Flores (1969-1975) criou sete (7) conselhos através da Lei 3.607 de 27/12/1971, sendo que cinco deles já tinham funcionado em períodos anteriores tratando-se apenas de disciplinar e definir composição através da lei. Por sua vez, na administração de Guilherme Socias Villela foi criado mais um (1) conselho (Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural). Todos os conselhos criados neste período tinham como função assessorar a administração pública. (Gomes, 2011). Em relação ao último, chama atenção que, mesmo o tema referente à preservação de patrimônio histórico e cultural já estivesse na pauta nacional na Constituição de 1937 e o Instituto de Patrimônio Histórico Nacional – IPHAN – também já existir, foi somente no período da ditadura militar (1964-1985) que Porto Alegre criou conselho de Patrimônio Histórico e Cultural.

No período da redemocratização (1986 - 1988) os conselhos atuavam na área de administração de pessoal, contribuintes, plano diretor, transportes coletivos, turismo, saúde e bem-estar social, compras, patrimônio histórico e cultural, defesa do consumidor e defesa do menor. Neste período, os movimentos sociais que desde a década de 70 estavam mobilizados em Porto Alegre, pressionavam o poder executivo “buscando uma abertura de canais de participação junto ao governo” (GOMES, 2011, PG. 92). O prefeito Alceu de Deus Collares (1986-1989) criou dois (2) conselhos: Conselho Municipal de Defesa do Consumidor e Conselho Municipal de Defesa do menor. Porém, como resposta

às discussões ocorridas ao longo da campanha eleitoral, promoveu um amplo debate sobre participação popular e propôs a lei do Sistema de Participação do Povo (1988) e a criação de 17 Conselhos Populares distribuídos no território de Porto Alegre.

Observando ainda o QUADRO I, constata-se que foi nos governos da Administração Popular (1989 – 2004) que o maior número de conselhos foi criado (vinte e três). Entendemos que isto pode ter ocorrido por dois fatores: primeiro, porque foi neste período que se verificou no país a ampliação das pautas dos movimentos sociais, com diversidade de temas em nível nacional e internacional. Segundo, porque o governo municipal era aberto aos processos democráticos e, portanto, sensível às demandas dos movimentos sociais e a realidade vivida pela classe trabalhadora. Também é preciso observar que a criação dos conselhos aproximava o governo das pautas discutidas pelos grupos.

Os conselhos criados no período em que Porto Alegre foi governado pela Administração Popular (1989-2004) foram na área de direitos da criança e adolescente, saúde, assistência social, comunicação, habitação, direitos da mulher, meio ambiente, orçamento, trânsito, entorpecentes, transporte urbano, direito à cidadania, desporto, ciência e tecnologia, agricultura e abastecimento, alimentação escolar, cultura, desenvolvimento urbano, idoso, direitos humanos, família, justiça e segurança (Gomes, 2011). Embora muitos dos conselhos já tivessem existido, a grande mudança na criação de conselhos no período da Administração Popular foi a ampliação da participação popular e a visão dos conselhos como espaços de proposição, de discussão de políticas públicas e de deliberação, não somente de assessoramento à administração municipal.

Uma primeira tentativa de implementação de espaços de participação descentralizados foi o Projeto Conselhos Populares, proposto pelo prefeito Alceu Collares (1986 – 1988) no ano de 1987. As discussões sobre a participação popular ocorreram ainda durante a campanha para prefeitura de Porto Alegre, ou seja, antes mesmo de vencer as eleições²⁶. Durante o 1º Congresso da UAMPA - União das Associações de Moradores de Porto Alegre – realizado no ano de 1985, os principais candidatos que disputavam as eleições daquele ano foram convidados para apresentar suas propostas referentes à participação popular. Francisco Carrion Júnior, da Aliança Democrática (PMDB, PCB, PFL, PCdoB) apresentou o sistema implantado em Pelotas pelo prefeito Bernardo de Souza (PMDB); Raul Pont (PT) propôs a participação através dos conselhos populares;

²⁶ O Prefeito Alceu Collares assumiu no dia 1º de janeiro de 1986 e permaneceu no cargo até 31 de dezembro de 1988.

por sua vez, Alceu Collares (PDT) defendeu o governo com a participação direta da população. Alceu Collares foi o vencedor das eleições, adotou como lema “O Povo no Governo” e deu sequência à idéia da criação dos Conselhos Populares (SILVA, 2001:84).

O projeto foi aprovado através da Lei Complementar nº 195/88 e previa a implantação de 17 conselhos populares distribuídos no território de Porto Alegre. A lei criou o “Sistema de Participação do Povo no Governo Municipal” e era composto pelo “Conselho Popular, as zonas comunitárias e Assembleia Geral de Entidades” (FEDOZZI, 2000:199).

A aprovação da Lei Complementar 195/88 representou o maior avanço em relação aos mecanismos de participação institucional até aquele momento (1988), pois se constituíram em espaços onde “a representação das classes subalternas é majoritária.” (MOURA, 1989:16). E por resultar de debates com setores populares representados pelas associações de moradores.

No entanto, a implementação dos conselhos populares passou por inúmeras dificuldades, limitações e não chegou a se concretizar. Questões de natureza operacional e de poder decisório foram os principais problemas detectados. O financiamento dos conselheiros (*jetons*), a “revogabilidade do mandato dos conselheiros” (FEDOZZI, 2000:49) associado ao baixo poder de debates sobre o que era central na gestão da cidade naquele momento, como as “políticas de arrecadação da receita própria, de aplicação do fundo e de regulação do uso e ocupação do solo” (MOURA, 1989:125), foram os principais problemas detectados.

O debate sobre arrecadação deveria partir do processo “decisão” e “controle”. Defendia-se o IPTU diferenciado para vazios urbanos, atualização anual da planta de valores e a não isenção para grandes empresas. No entanto, esses pontos não entraram nos debates e as atribuições relacionavam-se apenas a alguns julgamentos de recursos, sem poder decisório ou interferência “nas políticas de arrecadação da receita municipal e de destinação do fundo público, que se constituem no núcleo central da gestão da cidade” (MOURA, 1989:129).

O projeto passou por muitas discussões, enfrentou rejeição na Câmara de Vereadores e só foi aprovado no final da gestão de Alceu Colares, portanto, não chegou a ser implementado no seu governo (Silva, 2001). No entanto, a mobilização dos movimentos populares em torno da organização das comunidades e das regiões da cidade converteu-se em uma primeira base organizativa territorial para o Orçamento Participativo que viria a ser implementado em 1989.

4.1.1 OS CONSELHOS E OS PLANOS DIRETORES

O atual Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental – CMDUA sua composição e conjunto de bases teóricas que o envolve é resultado direto das discussões históricas, mudanças da sociedade e da própria democracia. O conselho existe desde 1939, como visto anteriormente, mas mudou funções, passou por transformações internas, em sua composição, foi incorporado à administração pública respondendo a cada período, cada época. A participação popular no CMDUA representa o momento mais recente da história dos conselhos voltados à política urbana em Porto Alegre.

Apresentaremos a seguir as principais etapas da constituição histórica do CMDUA identificando os momentos em que a sociedade passa a exercer maior protagonismo em relação às propostas de compartilhamento de poder entre governo e sociedade civil.

Iniciamos pelo Conselho do Plano Diretor de 1939 (Plano Gladosh), cujo QUADRO 2 sintetiza as atribuições e composição. Observa-se que este conselho não fazia parte da estrutura administrativa, constituindo-se como um espaço de consulta formal à elite esclarecida ou grupo de notáveis e órgãos técnicos, porém sem institucionalização junto a administração municipal. É emblemático o discurso de Loureiro da Silva citado por Pozzobon (2018) na primeira reunião do Conselho do Plano Diretor. Segundo Loureiro da Silva apud POZZOBON (2018:116):

Sinto-me feliz, meus senhores, em poder contar com a colaboração de homens de expressão e de responsabilidade na cidade de Porto Alegre, para levar uma obra, como esta, ingente e notável, ao seu verdadeiro limite e ao seu bom termo”, enfatizando que “a obra de expansão e desenvolvimento não seja obra pessoal e parcial, mas que conte com a colaboração de todos os homens que convivem, têm inteligência, cultura, e amem a sua cidade.

Pozzobon (2018) interpreta o discurso como se a criação do conselho representasse uma “autoria compartilhada do Plano Diretor com a sociedade”. Em parte, sim, pois Loureiro da Silva sente o peso da responsabilidade para levar adiante propostas de “remodelação de uma cidade” do porte de uma capital. No entanto, entendemos que o grupo escolhido para compor o conselho tratava-se de uma parte muito seleta da sociedade, os “homens de expressão” (POZZOBON, 2018:116), e que não traduziam as

necessidades de grupos de pessoas pobres da cidade, menos ainda seus interesses. Entendemos que o conselho tinha, portanto, muito mais a incumbência de assessorar o prefeito em questões que demandavam olhar técnico e político, no sentido de dirimir divergências entre distintos interesses sobre a cidade, do que propriamente representar os interesses coletivos. O prefeito recebia o aconselhamento oriundo de um grupo definido por ele próprio, ou seja, com afinidade mútua, ao que faz jus à expressão “grupo de notáveis”.

No período entre 1939 e 1942, por exemplo, duração da gestão de Loureiro da Silva, ocorreram somente 10 reuniões do conselho: em 1939 (cinco reuniões), 1940 (três reuniões), 1941 (uma reunião) e 1942 (uma reunião) (Pozzobon, 2018). O tempo transcorrido entre as reuniões denota o caráter excepcional consultivo do conselho e, evidentemente, a dinâmica da cidade.

Ainda na administração de Loureiro da Silva, este indica Edvaldo Pereira Paiva para realizar curso de urbanismo no Uruguai. No ano de 1940, Edvaldo P. Paiva viaja para Montevideu para realizar o curso e ao retornar, como sua contrapartida, apresenta um Plano de Trabalho que deve ser desenvolvido pela administração pública com vistas a elaboração de um Pré-Plano Diretor (Pozzobon, 2018). Denota-se com isto, que, à luz dos aprendizados adquiridos em Montevideu, o que se convencionou chamar de Plano Gladosh não se caracterizava como Plano Diretor e, partir de então, passou a ser considerado como uma referência, ou seja, o pré-plano, embora seja conhecido como o Plano Diretor de 1939.

Quadro 3 Conselho do Plano Diretor de 1939, atribuições, composição e localização administrativa

CONSELHO	ATRIBUIÇÕES	MEMBROS DO CONSELHO	LOCALIZAÇÃO NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA
Conselho do Plano Diretor (1939)	Discutir e opinar sobre planos, projetos e obras elaborados pelo executivo municipal	Representantes de classe, órgãos técnicos e a academia “elite esclarecida”, “notáveis”.	Não fazia parte da estrutura administrativa

Elaborado pela autora.

Observa-se no Quadro 3, as atribuições a composição do conselho. No entanto, não havia uma definição clara sobre o papel do conselho para o planejamento da cidade, por isso, talvez, não houvesse definição da localização na estrutura administrativa municipal.

4.1.2 – O CONSELHO DO PLANO DIRETOR (1955)

É somente no ano de 1955 que ocorre oficialmente a criação do Conselho do Plano Diretor através da Lei 1413/55²⁷ e regulamentado pelo Prefeito Municipal Manuel Sarmanho Vargas (31/01/1955 a 03/10/1955). A referida legislação se insere em uma ampla reorganização dos serviços da Prefeitura e, nesta reestruturação, foi planejada a permanência do conselho e definido o local na estrutura administrativa junto à Divisão de Urbanismo. As regras de funcionamento, composição e atribuições do conselho continuavam sendo definidas pela própria administração pública.

Entre as atribuições do conselho a principal delas foi a elaboração do Plano Diretor da Cidade. Este deveria considerar os trabalhos já existentes, sobretudo o zoneamento da cidade e o projeto. Além disso, deveria promover estudos que contemplassem a planta topográfica e cadastral; realizar pesquisas urbanas de caráter físico, social e econômico; plano viário incluindo estudos sobre o trânsito, transporte coletivo e de mercadorias; serviço de saneamento; rodovias, aeroportos, estações terminais e questões ferroviárias.

Ao conselho cabia, também, realizar pesquisas e tratar problemas relativos a núcleos residenciais bem como a distribuição de centro de produção agrícola e de abastecimento domiciliar, a distribuição de energia elétrica e gás, comunicações telefônicas; distribuição de escolas e hospitais; parques, lazer e recreação; além da legislação pertinente ou outros problemas semelhantes. Era de responsabilidade do conselho, também, os estudos sobre o financiamento para realização de planos e de serviços de utilidade pública.

Complementavam-se aos trabalhos do conselho a aprovação ou rejeição de planos resultantes de estudos realizados fora da prefeitura e ainda deveria contribuir com melhorias a estes planos, caso necessário. Ao conselho cabia opinar sobre matéria de sua competência, encaminhando posteriormente para considerações do Prefeito, quando necessário. E por fim, cabia ao Conselho do Plano Diretor promover elaboração do anteprojeto do Código de Obras.

²⁷http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/governo_municipal/usu_doc/sma_smf_gp_sgm_smov_-_lei_1413_1955_-_cria.pdf

Em 30 de dezembro de 1959 foi publicada a Lei 2.046 que instituiu o Plano Diretor do Município de Porto Alegre, assinado pelo Prefeito Tristão Sucupira Viana²⁸. No mesmo dia foi publicada a Lei 2.047/1959 que instituiu o Código de Obras.

Em relação a sua composição, 11 (onze) membros faziam parte do Conselho: seis (6) funcionários municipais, cinco (5) representantes de entidades públicas e classistas relacionadas ao tema. Portanto, seguia sem representação ampla da sociedade. O Presidente do conselho era eleito em escrutínio secreto pelo período de dois (2) anos, ficando a presidência de honra ao Prefeito Municipal. Também eram definidos membros natos oriundos da própria administração pública e o Prefeito escolhia outros dois (2) representantes, conforme Quadro 4.

Quadro 4 – Conselho do Plano Diretor de 1955, atribuições, composição e localização administrativa

Conselho	Atribuições	Membros do conselho	Localização na estrutura administrativa
<p>Conselho do Plano Diretor (1955) - CPD</p> <p>Lei nº 1413/55</p>	<p>Elaborar Plano Diretor da Cidade; promover os estudos necessários ao PD; planta topográfica e cadastral; pesquisas urbanas de caráter físico, social e econômico; zoneamento urbano; plano viário; serviço de saneamento; trânsito e transportes coletivos e de mercadorias; rodovias, aeroportos, estações terminais e questões ferroviárias de interesse para o Município; problemas relativos a núcleo residenciais; saúde pública e higiene; distribuição de centro de produção agrícola e de abastecimento domiciliar; distribuição de energia elétrica e gás; comunicações telefônicas; distribuição de escolas e hospitais; parques, jardins, campos de esportes, locais de recreação, balneários e paisagismo; construções particulares e gabaritos de prédios; legislação; financiamento da realização de planos e de serviços de utilidade pública. Avaliar planos resultantes dos estudos; traçar orientação</p>	<p>Entidades classistas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Departamento Estadual de Estatística - Instituto dos Arquitetos do Brasil - Sociedade de Agronomia - Sociedade de Engenharia - Departamento Estadual de Saúde <p>Membros natos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Departamento de Obras, do Departamento de Água e Esgotos - Departamento da Fazenda - Assessor Engenheiro - 2 (dois) representantes municipais escolhidos pelo Prefeito. 	<p>Secretaria Municipal de Planejamento</p> <p>Divisão de Urbanismo</p>

²⁸ <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/atos/lei%202046>

	sobre matéria de sua competência e encaminhar ao prefeito, elaborar anteprojeto de Código de Obras.		
--	---	--	--

Elaborado pela autora. Fonte das informações: Lei 1413/55²⁹

Chama a atenção a diversidade de atribuições pertinentes ao Conselho do Plano Diretor de 1955. Aos conselheiros cabia desde atividades de pesquisa para buscar subsídios técnicos à elaboração do Plano Diretor, identificar fontes de financiamento além de amplo trabalho técnico.

4.1.3 – O CMPDDU (1979): AS COMUNIDADES COMEÇAM A PARTICIPAR DO CONSELHO

No ano de 1977 foi criado o Programa de Reavaliação do Plano Diretor onde uma força-tarefa trabalhou ao longo de oito meses e apresentou ao final o plano diretor que incorporava a expressão “desenvolvimento urbano”. Em julho de 1979 foi aprovado o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU (Lei Complementar 43/79)³⁰. No processo do plano de 1979 o conselho foi denominado Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - CMPDDU.

O CMPDDU era o órgão de integração entre o Sistema Municipal de Planejamento e a Coordenação do Desenvolvimento Urbano. Nesta edição do conselho várias entidades comunitárias estiveram envolvidas no debate do Plano Diretor, entre elas estava a Federação Riograndense de Associações Comunitárias e Moradores de Bairros – FRACAB. Trata-se do primeiro registro em que entidades representantes de comunidades ou moradores de bairros se envolveram formalmente com o debate do plano diretor em Porto Alegre.

Além do plano diretor e do conselho, o município criou o Fundo do Plano Diretor cujos recursos destinavam-se às atividades e finalidades do plano (Salengue e Marques, 1993). Este foi um feito inédito no país. Se a preocupação com o financiamento das atividades vinculadas ao conselho e plano diretor já se manifestava no Plano de 1955, em 1979 será formalizado através do Fundo. A possibilidade do conselho mobilizar recursos permitiu realizar as “primeiras desapropriações para implantação da I Perimetral e para ampliação da rede escolar” (SALENGUE e MARQUES, 1993:159).

²⁹ http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/governo_municipal/usu_doc/sma_smf_gp_sgm_smov_-_lei_1413_1955_-_cria.pdf

³⁰ <https://leismunicipais.com.br/RS/PORTO.ALEGRE/LEI-COMPLEMENTAR-43-1979-PORTO-ALEGRE-RS.pdf>

Entre as características do plano estava a interdisciplinaridade; o caráter permanente de planejamento e organização em sistema; a base jurídico-instrumental consolidada num único texto; mecanismos de consulta e participação da comunidade no processo de planejamento e modelo urbanístico para o município todo (SALENGUE e MARQUES, 1993, p 159).

Chama atenção o aspecto referente a participação da comunidade principalmente pelo fato de ser implementado no governo de Guilherme Socias Villela (1975-1983), eleito por voto indireto, sob regime militar. No entanto, a relação entre regime autoritário e organizações comunitárias registrada por Silva (2001) em Porto Alegre pode apontar para uma explicação, pois haviam duas formas dos governantes tratarem dos movimentos: uma quando as organizações defendiam os interesses do poder público; a outra, através da repressão quando confrontavam os governantes. Portanto, a participação era permitida, porém havia um grande controle sobre as ações das associações que participavam do conselho.

A organização espacial e o termo “comunidade” passam a ter importância em relação a Participação da Comunidade no Processo de Planejamento. O território do município foi dividido em UTP- Unidade Territorial de Planejamento e tinha como funções: servir como base de informações estatísticas; qualificar determinado espaço urbano, segundo critérios de: população, predominância de usos, equipamentos urbanos e relacionamento com o meio ambiente (Lei Complementar n. 43/1979).

O Plano Diretor previa a participação de pessoas física ou jurídica, desde que estivessem organizadas em sua Unidade Territorial de Planejamento através de associação de moradores. Porém, para que as associações pudessem participar deveriam ser reconhecidas pelo poder público. Este reconhecimento passava por critérios como: não ter finalidades lucrativas e não realizar atividades político-partidárias; os cargos de dirigentes e associados não deveriam ser remunerados e pessoas jurídicas não poderiam ter cargos de diretoria das associações. Ainda, o reconhecimento das Associações de Moradores das UTP seria regulado pelo Executivo Municipal (LC 43/1979). Ou seja, o braço ditatorial permeia através de mecanismos de ingerência do Estado nas organizações comunitárias. As associações eram altamente controladas pelo poder público.

A composição do conselho em 1979 contava com 21 membros: nove (9) representantes do Município; oito (8) de entidades de classe e quatro (4) representantes de entidades comunitárias. A presidência ficou a cargo do titular da Secretaria do

Planejamento Municipal. Esta edição do conselho, portanto, manteve a composição anterior, acrescentando quatro representantes da comunidade.

As atribuições do CMPDDU apresentavam caráter eminentemente consultivo, no sentido de emitir opinião sobre projetos de lei, código de obras, alterações nos padrões urbanísticos e investimentos do Programa Municipal de Investimento para Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre, além de monitorar a aplicação da legislação relacionada ao desenvolvimento urbano, conforme Quadro 5. Portanto, pode-se concluir que os representantes comunitários participavam do conselho como porta-vozes para levar até as comunidades os temas discutidos no conselho e que tivessem pertinência às comunidades.

Quadro 5 – Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – 1979, atribuições, composição e localização administrativa

CONSELHO	ATRIBUIÇÕES	MEMBROS DO CONSELHO	LOCALIZAÇÃO NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA
Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (1979) – CMPDDU	Aplicar a legislação referente desenvolvimento urbano; opinar sobre projetos de lei e decretos referentes PDDU e Código de Obras; opinar sobre alterações nos padrões urbanísticos estabelecidos pelo PDDU; opinar sobre programação de investimento anual e plurianual do Programa Municipal de Investimento para Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre.	TOTAL: 21 (vinte e um) membros designados pelo prefeito. 9 (nove) representantes da prefeitura 8 (oito) das entidades de classe: - Ordem dos Advogados do Brasil - Sociedade de Engenharia - Sociedade de Agronomia - Associação Rio-Grandense de Imprensa - Secretaria da Saúde do Estado - Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan) - Fundação de Economia e Estatística (FEE) - Instituto dos Arquitetos do Brasil 4 (quatro) representantes de entidades comunitárias.	Secretaria do Planejamento Municipal

Elaborado pela autora. Fonte: Lei Complementar 43/1979.³¹

Nesta composição, já se observava a articulação com a região metropolitana de Porto Alegre e organizações de alcance estadual, através de entidades como a

³¹ <https://leismunicipais.com.br/RS/PORTO.ALEGRE/LEI-COMPLEMENTAR-43-1979-PORTO-ALEGRE-RS.pdf>

METROPLAN (Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional) e FEE (Fundação de Economia e Estatística).

Também é notável o início da ampliação da participação para setores comunitários como, também, uma visão mais ampla e integradora em relação ao espaço (capital-RMPA) quanto ao aporte de dados e informações através da FEE.

A reestruturação do Conselho após a LC 43/1979 ocorreu na segunda gestão da Administração Popular (1989-2004) como resultado de um amplo processo de discussões sobre a cidade que desencadeou na elaboração do novo Plano Diretor e, conseqüentemente, atualização do conselho. Tais debates aconteceram durante a realização do Projeto Cidade Constituinte e o resultado foi a instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental - PDDUA e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental - CMDUA.

A realização do Projeto Cidade Constituinte (CC) foi lançado através de um dos primeiros atos do prefeito Tarso Genro (1993-1996) assim que assumiu a prefeitura no ano de 1993.

O projeto se desenvolveu ao longo dos anos 1993 até 1996. Segundo Moura,

“no primeiro dia do governo, em janeiro de 1993, o prefeito Tarso Genro expediu a Ordem de Serviço nº 1 constituindo um grupo de trabalho para a elaboração de um projeto de mobilização que deveria se contrapor “à concepção tecnocrática e elitista do PMDB e dos partidos tradicionais de pensar as grandes questões da cidade”. (MOURA, 1997:163).

Apesar da conotação político-partidária citada acima, o projeto Cidade Constituinte tinha como propósito qualificar a participação na discussão sobre grandes projetos de desenvolvimento urbano. As experiências com OP iniciadas em 1989 contribuíam para decisões sobre questões orçamentárias anuais e emergenciais (água, esgoto, calçadas, etc). O Cidade Constituinte ampliava e propunha novamente olhar para o futuro, para projetos que transcendiam questões locais de cada comunidade e o ciclo anual do Orçamento Participativo. Desta forma, a população que também participava do OP poderia se envolver com as discussões sobre projetos, ações e diretrizes gerais da cidade.

Outro aspecto, diz respeito aos novos atores sociais que foram mobilizados para participar. A gestão anterior, do Prefeito Olívio Dutra (1989-1992), foi marcada pelo Orçamento Participativo onde as classes populares eram as mais envolvidas. A proposta

do projeto Cidade Constituinte aproximava outros atores sociais que não participavam do OP, como os setores empresariais e médios da cidade, o que alargava a base social do novo governo (Moura, 1997) e poderia aproximar atores que atuavam separadamente.

Ainda sobre o projeto Cidade Constituinte, Tarso Genro diz:

“O projeto desafia, pergunta, questiona, propõe um planejamento estratégico, no qual esta fração do Estado que se chama município se despe da sua função de burocracia controlada e se propõe a ser orientada pela vontade manifestada dos seus cidadãos. Radicaliza a desprivatização do Estado, abdicando da sua sujeição a grupos e, ao mesmo tempo que faz este movimento, desestatiza a sociedade, porque ela deixa de ser induzida e passa a ser indutora. Inverte a premissa do máximo controle dos cidadãos por parte do Estado, para propor um máximo de controle da cidade por parte dos seus habitantes.” (GENRO, 1993:7).

A experiência do Orçamento Participativo foi fundamental para o Cidade Constituinte pois tratava-se de um planejamento socialmente construído pela “esfera pública não-estatal” (GENRO,1993:8). Nessa experiência, o governo participava disputando seus projetos e suas visões de cidade como qualquer outro membro.

O processo participativo no Cidade Constituinte ganhava um caráter de disputa democrática entre os atores sociais com interesses diversos e conflitantes (Moura, 1997), pois estavam reunidos trabalhadores, empresários, universidades, instituições da sociedade civil, personalidades representativas que caracterizavam uma importante pluralidade (Genro, 1993).

A urgência com que as demandas do OP deveriam ser atendidas não suplantava a beleza de mirar o futuro, de pensar o planejamento da cidade. As decisões do OP se complementavam com a “visão de cidade a longo prazo” (GENRO, 1993: 8).

“O objetivo não é produzir a mágica da felicidade urgente, contudo nem simplesmente “registrar opiniões”. Mas é dar conteúdo verdadeiro a uma proposta que foi eleita pela cidade que se quer participativa, moderna, democrática e descentralizada”³² (GENRO, 1993:8).

Desta forma, o Cidade Constituinte respondia a duas principais críticas que a Administração Popular recebia: a realização de pequenas obras e serviços sem preocupação com “grandes projetos de desenvolvimento urbano” (MOURA, 1997:164) e ausência de outros setores que não participavam do OP. O Cidade Constituinte se

³² Discurso proferido em 20 de maio de 1993 no lançamento do Projeto Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte.

estabeleceu, então, num projeto proposto pelo governo e que mobilizou a cidadania, distintos setores da sociedade, em torno dos debates de longo prazo e grandes projetos/obras para a cidade.

A adesão imediata à proposta do Cidade Constituinte se deu pelas seguintes entidades e organizações: Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB, a Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, a Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul - SERGS, o Sindicato das Indústrias da Construção Civil - SINDUSCON, a Associação Gaúcha das Empresas Loteadoras - AGEL e a Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional – FASE, CIDADE – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, entre outras. Em seguida, ocorreu uma forte mobilização da população através da divulgação das propostas de debates e chamadas para participar das discussões.

Quanto a estruturação, simplificadamente o Cidade Constituinte se organizava em Coordenação Executiva, Coordenação Geral, Grupos de Trabalho e “Rede de Ajuda”. Na Coordenação Executiva participaram representantes da Secretaria de Planejamento Municipal, Gabinete do Prefeito, Coordenação de Relações com a Comunidade. A Coordenação Geral contava com participação do Secretário da SPM, “os membros da Comissão Executiva, representantes de organizações da sociedade civil das áreas empresarial, sindical de trabalhadores, de categorias profissionais, do movimento popular urbano, representantes do Conselho do Orçamento Participativo, Universidades e outros organismos estatais” (MOURA, 1997:171).

Os Grupos de Trabalho foram organizados a partir de quatro eixos temáticos (Desenvolvimento Econômico; Reforma e Desenvolvimento Urbano; Circulação e Transportes; e Financiamento da Cidade). Novamente a questão do financiamento da cidade foi acionado destacando a preocupação em financiar as ações e serviços necessários ao planejamento urbano.

Faziam parte dos GTs os representantes de organizações da sociedade civil, administração pública e membros da Rede de Ajuda, composta por cidadãos que não se sentiam contemplados nas demais instâncias, mas pretendiam contribuir de alguma forma, principalmente com estudos e debates (Moura, 2997).

Ao longo do período em que os GTs estiveram trabalhando, estes promoveram diversos debates, eventos, seminários e rodadas de discussões em distintos espaços, sobretudo junto ao Orçamento Participativo. Para estas atividades foram convidados palestrantes externos, tanto do Brasil quanto de outros países. Entre eles estavam Marshal

Berman, Sergio Rouanet, Paul Singer, Raquel Rolnik, José Luis Coraggio e os espanhóis Jordi Borja, Manuel Herce. O conteúdo apresentado nas palestras, foram publicados, ao final do ano de 1993, no documento denominado “As idéias que vão mudar a cidade nos próximos anos”.

Um dos eventos realizado ocorreu em parceria com a Rede de Cidades, Governos Locais e Políticas Urbanas da América Latina e Caribe e versou sobre “O público e o privado na construção da cidade”.

A participação de Jordi Borja foi emblemática. Trouxe a experiência do modelo de Planejamento Estratégico Barcelona 2000, iniciado em 1987. Os princípios do caso Barcelona estavam assentados no empreendedorismo competitivo, sobretudo, na ideia de “cidade do futuro”. As motivações que levaram Barcelona a adotar tal processo de urbanização estavam relacionadas à realização dos Jogos Olímpicos ocorridos no ano de 1992 e a instalação do Mercado Único Europeu. Ou seja, foi um modelo deliberadamente escolhido para impulsionar a economia através da urbanização e da competitividade urbana colocando uma visão de cidade semelhantes ao funcionamento de empresas.

“Naquele período, que corresponde à metade dos anos 80, nos agarramos à possibilidade de sediarmos os Jogos Olímpicos. E se não tivesse sido os Jogos, teria sido outro evento qualquer, pois necessitávamos de uma boa justificativa para mobilizar recursos e fazer grandes obras” (BORJA, 1993:15).

O plano estratégico de Barcelona trazia exatamente a ideia daquela forma de produzir cidade que boa parte da sociedade portoalegrense cobrava: operações urbanísticas articuladas com a cidade, mas que projetasse a cidade futura (Borja, 1993). Não se imaginava que alguns anos mais tarde este modelo de cidade que recebeu a alcunha de empreendedorismo urbano seria tão questionado a exemplo de Harvey (1996), Moura (1997), Vainer (2000), Novais (2010), Arantes (2012). A centralidade das falas de Borja, no entanto, estava na defesa de uma política consensual para a cidade onde pudesse conciliar interesses populares dos empresariais.

Ao final de um ano de debates (1993), a síntese dos trabalhos dos GTs foi apresentada no I Congresso da Cidade em um documento denominado “Diretrizes para Porto Alegre”, em dezembro de 1993. Dois pontos foram destacados ao final do congresso: a implementação das diretrizes aprovadas no congresso e a manutenção da discussão pública sobre o “futuro da cidade” (MOURA, 1997:188). O primeiro deles dizia respeito a capacidade de resposta do governo. Em documentos apresentados ao 1º escalão

e corpo político das Secretarias, Genro lembrava que “A efetividade das decisões do “Cidade Constituinte” é que faz crescer a legitimidade deste processo, que integra a nossa visão participativa e não-burocrática de planejamento” (GENRO, 1994:3, mimeo). O segundo, apontou para a realização da segunda etapa do Cidade Constituinte que se desdobrou entre os anos de 1994 e 1996.

Ao final do primeiro ano do Cidade Constituinte (1993) foram apresentadas 224 propostas. No entanto, apenas quatro delas foram selecionadas pelo governo para serem desenvolvidas à partir de 1994. São elas: a Reavaliação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU); o Plano de Desenvolvimento Econômico; Corredor Cultural e Reescalonamento de horários das atividades econômicas e públicas para evitar congestionamento do trânsito (Moura, 1997).

Os anos de 1994 e 1995 foram de intensas discussões internamente ao governo e junto às equipes técnicas que tentavam reunir as idéias apresentadas nos debates da primeira etapa do Cidade Constituinte. A Reavaliação do Plano Diretor foi o tema que ganhou mais força. Ao longo das discussões, as propostas de reavaliação e adequação de conceitos pretendidos inicialmente se transformaram na proposta de um novo plano diretor. Foi neste contexto que a prefeitura de Porto Alegre contratou a fundação CEPA - Centro de Estudios y Proyección del Ambiente, que tinha como compromisso propor uma metodologia de tratamento ao conteúdo das discussões ocorridas até então. Através da atuação da fundação CEPA, a questão ambiental e o enfoque global ganha centralidade nas discussões sobre o novo plano diretor. Isto, no entanto, não representou propriamente uma novidade em Porto Alegre.

O tema ambiental já havia conquistado espaço entre a população através da experiência da Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural – AGAPAN – fundada em 1971 e, diretamente relacionado ao urbano, a cidade havia promovido o Encontro Nacional sobre Arborização Urbana no ano de 1985, onde técnicos de diversas áreas debateram e trocaram experiências sobre o tema da arborização e planejamento urbano. Portanto, já havia um histórico de discussões sobre o tema ambiental e o urbano que possibilitou mais facilmente a inclusão na pauta das discussões.

A partir da implementação da metodologia proposta pela CEPA, foram identificados os campos de atuação: Desenvolvimento Sustentável da Cidade Consolidada; Desenvolvimento Sustentável da Cidade Não Consolidada; Estímulo aos Espaços Abertos e à Revalorização Cultural, Articulação Metropolitana, Estímulo à

Produção Concertada e Novo Sistema de Planejamento Aberto, Contínuo e Participativo (Albano, 1999).

Diante do conjunto de informações resultantes do processo Cidade Constituinte a equipe chegou a conclusão que o planejamento urbano não poderia mais limitar-se por um plano regulador e que o novo plano deveria se caracterizar, também, por um “plano-processo” (Albano, 1999), portanto, deveria prever instrumentos capazes de dar conta dessa dinamicidade. Desta forma, o novo plano passa a denominar Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – PDDUA. No período entre 1997 e 1999, ano de aprovação, outras modificações ocorreram no PDDUA afastando-o de algumas idéias propostas no Cidade Constituinte (Albano, 1999). Ainda assim, a gestão democrática encontrava-se entre os princípios fundantes para a elaboração do 2º PDDUA.

Foi a partir dos debates do CC, também, que ficou definido que “tudo é urbano”. Todo o território de Porto Alegre passou a ser considerado urbano, mesmo onde se desenvolviam atividades rurais, a qual passou a ser denominada área rururbana. O Quadro 6 mostra variação de usos entre PDDU (1979) e PDDUA (1999).

Quadro 6 - Área urbana – rural PDDU (1979) e PDDUA (1999) - Macrozonas

1º PDDU 1979	Zona Urbana	AUOI-Área Urbana de Ocupação Intensiva
	Zona Rural	AUOE-Área Urbana de Ocupação Extensiva
PDDUA 1999 TUDO É URBANO	Área Intensiva (AOI)	
	Área Rarefeita (AOR)	Área de Produção Primária Área de Desenvolvimento Diversificado Área de Proteção do Ambiente Natural Corredor Agroindustrial Área com Potencial de Ocupação Intensiva

Fonte: Prefeitura de Porto Alegre. SMURB. Supervisão de Desenvolvimento Urbano. 2014.

Este fato ordenou o uso do solo na região da cidade com características rurais com vistas a potencializar investimentos ao longo do tempo. No entanto, o maior impacto pode ser considerado na arrecadação de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano). A partir desse momento, todo o território da cidade ficou passível de contribuição com o desenvolvimento econômico através do IPTU. A dimensão territorial pode ser observada através da Figura 5, onde estão assinaladas as macrozonas e entre elas a Cidade Rururbana.

Figura 5 - Território de Porto Alegre e respectivas Macrozonas – PDDUA 1999



Fonte: PDDUA, 2010:45³³.

A realização do Cidade Constituinte possibilitou, portanto, a ampliação da visão de cidade no espaço (toda a cidade), no tempo (visão de futuro), mas promoveu, também, a ampliação da base social do governo com a participação de setores empresariais, acadêmicos, de entidades, além dos setores populares. O mais imediato e principal resultado do CC, no entanto, se materializou no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental - PDDUA (Lei Complementar 439/99) aprovado no ano de 1999³⁴.

³³ http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/planodiretortexto.pdf

³⁴ http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/lei_434_integra_atualizada_out_2010.pdf

O PDDUA reuniu grandes características de Porto Alegre: a tradição em fazer planejamento urbano, planos diretores, a participação popular e o foco ambiental. Trata-se de um plano onde os princípios da Agenda 21 das Nações Unidas e o conteúdo do I Congresso da Cidade expressavam a “busca da sustentabilidade sócio-ambiental genuína” (PORTO ALEGRE, 1999:3). Entretanto, incorporou, também elementos do empreendedorismo, instrumentos que possibilitam financiar habitação de interesse social, o debate contínuo através da realização das Conferências de Avaliação do Plano Diretor e a garantia de dinamismo através das deliberações do Conselho.

Na discussão, foram previstas as articulações entre o PDDUA e demais planos existentes, tais como o Plano de Gerenciamento de Energia, Plano de Esgotamento Sanitário, Plano de Drenagem Urbana, Plano de Resíduos Sólidos, Plano de Proteção Ambiental, Plano de Abastecimento de Água. Não houve naquele momento relação com a plano de moradia porque o Plano Local de Habitação de Interesse Social só foi elaborado no ano de 2009 por ocasião do credenciamento do Município de Porto Alegre ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Apesar do PDDUA não se relacionar com um plano de habitação, foram previstos instrumentos que dialogam com HIS, como o estatuto do Solo Criado.

O PDDUA resultante do Cidade Constituinte apresenta uma estrutura bem mais robusta em relação aos planos anteriores. Foi organizado em quatro partes: 1) do desenvolvimento urbano ambiental, onde apresenta os princípios norteadores, as estratégias e o modelo espacial adotados; 2) o sistema de planejamento contém a descrição do Sistema Municipal de Gestão do Planejamento, seus componentes, os instrumentos do PDDUA e os instrumentos de regulação para intervenção no solo; 3) o Plano Regulador com as normas gerais do regime urbanístico (atividades, dispositivos de controle das edificações, parcelamento do solo); 4) a última parte do PDDUA trata das disposições finais e transitórias.

Entre as inúmeras mudanças o PD de 1999 deixa de ser normativo, voltado para o setor privado produtor da cidade, para um plano estratégico, com fortalecimento do poder público como agente propositivo, também. (Porto Alegre, 2010).

O planejamento como processo, dinâmico, retroalimentado e aberto implementado com o PDDUA de 1999 possibilitou articulação entre planejamento e gestão aproximando os diferentes interesses da sociedade. Do plano normativo se converteu em plano estratégico, cujas origens estavam no plano de desenvolvimento que ampliou para além da regulação sobre o uso do solo urbano. O tema ambiental também

passa a ter centralidade e ser entendido como único, intrínseco ao urbano. Por isso a denominação Urbano Ambiental e não Urbano e Ambiental.

Para garantir tal dinamicidade ficou estabelecido o Sistema de Planejamento composto pela Estratégia do Sistema de Planejamento e seus componentes: Programa de Gerenciamento de Políticas, Programa de Regionalização e Participação da Comunidade (base territorial), Programa de Sistema de Informações e Programa de Sistema de Avaliação do Desempenho Urbano. O Sistema Municipal de Gestão do Planejamento incluído aí o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental-CMDUA situa-se no detalhamento do Sistema de Planejamento.

Uma atribuição importante SMGP é promover uma conferência municipal de avaliação do PDDUA em cada gestão administrativa. No entanto, somente uma conferência foi realizada após definição dessa atribuição.

O quadro síntese com a composição e atribuições do CMDUA serão apresentadas no próximo item em conjunto com as mudanças ocorridas em 2003, através da Lei Complementar nº 488, de janeiro de 2003 e a Lei Complementar nº 646, de julho de 2010, decorrente da revisão do Plano Diretor realizada no ano de 2010.

4.1.4 O CMDUA (1999) E REVISÃO DO PLANO DIRETOR EM 2010

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental - CMDUA “tem por finalidade formular políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (PORTO ALEGRE, 1999:44). Entre as competências do conselho estão os compromissos de zelar pela aplicação da legislação, promover debates sobre planos e projetos que incidam nas Regiões de Gestão do Planejamento, propor e deliberar sobre projetos relativos ao desenvolvimento urbano, encaminhar matérias oriundas da sociedade, propor elaboração de estudos, instalar comissões de assessoramento técnico, zelar pela integração de políticas setoriais, propor a programação de investimentos, aprovar Projetos Especiais de Empreendimentos de Impacto Urbano, aprovar estoques construtivos do Solo Criado, propor critérios e parâmetros para avaliação de Projetos Especiais Pontuais, aprovar metodologia e valores semestrais do Solo Criado bem como planos de avaliação dos recursos advindos do Solo Criado (Porto Alegre, 1999).

A composição inicial do CMDUA, no ano de 1999, contava com 25 (vinte e cinco) membros, sendo 08 (oito) representantes do Poder Público (municipal, estadual e federal

- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional, Secretaria do Planejamento Municipal (SPM), Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), Secretaria Municipal dos Transportes (SMT), Gabinete de Planejamento (GAPLAN); Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio (SMIC) e Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM), além do presidente que esteve a cargo do Secretário de Planejamento.

As 8 (oito) de entidades ligadas ao planejamento urbano citadas no Plano Diretor eram o Instituto dos Arquitetos do Brasil, Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul, Sindicato das Indústrias da Construção Civil, Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil, Ordem dos Advogados do Brasil/ RS, Centro de Assessoria e Estudos Urbanos (Cidade), Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura e Sociedade de Economia. Além do poder público e entidades, o terceiro segmento com representação no CMDUA era das comunidades.

A inovação estava no número de participantes que representavam as comunidades e o fato do município ter sido organizado em oito (8) Regiões de Gestão do Planejamento.

Trata-se de “unidades de divisão territorial para fins de descentralização da gestão participativa” (PORTO ALEGRE, 1999:32). A definição das regiões busca concretizar os canais de participação garantindo às regiões espaço de deliberação no conselho. Em que pese os debates teóricos acerca do “tamanho ótimo da comunidade para a democracia” e relações que não dependem de contiguidade espacial (SCOTT et al, 2001:11), as regiões de planejamento foram definidas seguindo orientação de adjacência dos bairros e aproximando-as às Regiões do Orçamento Participativo - ROP.

As oito Regiões de Gestão e Planejamento - RGP (Figura 6) elegem através de votação em plenária um (1) conselheiro e dois (2) suplentes de cada uma das RGPs para compor o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA). Além dos conselheiros e suplentes, as RGPs escolhem um conjunto de delegados que, juntamente com os conselheiros e suplentes, formam o Fórum Regional de Planejamento de cada uma das oito regiões. Portanto, ao final de um processo eleitoral, o conjunto dos Fóruns Regionais de Planejamento terão *oito* representantes titulares no CMDUA e seus respectivos suplentes e a composição de cada Fórum Regional de Planejamento com delegados que formam a base dos conselheiros.

É, portanto, a partir de 1999 que a base territorial dos setores populares terá representação no CMDUA e participará das discussões referentes ao planejamento urbano de Porto Alegre.

Figura 6 - Regiões de Gestão do Planejamento e respectivos bairros



Fonte: Prefeitura de Porto Alegre. PDDUA, 2010:41³⁵

As principais atribuições do CMDUA também mudaram de 1979 para 1999. Não mais se restringia a executar tarefas técnicas ou simplesmente opinar, mas demandava o engajamento dos conselheiros nos debates relacionados a elaboração de políticas

³⁵ http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/planodiretortexto.pdf

públicas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Além de continuar zelando pela aplicação da legislação pertinente, também poderia promover debates sobre os planos e projetos que incidiam nas Regiões de Gestão e Planejamento. Ou seja, a partir de 1999 o CMDUA estende o olhar para todo o território de Porto Alegre e, além disso, abre a possibilidade de receber pautas oriundas de diversos setores da cidade.

A possibilidade de instalar comissões para assessoramento técnico compostas por integrantes do CMDUA e técnicos da prefeitura contribuíram sobretudo para a prática de análise conjunta de processos no conselho. Foi nesta ocasião que o CMDUA passou a analisar projetos de grandes empreendimentos, aqueles “potencialmente geradores de grande impacto urbano” (CASTELLO, 2015:114), os Projetos Especiais de Empreendimentos de Impacto Urbano.

As Comissões Técnicas são vinculadas à estrutura do Sistema Municipal de Gestão do Planejamento – SMGP, e podem ser de dois tipos, considerando seu objeto: a) Comissão Específica, de caráter permanente ou Comissões de Análise Urbanística e Gerenciamento, com possibilidade de ser integrada, também, por entidades externas.

Estavam, também, entre as atribuições do CMDUA, a possibilidade de aplicação do solo criado³⁶, destinando prioritariamente para a política habitacional. Este é um ponto de integração importante com as demandas do Orçamento Participativo, pois tais recursos podem ser destinados a atender demandas habitacionais através do Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB - do município.

O Conselho já se consolidava na Secretaria Municipal de Planejamento. Esta mudou denominação e estrutura ao longo dos anos, chegando a se denominar Secretaria de Urbanismo, demonstrando a visão sobre a temática urbana por parte dos governantes.

³⁶ http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=300

Quadro 7 - Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental – 1999, atribuições, composição e localização administrativa

	CMDUA (Lei 434/1999)³⁷	LC nº 488/2003³⁸	LC nº 646/2010
COMPETÊNCIAS	<p>Zelar pela aplicação da legislação, propor e opinar sobre a atualização, complementação, ajustes e alterações do PDDUA; promover debates sobre os planos e projetos que incidam nas Regiões de Gestão do Planejamento; propor, discutir e deliberar sobre os planos e projetos relativos ao desenvolvimento urbano ambiental; receber e encaminhar para discussão matérias oriundas de setores da sociedade; propor ao SMGP a elaboração de estudos; instalar comissões para assessoramento técnico compostas por integrantes do CMDUA; zelar pela integração de políticas setoriais que tenham relação com o desenvolvimento urbano ambiental do Município; propor a programação de investimentos com vistas a assessorar a implantação de políticas de desenvolvimento urbano ambiental para o Município; aprovar Projetos Especiais de Empreendimentos de Impacto Urbano; aprovar os estoques construtivos do Solo Criado; propor critérios e parâmetros para avaliação de <u>Projetos Especiais Pontuais</u>; aprovar a metodologia para definição do valor do Solo Criado; aprovar os valores semestrais do Solo Criado; <u>aprovar os planos de aplicação dos recursos do Solo Criado destinados para o desenvolvimento urbano, prioritariamente à política habitacional.</u></p>	<p>Não houve alteração nas competências do Conselho.</p>	<p>XI – aprovar critérios e parâmetros para avaliação de Projetos Especiais de Impacto Urbano de 1º, 2º e 3º Graus</p> <p>XIV – aprovar planos de aplicação dos recursos do Solo Criado de acordo com o disposto nos ins. I a IX do Estatuto da Cidade</p>
COMPOSIÇÃO	<p>Membros: 25</p> <ul style="list-style-type: none"> - Presidente: Secretário de Planejamento - Poder Público: oito (seis municipal:seis, estadual: um e federal:um) - Entidades: oito (IAB-RS, Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul, Sindicato das Indústrias da Construção Civil, Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil, OAB-RS, ONG Cidade; Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura; Sociedade de Economia) - Representantes de comunidades: oito (um de cada Região de Gestão do Planejamento) 	<p>Membros: 27</p> <ul style="list-style-type: none"> - Presidente: Secretário de Planejamento - Poder Público: nove (municipal:sete, estadual:um e federal:um) - Entidades: oito (permanece mesma composição e número) 	<p>Membros: 28</p> <ul style="list-style-type: none"> - Presidente: Secretário de Planejamento - Poder Público: nove (municipal:sete, estadual:um e federal:um) - Entidades: nove (Eleitas e não mais acento fixo.) - Representantes de comunidades: nove (8

³⁷ LC [434/2010](#)

³⁸ LC [488/2003](#)

		- Representantes de comunidades: nove (8 representantes das RGP e 1 representante do OP escolhido em plenária do OP	representantes das RGP e 1 representante do OP
--	--	--	--

Fonte: Organizado pela autora.

No ano de 2003 ocorreu a 1ª Conferência de Avaliação do Plano Diretor em cumprimento ao PDDUA. O evento foi composto por seminários, palestras, oficinas e discussões em Grupos de Trabalho. Entre as deliberações da conferência estava a revisão da composição do CMDUA. Atendendo a esta decisão o prefeito João Verle (2002-2004)³⁹ publicou o Decreto nº 14.185 ampliando a composição do CMDUA.

No ano seguinte à realização da 1ª Conferência de Avaliação do Plano Diretor, o Partido dos Trabalhadores perdeu as eleições e assumiu o prefeito José Fogaça. Com isso, a Administração Popular deixa o governo e assume a Governança Solidária Local. Todos os problemas e falhas da AP foram minuciosamente estudados pela articulação política da GSL e usados durante a campanha. Esta transição voltará no item que trata sobre o Orçamento Participativo.

A próxima discussão sistemática sobre a revisão do PDDUA volta a acontecer em 2010. No contexto, o CMDUA passou a ter 28 conselheiros, conforme Quadro 5. A Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV) assumiu o lugar da Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio (SMIC). Também foram incluídos representante do Gabinete do Prefeito e outro representante da comunidade advindo do Orçamento Participativo – Temática Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano Ambiental. Ingressou mais um representante das entidades de classe, o Sindicato dos Corretores de Imóveis do Rio Grande do Sul (Porto Alegre, 2011).

Nesta composição é importante destacar a participação do representante do Orçamento Participativo. Se identificou a ausência de conexão direta do OP com o CMDUA, mas o caminho inverso não ocorreu, um representante do CMDUA no COP, por exemplo.

Outro fator de destaque foi o fato da revisão de 2010 retirar o assento permanente que as entidades haviam conquistado desde o início da formação do CMDUA. A partir

³⁹ João Verle (PT) foi vice de Tarso Genro. Assumiu a prefeitura para que Tarso disputasse o governo do estado.

de 2010, todos os conselheiros dos segmentos não governamentais, precisam passar pelo processo eleitoral. Ficou definido que cada segmento teria seu próprio processo e calendário: representantes de comunidades, são eleitos nos Fóruns Regionais de Planejamento; as entidades subdivididas por área teriam processo eleitoral específico; representante dos governos, indicados por seus superiores; OP, escolhido em plenária.

Tanto a participação do OP no CMDUA quanto a eleição de entidades subdivididas (fragmentadas) já dava sinais da forma como a GSL havia planejado tratar a participação popular.

Em 2010 também ficou definido através da Lei Complementar nº 660, de 07 de dezembro de 2010⁴⁰, que os conselheiros passariam a receber gratificação pela presença em reuniões, sob a forma de jetom.

As eleições, então, passaram a ocorrer a cada dois anos: em 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013, 2015. No ano de 2017, sob o governo de Nelson Marchezan Júnior não houve eleição para conselheiros. Ocorreu somente no ano de 2018.

Quanto ao funcionamento do CMDUA este ocorre seguindo o regimento próprio. Em 2010 foi acrescentado ítem no regimento com as regras para que os representantes de comunidades pudessem apresentar propostas de estudos prioritários ou projetos para as suas regiões. O Capítulo V do regimento define todas as regras para tal. O prazo para submissão das solicitações vai até o primeiro dia de julho. As propostas são discutidas pelo CMDUA e, em caso de aprovação, o Anteprojeto Executivo deverá ser entregue em seção especial ao Prefeito e aos secretários correspondentes (Porto Alegre, 2010).

Considerando que as reuniões ocorrem semanalmente e o setor empresarial e governo podem apresentar processos a qualquer momento, há uma profunda desigualdade de oportunidades imposta pelo regimento, que coloca os conselheiros comunitários em desvantagem. Se por um lado, abriu a possibilidade para as comunidades apresentarem pautas no CMDUA, as condições para que isso ocorra se tornaram proibitivas. Por outro lado, o fluxo de projetos apresentados para apreciação oriundos de demandas do governo e de empreendedores tomam o tempo dos conselheiros relegando a segundo plano a apreciação das propostas das comunidades, por outro, impossibilita que o próprio conselho decida sobre as prioridades, pois já estão postas. O Quadro 8 ilustra o número de propostas e regiões envolvidas desde que o mecanismo foi implementado.

⁴⁰ LC [660/2010](#)

Quadro 8 – Propostas de estudos ou projetos urbanos prioritários e respectivas Regiões de Gestão do Planejamento envolvidas

ANO	PROPOSTAS APRESENTADAS	REGIÕES DE GESTÃO DO PLANEJAMENTO
2010	4 propostas	RGP6, RGP8
2011	7 propostas	RGP1, RGP2, RGP4, RGP5, RGP7
2012	10 propostas	RGP1, RGP2, RGP3, RGP7, RGP8, OCDUA
2013	16 propostas encaminhadas. Obs: não foram a votação, portanto, nenhuma foi aprovada.	RGP1, RGP2, RGP4, RGP5, RGP6, RGP7, RGP8, IUA

Fonte: CMDUA – 2017. Organizado pela autora.

A dinâmica a que foi submetido o CMDUA a partir de 2010 provocou verdadeira corrida pela aprovação de Projetos Especiais e outros vinculados aos programas federais aos quais o município havia aderido. Tramitaram no CMDUA os projetos referentes aos preparativos para a Copa do Mundo FIFA 2014, o projeto demarcação de 40 Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS para o Programa Minha Casa Minha Vida e outros projetos públicos vinculados ao PAC.

Lembrando que a realização da Copa não se tratava exclusivamente de atividade esportiva, mas de oportunidades de negócios, o poder público estendeu oportunidades para setor privado e indiretamente relacionados à Copa, conforme Quadro 9.

Quadro 9 – Programas, eventos e tipos de projetos que tramitaram no CMDUA a partir de 2010

PROGRAMAS/PROJETOS/ EVENTOS	TIPO DE PROJETOS RELACIONADOS
Minha Casa Minha Vida	Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS
Público - PAC da Copa	Matriz de Responsabilidades
Privado - Copa do Mundo FIFA 2014	Estádio Beira Rio, Arena do Grêmio “Lei do Gremio” (LC 610/2009)
Privados com apoio no período Copa	“Lei dos Hotéis” – (LC 666/2010) incluindo shopping, igrejas e ampliação de hospitais, clínicas médicas.

Elaborado pela autora.

O projeto das Áreas Especiais de Interesse Social, apesar de ser um dos importantes projetos aprovados no CMDUA, ocorreu sob fortes conflitos, sobretudo pela localização periférica e pelo fato de algumas áreas terem sido gravadas em locais de preservação ambiental

Tramitaram, também, neste período, outros projetos privados que receberam apoio governamental através de flexibilização de legislação urbanística. Desde a revisão do Plano Diretor em 2010 havia a discussão para ampliação de estímulos a outros setores da sociedade além dos clubes esportivos envolvidos com o evento. No pacote da Copa foram incluídas flexibilizações que apresentavam vigência pré-estabelecida⁴¹. A título de exemplo, o Shopping Praia de Belas ampliou 9.600m² de área e ampliou em 360 vagas no estacionamento beneficiado através da Lei Complementar 666/2010 (alterada pelas LC 714 e LC727). A LC visava atender o caso específico da Arena do Grêmio, porém, através do Art.9 da lei, foram estendidos os “estímulos concedidos à entidade esportiva, a outros segmentos da vida urbana” (CASTELLO, 2015:129).

O CMDUA envidou todos os esforços para aprovar os projetos com “selo Copa” em tempo brevíssimo. Havia uma narrativa dentro da administração pública que todos deveriam se empenhar para que Porto Alegre fosse a cidade que melhor acolhesse a Copa. O volume de trabalho justificou, por exemplo, o termo de parceria junto à CIERGS (Centro das Industrias do Estado do Rio Grande do Sul) para a elaboração dos projetos, relação esta denominada por Baierle (2012) como “democracia direta do capital”. Neste momento o conselho se consolidava como apenas mais uma etapa do processo de licenciamento das obras (Figura 7).

⁴¹ “Art. 1º Ficam definidos os seguintes índices de aproveitamento para os terrenos nos quais se tenha a finalidade de implantar projetos de reformas, adequações ou ampliações de centros esportivos, clubes, equipamentos administrativos, hospitais, hotéis, apart-hotéis, centros de eventos, centros comerciais, shopping centers, escolas, universidades e igrejas, todos com pedidos de aprovação protocolados perante a Administração Municipal até 31 de dezembro de 2012...”. [LC 666/2010](#)

Figura 7 - Fluxograma de tramitação de projetos na CAUGE – Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento.



FONTE: Prefeitura de Porto Alegre. EdificaPOA.

O caso do Estudo de Viabilidade Urbanística da Arena do Grêmio e do Estádio Beira Rio são exemplos da rapidez com que o projeto foi analisado no CMDUA. O processo da Arena do Grêmio foi discutido e em duas semanas; do Estádio Beira Rio, no mesmo dia em que foi apresentado ao CMDUA, conforme relata CASTELLO, 2015:116).

“Já em relação ao Estádio Beira Rio, previamente definido como o Estádio da Copa, a tramitação do EVU de edificação, regularização e cobertura foi ainda mais rápida. O processo deu entrada, foi apresentado pelo arquiteto e o empreendedor, foi relatado, discutido, votado e aprovado, tudo em um único dia, 08/06/2010”.

O conjunto de processos da iniciativa privada beneficiados pela flexibilização da lei foi composto por 16 projetos com impacto de nível 2, portanto, todos precisaram ser analisados pelo CMDUA e se somaram à urgência de outros 18 projetos vinculados à Matriz de Responsabilidades ou COPA especificamente.

Os empreendimentos que tramitaram no CMDUA beneficiados com a LC 66/2010 e alterações encontram-se no Apêndice B.

Para além dos projetos mencionados anteriormente, os conselheiros deveriam dar conta de todos os demais relacionados à dinâmica rotineira da cidade. Neste momento, houve um recorte muito claro nas competências do CMDUA: as prioridades estavam assentadas sobre os Projetos Especiais.

O poder público e iniciativa privada pressionavam para acelerar o ritmo de trabalho do conselho. Os debates nas reuniões deveriam ocorrer com celeridade, para isso o tempo de fala dos conselheiros aconteciam de forma limitada. Inúmeras reuniões ocorreram sem que os membros do conselho tivessem conhecimento do conteúdo da pauta que seria discutida ou mesmo se apropriar adequadamente do processo. No ano de 2013, por exemplo, das 53 atas de reuniões regulares ocorridas, apenas 11 pautas foram divulgadas e publicadas com antecedência. Este fato impedia os conselheiros de levar para discussão com as comunidades envolvidas e com os Fóruns de Gestão e Planejamento. Os projetos não levaram em conta o acúmulo de discussões que o conselho havia desenvolvido, tampouco o conhecimento dos conselheiros sobre os temas em suas regiões (Ata 2525/2012).

Exemplo emblemático foi o caso do Parque do Gasômetro. O parque foi gravado no Plano Diretor de 2010 a partir das discussões da comunidade e conselheiros do Fórum da RP1 no CMDUA no processo de revisão do PDDUA. A proposta previa a ligação entre duas praças à Orla do Guaíba, trecho próximo à usina do Gasômetro. Porém, separando as praças da orla está a Av. João Goulart. Para que as praças fossem interligadas à orla seria necessária a construção de uma passagem subterrânea no trecho. Isto possibilitaria a implementação de uma esplanada de grama, na parte superior, atendendo ao plano de mobilidade e acessibilidade, facilitando o acesso de pedestres, sobretudo idosos, crianças e cadeirantes. Desta forma, toda a malha de ruas e Rota do Pedestre do Centro Histórico teriam um local de convergência para acesso à Orla sem necessidade de atravessar avenida.

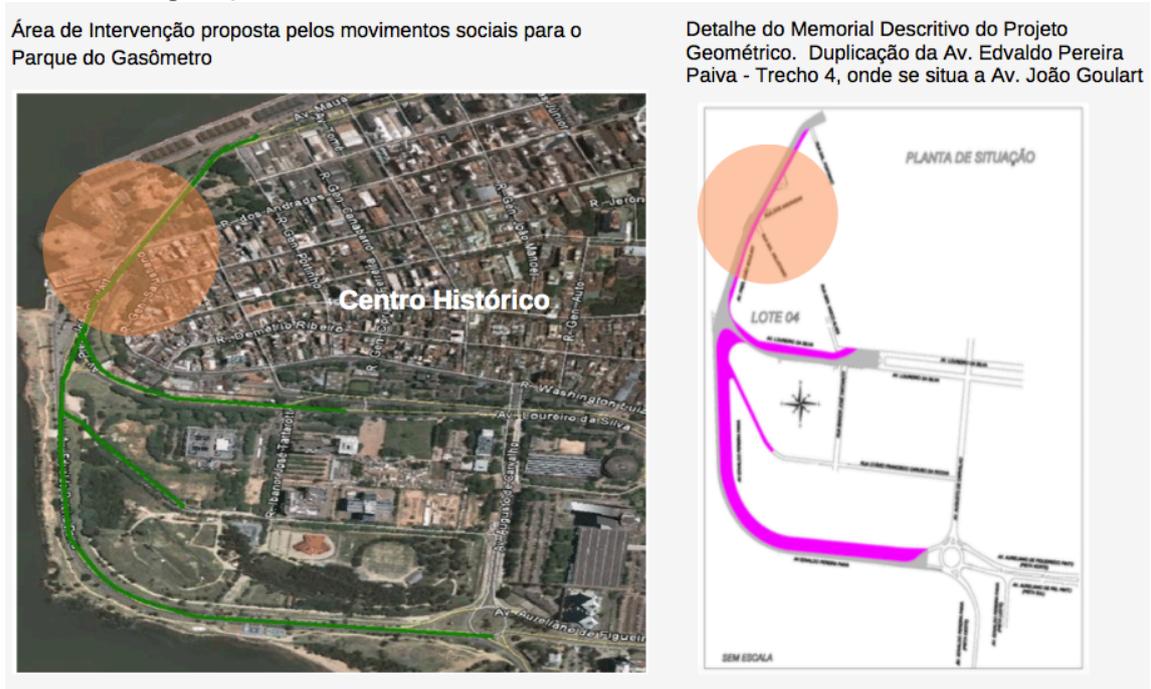
Este foi um projeto que recebeu muitas adesões de movimentos, grupos e parlamentares. Porém, quando o governo municipal elaborou os projetos no contexto da Copa, não levou em consideração a proposta dos moradores no trecho da Av. João Goulart. Ocorreu o alargamento da avenida, a instalação do Parque do Gasômetro em área menor do que haviam proposto inicialmente, conforme Figura 8, e promoveu o corte de 115 árvores no local previsto para o parque. Ou seja, implementou um modelo de cidade totalmente contrário do que a população defendia.

Figura 8 – Material de divulgação dos movimentos sociais que defendiam Parque do Gasômetro em área contígua entre praças e orla do Guaíba.



Fonte: Movimento Amigos da Rua Gonçalo de Carvalho⁴², 2014.

Figura 9 – Localização da intervenção proposta pelos movimentos sociais e planta de situação da obra de Duplicação da Av. Edvaldo Pereira Paiva, Trecho 4.



Fonte: Modificado do Memorial Descritivo – Projeto Geométrico. Portal da Transparência Porto Alegre.

⁴² <http://goncalodecarvalho.blogspot.com/2014/05/prefeito-sanciona-os-limites-do-parque.html>

Observa-se com isto, que a discussão pretérita realizada pelos conselheiros, delegados e movimentos sociais foi solenemente ignorada. Os governos tentavam mediar, aplacar os conflitos, negociar ou somente ouvir as reclamações. Tudo já havia sido aprovado.

Muitos Grupos de Trabalho foram criados. Desde grupos para pensar o embelezamento da cidade, até para definir limites de parques, como o caso do Parque do Gasômetro. Em todos eles o governo municipal tentava incluir membros da comunidade para dar um verniz de participação. A qualquer divergência dentro dos GTs, adotava a estratégia de realizar reuniões chamando os membros individualmente, assim, deixava de fora os que contestavam ou contrariavam qualquer proposta do governo.

Por um lado, o governo teve habilidade política para trazer para perto lideranças com quem poderia contar para implementar os seus projetos, mesmo que para isso promovesse fraturas nas comunidades e movimentos. Por outro, as notícias de aprovações de projetos provocavam indignação em ampla parcela da população. Inúmeras Audiências Públicas foram provocadas pelos moradores porque o governo não os recebia para ouvi-los.

Os Movimentos Sociais sempre querem o diálogo com o executivo municipal, mas a nossa realidade é outra. O executivo divulga querer dialogar mas se furta disso, quer apenas impor sua vontade, sem diálogos, sem ouvir as opiniões contrárias, mesmo que ao arpejo da LEI. (CARDIA, 2013)⁴³

Grupos foram se organizando: “Corações que Batem nas Árvores”, “Anita Mais Verde”, “Comitê Popular da Copa”, “Quantas copas por uma Copa?”, “Defesa Pública da Alegria”, “Cais Mauá de Todos”, “Ocupa Cais Mauá”, “Ocupa Árvores”, “Chega de Demolir Porto Alegre”, “Pare na Luciana”, entre outros (os dois últimos vinculados à defesa de patrimônio histórico e cultural). A realização da Copa mesclava pautas e o foco de quem deveria ser criticado ou responsabilizado. Um dos aspectos em comum entre os movimentos foi o fato de todos questionarem projetos que tramitaram e foram aprovados no CMDUA.

Ao mesmo tempo que questionavam o modelo de cidade, também criticavam e lutavam contra violação de direitos humanos vinculados à questão da moradia. As violações provocadas nos processos de remoções geraram, inclusive, denúncias junto às

⁴³ <https://poavive.wordpress.com/2013/02/17/isso-e-coisa-de-meia-duzia/>

instituições nacionais e internacionais de defesa de direitos humanos. Todos os meios e instrumentos possíveis foram usados para evitar violações de direitos, inclusive acordos internacionais aos quais o país é signatário. Mas a fragmentação comunitária, aproximando ao governo lideranças que legitimavam o processo, foi suficiente para levar adiante os projetos do governo.

A “liberação de área” (termo utilizado pelos técnicos de governo e construtoras) para implantação de obras públicas para a Copa do Mundo mexeu diretamente com a vida de 4.516 famílias - aproximadamente 13 mil pessoas. (Siqueira, 2015). A questão da moradia atingiu sobretudo os mais pobres; moradores de classe média que estavam na área de influência de obras e viviam na cidade formal, receberam indenizações que, aparentemente, ocorreram de forma satisfatória, sem protestos).

No entanto, os cortes de árvores e o fato de não terem sido ouvidos, mobilizou fortemente a classe média da cidade. Mesmo Porto Alegre ter um forte ativismo, ainda surpreendia algumas pessoas. Em Audiência Pública sobre obras de mobilidade na Câmara de Vereadores, um vereador perguntou: “Do que reclama essa gente? Tem um volume enorme de investimentos acontecendo na região onde eles vivem!”. Aquelas pessoas questionavam o modelo de cidade, mas sobretudo, a ausência de participação.

Em que pese as diferenças de pautas e repertórios de ação entre movimentos de moradia e outros que emergiram nesse período, havia apoio mútuo, sobretudo em relação a permanência de famílias de baixa renda morando em ocupações de áreas centrais da cidade.

Sintetizando, os projetos aprovados atingiam aspectos que a população de Porto Alegre mais se orgulhava: a inversão de prioridades⁴⁴, a participação⁴⁵ e a arborização urbana⁴⁶. Este foi o período que mais claramente a população vislumbrou a forma de atuação do governo municipal e a forma como se relacionava com lideranças e o CMDUA.

Após a realização da Copa, os movimentos seguiram mobilizados por outras pautas (transgênicos, combate agrotóxicos, meio ambiente estadual), se reestruturaram em coletivos para olhar toda a cidade e não somente algumas regiões. Também decidiram

⁴⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=23bKey3aZ4U>

⁴⁵ <https://www.sul21.com.br/cidades/2013/10/em-clima-de-tensao-e-criticas-audiencia-debate-revitalizacao-da-orla-do-guaiba-em-porto-alegre/>

⁴⁶ <https://www.sul21.com.br/noticias/2013/05/em-nova-marcha-manifestantes-gritam-nas-ruas-contrao-corte-de-arvores/>

entender como os processos tramitavam no interior da prefeitura. O projeto de revitalização do Cais Mauá desafiou outra forma de olhar para o problema, mais técnico e voltado para ações judiciais, além de mobilização de rua. Reporta-se a este movimento pois foi o projeto que levou os movimentos não institucionalizados a retomar as ações de protesto dentro do CMDUA.

Após longa análise das condições contratuais, ambientais e legais referentes ao projeto apresentado pelo Cais Mauá, movimentos entregaram documento e se pronunciaram no CMDUA alertando para as ilegalidades contidas no processo que estavam votando. No dia 01 de novembro de 2016 ocorreu a votação. Apenas dois conselheiros votaram contra o processo e um se absteve. Neste momento ficou claro que era necessária mobilização para discutir a composição do conselho. De fato, alguns conselheiros não tinham idéia do significado de participar de conselho e menos ainda de gestão democrática da cidade.

“(…) advogado do ramo imobiliário e engenheiro civil, costumava frequentar os órgãos municipais. Achava que alguns processos poderiam ser simplificados. “Pensei que poderia contribuir com sugestões e concorri ao Conselho”, diz, “Nem sabia como funcionava. Cheguei no escuro e acabei eleito.” É conselheiro de uma das oito regiões de Planejamento e seu mandato é de dois anos.” (PORTO ALEGRE, 2016).

Após a aprovação do Estudo de Viabilidade Urbanística do projeto Cais Mauá, os movimentos entenderam a necessidade de realizar debates sobre Plano Diretor, a gestão democrática e mobilizar para nova eleição que ocorreria em setembro de 2017.

4.1.5 O CMDUA SOB GOVERNO DE NELSON MARCHEZAN JÚNIOR

A primeira ação do Prefeito Nelson Marchezan Júnior após assumir a prefeitura de Porto Alegre em 2017, foi a reestruturação administrativa a qual envolveu o setor de planejamento urbano. A partir da nova gestão, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental passou a integrar a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade. Esta secretaria é resultado da fusão da Secretaria de Meio Ambiente e parte da Secretaria Municipal de Urbanismo.

O tempo transcorrido para adequar a nova administração também levou a demora no início do processo eleitoral do CMDUA. A eleição deveria ter acontecido no mês de setembro de 2017, mas o poder público só abriu processo eleitoral em 27 de dezembro

do mesmo ano, através de edital de Convocação para Eleição do Biênio 2018-2019. O processo eleitoral iniciou na data de publicação do edital (dezembro) e a última votação nas regiões ocorreu no dia 23 de abril de 2018. Entre os eleitos, estavam representantes de entidades e movimentos que vinham atuando em Porto Alegre ao longo dos últimos anos e que acompanharam o CMDUA como *outsiders*. Apesar do empenho em realizar mobilização para as eleições em todas as regiões, em uma delas, no Extremo Sul de Porto Alegre, houve apenas quatro pessoas inscritas: dois suplentes, um conselheiro e um delegado. Com isto, foi inviabilizada a formação de um Fórum de Planejamento, conforme deveria ocorrer.⁴⁷

Alem do processo ter ocorrido fora do tempo normal, ocorreu demora em dar posse aos novos conselheiros. Isto incomodava quem ainda estava no conselho e aqueles que aguardavam entrar, pois processos seguiam sendo discutidos e votados. A posse foi marcada para o dia 06 de junho de 2018 e cancelada sem qualquer justificativa do executivo. Neste ínterim o executivo publicou em edição extra do Diário Oficial, no dia 15 de junho de 2018, o Decreto Nº 20.013 que “Determina a organização e a estrutura do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) e revoga o Decreto nº 16.836, de 25 de outubro de 2010. ”. Ou seja, oito anos após a edição do último regimento interno do CMDUA o Prefeito decretou mudanças no funcionamento antes mesmo de dar posse àqueles com os quais deveria discutir as modificações. Cabe lembrar que 1/3 da composição do Conselho é formada por representantes do governo, dos quais sete são técnicos do Município, servidores indicados pelo próprio governo municipal e nem mesmo eles foram considerados. A edição do decreto foi bastante questionada e já era um indício de que o novo prefeito não considerava o CMDUA como o lugar consagrado para o debate sobre o próprio funcionamento do Conselho.

Entre as mudanças apresentadas pelo executivo, o horário das reuniões que passariam do turno da noite para o período da tarde, inviabilizaria a participação de vários conselheiros, inclusive criando constrangimento aos próprios representantes do município, pois haviam choques de agendas entre o desempenho das funções administrativas (reuniões, audiências em outras instituições) e as reuniões do CMDUA.

⁴⁷ Somado a isto, a conselheira eleita também acumulava a função de membro da Coordenação do Conselho do Orçamento Participativo. As agendas não eram compatíveis e julho de 2019 houve necessidade de realizar outro processo eleitoral apenas para esta região. Desta vez, com número maior de delegados no Fórum.

Foi somente em 25 de junho de 2018 que ocorreu a reunião de posse e início dos trabalhos da nova gestão 2018-2019. Pela primeira vez aconteceu sem cerimônia de posse demonstrando desinteresse pelo Conselho. Não houve período de transição para apropriação das discussões em curso. As pautas chegaram no conselho, pré-determinadas pelo governo, sem que os conselheiros pudessem discutir a forma de definição das mesmas ou prioridades.

Os conflitos gerados pela imposição do governo, levou à uma Ação Civil Pública junto ao Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul na tentativa de restituir o horário de reuniões para o turno da noite. O Ministério Público deu decisão favorável ao executivo.

Além do decreto de funcionamento do CMDUA, o governo também decidiu modificar o regimento interno, unilateralmente. Os novos conselheiros se reuniram, discutiram, apresentaram propostas, mas não foram aceitas. Em reunião com representante da prefeitura e com Secretário da SMAMS (presidente do conselho), este reiteradamente justificava as mudanças mencionando maior agilidade “às pautas da cidade”. Foi para votação e prevaleceu a proposta do governo.

Entre as mudanças, estava o tempo de fala dos conselheiros que passou a ser definido pelo presidente⁴⁸. Novamente um ato autoritário, pois o menor tempo de fala compromete a qualidade das discussões sobretudo em relação a processos complexos que demandavam análises detalhadas e debates. Novamente a “agilidade às pautas da cidade” era evocada, o que queria dizer, pautas dos empresários, pois os processos têm origem eminentemente no setor privado e mercado imobiliário.

Outro aspecto dizia respeito ao tempo de divulgação das pautas das reuniões. Novamente as pautas passaram a ser divulgadas apenas com dois dias de antecedência da reunião.

A desconsideração com o conselho não foi exatamente uma novidade no governo Marchezan Júnior. Logo no primeiro ano de mandato o governo municipal apresentou Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 09/2017, na Câmara Municipal de Porto Alegre, com proposta de modificação referente aos conselhos municipais.

Esta ação foi denunciada pelo Fórum Municipal dos Conselhos da Cidade, pois entende que se trata do “desmonte do controle social e da gestão democrática em Porto Alegre. A alteração no caput do art. 101 da Lei Orgânica do Município, referente aos

⁴⁸ http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/2758_ce_245728_1.pdf

conselhos, retira parte do texto que determina “cujas normas gerais são fixadas em Lei Complementar” e incluindo o termo: “no que couber”. Segundo o FMCC, entendem que o ato de modificar a Lei Orgânica pode retirar a “necessidade de regulamentação por lei complementar e remete os conselhos à lei ordinária, que não exige maioria absoluta para aprovação e sim, quórum simples; e a expressão “no que couber” possibilita ao Executivo definir autoritariamente as competências dos Conselhos.”⁴⁹

Como reação, os conselhos municipais empreenderam uma série de ações com o intuito de defender o controle social e a gestão democrática, como Audiência Pública, instalação de frente parlamentar, ações junto Ministério Público, eventos, etc.

É emblemática a declaração proferida pelo Prefeito Marchezan Jr. em evento. Segundo o prefeito:

“...cabe ao setor empresarial, aos políticos e à imprensa realizar as reformas necessárias no município, no Estado e no país. Não será ninguém mais do que a elite da comunicação, a elite empresarial e a elite política que farão as reformas tão necessárias. Delegar isso ao ‘seu João’ e à ‘Dona Maria’ é irresponsabilidade”, disse.”⁵⁰

Com esta declaração, os movimentos sociais e população já tiveram uma sinalização de como seria tratada a participação popular em Porto Alegre a partir de 2017. As ações do governo de Nelson Marchezan Júnior, também provocou um novo tipo de lutas urbanas: se converteram em lutas no plano institucional e legal. No interior do CMDUA, alguns conselheiros conseguiram impor um novo padrão de debates, pautado pelo rigor na análise dos processos, fato que desagradou, sobretudo, representantes do governo e empresários. Se ainda não possibilita melhores resultados na votação dos processos, tem tido, ao menos, efeito pedagógico.

Em relação aos tipos de processos que são analisados uma característica chama atenção. Diferente dos projetos do período de 2010-2014 que tramitaram no CMDUA, mas que foram implementados e bem ou mal, existe uma materialidade no espaço urbano, alguns processos relacionados a grandes projetos chamam atenção pelo prazo da implementação. Há processos complexos que demandam muito tempo de análise dos conselheiros ou mesmo existem condicionantes prévios para que o projeto possa ser implementado. No entanto, o poder público segue cobrando agilidade como se fosse dele

⁴⁹ Carta aberta em defesa do controle social e da participação popular nas políticas públicas de porto alegre. <https://coletivocidadequequeremos.files.wordpress.com/2017/08/carta-aberta-em-defesa-do-controle-social-e-da-participaccca7acc83o-popular-nas-policc8lticas-pucc8lblicas-em-poa-1.pdf>

⁵⁰ http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=999193875&MARCHEZAN+DESTACA+A+IMPORTANCIA+DAS+REFORMAS+EM+EVENTO+DA+AGAS

próprio. Estes são os casos do Projeto Bairro Aeroporto, cujo empreendedor é o Fundo de Investimento Phorbis, e o empreendimento imobiliário do Sport Clube Internacional.

O Projeto do Bairro Aeroporto trata-se de um empreendimento próximo ao Aeroporto Internacional Salgado Filho, de alto padrão com 816.000m² de área construída, que prevê 40 edificações ocupando sete quadras e com previsão de ocupação de mais de quarenta mil pessoas. O prazo declarado para a implementação é de 15 anos. Além de detalhes da obra, como a instalação de passarelas elevadas ligando os edifícios, também citou que o investidor ficará com 50% do empreendimento. Os detalhes do empreendimento chamaram atenção dos conselheiros que se dividiam em perguntas voltadas para o preço das unidades, a fonte de recursos, o número de empregos e partiam para o questionamento sobre as contrapartidas. Um deles, no entanto, resgatou a fundamentação que aproxima ao planejamento urbano.

A solicitação se tratava de uma mudança profunda no Plano Diretor. A alteração de uma área de uso industrial (cujo loteamento ocorreu para esta finalidade) para uso residencial. O debate, portanto, deveria residir no planejamento urbano. Partir para discussão de contrapartidas é, como diria Baierle, “uma forma de negociar a rendição.”.

Além disso, o empreendedor informa que o empreendimento pretende ser um “revitalizador da área” (Ata 2777, 2018). Ou seja, quanto maior agilidade na aprovação dos processos e obtenção do licenciamento, mais rapidamente poderá o empreendimento entrar no mercado financeiro além de apostar na renda em potencial, como indica Neil Smith:

La diferencia potencial de renta viene producida, principalmente, por la desvalorización del capital (lo cual disminuye la proporción de renta del suelo disponible para ser capitalizada) y también por la expansión y el continuo desarrollo urbano (que históricamente han hecho aumentar la renta potencial del suelo en las zonas urbanas deprimidas). (SMITH, 2012:126).

O caso do empreendimento do Sport Clube Internacional, por outro lado, trata da implantação de duas torres com o intuito de colocar no mercado imobiliário. O processo tramita no CMDUA, porém não tem autorização do poder público para usar a terra com esta finalidade.

No ano de 1956 a prefeitura de Porto Alegre publicou a Lei Municipal nº 1.651 onde transfere uma área ao Sport Clube Internacional para que implementasse uma “praça

de esportes”. O clube providenciou a drenagem, aterro e implementou o Estádio Beira Rio.

A Lei 6150/1988 alterou o Art 2º e mudou a redação. Neste caso ficou determinado que o Internacional não poderia utilizar a área “para outro fim, ressalvada a implementação de equipamentos e comércio de apoio ao fortalecimento de recursos financeiros para a entidade esportiva.”. Em 2017, o clube solicita à PMPA autorização para implementar empreendimento imobiliário para comercialização e em 2018 o Prefeito Nelson Marchezan Jr protocolou na Câmara Municipal de Porto Alegre processo 01110/18 solicitando mudança na redação da Lei para que possibilitar “a realização de empreendimento imobiliário”. No entanto, o processo de Estudo de Viabilidade Urbanística, fase final para licenciamento, já se encontra em votação no CMDUA. Ou seja, antes mesmo de saber se é possível implementar o empreendimento, o processo toma o tempo e a dedicação do conselho que trata do Plano Diretor.

Um fato importante em relação ao projeto do clube, diz respeito a mobilização feita pelo empreendedor chamando conselheiros representantes das comunidades para apresentar o projeto e discutir contrapartidas. Após a reunião, o projeto e a relação de contrapartidas foram divulgados na imprensa. Ocorre que, segundo a Procuradoria Geral do Município, não há regulamentação de contrapartidas no município.

Outro aspecto relacionado a este empreendimento diz respeito à localização. O clube situa-se exatamente onde ocorreram grandes investimentos em mobilidade urbana no período da Copa de 2014. Ou seja, houve uma valorização da área com infraestrutura pública possibilitando ampliar a renda que agora poderá ser apropriada pelo clube.

Esta é a segunda situação em menos de 10 anos envolvendo o Sport Clube Internacional onde o clube se vale de ações do poder público para viabilizar seus negócios imobiliários. A venda da área onde localizava-se o antigo Estádio dos Eucaliptos (antiga sede do Sport Clube Internacional), encontra-se neste contexto. Após a inauguração do Beira Rio, em 1969, o Estádio dos Eucaliptos foi praticamente desativado. Próximo de ser vendido em 2010, o Eucaliptos nada mais era do que um grande vazio urbano que cada vez mais se valorizava com o reflexo do cenário econômico do país naquele momento.

A reforma do estádio para sediar jogos da Copa de 2014 foi a justificativa para vender a área do Eucaliptos. A publicidade em torno da venda da área provocou uma verdadeira corrida especulativa. Quando encontrou comprador, o negócio só foi concretizado após o CMDUA aprovar mudanças no Plano Diretor referentes aos índices

construtivos e posterior publicação da Lei Complementar 608/2009, também conhecida como Lei dos Eucaliptos. O Quadro 9 mostra as principais modificações referentes aos índices e a Figura 10 mostra a situação da área logo após o negócio foi concretizado.

Quadro 9 - Principais modificações do Plano Diretor apresentadas na Lei dos Eucaliptos

Antes	Depois
Índice 1,3 com possibilidade de solo criado em até 2,0	Índice 1,9 com solo criado com limite até 3,0
Altura máxima de 18m (seis andares)	Altura máxima de 33m (11 andares)
Taxa de Ocupação: máximo 75% de ocupação do lote	Taxa de Ocupação: 90% para a base e 75% para a torre.
Incremento de 50% na capacidade construtiva	

Fonte: Lei Complementar 608/2009

Figura 10 - Imagem publicitária da empresa compradora da área do Estádio dos Eucaliptos.



Fonte: Material de divulgação Melnik Even.

As regras urbanísticas aprovadas para o empreendimento e apresentadas no Quadro 9 são as mesmas que se aplicam para eixos principais e avenidas largas. Como se observa na Figura 10, isto não se aplica para áreas onde se localizava o vazio urbano. No entanto, foi autorizado pelos vereadores resultando em um empreendimento composto por sete torres, de onze andares cada uma.

O que salta aos olhos é o fato de a área ter se constituído por muitos anos como reserva de terra. Mesmo que o clube possa alegar que estava uso (e de fato estava sendo

usado) com algum tipo de atividade no local, a renda não era suficiente. Somente quando o salto na acumulação foi suficiente para provocar uma mudança substancial nas contas do clube associado com a renda do empreendedor imobiliário é que o negócio foi concluído e o clube se desfez do terreno. Na realidade, o clube vendeu a terra, uma vez que as benfeitorias foram arrasadas para dar lugar ao condomínio.

Associado à ampliação da densidade de ocupação do terreno para além da capacidade legal estabelecida para o bairro, levou a sobrecarga dos serviços públicos e redes de saneamento e energia elétrica, além de uma valorização dos imóveis, encarecendo a moradia no seu entorno. Exemplo disso é o empreendimento Eseenci Menino Deus⁵¹, de oito pavimentos, localizado ao lado do Grand Park Eucaliptos. O prédio inaugurado no início de 2019 apresenta unidades de apartamentos em fase de comercialização, cujos preços atingem mais de 3 milhões de reais. Este exemplo demonstra que o mercado, articulado com o Estado, trabalham habilmente com o tempo, o espaço e a política. No entanto, o fator localização e características construtivas são os ingredientes principais que justificam os preços. Proximidade aos parques, às obras de mobilidade urbana financiadas pelo PAC, ao shopping center ampliado com flexibilização da LC 666/2013 e à Orla do Guaíba. Conforme ilustra as Figura 11, divulgado pela empresa.

Figura 11 - Elementos de localização que agregam valor ao empreendimento imobiliário.



Fonte: Material de divulgação da incorporadora GND Incorporadora.

Observa-se, assim, que as características do Plano Diretor relacionadas ao planejamento estratégico, que atende a dinâmica e ritmos “da cidade”, fatores que possibilitam que semanalmente o Plano Diretor possa ser modificado, foram muito bem trabalhadas pelo CMDUA e legislativo (lugar da democracia representativa). Porém, os resultados levam às desigualdades socioespaciais, encarecem a terra e demais imóveis.

Ao poder público cabe incidir de forma a diminuir as desigualdades, regular o preço da terra, implementar o IPTU progressivo no tempo, regulamentar Estudo de

⁵¹ <http://eseenci.com.br/hotsite/>

Impacto de Vizinhança, bem como outros mecanismos de cobrança do cumprimento da função social da propriedade. Ao CMDUA cabe voltar a discutir os instrumentos do Estatuto da Cidade, a defesa da implementação e aplicação desses mecanismos. Se o preço da terra tivesse sido regulado, em Porto Alegre, seria bem provável que o município teria conseguido adquirir terra melhor localizada para implementar as Áreas Especiais de Interesse Social. Aqui, mais uma vez lembra-se que a localização também implica em mais ou menos tempo. O mercado da localização também inclui o tempo (Lefebvre, 1976): morando perto ou longe, o trabalhador terá mais ou menos tempo para fazer um curso, de convívio e relações familiares e sociais.

O comportamento do conselho a partir do PDDUA é verificado em outros locais do país. Tatagiba (2002) considera como assimetrias no interior dos conselhos, ligadas a sua composição, e a dificuldade do poder público partilhar o poder, mantendo e acentuando o controle. São as principais críticas aos resultados do funcionamento dos conselhos considerando seus potenciais.

Observa-se, no entanto, no caso de Porto Alegre, que esse controle é muito mais acentuado na gestão do Prefeito Nelson Marchezan Júnior. Há continuidade à forma de funcionamento da Governança Solidária Local, porém com seu aprofundamento, pois ataca diretamente a regulamentação, impondo distanciamento, afastando o debate. Apesar de não existir a pressão imposta por algum cronograma como no período que precedeu a Copa do Mundo ou prazos para acessar programas como o Minha Casa Minha Vida e PAC, o governo segue imprimindo poder, definindo regras, horários, prazos e priorizando as pautas oriundas do setor empresarial.

Apesar do esforço de alguns conselheiros no sentido de tentar apresentar pautas mais urgentes das comunidades, como debate sobre Habitação de Interesse Social em imóveis públicos, não há espaço na pauta oficial. Pelo contrário, é explícita a prioridade às pautas que considera da cidade, como se a única expressão urbana com direito a produzir cidade ocorresse a partir do setor empresarial.

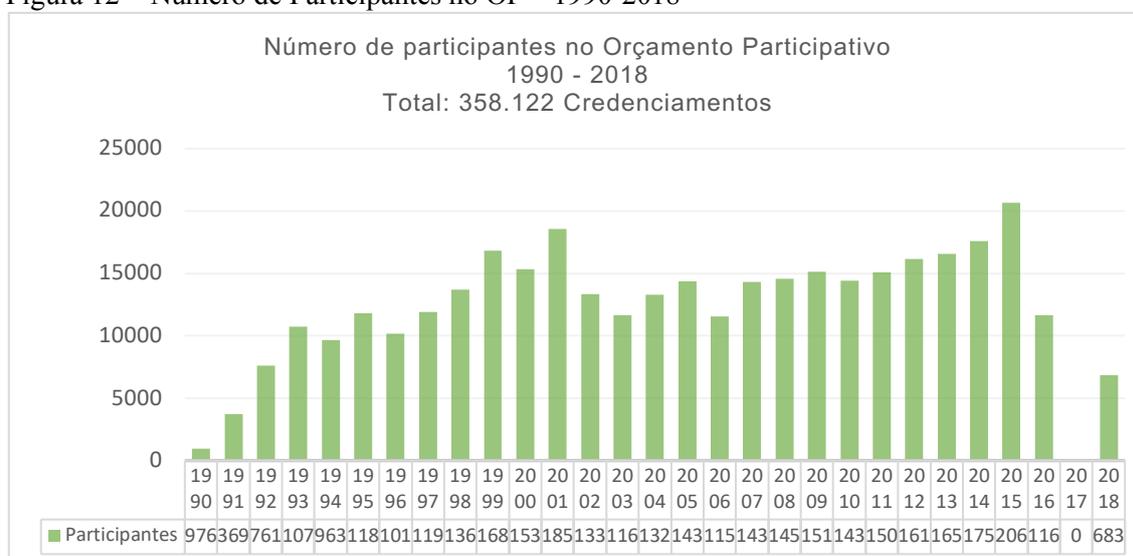
No cenário mais recente, o conselho tem analisado e aprovado processos que compõem planos de negócios que, possivelmente, nem saiam do papel, a exemplo do caso Cais Mauá. O argumento recorrente por parte de alguns conselheiros representantes de comunidades que votam favorável a tais processos, está na oportunidade de criação de novos postos de trabalho. No entanto, a justificativa já não cabe para estes casos, pois não há certeza de que o processo se transforme em um empreendimento, de fato.

Por outro lado, há questões urgentes na cidade para ser tratada pelo CMDUA além dos instrumentos citados anteriormente. O monitoramento da aplicação dos fundos vinculados ao Solo Criado e o debate interno no conselho sobre a regulamentação das contrapartidas são exemplos.

4.2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (OP) – UMA GRANDE EXPERIÊNCIA

O Orçamento Participativo implementado em Porto Alegre no ano de 1989 é um mecanismo de participação popular que possibilitou a distribuição de poder entre a população na definição do orçamento público. Na sua essência, o OP é orientado por três princípios básicos: a) todos os cidadãos podem participar; b) a participação ocorre através da combinação entre democracia direta e representativa orientada por um regimento proposto por todos; c) recursos são alocados através de métodos objetivos combinando critérios gerais, critérios técnicos (Santos, 2008) e regionais. O funcionamento desse mecanismo propiciou o ambiente ideal para o exercício da democracia envolvendo um grande número de cidadãos e cidadãs. Ao todo, 358.122 credenciamentos foram realizados ao longo da história do OP em Porto Alegre, conforme Figura 12.

Figura 12 – Número de Participantes no OP – 1990-2018



Fontes: Baierle, 2009; Porto Alegre, 2016; Gerência de Democracia Participativa Local – Prefeitura de Porto Alegre, 2018. Obs: No ano de 2017 não ocorreram assembleias

O Orçamento Participativo passou por inúmeras modificações ao longo do tempo em Porto Alegre, mas manteve as principais características em relação à estrutura e processo. A mesma designação é adotada em diversos outros locais, nacional e internacional, com características distintas entre si. No ano de 2018 foi estimado que haviam entre 7.059 e 7.671 experiências de Orçamento Participativo, distribuídas por cinco continentes. A Europa lidera estes números, apresentando entre 3.452 e 3.601 experiências; seguida pela América Latina e Caribe com 2.438 – 2.700; Ásia: 374 – 875; África: 350 - 400 e América do Norte: 75 – 80 (Dias, 2018).

Sintomer (2011) propõe um conjunto de características a partir de uma “definição fundamentalmente metodológica” (SINTOMER, 2011:18) e com objetivo de possibilitar a análise de ampla gama de experiências, sobretudo na Europa, mas que pode-se utilizar aqui, pois a experiência de Porto Alegre foi referência às demais. São elas: a) a dimensão orçamentária deve ser discutida publicamente; b) deve se dar na escala da cidade e não de bairro; c) deve ser repetido periódica e sistematicamente; d) deve incluir alguma forma de deliberação pública em assembléia; f) os dinamizadores da iniciativa devem prestar contas sobre os resultados (Sintomer, 2011).

Em Porto Alegre, basicamente o Orçamento Participativo é estruturado em dois grandes segmentos: o Estado (representado aqui pelo governo municipal) e a sociedade civil (população, delegados e conselheiros). É nesta relação que se evidenciam práticas da democracia representativa e participativa e a articulação entre elas. Destaca-se, no entanto, que esta relação se reveste de complexidade. Apesar de serem claramente identificáveis as estruturas governamentais e da sociedade, os limites das ações que ocorrem entre o Orçamento Participativo e o Estado não são visualizados facilmente.

Da mesma forma como membros do conselho ou delegados transitam nas estruturas do governo, o governo também transita nas comunidades em determinadas ocasiões ou através de suas equipes que atuam nos equipamentos administrativos instalados dentro das ROPs.

Além desses espaços fluidos, os discursos sofrem alternância. Por vezes lideranças se sentem governo - “Nós somos o governo”⁵² - a ponto de se sensibilizarem com a crise econômica apresentada pela administração pública em 2017 e concordarem em suspender o Ciclo do OP naquele ano, por exemplo. Outras vezes, representantes do governo se apresentam nas comunidades como se fossem “um deles” (morador), em alguns casos com tal intimidade que chega a se assumir como vítima da não execução das demandas, quando deveriam estar ali para dar respostas⁵³.

A estrutura governamental relacionada ao OP consiste basicamente a centralidade do processo em uma secretaria e os centros administrativos regionais. Inicialmente, nos governos da Administração Popular, se denominou GAPLAN. Posteriormente, na gestão Fogaça – Fortunati passou a se denominar Secretaria de Governança Solidária Local. Na gestão atual de Nelson Marchezan Júnior a secretaria mudou de nome, passou a denominar Secretaria Municipal de Relações Institucionais e Articulação Política –

⁵² Contestação de conselheiro ao ser questionado pelo número de demandas do governo no OP 2018.

⁵³ Observação de reunião do FROP Nordeste.

SMRIAP (órgão coordenador do OP). Fazem parte da estrutura governamental do OP as coordenações temáticas.

Uma outra relacionada ao OP tem repercussão nos territórios de Porto Alegre. Os centros administrativos são equipamentos governamentais instalados no interior de cada uma das 17 Regiões do Orçamento Participativo. Foram denominados de Centros Administrativos Regionais (CAR) até o início da gestão Marchezan Júnior. Após, passou a denominar Centro de Relações Institucionais Participativas – CRIPs. Estes equipamentos tem a função de prover infraestrutura e acolher demandas e questionamentos da população, mas, também estabelecem articulações da sociedade civil com o governo municipal. Cada uma das unidades regionais é coordenada por funcionário indicado pelo governo, denominado de gestor.

A dinâmica do OP se realiza através do calendário definido no Ciclo do OP. O maior encontro no processo ocorre nas assembleias regionais ou temáticas. Em uma assembleia, os coordenadores e componentes da mesa são: o conjunto de secretarias, o prefeito (ou representante), coordenação do OP e conselheiros da temática ou região onde acontece a assembleia. É livre a participação de todos os cidadãos. Porém, há condicionantes. Em outras palavras, “é livre a navegação, mas proibido fazer barcos”⁵⁴.

A primeira condição é ser morador na Região do Orçamento Participativo - ROP. Caso não seja morador, pode se inscrever como cidadão, porém sem direito a voto. A participação nas assembleias ocorre da seguinte forma:

- **Entidade:** Deve realizar credenciamento. A cada grupo de 10 inscritos em cada entidade pode eleger 1 delegado. O conjunto de delegados formará o FROP. É no FROP que os **delegados** levam as demandas das **entidades**⁵⁵ existentes nas comunidades da região.⁵⁶
- **Cidadão:** credenciado morador da ROP, sem vínculo com alguma entidade. Pode votar na cédula de prioridades e na chapa de conselheiros, mas não elege e nem pode concorrer a delegado. Não morador da ROP: somente pode acompanhar a assembleia.

⁵⁴ Carlos Drummond de Andrade – Poema “Rola Mundo”.

⁵⁵ Este fato faz com que os moradores se aproximem e participem de entidades comunitárias ou outra organização

⁵⁶ Este número pode variar de ciclo para ciclo.

- **Falas:** as inscrições para falas ocorrem previamente nos CRIPs⁵⁷. O número de falas de comunidades é bastante reduzido nas assembleias.
- **Eleição:** Chapas Temáticas: inscrições ocorrem na Gerencia de Relações Institucionais (centralizada). Chapas ROP: inscrições ocorrem nos respectivos CRIPs. A votação ocorre nas assembleias e todos os credenciados podem votar.
- **FROP:** é composto pelo conjunto de delegados **representantes** de **entidades** credenciadas nas assembleias.

As regras de funcionamento são definidas através do Regimento Interno. O regimento estipula a relação entre número de credenciados em cada entidade e o respectivo número de delegados que serão eleitos. O Regimento Interno de 2018/2019 prevê a relação de um delegado(a) para cada dez participantes credenciados e pertencentes a uma mesma entidade. No ciclo 2018/2019 foi possível observar ao menos três grandes grupos de entidades:

- a) entidades que chegam na assembleia organizadas desde a sua base comunitária e tradicionalmente participam do OP;
- b) entidades que não tem base comunitária e, então, lideranças ficam na entrada do local da assembleia convidando cidadãos para se credenciarem pela entidade;
- c) grupos de participantes que não conhecem o processo do OP mas foram mobilizados a participar e se credenciar pela entidade interessada e que providenciou o deslocamento até a assembleia.

Encontram-se nesta última condição, grupos de associados de cooperativas habitacionais, por exemplo. Este fato é importante pois, mesmo considerando que os participantes não conhecem a dinâmica do OP, a entidade consegue eleger número elevado de delegados que defenderão os interesses e demandas dos cooperativados. Se por um lado é a oportunidade para conhecer o processo do OP, por outro o desconhecimento das regras e informações propiciam desigualdades entre representantes e representados que “favorecem o processo de elitização política” (FEDOZZI e MARTINS, 2015).

Nuñez (2010) também se refere a participação direta e voluntária como elementos que compõe e dão legitimidade à democracia participativa. Considerando que a participação ampla se dá apenas na assembleia, a participação pós-assembleia, nos

⁵⁷ CRIPs (Centros de Relações Institucionais Participativas)

FROPs, dependerá do grau de mobilização que os delegados escolhidos farão. Portanto, a participação condicionada ou induzida pode ser um elemento que fragiliza a democracia. Considera-se aqui a baixa capacidade de divulgação das atividades do OP, tanto por parte do governo quanto dos conselheiros e delegados. Se hoje um visitante chegar a Porto Alegre e decidir participar de uma atividade do Orçamento Participativo, ele não encontrará estas informações em algum site ou outro meio qualquer. Deverá se dirigir até a Prefeitura (ou telefonar) e perguntar. Portanto, a transparência em relação aos processos do OP são absolutamente frágeis, insuficientes para agregar mais pessoas.

É na assembleia que também ocorre a escolha dos conselheiros e suplentes cujas chapas realizam inscrição antecipadamente. No caso das regionais, as inscrições ocorrem em seus respectivos CRIPs. Já as Temáticas ocorrem junto à Gerencia de Relações Institucionais, centralizada no interior do governo. O destaque que fazemos em relação a esta última foi o fato da escolha dos conselheiros da temática Habitação, Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano – HOCDU ter ocorrido antecipadamente e anunciado pelo representante do governo como resultado de uma “combinação”. Houve, no entanto, a confirmação com a apresentação da chapa e aclamação na assembleia.

A todos os credenciados da ROP é dado o direito de escolher 4 (quatro) prioridades do conjunto apresentado na assembleia (no Ciclo 2018/2019 foram apresentadas 19 prioridades). Assim, a votação nas chapas de conselheiros e escolha das prioridades, na cédula, são os únicos momentos em que o conjunto total de participantes credenciados na assembleia interage formalmente.

O momento de falas dos participantes ocorre após apresentação de prestação de contas do governo e pronunciamentos dos conselheiros que compõem a mesa. Tão logo encerram as manifestações dos inscritos, as secretarias provocadas respondem aos questionamentos e estabelecem encaminhamentos. Apesar da assembleia ser o momento aberto ao maior número de participantes, o debate é ausente, além de poucas falas e inscrições antecipadas. Ou seja, antes de acontecer a assembleia o governo já sabe quem são as pessoas que falarão.

O segundo momento em que a população se mobiliza para o Orçamento Participativo é durante o Fórum Regional e Temático do OP - FROPs. Os FROPs são compostos por delegados e conselheiros e as reuniões ocorrem a cada quinze dias ou mensalmente, depende da organização do ROP. É nesse espaço que conselheiros e delegados se reúnem para discutir questões referentes ao cotidiano vivido pelas pessoas da sua região, apresentam as demandas das entidades (associações, clube de mães,

cooperativas) que serão analisadas do ponto de vista geral, técnico e regional. Além disso, é a ocasião em que ocorrem a análise e discussões sobre o Regimento Interno OP.

Nos FROPs podem ser discutidas pautas apresentadas pelo governo ou o contrário. Secretarias podem ser demandadas pelos delegados para prestar esclarecimentos à população ou para ouvir os delegados e população. Destacamos fortemente dois aspectos em relação aos FROPs. O primeiro é que este momento se apresenta como a *única* oportunidade para a ampla participação da população e com manifestações livres. Apesar de ser o espaço formal dos delegados e conselheiros, as reuniões são abertas para “visitantes” (termo utilizado na lista de presenças). O segundo, é a ocasião em que lideranças, delegados e moradores *podem* se reunir *sem* a presença do governo, constituir comissões ou grupos de trabalhos de acordo com as necessidades sem interferência do poder público.

A participação direta, então, ocorre dentro das entidades (e cada entidade carrega seus próprios interesses) e nos FROPs. No entanto a estrutura atual do OP não considera formalmente a participação de cidadãos diretamente nos FROPs. A abertura se dá por contato pessoal entre delegados e cidadãos. Neste sentido, podemos afirmar que a participação direta no OP é mínima, restringindo apenas no momento de votar nas prioridades (sem debate, apenas assinalando na cédula) e nas chapas dos conselheiros, durante as assembleias. Todas as demais interações são intermediadas por alguma forma de representação. Desta maneira, pode-se considerar que o princípio “todos podem participar” é bastante moderado no processo formal do OP.

Além das assembleias regionais, ocorrem as Temáticas do Orçamento Participativo. A principal diferença entre Regionais e Temáticas é que as temáticas “definem diretrizes, investimentos e serviços para toda a cidade, obras estruturais e grandes projetos” (PORTO ALEGRE, 2019). No entanto, as temáticas são as que atuam muito mais próximo do governo e menos da população.

4.2.1- O CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO - COP

O Conselho do Orçamento Participativo – COP reúne 2 (dois) conselheiros e 2 (dois) suplentes de cada uma das 17 (dezesete) regiões e 6 (seis) temáticas da cidade; 1 (um) titular e 1 (um) suplente representantes da UAMPA⁵⁸; 2 (dois) representantes

⁵⁸ UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre

titulares e 2 (dois) suplentes do Executivo Municipal. O COP é representado por uma coordenação composta por 4 (quatro) membros do Governo (dois titulares e dois suplentes e 8 (oito) conselheiros do COP, assessorados pelo Secretário(a) Executivo(a) do COP. O COP é a instância máxima em que os conselheiros, portanto os representantes de delegados, podem participar. O COP também mantém representação em outros conselhos, entre eles o CMDUA, através da Temática Habitação, Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano Ambiental (HOCDUA).

Cabe ao COP, entre outras atribuições:

I – Apreciar, emitir opinião, alterar no todo ou em parte a proposta do PPA (Plano Plurianual) do Governo a ser enviada à Câmara Municipal de Vereadores no 1º (primeiro) ano de cada mandato do Governo Municipal.

II – Apreciar, emitir opinião, alterar no todo ou em parte a proposta do Governo para a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) a ser enviada anualmente à Câmara Municipal de Vereadores (...)

III – Emitir opinião, alterar no todo ou em parte a proposta do **Orçamento Anual** antes de ser enviado à Câmara Municipal de Vereadores. (PORTO ALEGRE, 2018) (destaque da autora).

Esta instância se relaciona diretamente com o Governo seja através da discussão referente a peça orçamentária ou de outros temas de interesse de ambos. A condição de proximidade com as instâncias governamentais somada às atribuições que competem ao COP definidas no Regimento Interno e o grau de familiaridade dado pela permanência dos conselheiros através de sucessivas eleições, leva o grupo de conselheiros a acessar um nível de informações e representantes institucionais (secretários, coordenadores, prefeito) que os demais participantes do OP não acessam.

O acúmulo de aprendizado nesta função e a aparente não distinção entre limites de governo e conselheiros acaba levando a uma situação que interessa ao governo e aos conselheiros. Se transformam, assim, em candidatos prioritários para se manter no cargo. Ajudados pelas regras de escolhas de conselheiros, estes fatores contribuem para que não ocorra a renovação no COP. Este tema é particularmente estudado por Fedozzi e Martins (2015) quando tratam deste processo à luz das teorias sobre elitização política e Nuñez (2018) reforça a ideia de que a não renovação dos conselheiros compromete o exercício da democracia participativa. A taxa de renovação na composição do COP pode ser verificada na Tabela 1.

Tabela 1 - Renovação na composição do Conselho do Orçamento Participativo

	Média de Conselheiros reeleitos em relação ao ano anterior (%)	Média de conselheiros reeleitos mais aqueles que já foram conselheiros (%)	% de renovação
1993 - 1996 (PT)	18,2	22,0	78,0
1997 – 2000 (PT)	22,6	39,9	66,1
2001-2004 (PT)	18,9	38,4	61,6
2005-2008 (PPS/PMDB)	25,9	52,2	47,8
2009-2012 (PMDB/PDT)	43,4	64,6	35,4
2013-2016 (PDT)	50	70	29,9

FONTE: Adaptado de NUÑEZ, Tarson, 2018.

A progressiva diminuição na renovação dos conselheiros é tratada por Fedozzi e Martins (2015) como um processo de elitização política. Os autores partem da ideia de elitização presente nas teorias do Elitismo ou Teoria das Elites formulada por Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto. Para Mosca e Pareto o Elitismo representa a “retenção do poder por uma minoria”. Posteriormente adotam a formulação de Bobbio “(...) segundo o qual, em cada sociedade, o poder político pertence sempre a um restrito círculo de pessoas:” (BOBBIO, 1983:385 in FEDOZZI e MARTINS, 2015:185).

De fato, o que os números apresentados por Nuñez (2018) reforçam o que Fedozzi e Martins preconizam na publicação. O principal motivo apontado pelos últimos, foi a mudança no regimento do OP ocorrida no ano de 2008, quando possibilitou “a aprovação da reeleição permanente dos mandatos”. Aprovado no COP, “os representantes legislaram sobre o seu mandato sem autorização dos representados, o que contraria o princípio de soberania popular e do mandato delegativo presente na gênese da construção do modelo de Porto Alegre”. (FEDOZZI e MARTINS, 2015:205).

4.2.2 A TERRITORIALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A regionalização do OP reveste-se de importância pois é uma variável considerada no método de distribuição de recursos. Especialmente, o OP está organizado em 17 Regiões do Orçamento Participativo – ROP. Em cada uma das regiões encontra-se uma estrutura governamental resultante da descentralização administrativa especificamente para tratar do OP. Inicialmente, as estruturas foram denominadas de Centro Administrativo Regional (CAR) e contava com um grupo de funcionários. A partir da Lei Complementar nº 810, de 4 de janeiro de 2017, os CARs passaram a denominar CRIPs

(Centros de Relação Institucional Participativa) vinculados à Secretaria Municipal de Relações Institucionais e Articulação Política – SMRIAP, conforme citado anteriormente.

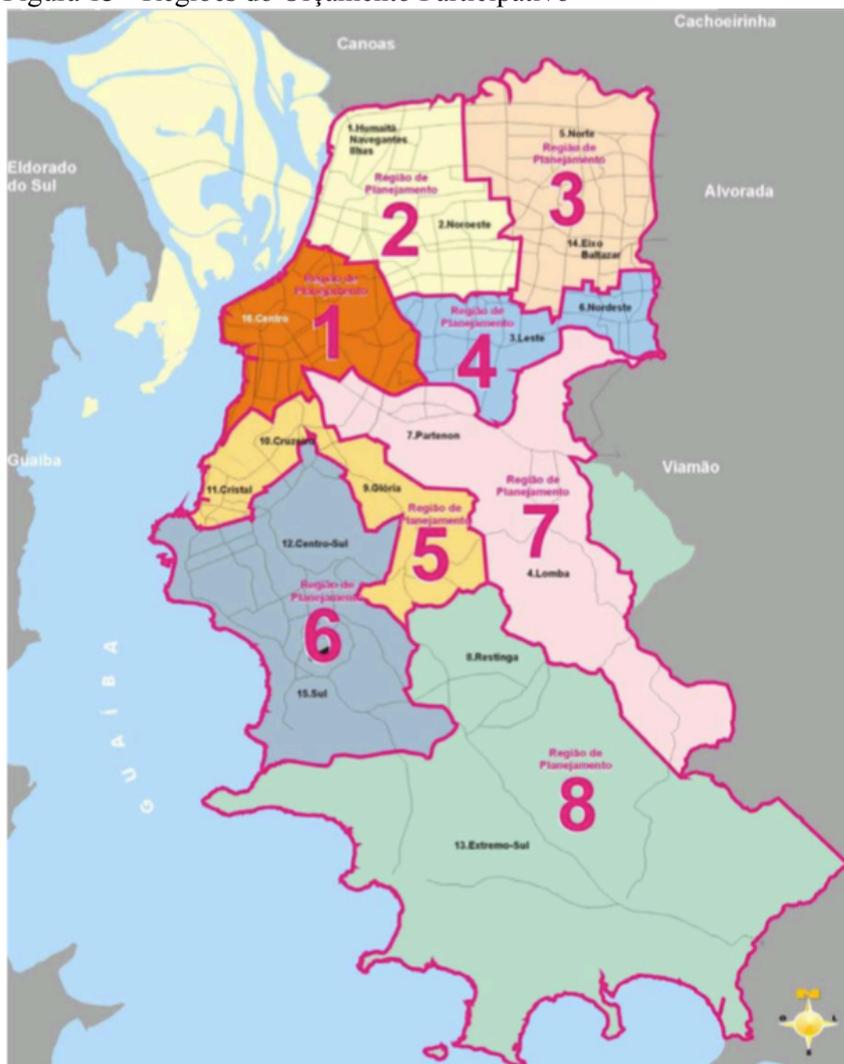
Os cargos de gestores dos CRIPs são ocupados por indicação do governo. Reiteradamente os conselheiros e delegados reivindicam o direito de indicar os gestores de acordo com critérios da própria ROP, no entanto, o governo não abre mão. No ano de 2017 realizou-se o levantamento das vinculações partidárias de cada um dos gestores dos CRIPs. Os partidos distribuíam-se entre PTB (8), PP (4), PDT (2), DEM (1), PPS (1) e PSDB (1). Desta forma, é possível deduzir as razões pelas quais o governo não abre mão de realizar a indicação dos gestores.

A gênese da regionalização do OP encontra-se nas quatro grandes Unidades Territoriais de Planejamento – UTP- definidas pelo Plano Diretor de 1979. Embora as discussões no contexto dos conselhos populares também considerassem o fator regionalização, até 1989 foram as regiões do PD que prevaleceram (Fedozzi, 2000).

A definição do número considerado ideal de regiões ocorreu no ano de 1991, após inúmeras discussões. Ainda, a delimitação precisa aconteceu tomando como referência, novamente, as UTP do Plano Diretor. Portanto, a regionalização das unidades de planejamento do Plano Diretor e do OP apresentam estreita relação entre si. Estas unidades, associadas as delimitações de bairros, foram usadas posteriormente para implementação de políticas públicas de assistência social e unidades de referência para os levantamentos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE.

A organização regional do OP se converteu em territórios tanto para defender suas demandas quanto para acessar os serviços, infraestrutura da cidade e redes de assistência social. A Figura 13 ilustra as Regiões do Orçamento Participativo.

Figura 13 - Regiões do Orçamento Participativo



Fonte: ObservaPoa - Prefeitura de Porto Alegre⁵⁹

As discussões referentes aos limites das ROPs voltaram a protagonizar fortes debates em algumas regiões no ano de 2019, quando o governo municipal apresentou aos conselheiros a nova regionalização do OP configurada a partir da atualização da lei de bairros ocorrida em 2016 (Lei 12.112/2016).

A Prefeitura de Porto Alegre argumentou que a apresentada no COP ocorreu no início do ano porque a nova regionalização se faz necessária para a realização de Censo Demográfico, que será realizado pelo IBGE. Portanto, os dados populacionais precisam se adequar aos limites de bairros de acordo com a Lei nº 12.112/2016, e estes às Regiões do OP.

⁵⁹ http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?reg=6&p_secao=36
http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smgl/default.php?p_secao=124 Consulta: 08/06/2017

No entanto, alguns conselheiros foram surpreendidos com o fato da Vila Sossego, a partir da referida lei, deixar de fazer parte da Região 16 (Centro) e passar para a Região 7 (Partenon). Isto porque a comunidade localiza-se na região limítrofe entre o Bairro Santana (Região 16-Centro) e o Bairro Partenon (Região 07-Partenon). A atualização não levou em conta a localização de uma comunidade (Vila Sossego) composta por 94 famílias. O novo limite dos bairros (fronteira) transferiu os moradores para outro bairro e, conseqüentemente, para outra região do OP.

Ocorre, no entanto, que isto não se trata apenas de burocracia ou formalidade. Como diz o Processo de Avaliação CRC/PMPA, novembro de 1992 citado por Fedozzi (2000), “a divisão territorial não é uma questão de ‘medida de superfície’, mas uma área de uso social e organização política do movimento popular.”. No caso da Vila Sossego, os conselheiros levaram para o FROP para que os delegados e comunidade pudessem se manifestar a respeito. Foi instalado um Grupo de Trabalho que realizou pesquisa sobre histórico de leis de bairros, além de identificação do impacto sobre as redes de assistência social.

Esta situação impõe conseqüências sérias para os moradores pois, todos os atendimentos das redes de assistência, escolas, ocorrerão em outra região, caso não seja revertido. Além disso, poderá ocorrer a desestruturação da organização da comunidade quanto a apresentação de demandas junto ao OP colocando-os em situação de desvantagem, pois a ROP para onde poderão ser transferidos é muito mais carente, portanto, com muitas demandas. Os moradores organizados demandam do poder público reconsideração da lei através de emenda parlamentar mantendo a comunidade na Região Original.

Este é um exemplo de como a consolidação atual das ROP afetam o cotidiano e a vida dos moradores de Porto Alegre, sobretudo os mais pobres.

4.2.3 O OP NA GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO POPULAR

O contexto em que o Orçamento Participativo foi implementado em Porto Alegre merecem três destaques. O primeiro, diz respeito aos *valores e princípios* envolvidos no partido que assumiu o poder em 1989. O segundo, à situação econômica vivida pelo município de Porto Alegre, e o terceiro, por sua vez, diz respeito ao ambiente de mobilização e organização popular existente.

Conforme Pont (2000), três características foram emblemáticas:

- a) a *participação popular*: não só no orçamento participativo, como na rede de conselhos municipais formados por representantes de entidades e associações que influenciavam, também, as políticas públicas;
- b) a *prática direta*: ação dos cidadãos nas reuniões, nas discussões e momentos de conhecimento dos dados, dos números
- c) a *auto-organização*: expressa na auto-regulamentação construída e decidida pelos próprios participantes

Segundo Abers (2000), entende-se por participação popular quando o poder se desloca para as mãos dos cidadãos. Porto Alegre era considerada um caso de sucesso neste quesito, contrariando os demais casos estrangeiros estudados pela autora. Os governos de outros países que tentavam implementar políticas participativas se deparavam com basicamente três grandes problemas. São eles:

- a) *Sobrevivência da política*: a proposta de devolver poder para os excluídos tende a atrair intensa oposição política das elites que estão acostumadas a influenciar as decisões públicas. São elas que controlam a mídia e economia local, influenciam o judiciário e também o processo eleitoral;
- b) *problema da desigualdade*: as desigualdades sociais se reproduziam nos espaços e fóruns de participação. “Mesmo quando se criam fóruns participativos abertos à população, as desigualdades sociais tendem a se reproduzir dentro do processo participativo. (...) limitações acabam por desestimular a participação de grupos excluídos.” (ABERS, 2000:75 - 76);
- c) *problema da cooptação*: desigualdade entre participantes e o governo que detém o controle das informações e processos

Estes problemas provocavam um círculo vicioso e governos que tentavam implementar políticas participativas não conseguiam romper. Porto Alegre, ao que parecia, havia encontrado o caminho para superação. Mas, foi com a proposta de partilha do poder e a inversão de prioridades que ocorreu o engajamento da população ao processo, pois enxergavam aí resposta às demandas que historicamente eram cobradas. Isto, no entanto, só foi possível porque foi apresentado um projeto político comprometido com esta idéia. Por outro lado, essa partilha também dava sustentação ao próprio grupo político que assumiu o poder (Baierle, 2009).

O projeto político somado a uma mobilização comunitária dada pelos movimentos populares que se organizavam sobretudo contra despejos (Quadro 10), foi a fórmula

principal para que o Orçamento Participativo pudesse ser implementado e ser considerado como uma experiência de sucesso.

Quadro 10 - Cronologia dos marcos até o OP sob o olhar dos conselheiros

ANO/Período	Marcos
Fim anos 1970 e início 1989	Os despejos que ameaçam muitas vilas em Porto Alegre levam ao fortalecimento de um movimento popular que luta por moradia e infraestrutura básica. Associações de moradores se multiplicam, reunidas sob a bandeira da federação das associações dos amigos dos bairros do Rio Grande do Sul.
1983	Fundação da União das Associações de Moradores de Porto Alegre com o objetivo de articular as lutas do movimento popular.
1986	Surgimento da proposta de criação e papel dos conselhos populares.
1988/1989	Vitória da Frente Popular nas eleições municipais. Olívio Dutra entra na prefeitura e chama os movimentos sociais. Primeira reunião do OP.
1990	Primeira assembleia plenária do OP com movimento social e início das discussões do orçamento municipal. As comunidades de base pela via das associações e conselhos populares debatem as prioridades.

Adaptado de: ONG Solidariedade. 2003, p.36.

A cronologia apresentada no quadro acima é relevante para os movimentos que participam do OP, pois trata-se de um referencial histórico que resgata a memória do protagonismo popular no Orçamento Participativo.

O projeto político que esteve na origem do OP, no entanto, não se constituiu de forma unânime. As diferenças internas ao partido dadas pelas tendências Articulação, Nova Esquerda (PRC⁶⁰ até 1989) e Democracia Socialista - DS, influenciaram a organização do Orçamento Participativo. Cada uma das tendências apresentava uma origem de atuação e concepção teórica. O trabalhismo (Articulação); a forte vinculação e atuação com movimentos sociais (Democracia Socialista) e os grupos que faziam resistência ao regime autoritário (Nova Esquerda) tentavam imprimir suas marcas na administração da cidade sob a denominação de Administração Popular.

A gestão do município de Porto Alegre sob a Administração Popular corresponde ao período em que o Partido dos Trabalhadores esteve no poder. Este período compreende as gestões administrativas de Olívio Dutra (1989-1992); Tarso Genro (1993-1996); Raul Pont (1997-2000); Tarso Genro (2001-2002 / João Verle 2002-2004).

A primeira gestão da Administração Popular (1989-1992) foi composta pelas tendências Articulação, com Olívio Dutra (prefeito) e Nova Esquerda, com Tarso Genro (vice-prefeito). A Democracia Socialista (DS) fazia o papel praticamente de oposição,

⁶⁰ PRC – Partido Revolucionário Comunista

porém, suas críticas ajudaram a decidir sobre a institucionalização dos debates sobre destinação de recursos, com a população (Filomena, 2015). Se a Administração Popular (1989-2004) apresentou como plataforma principal a democratização das relações entre Estado e sociedade civil, o grupo vinculado à DS apresentou o caminho através do debate do orçamento público pela população.

Em 1989 ocorreu a primeira discussão pública do orçamento à luz dos recursos disponíveis para investimento. A reunião foi coordenada pela Secretaria de Planejamento Municipal. Na ocasião, a prefeitura propôs a divisão do território do município em cinco regiões, mas, a partir de debates com lideranças e sindicatos, se chegou a definição de 16 regiões. A primeira reunião do OP ocorreu na zona Norte de Porto Alegre, na sede do Sindicato dos Metalúrgicos e contou com 200 participantes (Cidade, 1998).

No ano de 1990 foram criados o Gabinete do Planejamento (GAPLAN), responsável por tratar especificamente do orçamento municipal, incluindo o OP, e sua execução, e instituída a Coordenação das Relações Comunitárias. Até então, o orçamento era tratado pela Secretaria de Planejamento Municipal (SPM). Também foi criado neste ano o Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento; definidas algumas regras para eleição de delegados assim como os critérios para distribuição dos recursos nas regiões. Os primeiros critérios da história do OP foram: população carente, população total, contribuição para a organização da cidade, mobilização popular e carência de infraestrutura. Esse novo arranjo institucional mostra a centralidade que o Orçamento Participativo tinha naquele momento.

No ano de 1991 já se vislumbravam os primeiros resultados da experiência através da publicação do documento elaborado pelo Fórum Contra a Recessão e o Desemprego. Este documento continha o primeiro Plano de Investimentos do OP de Porto Alegre, além de outras propostas. O fórum se constituiu numa estrutura apartidária, da sociedade civil, com foco específico na recessão e desemprego. Foi organizado em Grupos de Trabalhos (GTs) descritos abaixo:

Grupo 1: Para exame, discussões e sugestões sobre as propostas de investimentos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre;

Grupo 2: Para discussão, exame e implementação de relações políticas, para viabilizar financiamentos para projetos prioritários para a Prefeitura de Porto Alegre, principalmente aqueles relacionados com saneamento, habitação e pavimentação;

Grupo 3: Para discussão e exame de eventuais modificações legais na legislação municipal, que facilitem a realização de investimentos na cidade. Este grupo deverá reunir-se com a Comissão Especial para

reforma do IPTU, que já está em funcionamento, para contribuir com seu trabalho.

Grupo 4: Grupo específico para desenvolver os trabalhos necessários à implantação de um projeto de turismo ecológico no Delta do Jacuí;

Grupo 5: Grupo específico para exame dos projetos apresentados pela Secretaria Municipal de Indústria e Comércio, não só no que se refere as questões do abastecimento, mas também no que diz respeito aos projetos de vinculação da economia formal com a economia informal, inclusive microempresas, com médias e grandes empresas, comerciais e industriais. (PORTO ALEGRE, 1991:27)

Os grupos formados tiveram a possibilidade de pensar propostas e debater sobre grandes temas relacionados à administração pública. O governo abriu possibilidade de discussão com potencial de promover grande transformação administrativa.

Além dos Grupos de Trabalhos, o fórum tinha a possibilidade de criar Comissões Especiais para tratar junto aos governos federal e estadual temas que pudessem colaborar com o desenvolvimento econômico e criação de empregos em Porto Alegre.

A organização previa uma Coordenação Geral e regras, como cronograma de reuniões e necessidade de relatos das ações entre uma e outra reunião. A composição do Fórum previa a participação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, “entidades de representação empresarial, sindical e comunitária” além de outros interessados em contribuir com medidas que atingisse o foco de atuação do fórum.

Nas discussões ocorridas em 1991, dois critérios foram abandonados: o da mobilização popular e o da importância da região para a organização da cidade. Outro critério foi criado: a prioridade da região. Neste mesmo ano foi criado o Fórum Regional do Orçamento Participativo – FROP.

No ano de 1992 é que o OP apresenta mais claramente a sua estrutura: o GAPLAN e a Coordenação de Relações com a Comunidade – CRC (as duas instâncias ligadas ao Gabinete do Prefeito); o FROP; as 16 Regiões do Orçamento Participativo – ROP; os critérios para escolha dos delegados e conselheiros; critérios para distribuição de recursos (definição de prioridades); o Plano de Investimentos. Além desses elementos, foram instituídos o papel do Coordenador Regional do Orçamento Participativo (CROP) e definidos os sete temas para hierarquização: saneamento básico, regularização fundiária, transportes, saúde, organização da cidade, pavimentação e educação.

O Plano de Investimento se constituía em 1992 como um documento independente, contendo uma apresentação escrita pelo prefeito; a síntese do plano para investir no ano de 1992; informações referentes à evolução dos investimentos; a primeira composição do Conselho do Plano de Governo e Orçamento Participativo e a “Relação

dos Projetos de Investimentos e Atividades 1992 por Microrregião” (PORTO ALEGRE, 1992)⁶¹.

Os resultados dos primeiros investimentos do OP já destacavam o caráter redistributivo do mecanismo. Foram priorizadas as regiões mais pobres da cidade, onde vivia a população que mais necessitavam de serviços básicos (saneamento, transporte público, coleta de lixo, escola), habitação, regularização fundiária (Marchetti in Baierle, 2009). As regiões “escolhidas para a alocação prioritária dos investimentos em 1991” foram aquelas onde ocorriam “alta concentração de núcleos de subabitação e com níveis maiores de organização e mobilização social, verificados a partir do final dos anos 70 e início dos anos 80”, comprovando a eficácia da “metodologia de distribuição dos recursos orçamentários mediante critérios objetivos de justiça distributiva” (FEDOZZI, 2000: pg 35).

Em relação aos recursos, a reforma fiscal havia dado resultados, também. Em 1991 a receita municipal havia subido 8,4%. No entanto, as obras não apareciam.

As obras começaram quando nós, do movimento comunitário das regiões Glória, Cruzeiro e mais sete outras regiões, ocupamos a prefeitura com 1.000 pessoas. Estávamos ali e queríamos a cabeça do diretor do gabinete de planejamento. Olívio nos recebeu, programamos outra reunião com ele, os secretários e as lideranças comunitárias. Na semana seguinte a primeira obra foi iniciada na Região Glória”, lembra José Brizolla (SOLIDARIEDADE, 2003, p. 47).

É nesta gestão (1989-1992) que se inicia a divulgação da experiência do OP em eventos internacionais. Esta função ficou a cargo de Tarso Genro que se aproximou, inicialmente, de Montevideo (Uruguai) e Barcelona (Espanha). Em seguida participou de uma série de eventos internacionais onde apresentou a experiência do OP. Como resultado, as viagens despertaram o interesse de pesquisadores que passaram a visitar Porto Alegre para conhecer a experiência. Entre eles está a clássica visita de Cornelius Castoriadis⁶² e seu depoimento posterior: “Eu sempre vi organizações e lideranças populares mobilizando-se contra o Estado. Jamais vi mobilizar-se para orientá-lo. Foi a primeira vez que vi isso.” (CASTORIADIS, 1995 in: GENRO, 1995 p. 165. ⁶³

Em 1993 inicia a segunda gestão da Administração Popular com o prefeito Tarso Genro e vice Raul Pont. A estrutura do Orçamento Participativo se mantém, mas algumas

⁶¹ http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/pi_1992.pdf

⁶² <http://www.caosmose.net/castoriadis/>

⁶³ Tarso Genro. A Utopia do possível. Porto Alegre. Artes e Ofícios Ed., 1995. 177p.

idéias orientadoras de mudanças são tomadas como prioridades nessa gestão. A visão de futuro, pensar a cidade para além do cronograma de um ano e ampliar a visão do particular, da comunidade para toda a cidade foram as três principais. Com estes propósitos, Tarso Genro publicou imediatamente o decreto que instalava o Projeto Cidade Constituinte, uma grande mobilização que visava discutir a cidade. Resultaram desse debate o I Congresso da Cidade (final de 1993), a discussão do novo Plano Diretor cujas propostas foram apresentadas no II Congresso da Cidade (1995) e a reestruturação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental. O projeto Cidade Constituinte e seus desdobramentos será apresentado mais detalhadamente no item que trata dos Conselhos. Mas é importante citar aqui, que foi no ano de 1993 que ocorreu a aprovação na Câmara Municipal de Vereadores da Lei 312⁶⁴ que regulamentava a função social da propriedade e também e as alterações na cobrança de IPTU possibilitando a progressividade no tempo (IPTU Progressivo). A Lei, no entanto, foi derrubada através do Parecer 1109/2004⁶⁵. A Procuradoria Geral do Município entendeu inconstitucional pois Porto Alegre havia aprovado Lei com base na Constituição Federal de 1988, porém, antes de ser publicado o Estatuto da Cidade, que deveria dar sustentação ao conteúdo da Lei 312.

Em 1993 também acontece a criação do convênio para as Creches Comunitárias. Tratou-se de um fato importante pois está relacionado, por um lado, ao processo de descentralização dos municípios garantidos pela Constituição brasileira de 1988, que dividiu competências entre União, Estados e Municípios. A partir de então, os municípios são os responsáveis pela manutenção dos programas de educação infantil e de ensino fundamental (Rocha, Pacheco e Gouvêa, 2017). E, por outro, à relação entre as entidades conveniadas (associações de moradores) e o Orçamento Participativo. Os convênios com as creches comunitárias representaram o gerenciamento de recursos públicos pelas comunidades. Segundo Baierle (2009)

A pretensão de monopólio da representação por parte das associações de moradores seria substituída por uma “solução de mercado”, pela “oligarquia” dos detentores de contratos com o governo para prestação de serviços públicos assistenciais, educacionais e culturais. É esta “oligarquia comunitária” que hoje elege e reelege grande parte dos

⁶⁴ <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/1993/31/312/lei-complementar-n-312-1993-dispoe-sobre-a-utilizacao-do-solo-urbano-no-municipio-adequando-o-ao-cumprimento-da-funcao-social-da-propriedade-e-regulamenta-os-artigos-204-e-205-da-lei-organica-municipal>

⁶⁵ <https://leismunicipais.com.br/RS/PORTO.ALEGRE/PARECER-1109-2004-PORTO-ALEGRE-RS.pdf>

delegados e conselheiros do OP, através do uso dos recursos de poder implicados nos contratos. (BAIERLE, 2009, p. 19).

Este foi um fato importante porque desvelou uma mudança no comportamento de representantes de associações, denominado a partir dos convênios como “gestor” de creche. Estava sob responsabilidade do gestor a realização de contratações, compras (definição de onde e de quem adquirir suprimentos), definição de vagas, isenções, salário próprio (Baierle, 2009), podendo criar, assim, uma rede de interesses que influenciava as decisões nas assembleias e discussões do OP. Novamente observa-se a participação induzida, tema que necessita ser melhor explorado. Verifica-se, também, a mudança no perfil político do participante. O cidadão agora participa na condição de gestor das creches envolvendo outro tipo de relação com a população da comunidade.

Em relação às pautas do OP, a partir de 1994 foram criadas as Plenárias Temáticas: Circulação e Transporte, Saúde e Assistência Social, Educação, Cultura e Lazer, Desenvolvimento Econômico e Tributação, Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano. Após a realização do Congresso da Cidade e debate sobre Plano Diretor, esta última passou a denominar “Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano e Ambiental”. Segundo Nuñez (2010), as plenárias temáticas foram criadas para atender a demandas que transcendiam as questões regionais. Esta seria uma forma de contemplar o olhar para a cidade toda, e não apenas para as regiões individualmente. No entanto, atualmente as temáticas servem para legitimar grandes projetos estruturadores da cidade e, em alguns casos, sem debates com conselheiros.

Logo no início da segunda gestão da Administração Popular foi criada a Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos – SECAR, através da Lei 7250/1993. A SECAR tinha por finalidade “planejar e coordenar a captação de recursos externos às finanças do Município, com vistas ao desenvolvimento e implementação de projetos prioritários e cuja execução envolva investimentos elevados...”. (PORTO ALEGRE, 1993)⁶⁶

Marzulo e Marx (2013) apontam que no período entre 1997 e 2007 as fontes de financiamentos de grandes obras tiveram financiamento de FONPLATA - Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata e BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento, sempre com contrapartidas da Prefeitura de Porto Alegre. Neste

⁶⁶ http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/governo_municipal/usu_doc/norma_de_criacao_-_secar.pdf

sentido, o governo municipal buscava recursos internacionais para as obras mais caras e complementava com contrapartidas que atendiam as demandas apresentadas no Orçamento Participativo. O Quadro 11 apresenta dois exemplos.

Quadro 11 – Exemplos de projetos financiados com recursos internacionais associados às demandas do Orçamento Participativo

Fonte de Financiamento	Obra	Demandas OP Temática Habitação, Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano Ambiental	Demandas OP Temática Saúde e Assistência Social
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento	Estação de tratamento de águas residuais - IPANEMA	- Substituição de redes no Bairro Ipanema - Sub-bacias de Ipanema	
FONPLATA	Reforma do Hospital Pronto Socorro		- Implantação de UTI Pediátrica - Construção anexo do HPS

Fonte: Marzulo e Marx (2015) e Plano de Investimento 98/99.

Acima foram apresentados apenas dois exemplos. Mas este processo se repetiu em outras situações. É importante citar o financiamento do FONPLATA ao Projeto Integrado Entrada da Cidade Humaitá-Navegantes. O projeto envolveu a construção de 3.489 moradias. A contrapartida da Prefeitura de Porto Alegre envolveu a recuperação das praças da Vila Farrapos e do Parque Mascarenhas de Moraes. As praças receberam equipamentos para recreação jovem e infantil. O projeto de urbanização do PIEC implementou núcleos de recreação e convívio entre as moradias, tais como pequenas praças onde os moradores instalaram churrasqueiras, espaço para bocha e estar, quadras e brinquedos infantis, patinação, skate, etc. Também envolveu a reurbanização de mais de 700 lotes.

Este momento é assinalado por Marzulo e Marx (2013) como o início do processo de internacionalização da cidade de Porto Alegre, a partir da criação de uma área internacional na administração pública. Consequentemente, o OP também passa a ser conhecido internacionalmente.

É na Administração Popular que ocorre o aprofundamento do processo de internacionalização da experiência do OP. A participação em eventos fez o OP ficar conhecido por outros países e administrações municipais, além de ter trazido instituições internacionais, pesquisadores, lideranças políticas de diversos países para conhecer a experiência.

Foi o período da inserção de Porto Alegre no circuito das redes. A institucionalização do Mercosul propiciou a criação do Mercocidades, em 1995, nos mesmos moldes do Eurocities. Tratava-se de uma rede de cidades cujo objetivo principal era desenvolver cooperação técnica e política entre as cidades (Marx, 2011).

Ainda em 1995, Porto Alegre passa a integrar a Rede URB-AL, criada com o propósito de aproximar cidades da América Latina e União Européia através de trocas de experiências relacionadas a políticas urbanas e participação (PORTO ALEGRE, 2006). O projeto aconteceu em duas etapas. A primeira, entre 1995 e 2002; e a segunda ocorreu entre 2002 e 2006, sob novo governo a partir de 2005.

Em 2002, um ano após o primeiro Fórum Social Mundial, Porto Alegre foi escolhida para coordenar a Rede 9 – Financiamento Local e Orçamento Participativo. Ao todo, a rede esteve organizada em torno de 14 temas e cada um deles sob responsabilidade de uma determinada cidade, conforme apresentado no Quadro 12.

Quadro 12 – Rede URBAL, respectivos temas e coordenadores

Rede	Tema	Coordenador
1	Droga e Cidade	Municipio de Santiago
2	Conservação dos Contextos Históricos Urbanos	Provincia di Vicenza
3	A Democracia na Cidade	Ville de Issy-Les-Moulineaux
4	A Cidade como Promotora do Desenvolvimento Econômico	Ayuntamiento de Madrid
5	Políticas Sociais Urbanas	Intendencia Municipal de Montevideo
6	Meio-Ambiente Urbano	Ayuntamiento de Málaga
7	Gestão e Controle da Urbanização	Intendencia Municipal de Rosário
8	Controle da Mobilidade Urbana	Landeshauptstadt Stuttgart
9	Financiamento Local e Orçamento Participativo	Prefeitura Municipal de Porto Alegre
10	Luta Contra a Pobreza Urbana	Prefeitura Municipal de São Paulo
12	Promoção das Mulheres nas Instâncias de Decisão Locais	Diputación Provincial de Barcelona
13	Cidade e a Sociedade da Informação	Freie Hansestadt Bremen
14	Segurança do Cidadão na Cidade	Municipalidad de Valparaiso

Fonte: Rede 9 UrbAL. Prefeitura Municipal de Porto Alegre⁶⁷.

A experiência de Porto Alegre com o OP fez com que se tornasse referência na rede URBAL nessa temática. A cidade francesa de Ville de Issy-Les_Moulineaux, não por acaso, esteve à frente da temática A Democracia na Cidade. Este fato reforça a

⁶⁷ http://www2.portoalegre.rs.gov.br/urbal9/default.php?p_secao=15

perspectiva política que aproximava Porto Alegre e cidades francesas, que viviam em estado de bem-estar social.

O governo que sucedeu a Administração Popular participou dos últimos anos do projeto da Rede URB-AL. O caráter formativo da rede possibilitou a qualificação do quadro da nova administração em torno da temática do OP, pois o público alvo compreendia tanto grupos da sociedade civil organizada da Europa e América Latina, quanto membros dos governos locais.

Entre os produtos da rede estava a elaboração do Documento Base “Financiamento Local e Orçamento Participativo”, com apoio financeiro da Comissão Europeia, elaborado por entidades internacionais como o Programa de Gestão Urbana – PGU-ALC, vinculado à ONU-Habitat, locais (ONG Cidade e Prefeitura de Porto Alegre) além de 25 relatores de experiências internacionais e nacionais.

Outros resultados foram a criação do Sistema Intermunicipal de Capacitação em Planejamento e Gestão Local Participativa (Sistema PGLP) que visava a capacitação sobre práticas participativas aos membros da rede e a implementação do ObservaPOA, no contexto da Rede 3-URB-AL (A Democracia na cidade) e da organização Cidades e Governos Locais Unidos – CGLU. Este último, atendia aos interesses relacionados ao cumprimento das metas do milênio da ONU para 2015⁶⁸.

O projeto URB-AL também propiciou visibilidade internacional para os próprios conselheiros que tiveram a oportunidade de viajar para outros países e relatar suas experiências. Isto também colaborou para o estabelecimento de um certo *status* de destaque dentro do próprio Conselho do Orçamento Participativo e nas comunidades em que pertenciam os conselheiros. Cabe ressaltar, portanto, que a Comissão Europeia desempenhou papel de destaque como financiadora do processo de criação da rede, capacitação e instrumentalização em torno da democracia participativa em Porto Alegre.

Oliveira (2013) identificou um conjunto de organizações internacionais envolvidas no processo de difusão e capacitação. As principais são: ONU; Banco Mundial; Organizações Não Governamentais Internacionais como o Centro Internacional de Gestão Urbana (CIGU), no Equador; Environnement et Développement du Tiers Monde (ENDA), no Senegal; Associações Internacionais tais como a rede Fórum das Autoridades Locais para a Inclusão Social e Democracia Participativa (FAL), Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU).

⁶⁸ http://www.observapoa.com.br/default.php?p_secao=3

Além dos projetos específicos criados para difusão e capacitação, também ocorreram eventos como seminários e fóruns. Entre eles estão o I Seminário Internacional sobre Democracia Participativa, ocorrido no ano de 1999 em Porto Alegre, o I Seminário Internacional sobre o Orçamento Participativo (Villa El Salvador), fóruns sociais mundiais (Porto Alegre) e locais (Paris, Saint-Denis, Nairobi e Dacar).

A formação da Rede URB-AL trata-se apenas de um exemplo de ação para a difusão e capacitação de novos atores. Difusão é entendida aqui como comunicação de mensagens associadas à novas idéias (ROGERS, 2003 in OLIVEIRA, 2013) de um determinado ponto para outros locais. A difusão tem, também, o objetivo de colaborar com a transferência da experiência. A capacitação visa preparar os novos atores envolvidos na prática do OP tanto teoricamente quanto em relação às metodologias e tecnologias necessárias.

Considerando todo investimento e esforços em capacitação é possível afirmar que há um grande *capital social* com conhecimento das regras e funcionamento do Orçamento Participativo em Porto Alegre. Mesmo que um dos objetivos da Rede Urb-AL fosse promover as “boas práticas” europeias e latino-americanas de desenvolvimento local o OP apresenta um DNA fortíssimo nas lutas populares locais, além de ser um instrumento de justiça social. Baierle (2009) critica o protagonismo das instituições internacionais, sobretudo a visão gerencial do Banco Mundial, enquanto influência externa à prática em Porto Alegre.

Passadas décadas desse período de fortes investimentos em formação, fica o indicativo de pesquisa para entender porque não foi possível estimular a emancipação dos participantes desse processo, dado o alto grau de dependência do governo.

A terceira gestão da Administração Popular é liderada pela tendência Democracia Socialista, com o prefeito Raul Pont e vice-prefeito José Fortunati. A gestão é marcada pela continuidade das relações internacionais culminando com a realização do Seminário Internacional de Democracia Participativa em novembro de 1999. O seminário reuniu representantes de mais de cem cidades de diversos países que apresentaram suas experiências em participação. Foi promovido pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre em parceria com a Federação Mundial de Cidades Unidas e com o Programa de Gestão Urbana da ONU. Contou com apoio do Instituto Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Neste evento, Porto Alegre estreitou os laços entre as instituições vinculadas ao Banco Mundial e ONU através da temática da participação e democracia participativa.

Inclui-se neste rol de organizações a rede Mercocidades e a Federação Mundial de Cidades Unidas.

O seminário reforçava a idéia de que a população deveria ser estimulada a participar não só para discutir os recursos envolvidos no Orçamento Participativo, mas como uma oportunidade para tomar consciência do funcionamento de toda a cidade. *Cooperação, solidariedade, laços de amizade*, foram expressões que se mesclavam a outras como convênios de cooperação entre cidades e bancos. A autonomia dos municípios também despertava o interesse dos bancos de desenvolvimento que tinham “a necessidade de se criar um mercado de financiamento de longo prazo” (CASTRO, 2011:95).

Era o momento do protagonismo do local em oposição aos investimentos em políticas federais. Um dos pontos destacado na “Carta de Porto Alegre” divulgada ao final do seminário, tratava da proposta de “apoio ao desenvolvimento de processos de capacitação das comunidades envolvidas, como por exemplo aquelas já desenvolvidas e propostas pelo Programa de Gestão Urbana – ONU, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Instituto Banco Mundial” (BECKER, 2000:8).

O principal resultado do seminário foi a afirmação do protagonismo de Porto Alegre em relação ao OP, o papel que jogava para influenciar a implementação de novas experiências pelo planeta, fato este que interessava ao banco, além da própria aproximação às organizações e políticas do Banco Mundial.

Paralelo a isto, neste momento seguia em curso as discussões em torno do novo plano diretor, que passava pela sua fase de discussões finais culminando com a aprovação no ano de 1999. Já relatado no tópico que tratou dos conselhos.

Em relação ao Orçamento Participativo, foi a primeira vez que a elaboração do Plano Plurianual discutido nos Fóruns do OP. Várias modificações são observadas no regimento do OP nesta gestão. Entre elas estão alterações em relação aos critérios para eleição de delegados; criação da Comissão Tripartite para tratar dos convênios com as creches comunitárias, composta pelo Conselho, Secretaria Municipal de Educação e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Outro ponto modificado tratava do tema da regularização fundiária. Este passou a se denominar Política Habitacional e incluía regularização fundiária, reassentamento, urbanização e unidades habitacionais, ampliando o conceito de moradia da unidade habitacional para a inserção na cidade a partir da urbanização. Foram incluídos os temas Áreas de Lazer, Esporte e Lazer, Desenvolvimento Econômico e Cultura. Ficou definido,

também, que a “implantação de grandes empreendimentos da cidade deve ser submetido às diretrizes do desenvolvimento econômico” (CIDADE,2000), a exemplo da implementação do Supermercado Carrefour. No caso em tela, a instalação do supermercado levou a Prefeitura de Porto Alegre a editar o Decreto 11.978/1998 que estabelecia, além do estudo e avaliação do impacto ambiental, a realização de estudos do impacto socioeconômico no local onde foi implementado. A instalação do Carrefour em Porto Alegre foi o primeiro caso no Brasil onde se implementou tal legislação (Sachs, 2003). É importante ressaltar, neste ponto, a atuação do OP nas discussões que transcendiam as questões vinculadas às demandas por obras ou serviços.

Outras modificações trataram de atualizar o nome do conselho, passando a se denominar Conselho do Orçamento Participativo (COP). Foi incluído no Regimento Interno do OP no ano de 2000, a necessidade de debater com as comunidades quando obras institucionais exigiam recursos orçamentários próprios ou financiamentos de organismos nacionais ou internacionais. No mesmo ano foi inaugurado o Auditório Popular no Mercado Público, local onde passariam a ocorrer atividades e reuniões do OP.

O principal destaque para a quarta gestão da Administração Popular foi a realização do primeiro Fórum Social Mundial em Porto Alegre. O contexto internacional apresentava uma série de mobilizações, sobretudo contra o neoliberalismo. Ignacio Ramonet escreveu editorial no *Le Monde Diplomatic* mobilizando lideranças mundiais contra o pensamento único. Manifestações em Seattle impediram reuniões da Organização Mundial do Comércio, assim como as mobilizações e protestos anti-Davos. Nesse contexto, o jornalista francês Bernard Cassen, que representava a organização ATTAC⁶⁹, propõe a realização de um evento mundial, mas que deveria ocorrer na periferia do sistema, onde houvesse forte mobilização social e que estivesse sob governos de esquerda. Porto Alegre reunia todas as características e a experiência do OP foi determinante para que ocorresse o Primeiro Fórum Social Mundial em janeiro de 2001. Este evento consagrou Porto Alegre internacionalmente como referência em democracia participativa e como “escola de democracia”.

Ainda na onda de participação em rede, Porto Alegre aderiu à Rede Cidades Educadoras e promoveu em 2002 o primeiro Fórum Mundial da Educação.

O OP, no entanto, começa a vivenciar o declínio na participação e o acúmulo de obras não realizadas. “O atraso das obras é um ponto crucial. O governo não consegue

⁶⁹ Association for the Taxation of financial Transactions and Aid to Citizens

cumprir o plano de investimentos no ano ou até no ano seguinte”, diz o conselheiro. (SOLIDARIEDADE, 2003:117). A realização de obras com início no prazo de um ano, pelo menos, criou a expectativa de que todo ano as obras demandadas deveriam ser executadas. As restrições financeiras voltam a dar sinais desanimadores. A cada novo equipamento implementado significa um conjunto de serviços posteriores para o seu funcionamento, portanto, a necessidade de novos recursos.

Segundo entrevistado membro da gestão da Administração Popular, as razões para não realização das obras foram de toda ordem. Entre elas: obra aprovada no PI e que, no momento da implementação, não era no local indicado pelos moradores. Desencontro de informações entre conselheiros e delegados; licitações desertas; reclamação (recurso) de empresa que havia perdido licitação; demandas condicionadas a financiamentos; obras que demandavam reassentamentos e o DEMHAB não dispunha de terra, ou banco de terras; divergências entre técnicos do governo e comunidades em relação à forma de realizar as obras; obstrução da SPM em relação ao Plano Diretor (a secretaria não liberava obras); obras orçadas com valores insuficientes demandando aditivos (geralmente obras de saneamento); demandas que necessitavam de acordos tripartite entre conselhos. Estes foram exemplos de problemas enfrentados para execução de demandas. Apesar das dificuldades financeiras dos dois últimos anos da gestão, no entanto, a AP deixou “grande parte dos Planos de Investimentos executados, ou em execução, ou em contratação de projetos. Parado, parado, sem nenhum andamento, são poucos.” (informação verbal)⁷⁰. É importante dizer, também, que para atender as obras atrasadas, em especial da pavimentação comunitária, houve a contratação de empréstimo via BID. Os lotes foram licitados, mas o governo Fogaça cancelou as ordens de início emitidas.

A falta de experiência por parte de alguns moradores foi argumento apresentado por um conselheiro para explicar o desânimo de algumas pessoas em relação ao processo do OP. “Não é fácil entender que a habitação que foi priorizada em primeiro lugar não leva a maior parte dos recursos porque uma parte determinada das receitas da prefeitura tem que ir para a saúde e educação” (SOLIDARIEDADE, 2003:135). O desabafo do conselheiro também pode ser interpretado pelo conhecimento insuficiente do processo por parte dos moradores. Este fato remete à questão da formação direcionada e concentrada nos conselheiros e delegados. Também já se vislumbra a narrativa focada na demanda não realizada e menos naquelas que foram conquistadas. Se por um lado

⁷⁰ Gravação em áudio. **Entrevista I** [jun. 2019]. Entrevistador: Lucimar Fatima Siqueira. Porto alegre, 2019. 1 arquivo de áudio (8 min.).

começa-se o discurso para desconstituir um governo, por outro, é colocado em pauta o limite do poder dos próprios conselheiros e delegados.

É neste período que os adversários políticos começam a trabalhar no sentido de desconstruir a Administração Popular e mudar as forças políticas no comando da cidade. Em sua biografia, César Busatto relata como a não execução de demandas foi usada para desqualificar o Partido dos Trabalhadores às vésperas da campanha eleitoral em que o PT perdeu as eleições.

Ouvia falar do Orçamento Participativo, havia uma reação muito forte nossa ao OP, porque nós recebíamos informação de líderes que diziam que as obras não eram feitas. Nos traziam centenas de demandas não atendidas. Aí nós editávamos um livro com as demandas não atendidas para fustigar o PT. “Sabe aquele negócio do OP? Olha aqui ó”. (BUSATTO, 2018:34).

Desta forma, atraíam para si uma parcela das lideranças do OP que não eram petistas, mas que entendiam que o OP deveria continuar.

A gente começou a entrevistar pessoas que militavam no OP e que achavam que o OP tinha que continuar, mas achavam que tinha que mudar o governo, que o governo já estava muito desgastado, já eram 16 anos e tal. (BUSATTO, 2018:35).

O problema do atraso das obras demandadas seguia sendo uma equação de difícil solução. O Regimento Interno do ano de 2001 incluiu nas suas regras que a Comissão de Obras poderia realizar o acompanhamento independente da fase em que a obra se encontrasse e que a Prefeitura deveria viabilizar deslocamento da comissão. Foi criada neste ano a Comissão de Obras, Habitação e Área Social. Com isto, pode-se deduzir que o poder público tentava mobilizar os delegados para que tivessem mais proximidade às obras em execução e entendessem os problemas envolvidos.

A inclusão no regimento de que o governo deveria responder aos conselheiros das regiões e temáticas nos informes das reuniões era uma forma de atrair as pessoas para ouvir também o governo e não apenas a voz dos representantes. Outra alternativa para mobilizar mais participantes foi o uso da internet. Através desse dispositivo as pessoas poderiam enviar sugestões via internet, o governo realizava análise prévia, porém a avaliação e deliberação deveria ocorrer nos Fóruns de Delegados. A iniciativa, no entanto, não avançou. (SOLIDARIEDADE, 2003).

O prefeito Tarso Genro não completou o seu mandato, renunciando para concorrer ao governo do Estado do Rio Grande do Sul. Em seu lugar assume o vice-prefeito, João Verle até o final da gestão. Esta foi a última gestão da Administração Popular. A avaliação de Baierle aponta como uma das justificativas o fato “não consolidando uma reforma do Estado e um planejamento e desenvolvimento local efetivamente consequente com a nova dimensão participativa” (BAIERLE, 2009:25), apesar disso, reconhece a constituição e consolidação de uma esfera pública participativa.

4.2.4 - O OP NA GESTÃO DA GOVERNANÇA SOLIDÁRIA LOCAL

Governança Solidária Local foi o modelo de gestão adotado pelo governo de José Fogaça e Eliseu Santos. A concepção do modelo ocorreu através do líder do governo Cezar Busatto e ancorado nos princípios de responsabilidade social, envolvimento de todos.

As eleições ocorridas no ano de 2004 elegeram o Prefeito José Fogaça e Eliseu Santos (vice). Entre os seus compromissos de campanha estava a manutenção do Orçamento Participativo. Embora o OP estivesse muito associado ao Partido dos Trabalhadores, Fogaça anunciava o reconhecimento da importância da sua manutenção. Tão logo assumiu o governo, promoveram uma mudança administrativa pautados pela modernização da gestão com a parceria do Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade (PGQP) e o Movimento Brasil Competitivo (PORTO ALEGRE, 2014). Entre as mudanças estava a extinção do GAPLAN e o deslocamento do Orçamento Participativo para a Secretaria de Governança Solidária Local.

Porto Alegre optou por esta forma de gestão oficialmente ainda em 2004. No dia 29 de dezembro de 2004 foi publicada a Lei nº 9.693⁷¹, criando a Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local, na Administração Centralizada. Um dos últimos atos do então prefeito João Verle (PT).

Todas as formas de participação popular de Porto Alegre foram centralizadas sob coordenação da Secretaria de Governança Local.

Lembrando que o conceito de governança inicialmente pensada como forma de garantir um Estado eficiente, volta-se também às dimensões sociais e políticas da gestão pública visando sempre o *desenvolvimento* pautado pelo exercício da autoridade,

⁷¹http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/governo_municipal/usu_doc/trabalho_consolidado-agosto_2017.pdf

controle, administração e poder de governo (DINIZ Apud Gonçalves, 1995), Porto Alegre seguirá neste caminho.

Uma particularidade em relação a implementação da Governança Solidária Local está relacionada a um dos principais atores políticos do Governo Fogaça. Trata-se do articulador político Cezar Busatto. Segundo sua auto-biografia, Busatto teve sua carreira política formada no Movimento Revolucionário 8 (MR8). Fora recrutado pelo movimento quando ainda se encontrava estudando no México, na década de 80. Ao retornar ao país no período da abertura, assumiu o cargo de articulador no partido – MDB (Movimento Democrático Brasileiro).

O MR8 consistiu num partido clandestino que atuava dentro do MDB e, a partir do interior do partido, fazia dura oposição ao Partido dos Trabalhadores. Antes mesmo de ser construída a candidatura de José Fogaça, Busatto se aproximou do Orçamento Participativo para estudá-lo. Passou a participar de assembleias e identificar lideranças que poderiam apoiar o projeto da candidatura Fogaça. Na ocasião da preparação da campanha eleitoral, Fogaça foi convencido a incluir a defesa do Orçamento Participativo na sua plataforma (Busatto, 2018).

Uma outra observação importante sobre as características do perfil de atuação do Secretário Busatto está no fato dele evitar confrontos e apresentar um poder de persuasão bastante elevado. Ao contrário do conflito, procurava se aproximar das pessoas, sobretudo do público do OP, e fazer com que o identificassem como mais uma pessoa participante do OP, como “um deles”. A postura adotada deliberadamente foi inspirada em outros líderes brasileiros, era uma época da volta à “paz e amor” (Busatto, 2018). A não visualização clara de limites entre o governo que ele representava e a população que participava do OP, o colocava em uma posição confortável, que viria, inclusive, isentá-lo de cobranças e conseguiria impor questões do governo de forma não conflituosa.

Em relação a estrutura administrativa, inicialmente a Secretaria de Governança Solidária Local tinha como finalidades: a articulação e coordenação política interna e externa; implementar a governança solidária local; Orçamento Participativo e outras formas de gestão participativa; articulação com os conselhos municipais.

A Secretaria de Governança Solidária Local tinha como atribuição a coordenação do processo do OP nas relações políticas e comunitárias, além de coordenar os Centros Administrativos Regionais (CARs). O Gabinete de Programação Orçamentária seguiu com a tarefa de tratar tecnicamente a peça orçamentária.

Basicamente a Governança Solidária Local está ancorada na idéia de “responsabilidade social de todos” (BUSATTO, 2018:36) e é composta por:

“Rede intersetorial e multidisciplinar composta pelo Prefeito, Secretários, Secretários Adjuntos, Coordenadores de Secretarias, Comitê Gestor Local, Articuladores de Governança e parcerias sociais locais e parcerias estratégicas – Poder Público/Iniciativa Privada/Terceiro Setor – através das suas mais diversas representações: OP, Fóruns de Planejamento, Conselhos Setoriais, Entidades, Igrejas, Empresas, Redes Econômicas, etc.” (BUSATTO, 2005 s/p).

Constituem atores da Governança Solidária Local, em cada uma das 17 Regiões do OP: agentes governamentais, articuladores, associações representativas, CARs, clubes de serviços, comitês gestores locais, conselhos, empresas, escolas e universidades, fóruns regionais, instituições religiosas, meios de comunicação, ONGs, Orçamento Participativo, órgãos públicos estaduais, órgãos públicos federais, sindicatos, vereadores e voluntariado (Porto Alegre, 2014).

Baierle (2007) foi um dos principais críticos à implantação da secretaria. Segundo este autor, estrategicamente, a Secretaria de Governança Solidária Local se constituiu num “fórum acima do OP para neutralizar os conflitos e o caráter plebeu da participação direta e subordiná-la a um planejamento pré-consensuado pelas instituições públicas e do Terceiro Setor”.

A expressão solidária situa-se num contexto em que DAGNINO (2004) chamou de “deslocamento da noção de representatividade”, onde ocorre a “ressignificação da participação” e emerge a participação solidária com ênfase no trabalho voluntário, na “responsabilidade social”, tanto de indivíduos como de empresas.”. “A própria idéia de “solidariedade”, a grande bandeira dessa participação redefinida, é despida de seu significado político e coletivo, passando a apoiar-se no terreno privado da moral.” (DAGNINO, 2004:152).

Esta noção de solidariedade permeou outras instituições da América Latina, como o “Conselho da Comunidade Solidária criado pelo governo Fernando Henrique Cardoso, o Fondo de Solidariedad e Inversión Social - FOSIS (Chile), o Programa Nacional de Solidariedad-PRONASOL (México) e a Red de Solidariedad (Colômbia) como exemplos da política neoliberal de envolvimento da sociedade civil e das empresas privadas nas políticas sociais” (DAGNINO, 2004:152).

A implementação da Governança Solidária Local (GSL) provocou reações distintas entre os conselheiros do Orçamento Participativo. Alguns reclamavam a

ausência de secretários e membros do governo nas reuniões do OP que passaram a frequentar as reuniões da GSL. A fraca participação das comunidades na GSL também era citada como problema. Por outro lado, haviam conselheiros que entendiam que poderia ser mais um espaço para as comunidades verem suas demandas atendidas e que colaborariam com a GSL. Estes últimos viam com bons olhos as propostas apresentadas na reunião de lançamento da GSL na Região Centro, por exemplo, pelo Prefeito Fogaça. Na reunião, o prefeito citou diversas comunidades que seriam atendidas na Região Centro, com destaque para a Vila Chocolate, os catadores de materiais recicláveis e o comércio informal, animando alguns conselheiros (Ferreira, 2007).

De fato, a remoção da Vila Chocolate da área central, mobilizou uma rede de apoio até o reassentamento das famílias. No entanto, grupos de assessoria jurídica popular e entidades profissionais apoiadoras de lutas urbanas identificaram violações de direitos, o que gerou conflitos no processo de remoção e reassentamento. Apesar da grande mobilização promovida pela Governança Solidária Local, não foi suficiente para impedir as denúncias, as quais culminaram em assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), onde o município reconhecia as violações e apresentava formas e prazos para compensar ou resolver as irregularidades.

A origem do projeto que retira carrinheiros e carroceiros das ruas também foi entendida como uma forma de retirar os objetos de trabalho de uma parte da população que vive da coleta de materiais recicláveis. Outra ação conflituosa foi a transferência dos ambulantes para fora no núcleo de maior circulação de pessoas no centro da capital, instalando-os no equipamento denominado Shopping POP Center de Porto Alegre. O entendimento de “comunidades atendidas” não seguiu exatamente no sentido de defender os direitos das comunidades e grupos, como citados anteriormente.

Em relação ao regimento do OP, a principal modificação neste ano estava relacionada aos critérios de escolha dos conselheiros das Regiões e das Temáticas. Até o ano de 2005, para se candidatar a conselheiro era preciso ter participado por um ano no Orçamento Participativo. A partir de 2006, o interessado deveria ter passado por dois anos como delegado e apresentar 60% de presença nos fóruns. Esta modificação, no entanto, dificultava mais ainda a renovação no COP (Ferreira, 2007).

Uma outra modificação dizia respeito ao PPA - Plano Plurianual. No ano de 2005 a Prefeitura de Porto Alegre decidiu levar o PPA aberto para a Câmara Municipal de Vereadores acompanhado do Plano de Investimentos preliminar. Quando a proposta foi apresentada no COP, provocou muitas polêmicas. Basicamente as opiniões se dividiam

entre apoiar a proposta do governo e rejeitá-la. Contrários à proposta, conselheiros declaravam ter receio de que possíveis emendas apresentadas por vereadores descaracterizassem o PPA e as demandas. Por outro lado, o governo defendia que a apresentação do PPA aberto, mais o Plano de Investimentos preliminar poderia abrir maiores possibilidades de negociação entre o Executivo e o Legislativo (Ferreira, 2007).

Em 2005, as secretarias não participaram das reuniões para dar respostas ou debater com os conselheiros. No ano de 2006 foram registradas nas atas do COP inúmeras manifestações de descontentamento pela ausência do prefeito nas discussões com o COP e pelo fato das secretarias enviarem representantes que não tinham condições de responder às cobranças e questionamentos dos conselheiros. Este afastamento dos governantes que respondiam por suas pastas (prefeito e secretários) das instâncias do Orçamento Participativo inaugurou no início da GSL, mas que perdurou nos anos e gestão seguintes.

Neste período, as políticas do governo federal começam a ser implementadas. O lançamento estadual do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC ocorreu em dezembro de 2008 no bairro Sarandi. A escolha do bairro foi emblemática pois foi o bairro onde ocorreria grande investimento em saneamento básico.

No discurso, o prefeito Fogaça evocou o pacto federativo “Nós não podemos fazer nada sem o governo federal, mas o governo federal também não implementa seus programas sem os municípios e estados”⁷². Por outro lado, as declarações das lideranças comunitárias no mesmo evento, evidenciava a satisfação em receber o PAC pois viam mais uma grande possibilidade de realizar demandas do Orçamento Participativo. No entanto, vimos que as obras priorizadas foram as de mobilidade urbana e o município pouco aderiu às modalidades do programa que poderiam atender as demandas do OP.

No decorrer da segunda gestão da Governança Solidária Local ocorreu a revisão dos Programas Estratégicos implementados na primeira gestão. Nesta versão, ocorreram algumas mudanças na GSL. Em dezembro de 2012, a Lei nº 11.400, de 27 de dezembro, altera o nome passando de Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local (SMCPGL) para Secretaria Municipal de Governança Local (SMGL). As atribuições seguem as mesmas e o Secretário Cezar Busatto permanece na secretaria.

A gestão inicia com mobilização em torno da preparação do município para acessar políticas públicas federais. Em 2009 é criado o Fundo Municipal de Habitação de

⁷² Discurso – vídeo.

Interesse Social - FMHIS através da Lei Complementar nº 612 de 19 de fevereiro de 2009. Entre as fontes de recursos para o FMHIS estão as taxas de licenciamento de construções, recursos oriundos da aplicação do Instituto do Solo Criado e da alienação da reserva de índices, além de recursos do Governo Federal e Estadual. Vê-se aqui, relação direta entre as demandas de moradia do OP aos processos que tramitam no CMDUA.

Sob a lógica da Governança Solidária Local, o governo municipal enxerga na organização das cooperativas habitacionais a possibilidade de envolvimento desses atores na execução das demandas por moradia apresentadas no OP. Em 2010, o incentivo ao cooperativismo é um dos itens apresentados na Lei Orçamentária Anual⁷³. Para fazer jus a tais incentivos, as cooperativas deverão ter adquirido terra, apresentar todos os projetos aprovados e participar da Temática OCDUA – Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental, do OP. Portanto, a discussão para acessar recursos para as cooperativas, e indiretamente para demandas do OP, passam por conhecer os trâmites do dinheiro oriundo do Solo Criado e dos licenciamentos de construções. É importante assinalar que, quanto mais dinâmico for o processo que resulta em Solo Criado e licenciamentos, mais recursos para as cooperativas.

A materialidade do resultado está a produção de cidade. Considerando que o OP mantém representação no CMDUA através da Temática OCDUA fica implícito que interessa toda aprovação de projeto que desencadeará em Solo Criado além do maior número possível de licenciamentos, portanto, podemos dizer que há uma previsibilidade do voto do conselheiro.

O projeto das AEIS tramitou ao longo de 2010 junto ao CMDUA, OP e em dezembro do mesmo ano chegou no seminário onde aconteceu apresentação pública do projeto. Cabe observar que foi somente apresentação pública, nenhuma consideração realizada pela plenária que consistia em conselheiros, delegados, lideranças comunitárias e pesquisadores foi levada em conta. Ao contrário, a resposta foi: “Agora segue para a casa do povo. Lá vocês poderão discutir.”⁷⁴

De fato, em seguida o projeto foi para aprovação na Câmara de Vereadores. Durante o seminário, houve inúmeras contestações⁷⁵. No entanto, a demarcação das áreas de acordo com faixa de renda no projeto, traria problemas para as comunidades que haviam

⁷³http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/a1_orcamento_2010_com_ca_pas1.pdf

⁷⁵ Fonte: anotações e áudio do seminário.

demandado moradia e desconheciam este fato. Particularmente, refletiu de forma conflituosa com as demandas do OP efetuadas na ROP Nordeste.

Após seis anos de ausência do governo da GSL nas reuniões do OP nas comunidades, em abril de 2011 o Secretário de GSL inicia uma rodada de participação nas reuniões dos Fóruns das regiões pela Região Nordeste. Evidentemente com muita ansiedade, os moradores e delegados aguardavam pela presença do governo. A comunidade distribuiu um boletim com a situação das demandas da região onde muitas delas encontravam-se em atraso, sobretudo referentes à habitação. Após seis anos sem que o governo participasse de reuniões dos FROPs, mesmo sendo convidado pelos conselheiros e delegados, iniciou a reunião saudando a participação na região e destacando que representava diretamente o prefeito. Esta era uma reclamação dos delegados e conselheiros: a ausência do prefeito e secretarias nos FROPs.

Serão destacados trechos longos das falas para possibilitar melhor apreensão dos detalhes da narrativa adotada pelo secretário. Em tom bastante enfático:

“Este momento pra mim é um momento muito especial, porque primeiro lugar é a primeira região da cidade em que eu volto para uma conversa muito franca e muito objetiva, como alias a Irma colocou muito bem, é a expectativa de vocês. E aquilo que eu fizer hoje aqui, farei nas 17 regiões nos próximos dias, vai falar a palavra do governo em nome do Governo através do Secretario de Governança, então não é o assessor, não é o enviado. É a palavra do Prefeito Fortunati, que está sendo aqui passada a vocês por meu intermédio, tudo que nós vamos falar aqui foram construções feitas ao longo dos últimos meses dentro do governo e na relação com os FROP’s. O FROP da nordeste o FROP das demais regiões da cidade. Quero dizer também para vocês que o que nos vamos aqui tratar, nossa opinião, é aquilo que vai e-fe-ti-va-men-te ser executado no ano de 2011 aqui na região. Nós achamos que este deve ser o critério, o que vai para o PI é um pacto entre governo e comunidade, em que o governo assume o compromisso de fazer e vocês assumem o compromisso de monitorar a execução.” (Fala do Secretário Busatto)⁷⁶.

Após a fala de abertura, o secretário procedeu a leitura de cada uma das demandas e respectivas discussões e resposta sobre a viabilidade ou não de execução. Aos poucos a frustração foi tomando conta dos participantes da reunião. A cada resposta contrária a execução ou apontando dificuldades antes mesmo da comissão técnica avaliar, provocava

⁷⁶ Transcrição de áudio realizada por ONG Cidade.

inquietação nos presentes. Até chegar ao ponto de ficar clara a proposta construída antes mesmo de chegar na comunidade.

“Agora..., nós não temos recursos, e aí nós temos que ser claro com vocês para poder ir, além disto, neste ano. Então, nós não temos como viabilizar este ano, podemos negociar para o ano que vem três demanda de cada Fórum. E eu tenho que expor porque é meu trabalho.” (Fala do Secretário Busatto), (ONG Cidade. transcrição da reunião).

O tom forte e esperançoso do secretário vai se tornando suave à medida que vai anunciando a inviabilidade da execução das obras, tentando chegar numa conciliação, sensibilizando os participantes, se colocando no lugar dos moradores. A mesma posição se repetiu para inúmeras outras demandas, como a da escola:

“Não temos condições de fazer este ano todas as coisas. Pode ser priorizado para o ano que vem. Evidente! Outra ampliação da área da escola Valderi Altunes em área do Parque Chico Mendes (...) Esta demanda nós não achamos viável fazer-la este ano. Se houver desocupação né?! Transferência para a COAMP aí quem sabe sim ano que vem..” (Fala do Secretário Busatto).

Ao tratar da questão das áreas para moradia, no entanto, o conflito se acirrou. Lideranças e moradores haviam realizado trabalho intenso de identificação de áreas na região para produzir moradias para famílias muito carentes que viviam em locais insalubres. Ocorreu, porém, que as áreas haviam sido gravadas como AEIS para faixas de famílias com maior renda e não a Faixa 1 (até 3 SM), onde se situavam os participantes da reunião. Moradores que haviam demandado e aqueles que participaram da escolha da área, ficaram desolados e revoltados. Como o exemplo da fala abaixo:

“No dia que o Prefeito esteve aqui e o nobre secretário estava junto, ele afirmou novamente que aquela área tinha 90% de casa de material. Aí eu fiz questão de levá-lo junto ao prefeito e mostrei as palafitas, dava para enxergar as pessoas na rua mesmo a casa estando fechada. O secretario disse que era inviável. E até agora não há uma solução para essa gente (...). Eu quero uma casa para morar. Nem mesmo minha casa me anima, é para os pobres. É só ilusão tão fazendo casa só para quem tem 3 salários para cima. A nossa região é guerrida, é lutadora. E eu sei que o coração do secretario é de justiça de trabalho. Eu peço caridade. Olhe para essa gente, a casa é o único lugar onde podemos trazer nossos filhos e dizer: Descansa! Isto é insegurança dentro de uma casa que pode furar com o dedo. Eu peço encarecidamente ao nobre secretario a quem respeito, admiro e considero. Vendo que é um homem de ação junto de nós, não o é nosso adversário. Mas ele tem a chave, abram as portas pelo amor de deus. (Fala de morador), (ONG Cidade. transcrição da reunião).

Ou seja, o representante do governo sabia da existência de AEIS para Faixa 2 do Programa Minha Casa Minha Vida. No entanto, não levou outras alternativas para a comunidade. Mais uma vez é necessário lembrar que no mesmo período em que o Programa Minha Casa Minha Vida estava sendo implementado em Porto Alegre, havia a possibilidade de apresentar projetos para outras ações além da produção de moradia. O município, no entanto, optou pelo caminho mais fácil: providenciar a terra e chamar as construtoras para construir novas unidades.

Demandas apresentadas pelos delegados da ROP Nordeste poderiam ser atendidas pelo Programa de Urbanização de Assentamentos Precários, por exemplo, cujos recursos tinham origem no Orçamento Geral da União-OGU, sem que se caracterizasse empréstimo.

Após a reunião do FROP relatada acima, a comunidade novamente se mobilizou e protagonizou um protesto. desta vez diretamente ao prefeito e secretário de habitação em uma visita à comunidade. No entanto, os conselheiros e delegados do OP foram aconselhados pelo gestor do CAR Nordeste a não apoiar a manifestação. Porém, a faixa já estava pronta e os manifestantes foram levados a cobrir a palavra “OP” e colocar “comunidades” em seu lugar, conforme Figura 14.

Figura 14: Faixa onde o OP foi demovido de apoiar o protesto.



Fonte: Foto tirada pela autora.

O controle do governo através dos Centros Administrativos Regionais instalados em cada uma das ROPs é um fato importante sob o aspecto da democracia. Estariam sendo os CARs equipamentos que se assemelham aos panópticos?

Conforme visto em tópico anterior, o CMDUA apresentou papel significativo no resultado sobre a cidade no momento de implementar obras do PAC/Copa. O OP se relacionou de forma distinta com o PAC/Copa, mas o resultado foi o mesmo, com exceção das Praças do PAC. O OP não participou das decisões sobre as obras e ainda ficou alijado da possibilidade de discutir outras aplicações e diretrizes do programa que poderiam atender inúmeras demandas. Apenas acatou o consenso proposto pelo poder público.

É oportuno lembrar que a Matriz de Responsabilidades foi assinada em 2010, e o tema Mobilidade Urbana teve prioridade zero (0) no Plano de Investimento de 2009, 2010 e 2011. Ou seja, se fosse por escolha da população no OP as obras seriam outras. A apresentação do tema na reunião do OP serviu, na prática, apenas para ser legitimado, ou validado, no jargão do governo. Portanto, os projetos foram adiante mesmo sem a concordância da população, mas a Prefeitura sempre pode alegar (e faz isso na prática) que a discussão passou pelas instâncias apropriadas e foi apresentada à população organizada no OP.

Outra situação que demonstra que o poder público municipal não aproveitou e nem discutiu com os participantes do OP as possibilidades do PAC, diz respeito às praças. No final do ano de 2010, o Governo Federal publicou no Diário Oficial a relação de municípios que receberiam as Praças do PAC em todo o Brasil. Porto Alegre aparecia na lista com duas propostas aprovadas correspondentes a praças de 7.000m² cada uma, destinadas para a Restinga e Lomba do Pinheiro.

Os recursos tinham origem no Orçamento Geral da União e os projetos já estavam prontos com todas as plantas e detalhes técnicos necessários, bastava adequação às áreas definidas em cada município. As praças constituíam em equipamentos importantes para as comunidades, pois atenderia demandas diversas na área de esportes e cultura. No entanto, os conselheiros e delegados foram tomados de surpresa e foram demandados, às pressas, para colaborar com a identificação das áreas, numa demonstração clara de problemas de gestão e de transparência, pois foram solicitados os equipamentos sem o conhecimento dos conselheiros (Ata COP 023/2013).

Outro aspecto que deixa transparecer que a GSL mudou o espectro político da administração pública de Porto Alegre está relacionado à inovação. Ao longo da gestão Fortunati (2009-2016) a prefeitura recebeu mais de doze prêmios internacionais na área,

entre eles: Sustentabilidade e Desenvolvimento Urbano, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; Prêmio Green It, da empresa Infoworld; Prêmio SAP Social Sabbatical, pela SAP, terceira maior fabricante de software do mundo; Porto Alegre Resiliente, da Fundação Rockefeller; Menção Honrosa no World Smart Cities; Premio Cidades Sustentáveis, da ONU; Menção Honrosa no 2º Guangzhou International Award de Inovação Urbana, Prêmio Connected Smart Cities; Prêmio da Mobile Marketing Association e Reconhecimento dos governos do Chile e Peru pela trabalho em proteção à criança e ao adolescente para a FASC⁷⁷. Em todos eles, a participação popular em conjunto com a Governança Solidária Local foram elementos que distinguiram Porto Alegre (Porto Alegre, 2016).

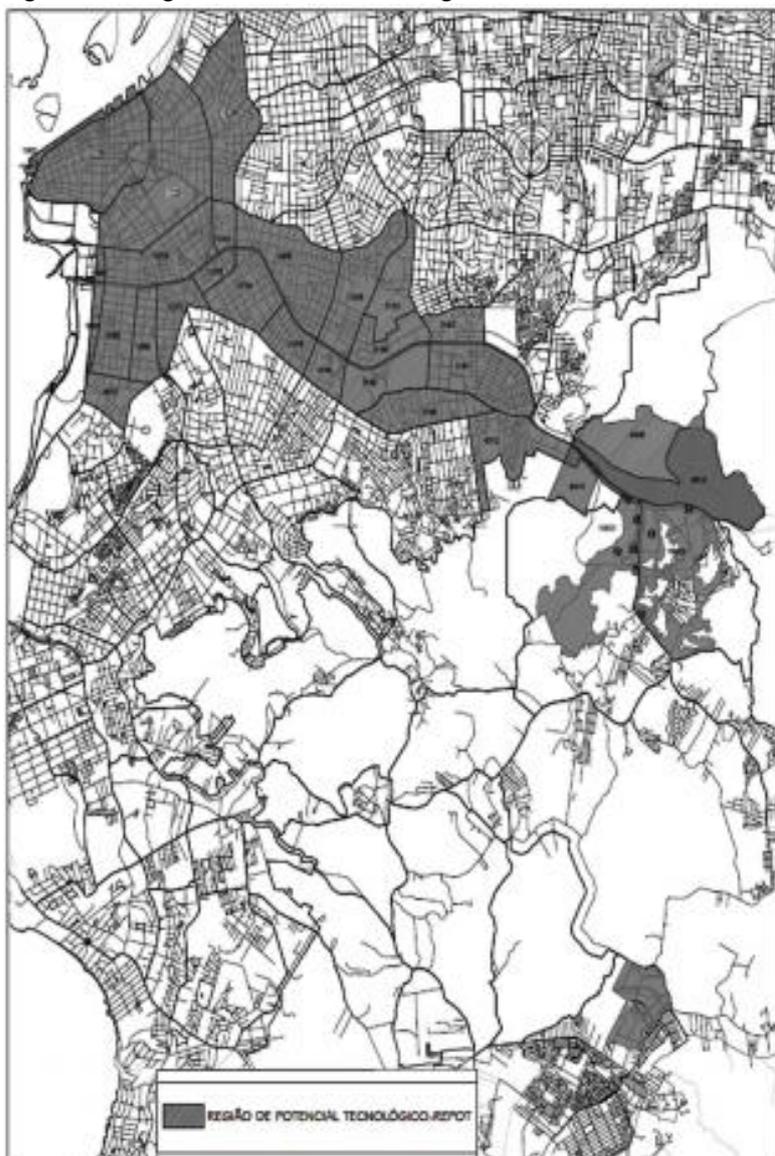
O foco na inovação e relações de Porto Alegre com entidades e países mostram também a mudança nas bases políticas e teóricas da Governança Solidária Local. Se na Administração Popular as relações se davam com maior proximidade com a França e países progressistas onde experimentaram o estado de bem-estar social, na gestão Fortunati o eixo se deslocou para países liberais do ponto de vista econômico, social e político.

A inovação também foi objeto de atenção do governo Fortunati através da Lei Complementar nº 721/ 2013⁷⁸. A LC apresenta repercussão direta no espaço urbano, pois trata-se do direcionamento através de apoio à implementação de empresas da área de tecnologia em uma região da cidade. Os incentivos vão desde a liberação total ou parcial de IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano), ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis), ISSQN (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza), entre outros benefícios. A região da cidade onde se aplica a LC721/2013 encontra-se representada na Figura 15. Note-se que se trata de uma ampla região da cidade interligando as universidades, passando pela Av. Ipiranga e estendendo-se até o Quarto Distrito de Porto Alegre.

⁷⁷ Fundação de Assistência Social e Cidadania

⁷⁸ http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/986_ce_83215_1.pdf

Figura 15 – Região de Potencial Tecnológico-REPOT



Fonte: Prefeitura de Porto Alegre

Em relação aos mecanismos para viabilizar execução de demandas do Orçamento Participativo, foi regulamentado o dispositivo denominado Termo de Conversão em Área Pública – TCAP através do Decreto Nº 18.431 de 22 de outubro de 2013. Trata-se de desdobramento do Artigo 138, do Capítulo III do Plano Diretor, que diz respeito ao Parcelamento do Solo.

Quando um empreendedor é autorizado a implementar um loteamento, no momento do parcelamento do solo é necessário que o mesmo destine áreas para uso público. As áreas podem ser para malha viária, implementação de equipamentos públicos urbanos e equipamentos comunitários. O percentual de área para essa destinação segue orientações do Plano Diretor. Quando a área que será destinada não atingir o percentual requisitado

pelo PD ou são inadequadas, o empreendedor pode recorrer a outras alternativas previstas no Plano Diretor.

A área em questão deverá passar pelo processo de avaliação e o interessado pode utilizar uma das seguintes formas: a) terreno urbanizado, b) área de lazer, construção, ampliação ou reforma de prédios destinados a equipamentos públicos comunitários, c) conversão em moeda corrente nacional para aquisição de outras áreas para atender a finalidade da “destinação de áreas”. (Porto Alegre, 2010:128). Nestes casos, a conversão de área pública ocorre sob a forma de *obras* ou *serviços* e a Secretaria de Urbanismo e Secretaria Municipal de Governança Local (atual Secretaria de Relações Institucionais e Articulação Política) deverão analisar para verificar a possibilidade de atender as “demandas da comunidade a serem apresentadas pela SMGL”. (PORTO ALEGRE, 2013).

A Secretaria Municipal de Governança Solidária Local destinou um funcionário para participar do Escritório de Licenciamento exclusivamente para acompanhar a tramitação de projetos cujas medidas compensatórias apresentem potencial de atendimento às demandas através do que ficou conhecido entre os conselheiros como “contrapartidas sociais” (Ata Ordinária N°003/2016)⁷⁹. Após identificadas tais “contrapartidas”, o funcionário deverá levar aos conselheiros do OP, que discutirão a destinação através da temática HOCDUA – Habitação e Organização da Cidade Desenvolvimento Urbano Ambiental.

Mesmo sendo uma ação diretamente relacionada ao Escritório de Licenciamento, também é vinculada ao CMDUA pois é imprescindível que o conselho analise os projetos de grande impacto na cidade após tramitar pelo escritório de licenciamento.

O processo citado acima proposto pela Governança Solidária Local, leva a um paradoxo. Para que alguma comunidade tenha demanda contemplada através de medida compensatória ou TCAP o projeto deverá, necessariamente, ser aprovado em todas as instâncias, inclusive no CMDUA. Portanto, fica comprometido, assim, o voto do representante do OP no CMDUA. A tendência é que o voto seja sempre favorável ao projeto. As consequências desse tipo de projeto no espaço urbano, sem a implementação de instrumentos que possibilitem cumprir a função social da propriedade, provoca mais desigualdade socioespacial, alimentando um círculo vicioso de produção capitalista ampliada da cidade. Fica evidente neste exemplo a necessária atenção para utilizar a teoria

⁷⁹ http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/ata_cop_003_01mar2016.pdf

da ação comunicativa, de Habermas, para entender o CMDUA, pois é provável que este comportamento se repita nos casos de outros conselheiros representantes. O que se apresenta como consenso em uma reunião pode ter sido objeto de consenso antes mesmo da reunião acontecer e fora de tais espaços de participação.

Trata-se, no entanto, de um mecanismo complexo de difícil compreensão por parte dos conselheiros que estão habituados à palavra *contrapartida* no seu vocabulário. Também os próprios técnicos apresentam dificuldades em explicar para os conselheiros, vide Ata Ordinária N°003/2016.

No entanto, cabe ao poder público exercer transparência e debater tanto no CMDUA quanto no OP o significado desses termos.

A CAUGE (Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento) trabalha com as expressões mitigação e compensação. Estas se relacionam com questões técnicas diretamente relacionadas com as características e tipos de impactos provocados pelas obras. Porém, como visto anteriormente, também, no caso do empreendimento do Sport Clube Internacional, os conselheiros do CMDUA foram convidados pela empresa e clube para apresentação do projeto e respectivas *contrapartidas*. Mas o que significa mitigação, compensação e mitigação?

Por outro lado, a *mitigação* refere-se à diminuição do problema ou do impacto, sem o comprometimento do elemento que sofre o impacto.

A *compensação* ocorre quando não é possível minimizar ou mitigar um impacto. Por exemplo, a supressão de vegetação é um elemento que sempre necessitará de compensação. Não é possível colocar uma construção no terreno sem retirar a vegetação, árvores, arbustos que se encontram no local da obra. Nestes casos recorre-se à compensação, que deverá seguir determinadas regras estabelecidas em lei.

Por sua vez, o termo *contrapartida* é citado na Lei Complementar n° 850, de 17 de abril de 2019 que trata da outorga onerosa do direito de construir. No Artigo 8

Art. 8° Além do pagamento financeiro referente ao valor do Solo Criado, o Executivo Municipal poderá aceitar, como forma de contrapartida, imóvel ou permuta de área construída, assim como bens e serviços de utilidade pública municipal e adequados ao previsto pelo PDDUA.

Parágrafo único. As contrapartidas a que se refere o caput deste artigo deverão estar em conformidade com a política urbana do Município de Porto Alegre e nos moldes do que determina o art. 31 da Lei Federal n° 10.257, de 2001.⁸⁰

⁸⁰ http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/2866_ce_252789_2.pdf

Segundo a Procuradoria Geral do Município, em consulta por e-mail, a Lei Complementar 850/2019, não está regulamentada. Portanto, as contrapartidas também não estão. Neste caso, como considerar as “contrapartidas” apresentadas pela empresa contratada pelo Sport Clube Internacional aos conselheiros do CMDUA?

Dois exemplos poderão ajudar a elucidar. Um relacionado às compensações envolvidas com o empreendimento Pontal do Estaleiro (BM PAR Empreendimentos), e outro referente às contrapartidas relacionadas ao empreendimento proposto pelo Sport Clube Internacional.

O Termo de Compromisso⁸¹ assinado em 12 de novembro de 2018, Expediente Nº 002.327871.00.0 prevê as compensações pelo impacto do empreendimento descritas no Quadro 13:

Quadro 13 – Relação de compensações pelos impactos do Pontal do Estaleiro

EMPREENDIMENTO	COMPENSAÇÕES CITADAS NO TERMO DE COMPROMISSO
<p>Pontal do Estaleiro (BM PAR EMPREENDIMENTOS). Parque público, centro comercial, salas comerciais e de serviços.</p> <p>Av. Padre Cacique, 2893 – Orla do Guaíba</p> <p>Data: 03 de maio de 2018</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Obras de proteção contra cheias - Implantação de plataformas para estação de transporte coletivo. Uma junto ao Museu Iberê Camargo e outra no Parque do Pontal - Implantação de via local entre o empreendimento e o Parque da Orla com bolsões de estacionamento e paraciclos - Implantação de rua local entre empreendimento e Av. Pe Cacique - Implantação de travessias de pedestres entre Parque do Pontal e demais pontos de interesse na área de influência - Implantação de reformulação geométrica e funcional na rotatória da Av. Diário de Notícias e para acesso ao Jockey Club. - Implantação de reformulação geométrica e funcional na rotatória da Av. Wenceslau Escobar com Av. Pereira Passos - Implantação de faixa de tráfego na aproximação da rua Dr. Castro de Menezes e Av. Wenceslau Escobar - Implantação de reformulação geométrica e funcional na interseção da Av. Icaraí com Rua Butuí - Implantação de faixa de tráfego na Av. Padre Cacique junto à conexão com Av. Edvaldo Pereira Paiva e Rua Taquari - Implantação de sinalização - Implantação de ciclovia de acordo com o Plano Cicloviário - Doação de equipamentos e instalações para integrar a Central de Controle e Monitoramento de Mobilidade (CECOMM) - Projeto e implantação de sinalização viária na área de influência do empreendimento

⁸¹http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/tc_bm_par_empreendimentos_s_a_pontal_do_estaleiro_002.242241.00.7.pdf

	<ul style="list-style-type: none"> - Doação ao Município de Porto Alegre área de 21.757,89m2, junto à Orla do Guaíba destinada à implantação de diretriz alargamentos viários e parque urbano - Urbanização de faixa de 60 metros junto à orla compatível com o Plano conceitual do Parque Urbano da Orla do guaíba e diretrizes emitidas - Elaboração de projeto e aprovação de fracionamento de área do município lindeira a matrícula do empreendimento para realocação dos equipamentos da EBE. - Projeto e execução de readequações da EBE C1. - Protocolo do projeto da trilha interpretativa sobre o Memorial do Estaleiro Só - Projeto e custos com desapropriações fora da gleba do empreendimento, caso necessário, em favor do Município de Porto Alegre
--	---

Fontes: a) Termo de Compromisso expediente 002.242241.00.7, de 03/05/2018. b) Termo de Compromisso expediente 002.327871.00.0, de 12 de novembro de 2018.

Como pode-se observar no Quadro 13, todas as compensações estão diretamente relacionadas com a obra. Pode-se afirmar, neste caso, que as compensações qualificam o entorno ou acesso ao empreendimento em implantação. Assim, não há retorno em forma de atendimento de demandas dos conselheiros do Orçamento Participativo. O argumento do poder público é que as compensações atenderam requisitos técnicos e estudos efetuados por diversas secretarias e órgãos que compõem a CAUGE e foi publicado oficialmente pelo poder público através de um Termo de Compromisso.

Por outro lado, as contrapartidas apresentadas pela empresa contratada pelo Sport Clube Internacional aos conselheiros (Quadro 14) não apresentam segurança jurídica, pois não há compromisso formal do município e empresa, pelo menos não publicado.

Outra questão pertinente, diz respeito aos critérios para definição das contrapartidas. Mesmo que estes itens presentes no rol de contrapartidas venham a ser implementados, qual a intensão de apresentar para os conselheiros antes mesmo das equipes técnicas da CAUGE apresentarem as considerações técnicas? Além disso, se se trata de contrapartida, quais os valores avaliados neste processo? Realmente as contrapartidas se contrapõe de forma justa em relação ao impacto correspondente? Qual o lastro dessas contrapartidas?

Quadro 14 – Contrapartidas apresentadas pelo Sport Clube Internacional

CONTRAPARTIDAS – Sport Clube Internacional
<ul style="list-style-type: none"> - Investimento em obras de melhorias na Unidade Básica de Saúde Santa Marta. - Investimento em obras de alargamento da Avenida José de Alencar em uma faixa de tráfego entre a Rua Gonçalves Dias e a Avenida Getúlio Vargas.

- Investimento em projeto de engenharia para viabilizar a conexão de travessia de pedestres entre o terminal de transporte hidroviário e o Complexo Beira-Rio.
- Investimentos em ciclovias e bicicletários em locais determinados, atendendo o Plano Diretor Ciclovitário.
- Doação de equipamentos para a Central de Controle da EPTC.
- Investimento em obras de melhorias no Asilo Padre Cacique.
- Investimento em obras de estação de transporte hidroviário e píer público.
- Doação de área para implementação de terminal hidroviário e píer público.
- Investimento em Escola para 250 crianças.

Fonte: Apresentação realizada pela empresa e clube. 2019.

Entende-se que esta discussão é importante sobretudo para que se evite a reedição do clientelismo, fator que contribui para corrosão a democracia.

Para encerrar o ponto referente à Governança Solidária Local, é preciso retornar à realização da Copa do Mundo, a articulação com as obras do PAC e o Programa Minha Casa Minha Vida. Estes três grandes eixos mostraram toda fragilidade e limitações que o município teve para tratar de tudo ao mesmo tempo. Apesar disso, executou exatamente como era do seu interesse, sacrificando a democracia. Mas a população não ficou alheia e a gestão da Governança Solidária Local encerrou com a marca da maior mobilização da história de Porto Alegre: as Jornadas de Junho de 2013. As manifestações foram desencadeadas a partir do aumento das passagens de transporte coletivo e pode ter sido a mais significativa demonstração do descolamento entre representantes e representados no Orçamento Participativo em Porto Alegre.

O COP se dividia entre aqueles que questionavam a forma como ocorriam as manifestações e quem reconhecia que um dia isso aconteceria. Porém, houve também a manifestação de um conselheiro assumindo que não era contra o aumento do preço da passagem e cobrava posicionamento do representante do COP no conselho que discutia o valor das tarifas. Cabe lembrar que não se trata da opinião pessoal, mas a posição de um conselheiro que representa milhares de moradores de uma determinada região do OP.

4.2.4 - O OP NA GESTÃO MARCHEZAN JÚNIOR

O prefeito Nelson Marchezan Júnior, vinculado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), venceu as eleições em 2º turno, no ano de 2016, com 60,50% dos votos válidos. No pleito ocorreram 25,26% de abstenções (eleitores que não compareceram às urnas); 13,36% de votos nulos; 5,67% de votos em branco (eleitores que não manifestaram preferência por nenhum candidato). Apesar do processo eleitoral

não fazer parte da nossa análise, entendemos importante ressaltar os números referentes aos votos nulos e abstenções (38,56%).

Em seu Programa de Governo divulgado na campanha eleitoral, Marchezan Júnior defendeu o protagonismo do cidadão, a participação como direito, a manutenção do Orçamento Participativo, criação e reestruturação de outros (Marchezan Júnior, 2016), portanto, demonstrou no seu discurso valorizar o poder de decisão que se origina no cidadão.

O ano de 2016 foi marcado novamente pela mudança no calendário das plenárias do Orçamento Participativo. O Conselho do OP aprovou a transferência das plenárias para que ocorressem após o resultado das eleições. Segundo justificativa apontada pelo então Prefeito José Fortunati, a mudança ocorreu para oportunizar ao prefeito eleito o acompanhamento do processo do OP desde o seu início, numa “transição mais aberta, democrática, transparente” (FORTUNATI, 2016. Notas da Assembléia).

No dia 07 de novembro de 2016 ocorreu a primeira Assembléia do OP. Em seu discurso, o Prefeito Nelson Marchezan Júnior deixou claro que manteria o OP, porém anunciou que realizou, com sua equipe, a avaliação das demandas atrasadas. A partir disso solicitou o enxugamento daquelas que eram possíveis serem executadas. Os conselheiros deveriam voltar para suas comunidades, discutir com delegados e definir quais demandas abririam mão.

“Paim foi designado para o diagnóstico da situação financeira durante a transição. Para mim é angustiante, para o prefeito Fortunati é angustiante e para vocês também, verem um volume grande de demandas acumuladas ainda mal atendidas. Ainda não sei como a gente pode resolver isso, mas nossas consciências ficariam mais tranquilas se nós olhássemos de forma muito mais transparente e objetiva para entender que até onde eu aprendi nesse período, tecnicamente algumas não são viáveis, financeiramente outras não são viáveis e que a gente pudesse trabalhar com a transparência e a verdade do que é possível fazer, e quando, realmente, será feito, para que a gente pudesse ir à vida. Estabelecer uma programação e seguir a vida olhando para o futuro e aquilo que está para trás a gente estabelecesse um marco, o que vai ser feito, quando vai ser feito. Que a gente pudesse então trabalhar. Essa é a minha sugestão. Mas eu queria, no decorrer desse período, escutar qual é a sugestão de vocês. Eu, particularmente, me sentiria mais tranquilo, assim. (07/11/2016 Transcrição de áudio da Assembléia do OP)⁸²

⁸² MARCHEZAN, Júnior. Transcrição de arquivo digital – Assembléia realizada em 07/11/2016. Arquivo de áudio.

Como se observa no pronunciamento, antes mesmo de assumir o governo municipal, o Prefeito Marchezan Júnior já havia decidido o que fazer com o OP. Ao retornar atividades em 2017, o governo municipal propôs em reunião do COP, ocorrida em 07 de março, não demandar no Ciclo do OP de 2017. O discurso durante a assembléia em 2016 já havia sensibilizado os conselheiros, posição que ficou visível na concordância com o Prefeito eleito a cada pronunciamento dos conselheiros. Porém, durante a reunião do COP março, os conselheiros afirmavam que até poderiam abrir mão de realizar demandas em 2017, mas cobravam a execução das demandas prioritárias atrasadas. “(...) Relatou que sua região está disposta a não demandar em 2017, mas que precisa executar demandas prioritárias em 2017.” (Ata Sintética – COP nº 002/2017).

Em 21 de março de 2017, o COP realizou outra reunião, desta vez sem a presença do governo. Os conselheiros fizeram uma avaliação negativa da atitude do prefeito em relação ao OP; consideraram um equívoco da Prefeitura a realização da obra da Orla do Guaíba, por exemplo. Alguns conselheiros explicaram a posição dos FROPs e que haviam decidido não realizar demandas em 2017, porém deveriam resgatar e enxugar demandas antigas. Ao final da reunião, concluíram que não viam vantagem em realizar o Ciclo do OP em 2016, mas que concordavam em resgatar as demandas atrasadas para execução no período 2018/2019.

Dessa forma, os interesses do governo encontraram aceitação pela maioria dos membros do COP. O argumento do governo dizia que, face as dificuldades financeiras enfrentadas, o ano de 2017 seria dedicado para a realização da avaliação das demandas atrasadas em conjunto com os conselheiros, além de efetuar o enxugamento de demandas. O resultado deveria compor o Plano de Investimentos referente ao período 2018/2019. Os conselheiros concordaram e assim fizeram. De 2.369 demandas atrasadas em janeiro de 2017, 672 foram canceladas, entre elas 155 demandas das temáticas e 517 demandas das regiões. Permaneceram 1.697 demandas (364 das temáticas e 1333 das regiões)⁸³. O resultado das demandas que permaneceram fez parte do Plano de Investimento de 2017/2018⁸⁴.

Durante as primeiras assembleias do Ciclo do OP 2018-2019 ocorridas em 2018, os participantes já estavam cientes da situação e viam com alguma esperança as demandas antigas gravadas no Plano de Investimento e Serviços.

⁸³ Apresentação realizada na Assembléia do OP realizada em 25 de julho de 2018.

⁸⁴http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/compacto_do_plano_de_investimentos_e_servicos_2018.pdf

Seguindo o rito da assembleia, o governo apresentou o OP sob o lema “+ verdade, + transparência, + participação”. Mais verdade porque estaria sendo franco com a população sobre o passivo das demandas; mais transparência por apresentar a real situação econômica da prefeitura e mais participação porque agregou o OP digital ao processo. Em seguida, apresentou os problemas financeiros para execução das demandas e, também, “Soluções para a Crise Financeira”. As alternativas iniciais foram: “Atualização da Planta Genérica de Valores IPTU; Cadastro de Inadimplentes Municipais – CADIN/POA; Adequação à Lei Federal do ISS – Revisão de Benefícios Fiscais; Revisão dos avanços automáticos de folha; Extinção de incorporações e gratificações; Mudança nos regimes de trabalho.”⁸⁵ Todos os itens estavam no projeto de lei encaminhado para a Câmara Municipal para votação. No entanto, o conteúdo da apresentação mudou nas assembleias seguintes, pois havia ocorrido duro conflito na Câmara Municipal de Vereadores entre servidores municipais que contestavam o projeto do executivo e a polícia militar e guarda municipal. Nas assembleias que se seguiram, o governo passou a falar em “conjunto de projetos de lei (...) que sugerem um reequilíbrio entre receitas e despesas...”⁸⁶

Alguns delegados e conselheiros que havia realizado inscrição para fala, demonstraram a insatisfação com a alternativa, saindo em defesa do funcionalismo público, pois tem pleno entendimento de que todo o processo do OP depende do trabalho dos servidores. Outros conselheiros lembravam das primeiras assembleias da história do OP e cobravam a ausência do Prefeito Marchezan Júnior. Esperavam que o governo chamasse os conselheiros para participar das discussões para buscar alternativas em conjunto com a sociedade como fizera no passado.

Após concluída a rodada de assembleias, a equipe técnica do governo que trata do orçamento apresentou em reunião do COP a relação final de demandas que seriam incluídas no Projeto de Lei Orçamentária Anual – LOA 2019. Para surpresa dos conselheiros, as demandas do PI passaram por outra seleção nas secretarias e ficaram muito abaixo do que haviam incluído no PI. Contestaram com veemência o resultado apresentado pelo governo, alguns conselheiros se retiraram da reunião e outros solicitaram outra reunião com as secretarias para tentar reverter a situação. A reunião com secretarias ocorreu, mas não houve modificação nas demandas incluídas na LOA 2019. Pela primeira vez, o projeto foi encaminhado para a Câmara Municipal sem a anuência

⁸⁵ Apresentação em Assembléia do OP em 11 de julho de 2018.

⁸⁶ Apresentação em Assembléia do OP em 11 de julho de 2018.

do Conselho do Orçamento Participativo, significando uma quebra do consenso em torno da proposta do governo Marchezan Jr.

O valor referente às demandas do Orçamento Participativo para 2019 representam aproximadamente 3,5% da Lei Orçamentária Anual⁸⁷. Dentro desse percentual encontram-se valores correspondentes às obras de mobilidade urbana da Copa de 2014 remanescentes e parte do Projeto Orla do Guaíba, conforme Tabela 2.

Tabela 2: Demandas do Governo no Orçamento Participativo - LOA 2019

Demandas do governo	Valor em R\$
Obra de Arte (Trincheira) na 3o Perimetral (Ceará x Farrapos).	2.687.531,00
Obra de Arte (Trincheira) na 3o Perimetral (Carlos Gomes x Anita Garibaldi).	312.839,00
Obra de Arte (Viaduto) 3o Perimetral (Carlos Gomes x Plínio Brasil Milano).	42.724.996,00
Obra de Arte (Trincheira) na 3o Perimetral (Dom Pedro II x Cristóvão Colombo).	9.259.064,00
Projeto Orla do Guaíba	28.000.000,00
Obras da Copa 2014 - Implantação da Avenida Tronco.	79.597.239,00
Duplicação da Avenida Voluntários da Pátria	31.758.762,00
Obras da Copa 2014 - prolongamento da Av. Severo Dullius.	26.488.080,00
BRT Av. João Pessoa	4.983.460,00
Ciclovias	5.000.000,00
TOTAL	230.811.971,00

Fonte: Lei Orçamentária Anual 2019 – Porto Alegre, outubro de 2018.⁸⁸

Como pode-se observar, os delegados e conselheiros deixaram de realizar demandas porque o prefeito alegou problemas financeiros. No entanto, o governo incluiu na conta do OP todos os valores restantes das obras da Matriz de Responsabilidades do PAC Copa.

Em maio de 2017 o prefeito Marchezan Jr. apresentou na Câmara de Vereadores o PROMETA- Programa de Metas 2017-2020. A fala do prefeito exaltou o programa e pediu apoio dos conselheiros. Em seu discurso na Câmara, citou que o cancelamento de demandas no ano de 2017 foi uma decisão do Orçamento Participativo. Além disso, tratou as demandas realizadas em governos anteriores como “promessas” e destacou que a que sua gestão está comprometida com a verdade.

⁸⁷ http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?reg=14&p_secao=56

⁸⁸ http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?reg=14&p_secao=56

“Então, eu quero dizer que eu também respeito as decisões do Orçamento Participativo, e respeito inclusive a decisão de que não ia apresentar demandas novas este ano”

(...)

ao longo dos últimos cinco, dez, quinze anos se deslocaram em cima de promessas, de demandas, de necessidades, na expectativa de que aquela demanda específica fosse atendida.”

(...)

E eu, particularmente, penso que essa foi uma decisão que eu adjetivo como madura, e eu admirei muito mais o OP por ter essa transparência no que se refere a neste ano reorganizar as suas demandas, ver o que efetivamente é possível, é viável fazer.” (MARCHEZAN Jr. - ATA da Audiência).

O pronunciamento incomodou alguns conselheiros. Sentiram-se ofendidos pelo fato de o prefeito não reconhecer as demandas que as lideranças conquistaram para as comunidades. As falas dos conselheiros desvelaram as contradições do discurso do governante. Cobraram novamente a presença do prefeito e secretários nas comunidades e no COP, reclamaram que concordaram em não demandar em 2017, mas há obras da Copa no PROMETA. Outra reclamação foi o fato da prefeitura tomar atitudes paralelas sobre assuntos pertinentes aos conselheiros, sem convidá-los.

“neste final de semana, quando teve uma reunião do Vice-Prefeito com empresários, com o pessoal do Jockey Club tratando da comunidade, a qual eu moro ao lado, que é uma comunidade que está sendo regularizada pelo Programa Integrado Socioambiental, e nem eu e nem os meus colegas de conselho fomos chamados para essa reunião, pelo menos, para ouvir. Quer dizer, reuniram-se para falar das nossas vidas, das pessoas que a gente representa e não nos chamaram. A gente passou o feriado todo respondendo para as pessoas que não sabíamos o que estava acontecendo e ouvindo as pessoas dizerem: “Mas vocês não são lideranças?” Infelizmente, isso não acontecia e passou a acontecer. A gente não quer ser o dono da Prefeitura, mas queremos ser respeitados, sim, porque somos eleitos, sim, dentro das comunidades, para respeitar eles, e eles nos cobram. E nós temos que vir aqui e cobrar de vocês” (Conselheira do OP – Ata da Audiência), p. 15.

Destacaram, também, que a discussão do PROMETA na Câmara de Vereadores estava sendo uma das poucas oportunidades para encontrar com o prefeito e fazer cobranças, pois não estava sendo atendidas as solicitações para discutir com o COP.

5 DA INVERSÃO DE PRIORIDADES À DESDEMOCRATIZAÇÃO

As demandas executadas através do Orçamento Participativo assumem papel central no processo de democratização da cidade. “Mais uma obra da participação popular” é uma frase escrita em placas que sinalizava uma obra conquistada no Orçamento Participativo. A palavra *conquistada* é usada aqui para denotar a força da dinâmica do processo do OP e o esforço da população envolvida, delegados e conselheiros para que a obra se materialize no espaço. “É conquista do OP”, também dizem os moradores, quando perguntados sobre determinado equipamento público nas comunidades.

As demandas, no entanto, não são apenas materiais. Tratam-se de serviços, atividades culturais, oficinas, cursos, elaboração de estudos, planos, projetos, aquisição de áreas e, sobretudo, obras. Mas, se por um lado trata-se do objeto final ou resultado material das decisões sobre os recursos e investimentos na cidade, também podem assumir outros significados.

Uma liderança que mobiliza milhões para sua comunidade através das demandas atendidas, pode ver o retorno através de respeito, de reconhecimento e de poder. A não execução de demandas, por outro lado, apresenta consequências negativas para essas mesmas lideranças. A diminuição brusca de participantes nas assembleias no ano de 2018 é resultado, segundo declaração de conselheiros, da baixa execução ou conclusão nos períodos anteriores, somado ao fato de não ter ocorrido o Ciclo do OP no ano de 2017. Ao longo da história do OP, a não execução de demandas deixaram marcas inclusive políticas nos governos e são lembradas muito mais do que aquelas que foram executadas. Este será o foco neste capítulo, ou seja, será dada atenção somente as demandas executadas

Cabe lembrar que o governo também faz parte do OP, porém, apresenta suas demandas diretamente junto ao COP. Desta forma, as demandas chegam no Orçamento Participativo através de uma grande mobilização na cidade que ocorre ao longo do Ciclo do OP ou diretamente do governo.

Identificamos cinco formas pelas quais a população pode ver atendidas suas demandas em Porto Alegre: diretamente através do processo Orçamento Participativo; indiretamente através do instituto do Solo Criado cuja parcela do recurso deve atender demanda habitacional, incluindo aquelas do OP; taxas de licenciamentos (relacionado ao Escritório de Licenciamento), Termo de Conversão em Área Pública - TCAP, através de

implementação de equipamentos públicos demandados no OP ou aquisição de área; e projetos relacionados os programas públicos disponibilizados pelo Governo Federal. Pontos tratados nos capítulos anteriores.

Neste capítulo definiu-se por tratar exclusivamente das demandas *executadas* ao longo do processo do Orçamento Participativo (1990 - 2016). Isto significa que os dados apresentados correspondem às demandas que passaram por todo o processo do OP, segundo a fonte dos dados. Os dados utilizados foram disponibilizados pela Gerência de Democracia Participativa Local – Prefeitura Municipal de Porto Alegre, com origem na Secretaria da Fazenda.

Outra fonte de dados consultada inicialmente foi o sistema de acompanhamento de obras disponibilizado no sítio⁸⁹ da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e implementado pela Administração Popular. Porém, não há atualização dos dados desde 2010 e são incipientes as informações sobre a situação da obra. Neste sentido, decidiu-se por trabalhar com uma única fonte de dados que possibilitasse a visão ampla no tempo, para que possibilitasse o exercício de análise à luz de desdemocratização como resposta dos governos às demandas da população, conforme aponta Tilly (2007) mesmo com suas deficiências, que são apontadas. Este fato não compromete o que foi proposto para esta tese.

A planilha disponibilizada apresentou 6.648 demandas associadas às Regiões do Orçamento Participativo, às Temáticas, data, número da demanda, valor e descrição. Efetuou-se a aplicação de filtros do software estatístico e elaboração de gráficos e mapas usando método dos símbolos proporcionais da cartografia temática.

Os dados contidos na planilha apresentam algumas características peculiares e que denotam o estágio de implementação do OP na administração pública.

Lembrando Fedozzi (2001), ao longo das primeiras administrações pode-se reconhecer três fases do OP. Os anos de 1989 à 1991, trata-se da fase da formatação, inexperiência de gestores e comunidades. Em 1991/1992 foi a fase de consolidação dos procedimentos, já no ano de 1994 é possível reconhecer a introdução de novas estruturas e procedimentos.

Os dados disponibilizados para esta tese apresentam inconsistências no período inicial do OP, possivelmente traduzindo a situação apontada por Fedozzi, citada acima. Referente aos valores, foram identificadas demandas sem valores declarados na planilha,

⁸⁹ http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/etapa_exp.asp

demandas com valores irrisórios e demandas com valores muito acima dos demais, conforme especificações abaixo.

- Demandas concluídas e sem valores declarados: Corresponde aos campos assinalados com ifem na planilha, sem valores. As ocorrências foram maiores nos primeiros anos do Orçamento Participativo, conforme Figura 11. Portanto, coincidindo com a fase de formatação assinalada por Fedozzi, citado acima. Apesar disso, observa-se que a não disponibilidade dos valores de algumas demandas, na planilha, ocorrem até o ano de 2012. Entre as demandas, encontram-se aquelas relacionadas às obras maiores vinculadas a entidades financiadoras internacionais, como FONPLATA, BID, entre outros. Foram obras demandadas pelo OP, porém os recursos tiveram origem fora da prefeitura de Porto Alegre e os valores não aparecem na planilha.
- Demandas concluídas com valores simbólicos: Diz respeito aos campos da planilha com valores R\$0,00, R\$1,00 e R\$ 5,00. Nesta condição encontram-se 135 demandas das quais 114 são referentes à convênios
- Demandas concluídas com valores muito acima da média de outras ROPs: Exemplo: Na gestão de 1997-2000 há a ocorrência de uma demanda no valor de R\$330.358.769,00 na ROP Humaitá/Navegantes/Ilhas. Enquanto que a média das demais ROPs, no mesmo período, foi de aproximadamente R\$8.000.000,00.

As Figuras 16, 17 e 18, abaixo, ilustram, respectivamente, o número de demandas que não apresentaram os valores na planilha de dados; o número de demandas executadas; e na última figura, são registradas o valor total das demandas. Exceto a Figura 16, as demais serão analisadas posteriormente ao longo do capítulo.

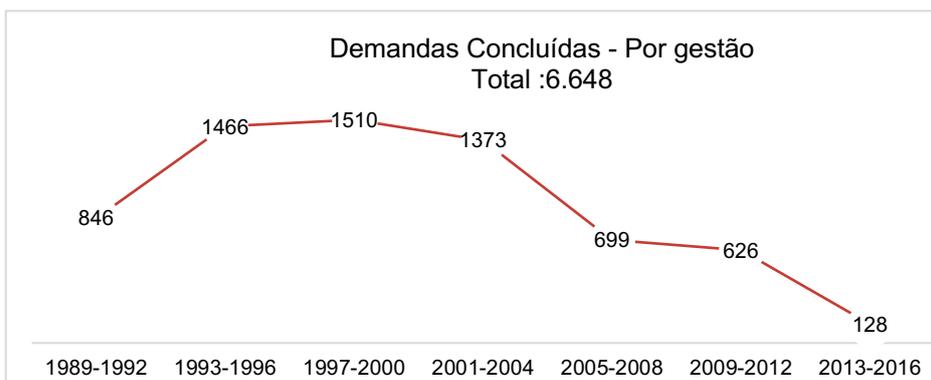
Outra característica da apresentação dos dados é a periodização. Optou-se por apresentar os dados por gestão, não por projetos políticos como Administração Popular e Governança Solidária Local para possibilitar visualização mais apurada referente a execução das demandas.

Figura 16 - Demandas concluídas sem valores declarados na planilha de dados.



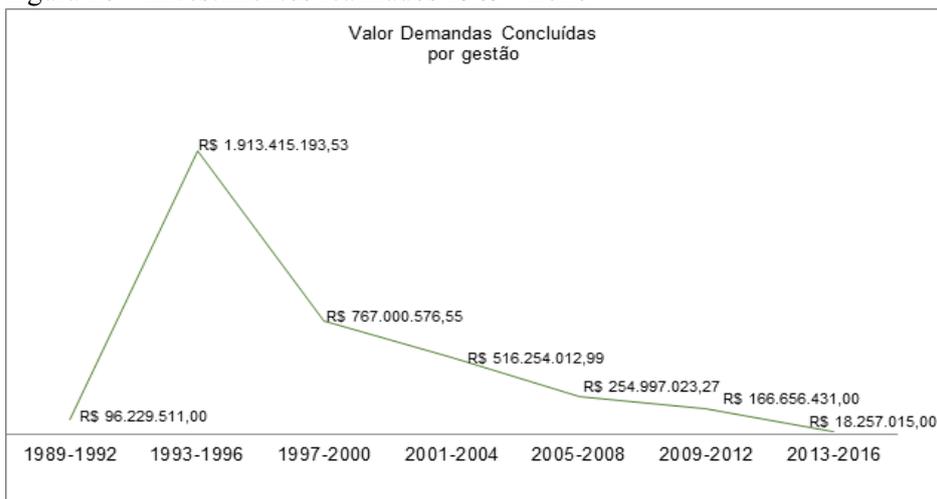
Fonte: Gerência de Democracia Participativa Local – Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Figura 17 - Total de demandas concluídas – por gestão



Fonte: Gerência de Democracia Participativa Local – Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Figura 18 – Investimentos realizados 1989 - 2016



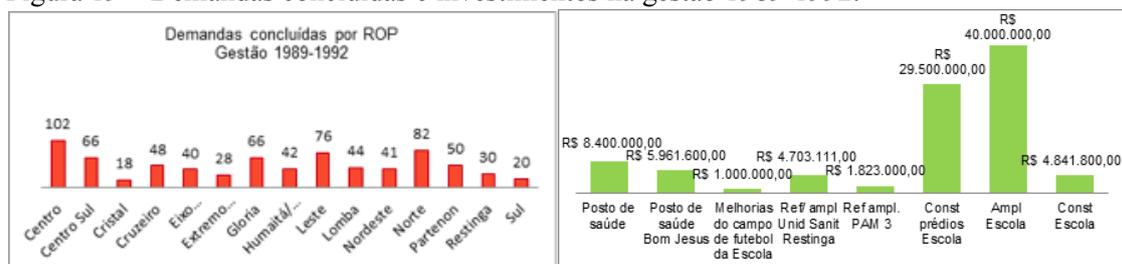
Fonte: Gerência de Democracia Participativa Local – Prefeitura Municipal de Porto Alegre

É importante, portanto, observar quanto os valores reduzidos das demandas executadas nas duas primeiras gestões da Administração Popular, pois decorre da ausência de dados e/ou valores simbólicos inseridos na planilha e não baixo investimento. Neste sentido, os gráficos e mapas coropléticos apresentarão número de demandas executadas e os valores disponíveis, não somente valores.

Durante a primeira gestão da Administração Popular-AP (1989-1992) as principais demandas implementadas tratavam de melhorias nas condições de moradia e urbanização do entorno, produção habitacional, saneamento básico, melhorias nas condições de transporte e vias de acesso às comunidades, implementação de equipamentos de saúde, de esporte e lazer (campo de futebol - os “campinhos”, cancha de bocha, churrasqueiras públicas), serviços, reforma do Mercado Público de Porto Alegre e projetos culturais. Estas demandas foram realizadas em todas as Regiões do Orçamento Participativo – ROP (Porto Alegre, 2018). A Figura 19 mostra a distribuição das demandas concluídas por regiões, serviços e valores, na primeira gestão da Administração Popular.

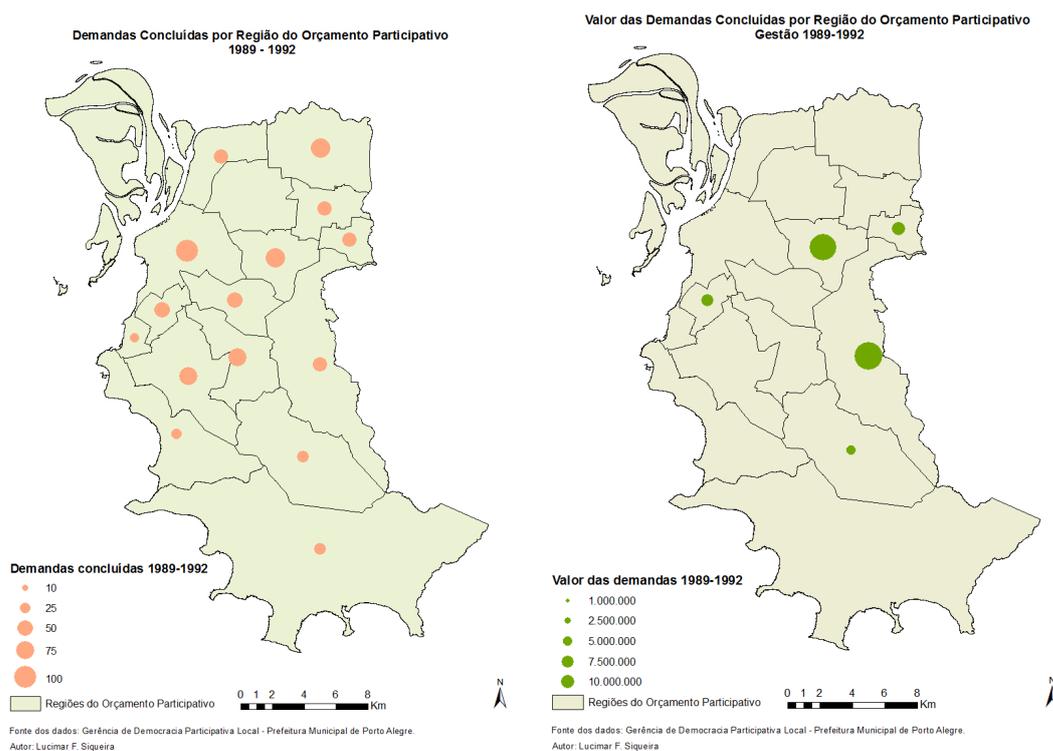
Foi na primeira gestão da AP, também, que se executaram as seguintes demandas: Construção do posto de saúde Chácara da Fumaça, Construção do posto de saúde Bom Jesus, Melhorias do campo de futebol da Escola Municipal Mariano Becker, Reforma e ampliação da Unidade Sanitária Restinga, Reforma da unidade de Pronto Atendimento do PAM 3 (Posto de saúde da Vila dos Comerciantes), Construção de 3 prédios Escola Municipal Nossa Senhora de Fátima, Ampliação da Escola Municipal Afonso Guerreiro Lima, Construção da Escola Infantil na Grande Cruzeiro (Vila Barracão).

Figura 19 – Demandas concluídas e investimentos na gestão 1989-1992.



Fonte: Gerência de Democracia Participativa Local – Prefeitura Municipal de Porto, 2018.

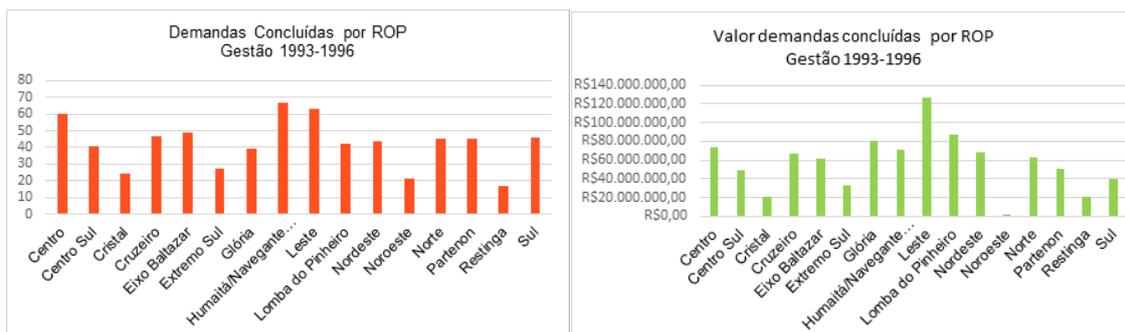
Figura 20 – Demandas concluídas por ROP e por valor – 1989-1992



Fonte: Gerência de Democracia Participativa Local – Prefeitura Municipal de Porto, 2018.

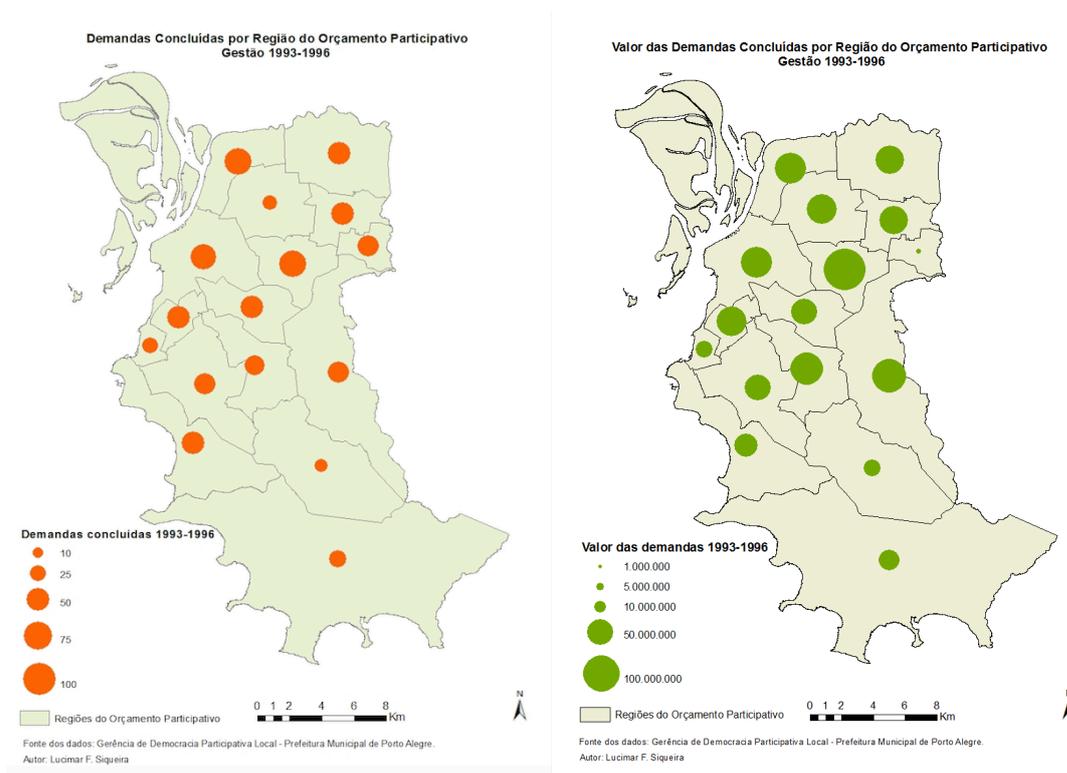
Pode-se observar na Figura 19 e Figura 20 que no período 1989-1992 houve uma concentração de investimentos nas regiões Centro, área mais densa que inclui os bairros centrais e pericentrais; Norte, também com densidade alta e bastante consolidada; e Leste, região de expansão histórica e com grandes concentrações de caráter popular. Em termos dos investimentos por serviços demandados, encontra-se uma alta concentração em Educação, e muito abaixo Saúde. Ao se tomar as regiões com mais investimentos, tem-se a característica de áreas da cidade com maior tradição de organização política e acesso a infraestrutura urbana. De certa forma, aspectos que marcam as análises sobre o OP no sentido de uma tendência a concentração em áreas pericentral e logo, maior concentração populacional e capacidade política. Certamente estas condições permitem entender o motivo pelo qual os investimentos em infraestrutura urbana não foram tão demandados.

Figura 21 - Demandas concluídas e investimentos na gestão 1993-1996 – Administração Popular



Fonte: Gerência de Democracia Participativa Local – Prefeitura Municipal de Porto, 2018

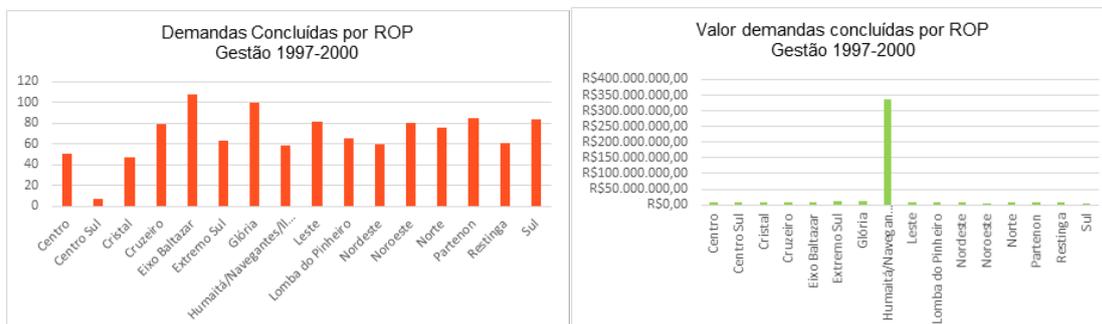
Figura 22 – Demandas concluídas por ROP e valores de 1993 -1996



No interstício de 1993-1996 (Figura 21 e 22), 2º governo de funcionamento do OP, a Região Centro segue entre as regiões com a maior conclusão de demandas, mas pouco abaixo das regiões Humaitá-Navegantes e Leste. Todavia, em termos de volume de investimentos ocorre a concentração na Região Leste e Lomba do Pinheiro. Ou seja, em relação ao período 1989-1992 surgem com relevância as regiões Humaitá e Lomba do Pinheiro e permanecem entre as com maior número de demandas concluídas e valores investidos a Centro e Leste. As regiões Humaitá-Navegantes e Lomba do Pinheiro são regiões situadas em áreas opostas da cidade, mas ambas com características populares e

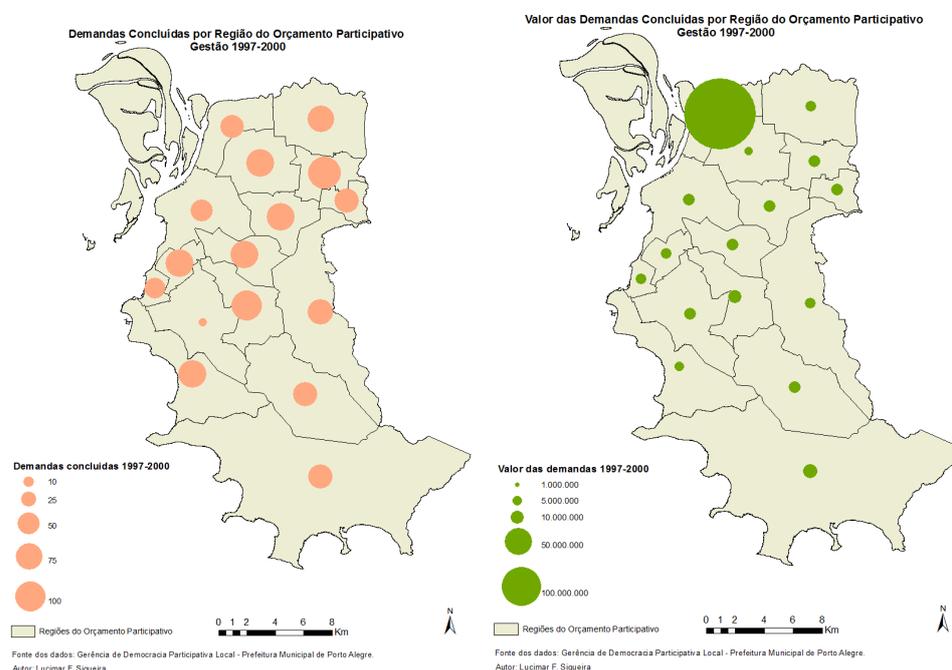
classicamente com problemas de infraestrutura. A região Norte segue com número significativo de demandas atendidas e investimentos, mas atrás das demais.

Figura 23 - Demandas concluídas na gestão 1997-2000 - AP



Fonte: Gerência de Democracia Participativa Local – Prefeitura Municipal de Porto, 2018
 OBS: O valor discrepante de R\$330.358.769,00 na ROP Humaitá/Navegantes/Ilhas refere-se à conclusão do Conduto Forçado da Av. Polônia/Bacia de Amortecimento.

Figura 24 – Demandas concluídas e valores – 1997-2000



Fonte: Gerência de Democracia Participativa Local – Prefeitura Municipal de Porto, 2018

As regiões Eixo-Baltazar e Glória (Figura 23 e 24) aparecem com alto número de demandas concluídas no período relativo ao 3º governo de OP (1997-2000), em seguida as regiões Sul, Partenon e Cruzeiro, todas estas áreas da cidade historicamente com graves problemas de infraestrutura e acesso a serviços urbanos, grandes contingentes populacionais de baixa renda, com grandes favelas, e tradição de organização popular. Tais transformações sugerem que a experiência de atendimento das demandas nas regiões

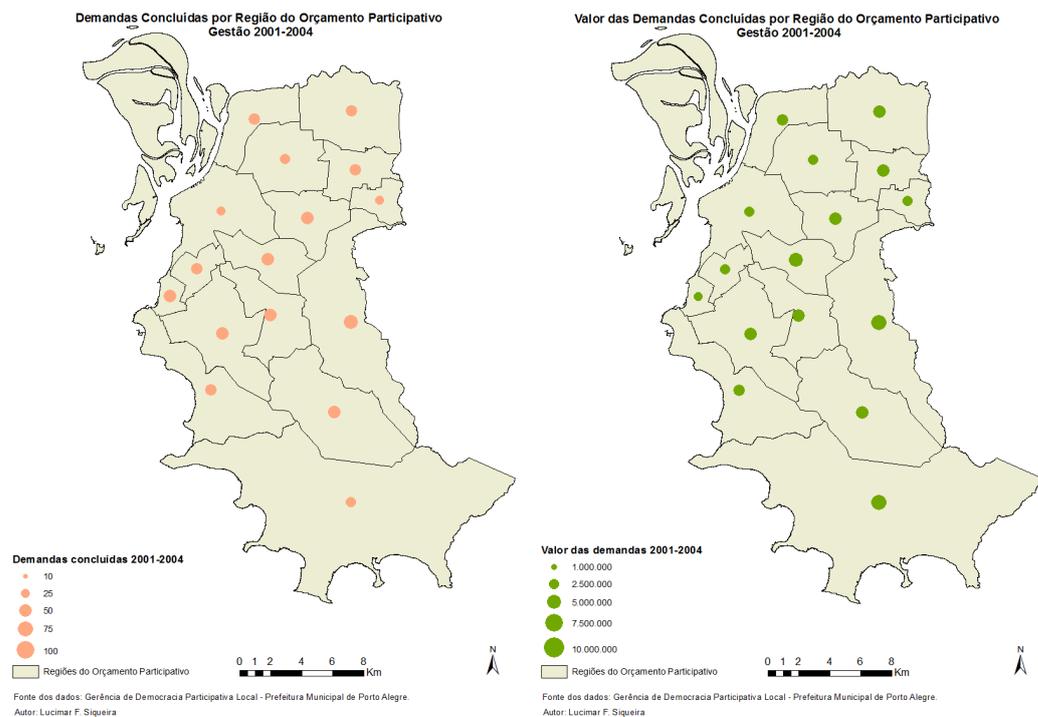
mais centrais se alastra e o OP se consolida em um movimento para a periferia da cidade. Sinalização que a já havia começado no período anterior com a emergência das regiões Humaitá-Navegantes e Lomba do Pinheiro. A observação da Figura 24 traz uma desproporção do investimento na Região Humaitá-Navegantes e apresenta um novo aspecto dos investimentos pelo OP: obras de caráter estrutural com impacto na cidade e aumento da capacidade de investimento (MARZULO e MARX, 2013).

Figura 25 - Demandas concluídas na gestão 2001-2004 - AP



Fonte: Gerência de Democracia Participativa Local – Prefeitura Municipal de Porto, 2018

FIGURA 26 – Demandas concluídas por ROP e valores – 2001 - 2004

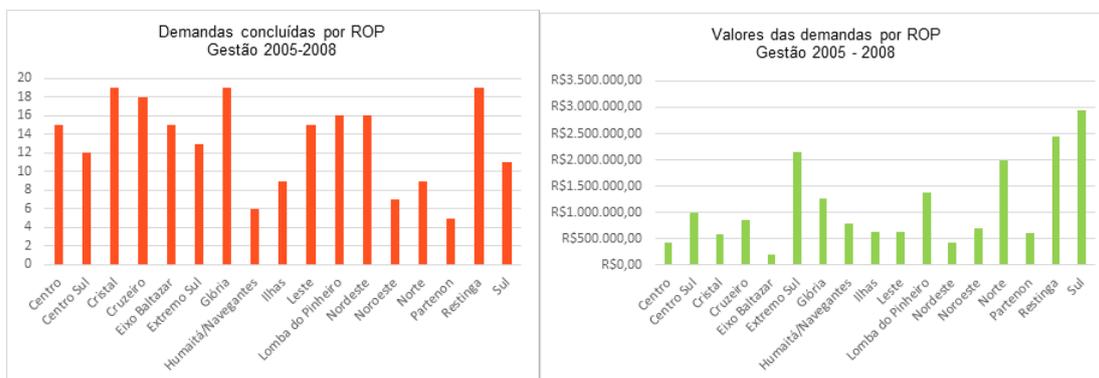


Fonte: Gerência de Democracia Participativa Local – Prefeitura Municipal de Porto, 2018

Nesse último período de governo da coalizão de esquerda polarizada pelo Partido dos Trabalhadores (2001-2004) apresentado na Figura 25 as demandas concluídas

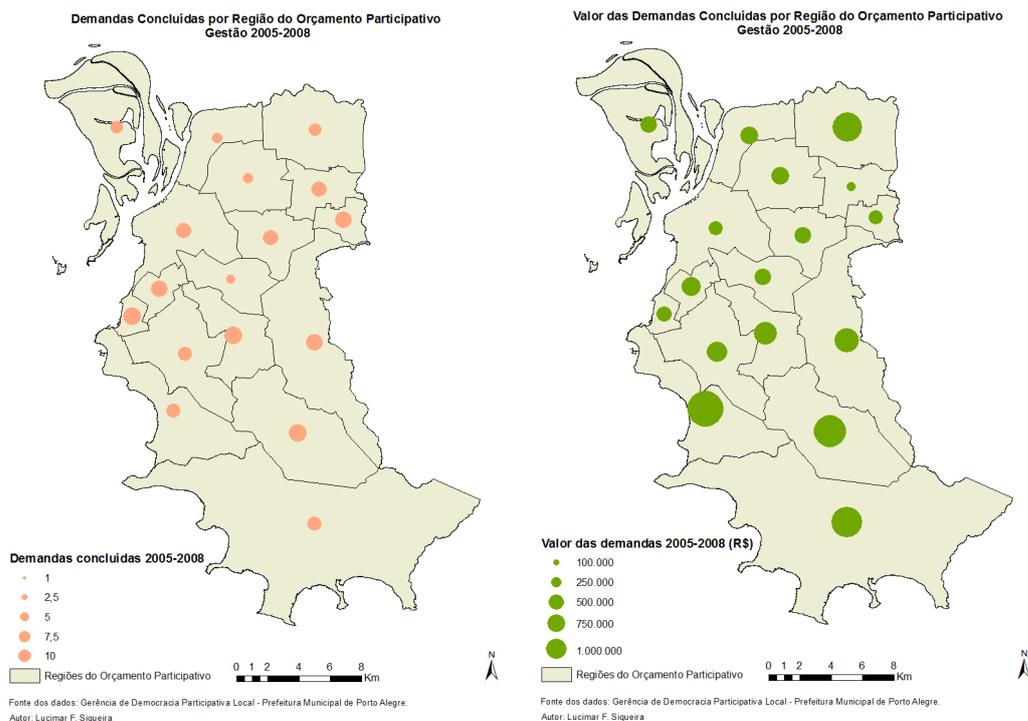
seguem concentradas nas grandes e tradicionais áreas periféricas, a saber, nas regiões Lomba do Pinheiro, Partenon e Restinga. Todavia, também em regiões pericentrais como a Leste, Glória e Centro-Sul. Enquanto os investimentos se concentram no Extremo-Sul e também na Lomba do Pinheiro e Partenon, regiões que avançaram na experiência participativa, a partir de uma tradição associativa e com graves problemas de infraestrutura e serviços urbanos.

Figura 27 - Demandas concluídas na gestão 2005-2008 - Governança Solidária Local



Fonte: Gerência de Democracia Participativa Local – Prefeitura Municipal de Porto, 2018

Figura 28 – Demandas concluídas por ROP e valores – 2005 - 2008



Fonte: Gerência de Democracia Participativa Local – Prefeitura Municipal de Porto, 2018

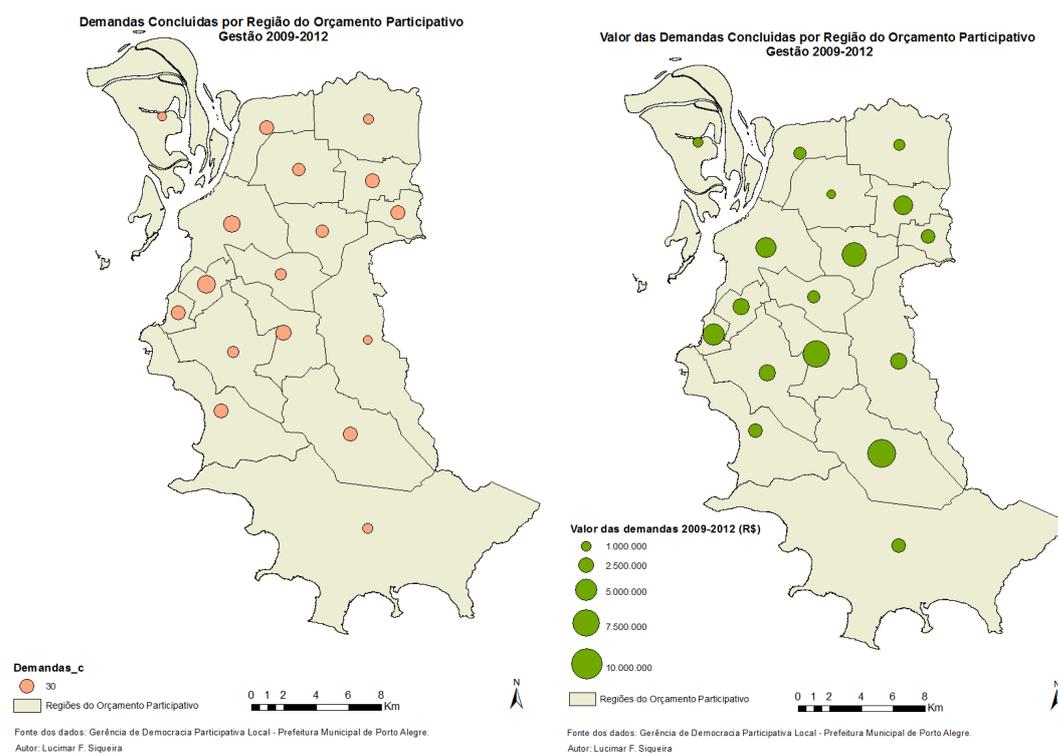
Entre 2005-2008 (Figura 27 e 28) se tem o 1º período de continuidade do OP sem um governo socializante. No entanto se trata de um governo eleito comprometido com a manutenção do OP e, em alguma medida, o manteve. As informações na Figura 27 demonstram uma diminuição de conclusão de demandas no período e de recursos investidos. Cristal, Glória, Cruzeiro e Restinga aparecem como regiões com mais demandas concluídas, em quantidade de menos de 1/3 daquelas em posição semelhante nos períodos anteriores e com uma inflexão novamente para regiões pericentrais, com exceção da Restinga. Os valores investidos também têm forte queda, cerca de 50% nas regiões agora com os maiores investimentos em relação aos períodos anteriores, com concentração no sul da cidade, nas regiões Sul, Restinga e Extermo-Sul. A Restinga é um bairro popular produzido no final dos anos de 1960-1970 pela remoção de favelas de área central e se localiza no sul da cidade.

Figura 29 - Demandas concluídas na gestão 2009-2012 - Governança Solidária Local



Fonte: Gerência de Democracia Participativa Local – Prefeitura Municipal de Porto, 2018

Figura 30 - Demandas concluídas por ROP e valores – 2009-2012



Fonte: Gerência de Democracia Participativa Local – Prefeitura Municipal de Porto, 2018

Existe uma continuidade do governo anterior e da mesma política de manutenção do OP, no entanto as informações na Figura 29 e 30 apontam para uma estabilização na conclusão de demandas e um volume de investimento que atinge valores maiores que nos períodos de governos que implantaram o OP. Também se encontra uma distribuição mais equânime de conclusão de demandas por região e mesmo na distribuição de recursos com exceções as regiões Restinga, Glória e Leste com maiores investimentos, em especial Restinga e Glória.

Lembrando que este foi o período em que as políticas públicas vinculados ao PAC e MCMV estavam sendo implementadas, não houve incremento de execução de demandas relacionadas aos projetos apresentados pela Prefeitura de Porto Alegre para acessar os recursos.

Considerando a tabela de projetos apresentados na Matriz de Responsabilidades e as demandas gravadas nos Planos de Investimentos de 2010, 2012 e 2013 para as regiões próximas ao Estádio Beira Rio, por exemplo, observa-se total descompasso.

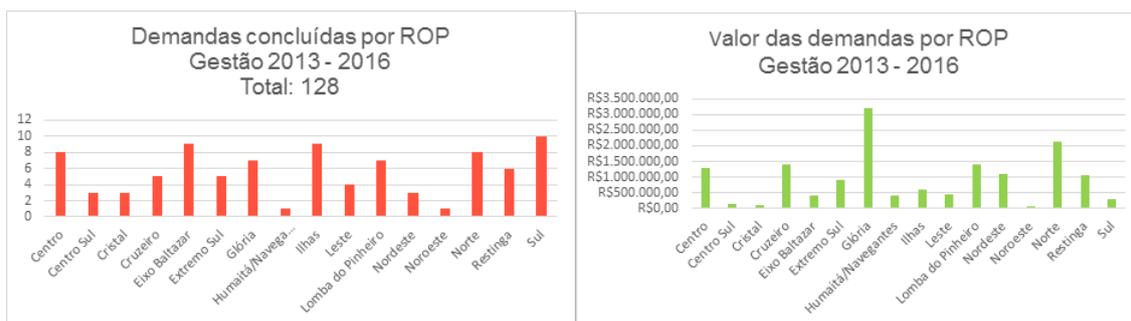
Quadro 15 - Demandas gravadas no Plano de Investimento (PI) de 2009, 2010 e 2011 nas ROP Cruzeiro, Cristal, Centro Sul e Centro

ROP	PI 2009	PI 2010	PI 2011
Cruzeiro	Saneamento Vila Anita; Água para o Beco "A"; Urbanização Vila Mariano de Matos I; Área para creche	Regularização fundiária e urbanística Morro Santa Teresa; Construção de creche na Vila Prisma	Reforma de creche, vários serviços; 17 demandas de cultura; Saneamento de Becos; Unidades Habitacionais reassentamento da Av. Tronco (MCMV) Urbanização de vilas
Cristal	Urbanização rua Jaguari; EVU Vila Pedreira	Saneamento redimensionamento de rede; Regularização fundiária e Urbanização da Vila Pedreira; Área para creche	EVU Vila Pedreira; Urbanização Vila Hípica (BID/PISA); Saneamento rua Curupati; Urbanização Vila Ecológica; Vila Santa Teresa; Pavimentação de Beco
Centro Sul	Área para reassentamento; Pavimentação rua José Alves de Castro	Lotes urbanizados; Regularização fundiária e urbanística; Pavimentação de rua; Creche	Pavimentação em 9 ruas/becos
Centro	Unidades Habitacionais para Integração dos Anjos, Forum População de Rua e comunidade Otto Ernest Meyer	Urbanização Vila Sossego; Unidades Habitacionais para Integração dos Anjos, Forum População de Rua, comunidade Otto Ernest Meyer, Vila sossego e Princesa Isabel	Rede de drenagem Azenha; Urbanização Vila Sossego; Pavimentação Vila Juliano Moreira

Fontes: Planos de Investimentos 2009, 2010, 2011. Prefeitura de Porto Alegre.

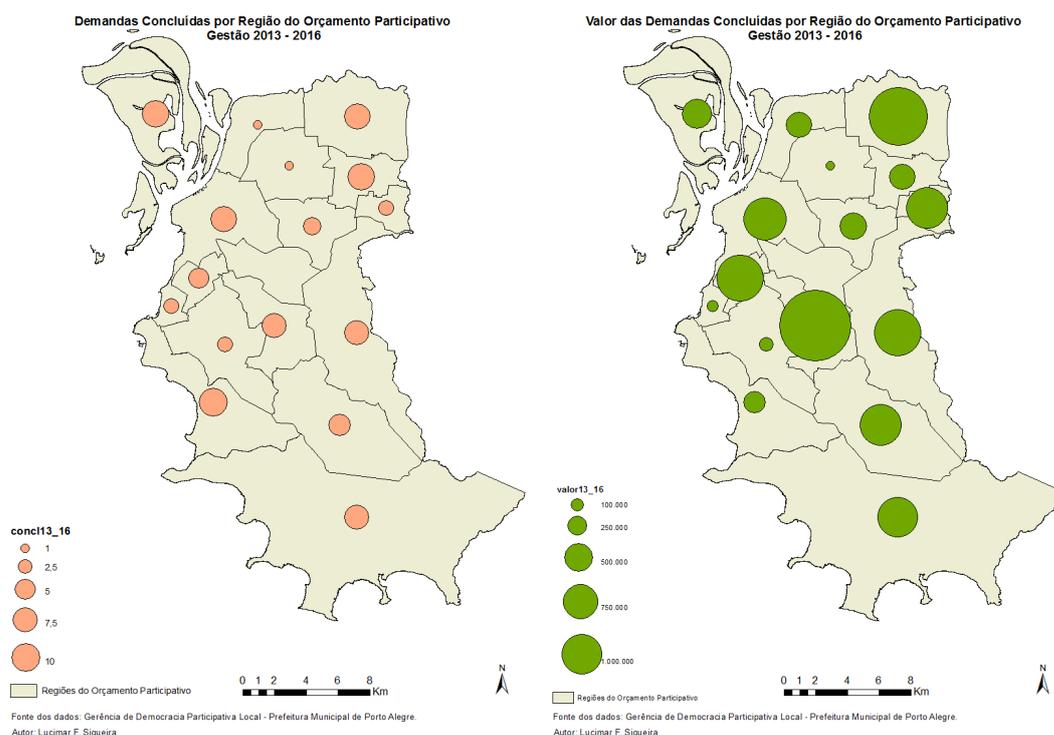
Enquanto o governo municipal apresentava projetos para duplicação da Avenida Tronco, por exemplo, a população demandava saneamento de vilas, água para diversos becos, ações de urbanização em vários pontos das comunidades, regularização fundiária e urbanização de vilas, produção habitacional para grupos muito necessitados, entre eles população em situação de rua (Quadro 15).

Figura 31 - Demandas concluídas na gestão 2013-2016 - Governança Solidária Local



Fonte: Gerência de Democracia Participativa Local – Prefeitura Municipal de Porto, 2018

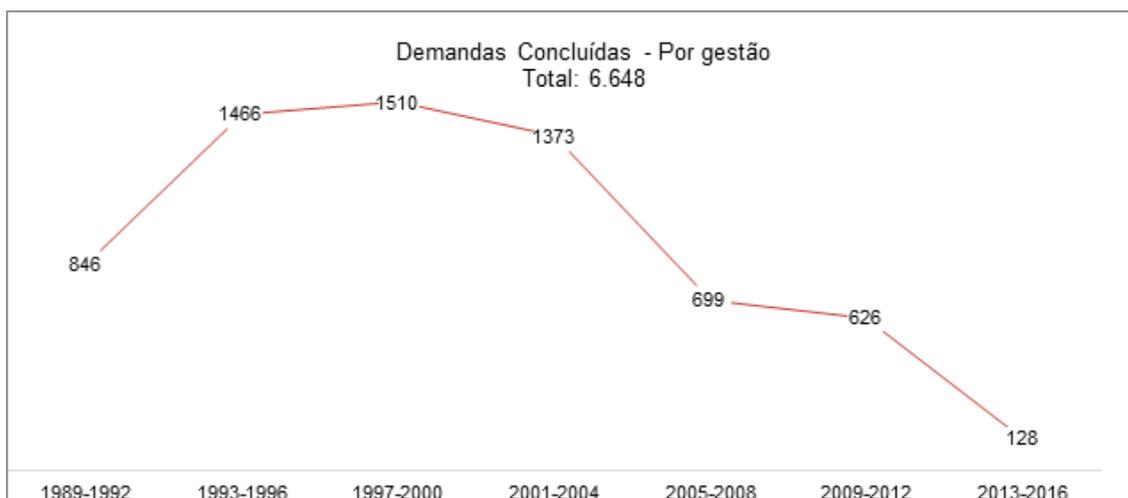
Figura 32 – Demandas concluídas por ROP e valores – 2012 - 2016



Fonte: Gerência de Democracia Participativa Local – Prefeitura Municipal de Porto, 2018

Neste último período de existência (2013-2016) do OP se tem uma queda vertiginosa na conclusão de demandas e nos valores investidos. O esvaziamento paulatino da experiência participativa de definição dos recursos pela população parece chegar ao seu final, embora o instrumento OP se mantivesse institucionalmente em atividade. No entanto, relatos de participantes já apontam para o fim do próprio funcionamento.

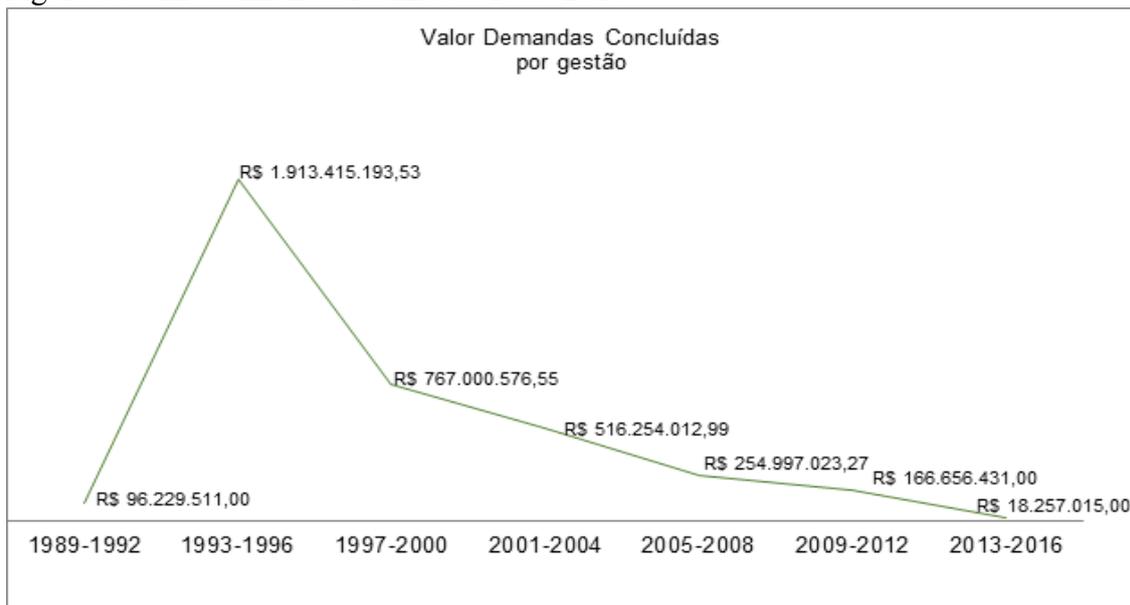
Figura 33 – Demandas concluídas 1989-2016



FONTE: Gerência de Democracia Participativa Local – Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2018.

Na análise da Figura 33, observa-se um aumento de 57% no atendimento das demandas entre o 1º governo (1989-1993), responsável pela implantação do OP, e o 2º (1993-1996), depois se encontra uma queda no atendimento das demandas de cerca de 50% entre o último governo da AP (2001-2004), tendo a frente o Partido dos Trabalhadores, e o primeiro de Governança Solidária Local (2005-2008), de composição centrista, cujos níveis se mantêm no período seguinte (2009-2012), para diminuir em quase 80% no último período (2013-2016). Da média do período de ápice de atendimento das demandas (1993-2004), cerca de 1.500 demandas atendidas, para o último período de existência do OP (2013-2016), chega-se a diminuição de aproximadamente 90% no atendimento de demandas. Ou seja, se a legitimidade do OP estava fundada na experiência de um instrumento de democracia participativa que permitia aos participantes verem suas decisões realizadas, tal diminuição teria, necessariamente, como efeito a perda de relevância e legitimidade tornando inevitável seu fim.

Figura 34 – Investimentos realizados 1989-2016



FONTE: Gerência de Democracia Participativa Local – Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2018. OBS: O poder público não dispõe de dados completos referente aos valores de todas as demandas da primeira gestão (1989-1992).

O gráfico acima, Figura 34, mostra a ascensão e queda do OP, também em relação aos investimentos. Embora os valores iniciais não correspondam à totalidade das demandas executadas (O movimento de diminuição de investimento foi similar ao de atendimento de demandas, a partir de um ápice no período 1993-1996. Todavia, houve uma grande diminuição de investimento no período dos governos da AP entre 1993-1996 e 1997-2000 de mais de 50%, proporcionalmente semelhante a diminuição encontrada de 2001-2004 à 2005-2008, todavia nada parecido com o quase desaparecimento de investimentos constatado de 2005-2008 para 2009-2013 de quase 90%! Provavelmente no período 1993-1996 houve o ingresso de altos valores de investimentos internacionais, explicando a grande queda para o período seguinte (1997-2000). Em termos gerais, fora o salto abismal de investimentos de 1989-1992 para 1993-1996 de cerca de R\$ 96 milhões para R\$ 1 bilhão e 900 milhões, a curva foi sempre descendente, porém com acelerações. Se excetuarmos o período 1993-1996, a curva descendente se acelera a partir da saída dos governos da AP. Se há decréscimo de investimentos nos períodos seguintes de 1997-2000 a 2001-2004 de cerca de 30%; de 2001-2004 a 2005-2008 a diminuição fica de aproximadamente 50%; de 2005-2008 a 2009-2012 a diminuição desacelera para 35%; chegando ao ápice de 2009-2012 a 2013-2016 de quase de 90%. Com pouco mais de uma centena de demandas atendidas e pouco mais de R\$ 18 milhões de investimentos, cerca de 80% a menos que no primeiro período (1989-1992) quando as administrações ainda

sucumbiam sobre os efeitos da chamada década perdida (1980), o processo de esvaziamento do OP já estava dado antes mesmo da decisão de 2017 de não atender a demandas.

Em relação à gestão atual (2017-2020), a situação colocada pelo governo aponta para um atendimento de demandas e valor investido muito abaixo das demandas acumuladas. Logo nas primeiras reuniões do COP, o governo apresentou as dificuldades financeiras que a administração atravessava e anunciou a não realização de demandas no ano de 2017. Para os anos seguintes, além dos cortes realizados nas demandas atrasadas pelos técnicos da prefeitura, propôs-se aos conselheiros que também enxugassem demandas junto aos delegados. Em janeiro de 2017 haviam 2.369 demandas atrasadas, das quais 672 foram canceladas, entre elas 155 demandas das temáticas e 517 demandas das regiões. Permaneceram 1.697 demandas (364 das temáticas e 1333 das regiões)⁹⁰. As demandas resultantes integraram o Plano de Investimento e Serviços - 2017/2018⁹¹.

⁹⁰ Apresentação realizada na Assembléia do OP realizada em 25 de julho de 2018.

⁹¹http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/compacto_do_plano_de_investimentos_e_servicos_2018.pdf

6 PARA ONDE OSCILA O PÊNDELO DA DEMOCRACIA EM PORTO ALEGRE?

“Não se pretenderá a exemplo dos “restauradores”, que a política tenha “simplesmente” que recuperar seu princípio próprio para recuperar sua vitalidade. A política, na sua especificidade, é rara.” (Jacques Rancière, 1996).

A pergunta é desafiadora. Não se pretenderá responde-la ou sugerir uma restauração como cita Rancière, acima. No entanto, pode-se assinalar elementos constitutivos de uma situação que aponta para o arrefecimento de um determinado modo de exercitar a política. Esse modo apresenta especificidades, o que não significa dizer que se mantém em pé isoladamente. Ter trazido à tona tais especificidades no caso de Porto Alegre contribuiu para compreender o contexto e perceber que a experiência deve ser questionada para, a partir dela, se torne possível escolher caminhos e avançar.

Porto Alegre sofre meio atônita aos movimentos políticos nacionais e internacionais. Não mais é possível pensar e agir da mesma forma como se fazia há quatro ou cinco anos. Antes, o ato de ocupar algum imóvel para fins de moradia vinha acompanhado de proposta para transformá-lo em “unidades habitacionais” atendida por alguma política pública implementado em parceria ou totalmente pelo poder público. Hoje, o poder público manda demolir o imóvel.

Mas a potência da criatividade associada à experiência ou o aprendizado pode resultar em um salto para um estágio emancipatório. “O homem se apega àquilo que foi conquistado com esforço”, escreveu BACHELARD (1996). A sociedade precisa, agora, se preparar para um novo esforço. E Porto Alegre pode, sim, ser o protagonista de uma nova experiência democrática, mesmo que seja formal, mas que inclua em suas agendas a busca pela emancipação, a solidariedade, a busca do comum como fundamento para vida em comunidade.

Pelo exposto nos capítulos anteriores, reconhece-se a necessidade de se rever e analisar criticamente o que a sociedade brasileira conquistou e as formas como a mesma se apropriou, as disputas, as rupturas, permanências e sobretudo identificar a fontes de dominação. Já se observa mudança no repertório de ação dos movimentos sociais. Já não se pode pensar em unanimidade no interior das instituições. Basta observar o surgimento de grupos e coletivos que incorporaram a palavra *democracia* em suas bandeiras de lutas. É emblemática a ação da AJD – Associação Juizes para a Democracia, a ABJD -

Associação Brasileira de Juristas pela Democracia, entidades que reúnem profissionais cuja atuação ocorre em instituições que estão na base do golpe de 2016 e da tentativa de fazer ruir a democracia brasileira: o Judiciário. Dizem outros especialistas que, o que se perde a cada dois anos, em direitos, necessitará outros dez para recuperar. Mas se há desmonte, há também resistência. Não há um setor da sociedade brasileira que não tenha algum coletivo ou grupo empenhado em recuperar o que se está perdendo.

Assim, se existem defensores da democracia que nos permitem retomar ao menos em parte a confiança nas instituições, também é preciso voltar o olhar para quem está perdendo as bases materiais que dão sustentação à própria existência. A experiência de Porto Alegre, seja no sentido de não repetir aquilo que não deu certo ou de aperfeiçoar o que funcionou, pode contribuir para minimizar os efeitos nefastos sobre os que mais necessitam, mais uma vez.

Observando o grande arco da democracia em Porto Alegre é possível identificar claramente momentos da sua ampliação desde a passagem dos intendentes indicados pelos governos nacionais de regime autoritário, passando pela escolha do prefeito por meio de processo eleitoral, através do voto, e se estendendo para a democracia participativa dos conselhos e do Orçamento Participativo. Visivelmente se aplica o modelo de Menser (2005) a respeito da máxima democracia (maxD) e mínima democracia (minD). Este fato também se observa através da criação de diversos conselhos, sobretudo no período em que se diversificou e ampliou o número de políticas públicas no país. Os conselhos foram as unidades básicas em todas as instâncias federativas que contribuíram para a elaboração, implantação e monitoramento de políticas públicas. Desta forma, também se reconhece nacionalmente o modelo de Menser.

O processo que propiciou esta configuração ampliada também pode ser considerado como democratização (Tilly, 2013). Porém, como o próprio Tilly alertou para o cuidado e complexidade em identificar desdemocratização, é preciso indicar os limites neste caso. Trata-se de democratização o movimento amplo citado no parágrafo anterior, porém, internamente podem ocorrer processos de desdemocratização, ou mesmo forças externas podem provocar a desdemocratização.

Aproximando o olhar para as especificidades pesquisadas em Porto Alegre, o CMDUA e OP são duas Instituições Participativas (IP), mas dada a amplitude de casos que cabem sob a denominação de IP e as características de cada um, optou-se por considerar o OP e CMDUA como arenas de disputas (Jasper, 2016). Embora o Orçamento

Participativo não se caracterize propriamente como um espaço de conflito e disputas entre sociedade civil e Estado (governo), ainda assim, optou-se por esta abordagem por entender que deve ser levantada uma trincheira nesta relação, pois governo e mercado atuam em conjunto e em sentido contrário às necessidades e interesses da população que participa do OP. Portanto, o que se observou na relação governo e OP, é urgente que essa trincheira sirva para “quebrar o círculo da consensualidade feliz” (RANCIÈRE, 138) entre OP e Estado, seja qual for o governo.

Cada uma dessas arenas envolve a participação da sociedade civil de maneiras distintas entre si. No Orçamento Participativo ocorre a relação entre sociedade civil e governos; por sua vez, o CMDUA envolve relacionamento entre agentes do mercado vinculados à construção civil e mercado imobiliário, o governo e a sociedade civil.

Esta condição, ou desenho institucional, confere características de atuação e amplitude da democracia assim como jogo de forças distintas em cada uma dessas arenas.

A gênese do OP aponta para o princípio de partilha do poder. Por sua vez, o CMDUA já surge de uma situação elitizada. Por mais que tenha passado por mudanças, e com esforço no sentido de ampliar a participação popular, sempre manteve o *status* de uma instituição tecnocrática, de pensadores da cidade, embora se trate de uma arena de disputas, como explanado anteriormente.

O Orçamento Participativo mantém a posição de pioneirismo mundial, mas é preciso destacar que a experiência do OP ocorreu antes mesmo de discutir os efeitos da Constituição de 1988 sobre a participação popular, portanto, foi referência também para as cidades brasileiras. Quando o Partido dos Trabalhadores assume o governo federal, a experiência de Porto Alegre contribui para o desenho e implementação das políticas nacionais, principalmente junto ao Ministério das Cidades.

Os sistemas constituídos por arranjos entre as três esferas governamentais com estrutura baseada na existência dos conselhos, conferências, eleição de membros dos conselhos, pautas que propiciam intercâmbio entre as três esferas e incidência sobre políticas nacionais tem repercussões nas três esferas, também. Este sistema apresenta elementos inspirados tanto na experiência do OP quanto na discussão do Plano Diretor de 1999.

Neste sentido, entende-se que o processo de democratização em Porto Alegre contribuiu, também, para a democratização do país, no que diz respeito às políticas urbanas.

Ocorre, no entanto, que este processo de ampliação para o país, ou seja, ampliação vertical considerando as três esferas, não foi acompanhado de uma apropriação dessa construção entre os participantes que chegaram depois no OP e próprio CMDUA. O conhecimento, a experiência o aprendizado ficou restrito em algumas camadas de conselheiros e delegados. Este fator acabou afastando conselheiros do aprendizado sobre as políticas urbanas e até mesmo sobre as possibilidades de financiamentos existentes nos programas como o PAC e Minha Casa Minha Vida, sobretudo a modalidade Entidades.

O esforço e dedicação para implementar o Sistema Nacional de Política Urbana não repercutiu nos debates com os participantes do OP e CMDUA. No momento seguinte à implementação do sistema de conselhos e conferências, sem que a base do OP e CMDUA tenham participado ao menos das discussões, se criou um hiato entre a política urbana nacional e local. Tudo que se construiu em termos de Estatuto da Cidade, Planos Diretores e planos locais, entre eles o Plano Local de Habitação de Interesse Social, ficou, de certa forma, descolado da realidade local vivida pelos participantes do OP e boa parte do CMDUA.

Muito embora a existência do conselho municipal seja uma obrigatoriedade para o município acessar políticas públicas, o Estatuto da Cidade possibilita que os municípios criem o Conselho da Cidade ou assemelhado. No caso de Porto Alegre, o CMDUA é este conselho assemelhado. Assim, nunca foi implementado o Conselho Municipal das Cidades, ainda que esta tenha sido uma das deliberações presente em todas as conferências realizadas no município.⁹²

Quanto ao CMDUA, este não se envolve como uma instituição participante da política urbana nacional. A segunda conferência das cidades – etapa municipal - ocorrida no ano de 2005, por exemplo, chegou a propor “Avaliar o sistema de gestão e implementação da política urbana, tendo por base a relação com a sociedade na busca da construção de uma esfera público – participativa”. Mas os participantes das conferências não são os mesmos que participam do CMDUA ou os Fóruns de Planejamento vinculados a ele. Este paralelismo ou o duplo papel do CMDUA é acentuado por esse hiato citado anteriormente.

O que existe em comum nesta situação é o governo articulando o CMDUA e as conferências. E o faz, primeiro, porque precisa para acessar convênios com governo

⁹² http://www2.portoalegre.rs.gov.br/conf_cidades/default.php?p_secao=4

federal, segundo, porque o domínio do conhecimento, da informação possibilita subjugar tais espaços. Ao CMDUA resta se voltar internamente para dinamizar as pautas que chegam através do governo. É sobre o cotidiano do CMDUA que o governo, mantém o domínio. Não há tempo para outras pautas, argumenta o governo, somente para as “pautas da cidade”, do setor empresarial.

Observando ao longo do tempo e, também, uma visão verticalizada, internamente ao funcionamento dos conselhos e do OP, se torna visível o movimento do “pêndulo da democracia” (Avritzer). Inicialmente há o alargamento e, no período recente, o paulatino arrefecimento da democracia. Este encolhimento pode ser compreendido como uma crise da democracia. Diferentemente das crises econômicas e políticas, entende-se que a crise da democracia em Porto Alegre está muito mais relacionada aos problemas entre Estado e sociedade civil do que propriamente à uma crise econômica, que afeta a execução de demandas.

Em que pese a crise econômica nacional atual refletir sobre Porto Alegre, esta recai, mais imediatamente, sobre as condições de vida da população. Como no passado, os participantes do OP têm disposição para buscar alternativas à crise, alguns, inclusive, buscam o OP porque reconhecem como espaço com potencial de encontrar alternativas. Isto se verificou através de depoimentos de conselheiros e delegados em diversas assembleias regionais.

Portanto, conclui-se que a baixa execução de demandas não é suficiente para provocar o abandono total do OP. Trata-se de um elemento que pode compor com outros fatores, uma situação possível de caracterizar desdemocratização, no sentido de baixa resposta do governo às demandas da população (Tilly, 2013). No entanto, sozinho pode não caracterizar. Basta lembrar que, ao final da Administração Popular, o argumento da baixa execução foi usado para provocar desgaste político no Partido dos Trabalhadores, mas não para abandonar o OP. Neste caso, o ato de provocar o desgaste para vencer uma eleição usando as demandas pode ser considerado muito mais desdemocratizante do que propriamente a não execução, dados os seus desdobramentos e consequências apresentadas no tópico sobre a Governança Solidária Local.

Os problemas que levaram à perda de confiança dos conselheiros no governo estão, em certa medida, relacionados a não execução de demandas, mas, sobretudo, à total desconsideração aos conselheiros e a participação popular. Isto se verificou em muitas ocasiões citadas na tese. Desde declaração evocando as elites para decidir sobre a cidade, até a forma como ignorou o processo do Orçamento Participativo e CMDUA tomando

decisões unilaterais e contrárias à vontade dos conselheiros. Portanto, o conjunto de atos que desencadearam com a gestão da Governança Solidária Local e aqueles construídos e implementados pela própria GSL, levam a concordar com Tilly (2013) quando apresenta esta situação como um dos sinais de desdemocratização. A desdemocratização é ratificado com os atos cirúrgicos e quase abstratos empregados pela gestão do governo Nelson Marchezan Júnior. Todos estes atos têm, ao final e ao cabo, repercussão sobre a produção do espaço urbano de Porto Alegre.

Sobre o OP, é importante lembrar que o Orçamento Participativo iniciou em momento de crise econômica profunda, e toda a construção de recuperação ocorreu com a participação popular. O fato de o prefeito argumentar falta de recursos e não dialogar com as lideranças, alimenta a desconfiança, pois significa que não considera toda a experiência que cada participante do OP carrega.

Considera-se, também, que a baixa participação no OP, atualmente, pode estar relacionada à forma canalizada de participação através de entidades. Como citado em capítulo anterior, o fato de lideranças buscarem adesão à suas entidades no momento do credenciamento demonstra a baixa capacidade de mobilização de tais organizações. Isto reflete diretamente no número de participantes da assembleia.

A baixa possibilidade de fala da população participante, também é um fator que pode interferir. As manifestações através de cartazes, faixas e outras formas é uma demonstração que precisa existir esse tempo e oportunidade para a população falar.

Em que pese todas as dificuldades pelas quais passam o OP e CMDUA, são visíveis as ações de resistência. A principal delas diz respeito à quebra de consensos dentro do Conselho do Orçamento Participativo quando o COP não aprovou a LOA 2019. Este ato é muito importante e emblemático, pois demonstra certa consciência de que Estado e sociedade civil não são a mesma coisa. É possível que a partir desse momento, os conselheiros passem a procurar caminhos autônomos para dinamizar o OP, além de se dar conta dos problemas resultantes dos consensos.

O mesmo ocorreu no CMDUA, quando a gestão do conselho, a partir de 2017, impôs um ritmo de debates no conselho desencadeando o enfrentamento, o conflito, o desentendimento defendido por Rancière (1996), absolutamente necessário ao exercício da política e, por conseguinte, da democracia. Esta é uma das bases de discussões que podem levar em direção ao caminho da democracia radical proposta por (Mouffe, 1999).

Ainda sobre a Governança Solidária Local, ficou evidente que a “esfera pública não-estatal” foi absorvida pelo governo municipal, desde decisões sobre obras, a inclusão

de projetos urbanos como as obras da Copa do Mundo, Orla do Guaíba para ser financiado com recursos do OP. Existe muito Estado no Orçamento Participativo. É preciso recuperar a dimensão da autonomia, ampliar o espaço do FROPs e rediscutir a participação condicionada, alienada.

A tomada de consciência de que Estado e sociedade civil são distintos e opostos é um passo importante, mas ainda é preciso entender que sociedade civil não é monolítica, parafraseando MENSER quando se refere ao Estado. Ao mesmo tempo entender que Estado é um ente que detém não somente o monopólio da violência, mas, também da dominação simbólica (Bourdieu,2014). Reconhecer isto é um passo para romper com a dominação, entender que empresários e setores populares tem necessidades distintas, diferenciar a cidade para uso da cidade para negócio.

O exemplo da questão das contrapartidas é emblemático. Era de se esperar que os conselheiros se empenhassem em discutir a regulamentação das contrapartidas presentes na Lei do Solo Criado. Trata-se de um instrumento previsto na legislação, porém, não está regulamentado pelo município de Porto Alegre. Enquanto não houver regulamentação, será usado como instrumento para reeditar o clientelismo. Uma forma de afirmar a troca de benefícios, mesmo que seja para o uso comum. E por que as lideranças comunitárias aprovam?

Há várias teorias que discutem a questão do clientelismo político. Geralmente está associado a relação entre pessoas pobres e líderes políticos ou econômicos (populismo). Relação esta que perpetua uma “dominação oligárquica”, domínio das elites (AUYERO, 2011). Há também a leitura de que pode ser uma escolha no sentido de se curvar diante do poder, de servir arbitrariamente sob a forma de “servidão voluntária” (BOÉTIE, [1576] 2017), que pode ter origem na base da sociedade escravocrata brasileira. Por outro lado, pode ser entendida simplesmente como uma forma de conseguir realizar demandas para suas comunidades e manter o status e poder junto a estas. Afinal, a modificação no regimento que propiciou a elitização do OP foi elaborada com os próprios conselheiros. Pode ser este o mote que leva os conselheiros a se inclinar para os consensos apresentados pelos empresários em conjunto com governo.

A situação acima interfere diretamente na qualidade da democracia, tanto no acesso ao espaço urbanizado e espaços públicas (e isto diz muito sobre o nível de democracia de uma sociedade) quanto nas oportunidades e mecanismos que levam a decidir sobre estes espaços.

Ainda em relação ao CMDUA, não se visualiza aproximação com as idéias de Habermas sobre “esfera pública” e menos ainda sobre a “ação comunicativa” para se chegar às deliberações. Esfera pública proposta por Habermas implica na criação de espaço de interligação entre sociedade e Estado. O CMDUA é um espaço do Estado que acolhe a sociedade civil, mas o controle dos mecanismos de funcionamento e de discussões de pautas, é totalmente definido entre Estado e empresários. Não identificamos indícios de prática da ação comunicativa nos resultados de votações quando se trata de processos vinculados à iniciativa privada ou governos. Os processos já chegam para votação com o resultado definido. Quando não existe segurança em relação ao resultado favorável ao setor empresarial, a votação é adiada. Portanto, não é resultado de debates ou busca pela resolução de “desentendimentos” e chegada a uma deliberação dentro do conselho, mas é pré-estabelecido.

A fala de um conselheiro é emblemática “Hoje a cidade cresce onde o empreendedor quer fazer a cidade crescer.”. Não cabe sequer a pergunta: por que a cidade precisa crescer? Qual o significado de crescimento para o planejamento urbano democrático? Assim, pode-se afirmar que empreendedorismo urbano e Governança Solidária Local são expressões e práticas que compõe o campo teórico relacionado ao neoliberalismo. É preciso observar no caso de Porto Alegre que, mesmo as ideias relacionadas ao empreendedorismo terem sido plantadas ainda no processo do Projeto Cidade Constituinte (1993), foi somente no período governado pela Governança Solidária Local que algo semelhante ao “Projeto Barcelona” foi implementado em Porto Alegre, ou seja, vinte anos após Jordi Borja visitar Porto Alegre. Significa dizer que, a prioridade no período da Administração Popular, estava em acolher as necessidades da população enquanto implementava grandes projetos, mostrando, inclusive, uma forma distinta de lidar com o próprio neoliberalismo.

Em relação as fontes de financiamentos, o Orçamento Participativo, inicialmente havia clara preocupação com as condições de vida dos trabalhadores. Quando se referiam a inversão de prioridades, era as prioridades dos trabalhadores e da população mais pobre que se pretendiam atender. Ainda assim, as grandes obras executadas na cidade procuraram articular e complementar com as demandas do Orçamento Participativo. A origem dos recursos neste período, atrelados às agências internacionais, imprimiu um dinamismo fundamental para a implementação de políticas de moradia antes mesmo de existir volumosos recursos vinculados ao Programa Minha Casa Minha Vida.

Por sua vez, na administração da Governança Solidária Local foi o período em que ocorreram maiores facilidades em relação ao acesso à recursos junto ao Governo Federal. A prioridade, no entanto, se concentrou na realização de grandes obras e o investimento nas áreas centrais, demarcadas como áreas de planejamento prioritário, leia-se de investimentos prioritários, demonstrou que os valores que embasavam o Orçamento participativo no que tange a inversão de prioridades, não se aplica mais. Ou seja, a inversão de prioridades que marcou o período inicial não ocorreu mais ao longo da gestão da Governança Solidária Local e menos ainda na gestão atual de Nelson Marchezan Júnior.

O controle da participação popular centralizada na Secretaria de Governança Solidária Local também foi um fator que propiciou incidência no resultado de votações, por exemplo, no CMDUA. Quando se identificou que instrumentos como solo criado, TCAP, vinculados a projetos de setor imobiliário poderiam se transformar em demandas, o poder público propôs a inclusão de representante do OP no CMDUA exatamente no momento da revisão do Plano Diretor, em 2010, dando uma pincelada de legitimidade. Considerando este fato, entende-se que o assento permanente reservado ao OP no CMDUA não se justifica e deve ser revertido, uma vez que já existem representantes comunitários que representam as regiões no CMDUA.

Em relação ao FROP considera-se que é o espaço com maior possibilidade de mobilização e participação da população. Porém, trata-se do espaço prioritário de reuniões de delegados do OP. Independente disso, o fato de possibilitar a abertura para população e a realização de debates sem a participação do governo, é razão suficiente para apoiar esses espaços. É onde se visualiza com maior potencial para fortalecimento do OP. É aí que pode ocorrer a prática do “Poder criativo, colaborativo, construtivo da determinação coletiva” proposto por Menser.

Por outro lado, a organização da sociedade civil em espaços e grupos fora do OP e CMDUA, que questionam a forma de produção da cidade, contribuem para dar visibilidade a uma das maiores contradições de Porto Alegre. A cidade reconhecida internacionalmente pela participação e pela democracia participativa não representa mais o caráter progressista que marcou uma parte de sua história, sobretudo representado pela mudança de governo no ano de 2017.

A elitização de determinados espaços, a concentração de investimentos, a localização da moradia dos pobres na cidade e, mais recentemente, a inserção mais

acentuada no mercado financeiro demonstram a necessidade de voltar a disputar a cidade em todos os espaços, inclusive pelo ativismo democrático.

Tanto no CMDUA quanto no OP, observa-se sinais de resgate do elemento força, no conceito de política. Quando um partido diz que tem peso político significa que tem força para mobilizar (Lebrun, 2013). De forma similar, é preciso que o público ou a população que participa desses espaços se reconheçam como sociedade civil e resgate a força para mobilizar.

A síntese para concluir: o CMDUA segue votando e aprovando projetos das elites, característica que marcou sua história desde o princípio, mesmo passando pelo período progressista da cidade e do país.

O Orçamento Participativo segue demandando para população de menor poder aquisitivo ao mesmo tempo que tenta tomar fôlego para buscar alternativas de sobrevivência independente de tais demandas.

CMDUA e OP, seguem produzindo cidades paralelas. É preciso se encontrar. É preciso derrubar os consensos e construir alternativas. Enquanto governo e mercado se associam, é preciso criar resistência e associar as forças progressistas, populares do CMDUA e OP para conseguir uma visão de cidade e sociedade capaz de combater desigualdades.

REFERENCIAS

ABERS, Rebeca. **Orçamento Participativo**: a população no controle das decisões públicas. In: A cidade reinventa a democracia. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre, 2000.

AHLERT, Betina. **Cidade do estranhamento**: remoções involuntárias no espaço urbano. Tese. PUC. Porto Alegre, 2017.

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

AJZEMBERG, Armand. As classes sociais e suas formas modernas de luta. In: **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, Nº 17, pp. 09 - 19, 2005.

ALBANO, Maria Tereza Fortini. **O processo de formulação do 2o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre**. Ruptura, Reunião de Fragmentos, Inovação ou Manutenção de uma Tradição Secular? Porto Alegre: Propur/UFRGS, 1999.

ALFONSÍN, Betânia de Moraes; LOPES, Débora Carina; CORREA, Helena Boll; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; ROCHA, Marco Antonio. A derrota do direito à cidade: efeitos da lei 13.465/17 na política urbana brasileira. In: **Anais do Congresso Observatório das Metrôpoles. As metrôpoles e o direito à cidade: dilemas, desafios e esperanças**. Rio de Janeiro, 2018, p.2934-2950. Disponível em: http://observatoriodasmetrolopes.net.br/congressovinteanos/wp-content/uploads/2019/06/03-3_HABITACAO_00.pdf. Acesso: 12 març. 2019.

ALTVATER, Elmar. **O fim do capitalismo como o conhecemos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

ARANTES, Otília Beatriz Fiori. **Berlim e Barcelona. Duas imagens estratégicas**. São Paulo: Anna Blume, 2012.

AVRITZER, Leonardo. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimor: Johns Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, Leonardo. O PÊNDULO DA DEMOCRACIA NO BRASIL. Uma análise da crise 2013–2018. In: **Novos Estudos**. CEBRAP. São Paulo. v37. n02, 273-289. 2018

AUYERO, Javier. Vidas e Política das Pessoas Pobres – as coisas que um etnógrafo político sabe (e não sabe) após 15 anos de trabalho de campo. In: **Sociologia**. Ano 13, nº 28, set/dez, 2011, p. 126-164.

BACHELARD, Gaston. **A formação do espírito científico**. Contribuição para uma psicanálise do conhecimento. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BAIERLE, Sérgio. A Experiência Brasileira em Orçamento Participativo (OP): O Caso de Porto Alegre. In: **Financiamento Local e Orçamento Participativo**. Documento Base. Seminário de lançamento da REDE URB-AL No 9. Porto Alegre, 2004. Disponível

em:

http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/urbal9/usu_doc/docbase_rede9_pt_int.pdf. Acesso: 11 jul. 2018.

BAIERLE, Sérgio. **Lutas urbanas em Porto Alegre**: entre a revolução política e o transformismo. Porto Alegre: ONG Cidade. 2007.

BAIERLE, Sérgio. Porto Alegre neoliberal: a decapitação social-capitalista de líderes comunitários e os limites do Novo Gerencialismo Público inclusivo. In: **Cadernos CIDADE**. N.15, v.12. Porto Alegre, 2009.

BAQUERO, Marcello. **Democracia Inercial**: Assimetrias entre economia e cultura política na América Latina. Porto Alegre: UFRGS, 2018. 234 p.

BARLET, Dawid Danilo (org.) **A “Nova Classe Média” no Brasil como Conceito e Projeto Político**. Dawid Danilo Bartelt (org). – Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2013.

BECKER, Ademar José. (Org) **A cidade reinventa a democracia: as contribuições do Seminário Internacional de Democracia Participativa**. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre, 2000.

BENEVIDES, Maria Vitoria. Democracia e Cidadania. In: **Participação popular nos governos locais**. (Org) Renata Villas-Bôas. São Paulo: Pólis, 1994.

BENEVOLO, Leonardo. **História da Cidade**. São Paulo: Perspectiva, 2009.

BENKO, Georges. Economia espaço e globalização na **aurora do século XXI**. São Paulo: Hucitec, 1996. 266 p.

BERG, Carsten. **From crisis to direct democracy?** The case of Iceland. 2012. Publicado por DEMOCRACY INTERNATIONAL. Disponível em: <<https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Direct-democracy-Iceland-Democracy-International.pdf>>. Acesso: 15 ago. 2018.

BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (org.). **De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos**. São Paulo: Annablume, 2006, 293p

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**: a filosofia política e as lições dos clássicos. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. (Org.). **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 717 p.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e Segredo**. São Paulo: Ed. Unesp. 2015.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Ed. Brasiliense. 1994.

BORJA, Jordi. Participação Popular e planejamento participativo: a experiência de Barcelona. In: As idéias que vão mudar a cidade nos próximos anos. **Projeto Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte**. p. 14-17, Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. 1993.

BOUÉTIE, Étienne de la. **Discurso sobre a servidão voluntária**. São Paulo:Edipro, 2017.

BOURDIEU, Pierre. **Meditações Pascalianas**. Rio de Janeiro:Bertrand, 2001.

BOURDIEU, Pierre. **Ofício de sociólogo**. Metodologia da pesquisa na sociologia. Petrópolis:Vozes, 2007.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. São Paulo: Cia das Letras, 2014.

BRASIL, Flávia; SILVA, Gustavo; CARNEIRO, Ricardo e ALMEIDA, Mariana. Gestão democrática das cidades e instituições participativas. Tendências no contexto brasileiro recente. In: **Economia Global e Gestão** [online]. 2012, vol17, n.1, pp.117-134.

BRENNER, Neil. **Espaços da urbanização. O urbano a partir da teoria crítica**. Rio de Janeiro: Letra Capital. 2018.

BRENNER, Neil, PECK, Jamie e THEODORE, Nik. El mercado contra la ciudad. Urbanismo neoliberal. La ciudad y el império de los mercados. 2011-241. In: **Sobre globalización, gentrificación y políticas urbanas**. Madri:Observatorio Metropolitano de Madrid. 2015.

BUSATTO, Cezar. **Revolução Cidadã**. Porto Alegre:Divulgação Agência de Conteúdo, 2018.

CALDAS, Maria Fernandes. O federalismo brasileiro e suas implicações na política urbana: notas a partir do caso do Programa de Aceleração do Crescimento. In: **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v.3 n.1, janeiro/junho 2016. P 53 a 74.

CARDIA, César. Isso é coisa de meia dúzia? Uma cidade melhor não se faz apenas com obras. Se faz, acima de tudo, com mais diálogo e união entre as pessoas. In: **Porto Alegre Resiste**. Disponível em <https://poavive.wordpress.com/2013/02/17/isso-e-coisa-de-meia-duzia/>. Acesso: nov 2018.

CASTELLO, Iára Regina. A Copa do Mundo, a legislação urbanística do PDDUA e a reconfiguração territorial da metrópole gaúcha. In: **Porto Alegre. Os impactos da Copa do Mundo 2014**. P.113-139. Porto Alegre: Deriva, 2015.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: A crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CINQUETTI, Carlos Alberto. **Acumulação de capital na crise das dívidas: a economia brasileira no ciclo 1981-1986**. São Paulo: Bial, 1992. 169 p.

CLIFFORD, James. **Sobre a autoridade etnográfica. Antropologia e literatura no século XX.** Rio de Janeiro:ED.UFRJ, 1998.

CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da Democracia: uma introdução crítica.** Porto Alegre: Artmed, 2009.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. In: **Política & Sociedade.** N.5, p139-164, 2004.

DIEESE. Corredores da Copa. In: **Observatório do Trabalho.** Disponível em: <https://geo.dieese.org.br/poa/i3geo/aplicmap/geral.htm?be7f36c09768d3ed3036836cea8f772d>. Acesso: mar 2015.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo.** São Paulo: Autonomia Literária, 2017. 320 p.

DIAS, Nelson (Org). **Hope for democracy. 30 years of Participatory Budgeting Worldwide.** Epopeia Records/Oficina. Faro. Portugal. 2018.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

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

FEDOZZI, Luciano, FURTADO, Adriana, BASSANI, Valeria Dozolina Sartori; MACEDO, Carlos Eduardo Gomes, PARENZA, Cidriana Teresa e CRUZ, Milton. **Orçamento participativo de Porto Alegre/ Perfil, avaliação e percepções do público participante.** Porto Alegre: Gráfica e Editora Hartmann, 2013.

FEDOZZI, Luciano, MARTINS, André Luis Borges, NOGUEIRA, Fernando, CORRÊA, Gilson Pianta César, PONTES, João, CRUZ, Milton e BORBA, Sheila. Participação, cultura política e cidade. **Sociologia,** Porto Alegre, ano 14, n.30, 2012. p 14-44.

FEDOZZI, Luciano e MARTINS, André Luis Borges. Trajetória do Orçamento Participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. In: **Lua Nova,** São Paulo, 95.181-223,2015.

FELDMAN, Sarah. Constituição de 1988 e política urbana no Brasil: recuperando um percurso de construção de idéias e práticas. In: GOULART, Jefferson O. (Org.). **As múltiplas faces da Constituição Cidadã.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. p. 64-76. Prefácio: Gilberto Bercovici.

FERNANDES, Edésio. Experiências com a regularização: os casos do Peru e do Brasil. In: **Regularização e assentamentos informais na América Latina.** Lincoln institute of Land Policy. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4114241/mod_resource/content/1/Os%20casos%20do%20Peru%20e%20do%20Brasil%20-%20Edésio%20Fernandes.pdf . Acesso em 20 de junho de 2017.

FERREIRA, Carolina da Silva. **Orçamento Participativo e Governança Solidária Local na Prefeitura Municipal de Porto Alegre**. Dissertação. UFRGS. Porto Alegre, 2007.

FILOMENA, Cesar Luciano. **PT e Administração Popular: democracia interna, conflito e participação (1989-2004)**. Trabalho de conclusão de Curso. Ciências Sociais. UFRGS. 2015.

FIORI, José Luís. O capitalismo e suas vias de desenvolvimento. In: HADDAD, Fernando (Org.). **Desorganizando o consenso: 9 entrevistas com intelectuais dissidentes**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. p. 67-85.

FIX, Mariana de Azevedo Barreto. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese. Instituto de Economia UNICAMP. UNICAMP. 2011

GALCERÁN, Montserrat. **Deseo (y) libertad. Uma investigación sobre los presupuestos de la acción coletiva**. Madrid. Ed. Traficantes de Sueños. 2009.

GALLEGO, Esther Solano (Coord.). **Las derechas em Brasil**. Documentos de Trabajo. IELAT, N° 124, julho 2019.

GENRO, Tarso. Para um Porto revivido. In: As idéias que vão mudar a cidade nos próximos anos. **Projeto Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Porto Alegre (RS). 1993.

GENRO, Tarso. **Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre**. São Paulo-SP. Ed. Fundação Perseu Abramo. 1997.

GENRO, Tarso. **O Futuro por armar**. Petrópolis-RJ, Vozes, 1999.

GOMES, Angela Quintanilha. **Conselhos Municipais em Porto Alegre – 1937/2008: Quem participa?** Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. UFRGS. 2011.

GONÇALVES, Alcindo. **O conceito de Governança**. Conpedi. Disponível em <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>, 2006. Acesso: abr.2015.

GRZEGORZ, Ekiert. **The dark site of civil society**. Disponível em: <http://conciliumcivitas.pl/en/almanac/item/97-the-dark-side-of-civil-society>. Acesso: julho 2019.

HABERMAS, Jurgen. **Comunicação política na sociedade mediática: o impacto da teoria normativa na pesquisa empírica** https://casperlibero.edu.br/wp-content/uploads/2016/10/artigo_habermas.pdf. Acesso: 12 out 2018.

HABERMAS, Jurgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HARVEY, D., Alfredo, A., Schor, T., & Boechat, C. (2009). A liberdade da cidade. **GEOUSP: Espaço E Tempo** (26), 09-18. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2009.74124>. Acesso: nov 2015.

HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. In: Espaço & Debates. **Revista de Estudos Regionais e Urbanos**. Nº 6. São Paulo:1982.

HARVEY, David. Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação urbana no capitalismo tardio. In **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005, pág. 165-190.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2003.

IPEA. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Org. Roberto Rocha C. Pires. Brasília: IEA, 2011. v.7 (372 p.).

IPEA. **Conselhos Nacionais. Perfil e atuação dos conselheiros**. Relatório de Pesquisa. Brasília, IPEA, 2013. Disponível em http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf. Acesso: out. 2018

JAMESON, Frederic. **Representing Capital**. A Commentary on Volume One. Londres, Verso Ed., 2011.

JASPER, James M. **Protesto. Uma introdução aos movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

KHAIR, Amir. **A questão fiscal e o papel do Estado**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

LACLAU, Ernesto e MOUFFE, Chantal. **Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia**. Madri. Siglo XXI, 1987.

LAHORGUE, M.; AUGUSTIN, A. C.; MENEZES, D. B.; SIQUEIRA, L.F. e OLIVEIRA JÚNIOR, R. C. G. Urbanização de assentamentos precários na Região Metropolitana de Porto Alegre. In: **Urbanização de Favelas no Brasil. Um balanço preliminar do PAC**. Organização: Adauto Lucio Cardoso e Rosana Denaldi. 1ª. Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

LEBRUN, Gérard. **O que é poder**. São Paulo:Brasiliense, 2013.

LEFEBVRE, Henri. **La production de l'espace**. 4a. ed. Paris: Anthropos.2000.

LE MOS, Marília Roennau. **O urbanismo em Porto Alegre O urbanismo em Porto Alegre no jornal Correio do Povo, durante o Estado Novo**. Dissertação. Propur/UFRGS. Porto Alegre, 2009. P.172.

LOURENÇO, Joyce Louback. O que quer dizer democracia? Uma análise dos discursos dos atores do campo popular realizados durante a Assembleia Nacional Constituinte brasileira de 1987. In: **Teoria e Cultura**. v. 14 n. 1, 2019.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas. Modelo teórico e discursos críticos. In: **Kriterion** vol.51 no.121 Belo Horizonte, 2010.

LÜCHMANN, Ligia Helena Hahn e BORBA, Julian. Participação e exclusão nos Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos. **Relatório**. Florianópolis: UFSC, 2009.

MALLMANN, Maria Izabel. **Os ganhos da década perdida: democracia e diplomacia regional na América Latina**. Porto Alegre: Edipuc Rs, 2008. 119 p.

MARZULO, Eber Pires. **Espaço dos Pobres. Identidade social e territorialidade na modernidade tardia**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. UFRJ. Rio de Janeiro, 2005.

MARZULO, Eber Pires e MARX. Poder local y crisis global: cambios en la trayectoria de Porto Alegre. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**. n.104, p. 45-65.

MARZULO, Eber Pires. Sobre o efeito da crise da modernidade no planejamento urbano. In: **Outra vez Porto Alegre**. Org. Wrana Panizzi. Porto Alegre: Cirkula, 2016.

MARCHEZAN JÚNIOR, Nelson. **Programa de Governo**. Porto Alegre. 2016. Disponível em: http://estaticog1.globo.com/2016/11/01/proposta_governo1471291722755.pd. Acesso em: 05 dezembro de 2017.

MARQUETTI, A.; HOFF, C.; MIEBACH, A. **Lucratividade e Distribuição: A Origem Econômica da Crise Política Brasileira**. Texto para Debate. Departamento de Economia. Porto Alegre: PUCRS, 2017.

MARQUETTI, A. **O Orçamento Participativo como uma política redistributiva em Porto Alegre**. I Encontro de Economia Gaúcha. Porto Alegre, 16-17, maio 2002.

MARTINELLI, Marcello. **Cartografia Temática: cadernos de mapas**. São Paulo: Edusp. 2016.

MARX, Vanessa. **Las ciudades como actores políticos em las relaciones internacionales**. Tese de Doutorado em Ciências Políticas e Direito Público – Universidade Autônoma de Barcelona, 2008.

MASSEY, Doreen. **Pelo espaço. Uma nova política da espacialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil. 2008.

McADAM, Doug; TARROW, Sidney e Charles, TILLY. **Dinamics of contentions**. Cambridge. Cambridge University Press. 2001.

MENEGAT, Elizete. Crise urbana na atualidade: indagações a partir do fenômeno da concentração espacial dos pobres em assentamentos ilegais. In: **Outro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática**. Buenos Aires: Clacso, 2009. Disponível em <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/poggiese/10mene.pdf>. Acesso: mar 2019.

MENSER, Michael. The Global social Forum Movement. Porto Alegre's 'Participatory Budget', and the Maximization of Democracy. **Situations**, Vol. 1, nº 1, pp. 87-109. 2005. Disponível em: <https://radicalimagination.institute/wp-content/uploads/2017/02/menser-2005.pdf>. Acesso: 12 de dez. 2018.

MENSER, Michael. **We decide!** theories and Cases in Participatory Democracy.

MORE: **Mecanismo online para referências, versão 2.0**. Florianópolis: UFSC Rexlab, 2013. Disponível em: < <http://www.more.ufsc.br/>. Acesso: 20 de nov. 2018.

MOUFFE, Chantal. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. **Política & Sociedade**, v.2, n.03, Florianópolis, p.11-26, out. 2003. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2015/1763>. Acesso: ago 2018.

MOUFFE, Chantal. **El retorno de lo político**. Comunidad, cidadania, pluralismo, democracia radical. Barcelona. Ed. Paidós. 1999.

MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. In: **Revista Sociologia Política. Dossiê democracias e autoritarismos**. Curitiba, 25, p. 11-23, nov. 2005.

MOUFFE, Chantal. Identidade democrática e política pluralista. In: **Pluralismo cultural, identidade e globalização**. Rio de Janeiro. Record. 2001.

MOURA, Maria Suzana de Souza. **Limites à participação popular na gestão da cidade: o projeto dos Conselhos Populares em Porto Alegre**. 1989. 214 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1989.

MOURA, Maria Suzana de Souza. **Cidades empreendedoras, cidades democráticas e redes públicas: tendências à renovação na gestão local: tendências à renovação na gestão local**. 1997. 243 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração Pública, Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1997.

MUÑOZ, Francesc. **Urbanización**. Paisajes comunes, lugares globales. Barcelona: Gustavo Gili, 2008.

NAHRA, Clícia Maria Leite. **Os Conselhos Municipais Gestores de Políticas Públicas em Porto Alegre. Um panorama**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local. Projeto: Conselhos Municipais – Potencializando a Gestão Participativa. Porto Alegre (RS), 2005.

NERI, Marcelo Côrtes. (coord). **A nova classe média**. Rio de Janeiro. FGV/IBRE: 2008. Disponível em: https://www.cps.fgv.br/cps/classe_media/ Acesso: out. 2018.

NOVAIS, Pedro. **Uma estratégia chamada “planejamento estratégico”**. Deslocamentos espaciais e a atribuição de sentido na teoria do planejamento urbano. Rio de Janeiro: 7Letras, 2010.

NUÑEZ, Tarson. **Participação e mudança política. A experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. UFRGS. 2010.

NUÑEZ, Tarson. Porto Alegre, from a role model to a crisis. In: **Hope for democracy. 30 years of Participatory Budgeting Worldwide**. Org.: DIAS, Neson. Epopeia Records/Oficina. Faro. Portugal. 2018.

OLIVEIRA, Naia e BARCELLOS, Tanya. O conselho municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre: a participação popular no contexto da reforma urbana. In: PANIZZI, W.M. e ROVATTI, J. F. **Estudos Urbanos. Porto Alegre e seu planejamento**. Pp 257–262. Porto Alegre. Ed.Universidade/UFRGS/Prefeitura de Porto Alegre, 1993.

OLIVEIRA, Francisco de. (Org) Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: **Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global**. 55-82, Petrópolis:Vozes, 1999.

PEREIRA, Bresser. Getúlio Vargas: o estadista, a nação e a democracia. IN: **Textos para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas**. N.191, São Paulo: Escola de Economia de São Paulo, 2009.

PINZANI, Alessandro. **Habermas**. Porto Alegre:Artmed,2009.

POCHMANN, Marcio. **Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira**. São Paulo:Boitempo, 2012.

PONT, Raul. Porto Alegre e a luta pela democracia, igualdade e qualidade de vida. In: **Porto Alegre. Uma cidade que conquista. A terceira gestão do PT no governo municipal**. Porto Alegre: Artes e Ofícios. 2000. p.11-28

PONT, Raul. Democracia representativa e democracia participativa. In: **A CIDADE REINVENTA A DEMOCRACIA. Contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2000.

PORTO ALEGRE. **Orçamento Participativo. Mudou para melhor**. Porto Alegre 2003. Regimento Interno. Critérios Gerais, Técnicos e Regionais. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre, 2003.

PORTO ALEGRE. Financiamento Local e Orçamento Participativo. In: **Rede URBAL**. 2006. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/urbal9/usu_doc/docbase_rede9_pt_int.pdf. Acesso: 17 set. 2018.

PORTO ALEGRE. **Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico-SMGAE**. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smgae/default.php?p_secao=58 Acesso: jun 2016.

PORTO ALEGRE. **Foro contra a recessão e desemprego**. Movimento contra a crise e o desemprego: Investimento – emprego – Abastecimento. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. 1991.

PORTO ALEGRE. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – PDDUA**. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre, 2010.

PORTO ALEGRE. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – PDDUA**. Prefeitura de Porto Alegre: Porto Alegre, 1999.

PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Urbanismo. Supervisão de Desenvolvimento Urbano. **Urbano, rural, rururbano: considerações da Supervisão do Desenvolvimento Urbano...** / Supervisão de Desenvolvimento Urbano. – Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2014.

PORTO ALEGRE. **Modelo de Gestão**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. SMPEO/SMGL. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre, 2014.

PORTO ALEGRE. **Modelo de Gestão. Porto Alegre**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. 2014. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/manual_de_gestao_prefeitura_2014_site.pdf Acesso: jul2018.

PORTO ALEGRE. **Orçamento Participativo. Regimento Interno**. Critérios Gerais, Técnicos e Regionais 2018/2019. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre, 2018.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. **Embaixadores da participação: A difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil**. 2013, 292 f. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013, 292 f.

POZZOBON, Regina Maria. **Urbanismo e planejamento urbano: Um olhar sobre o processo de constituição do seu lugar institucional**. Tese. PROPUR/UFRGS. 2018.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. São Paulo. Ed. Boitempo. 2014.

RANCIÈRE, Jacques. O dissenso. In: **A crise da razão**. São Paulo: Cia das Letras; Brasília: Ministério da Cultura; Rio de Janeiro: Fundação Nacional da Arte, 1996.

RANCIÈRE, Jacques. **O desentendimento. Política e Filosofia**. São Paulo. Ed.34. 1996.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. A Cidade e a Democracia Participativa: desafios contemporâneos. In: FURTADO, Adrina et al (Org). **Democracia nas cidades e as grandes transformações urbanas**. Porto Alegre: Editora Cidade, 2015. p. 15 – 23.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Inflexão ultraliberal**. 2017

RIGATTI, Décio. Grandes eventos e a mobilidade urbana: o caso de Porto Alegre e a Copa do Mundo de 2014. **Arquitetura Revista**. Vol. 12, n. 1, p. 2-10, jan/jun Unisinos.2016.

RODRIGUES, Evaniza Lopes. **A estratégia fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia**. São Paulo, FAUUSP. 2013.

SACHS, Ignacy. **Inclusão Social Pelo Trabalho: desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte no Brasil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. 200p.

SALENGUE, Laís Guimarães de Pinho e Moacyr Moojen Marques. Reavaliação de Planos Diretores: o caso de Porto Alegre. In: **Estudos Urbanos. Porto Alegre e seu planejamento**. p 155-175. Porto Alegre:Editora da Universidade. 1993.

SANTOS, Fabiano e SZWAKO, José. Da ruptura à reconstrução democrática no Brasil. **Saúde Debate**. Rio de Janeiro, v. 40, n. especial, p. 114-121, dezembro 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sdeb/v40nspe/0103-1104-sdeb-40-spe-0114.pdf>

SANTOS, Boaventura de Souza. Subjetividade, Cidadania e Emancipação. In: **Revista Crítica de Ciências Sociais**. Nº 32, junho de 1991.

SANTOS, Boaventura de Souza. Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy In: **Politics & Society**, vol. 26, n. 4, 1998.

SANTOS, Boaventura de Souza. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: **Oficina CES nº 134**. Coimbra:CES, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**. Contra o desperdício da experiência. 3ª. Edição. São Paulo, Ed. Cortez, 2001.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção**. São Paulo:HUCITEC, 1996.

SANTOS, Reinaldo Onofre. Agentes, fatores e escalas do planejamento territorial. In: **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, julho/dezembro 2015, p. 225 a 247.

SANTOS JÚNIOR, Orlando. O golpe político e a inflexão conservadora na política urbana. In: **Série Especial – O direito à cidade em tempos de crise**. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/o-golpe-politico-e-a-inflexao-conservadora-na-politica-urbana/>. Consultado em 12 de junho 2017.

SANTOS JÚNIOR, Orlando; NASCIMENTO, Carla e FERREIRA, Regina Fátima C. **O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano: avanços e limites para a descentralização dos canais de participação**. 2007. Disponível em <http://iplan.santamaria.rs.gov.br/uploads/projeto/17568/sistemaNacionalDesenvolvimen-toUrbano.pdf>. Consultado em julho de 2018.

SANTOS JÚNIOR, Orlando e MONTANDON, Daniel Todtmann. **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro. Letra Capital. 2011.

SASSEN, Saskia. **Expulsões. Brutalidade e complexidade na economia global**. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2016.

SAULE, Nelson; UZZO, Karina. La trayectoria de la reforma urbana en Brasil. In: **DPH**, 2009. Disponível em: <http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8544.html>. Consultado em julho de 2018.

SCALON, Celi e SALATA, André. Uma Nova Classe Média no Brasil da Última Década? O debate a partir da perspectiva sociológica. In: **Revista Sociedade e Estado** - Volume 27 Número 2 - Maio/Agosto 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/se/v27n2/a09v27n2.pdf>. Acesso: novembro 2018.

SCHMIDT, Benício Viero. **O Estado e a política urbana no Brasil**. Porto Alegre:L&PM, 1983.

SCHNEIDER, Aaron e IORIS, Rafael R. Return to the Impossible Game in Latin America? In: **LAC Perspectivas**. 2016. Disponível em: <https://lacperspectivas.wordpress.com/2016/05/02/return-to-the-impossible-game-in-latin-america/>. Acesso: junho 2019.

SCHNEIDER, Aaron. Renew Orleans? Globalized development and worker resistance after katrina. In: **Globalization and Community**, Vol.27 University of Minnesota Press:Mineapolis, 2018.

SCOTT, Allen. J.; AGNEW, John; SOJA, Edward W.; STORPER, M. Cidades-regiões globais. In: **Espaço e Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos**. Ano XVII. São Paulo. 2001.

SENNETT, Richard. **Carne e Pedra. O corpo e a cidade na civilização ocidental**. Rio de Janeiro. BestBolso:2008.

SILVA, Marcelo K.; PEREIRA, Matheus M.; SILVA, Camila F. As Raízes do Ativismo Conservador Contemporâneo no Rio Grande do Sul: as manifestações públicas de empresários e profissionais liberais gaúchos - 1970-2010. In: **40º Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu, MG, Brasil, 2016.

SILVA, Marcelo Kunrath. **Construção da “Participação Popular”: Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre**. Tese. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. UFRGS. 2001.

SMITH, Neil. **La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación**. Ed. Traficante de Sueños. Madri.2012

SINTOMER, Yves e GANUZA, Ernesto. Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa. In: **Transnational Institute**. 2011. Disponível em <https://www.tni.org/en/node/2508>. Acesso: nov 2018.

SINTOMER, Yves, HERZBERG, Carsten, RÖCKE, Anja. Modelos Transnacionais de Participação Cidadã: o caso do Orçamento Participativo. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 14, nº 30, mai/ago. 2012, p. 70-116.

SIQUEIRA, L. F. e LAHORGUE, M. L. Governança e gestão urbana: Copa do Mundo FIFA2014 em Porto Alegre. **Anais do II Encontro Internacional de Ciências Sociais**. Pelotas: UFPel, 2012.

SIQUEIRA, L. F. A questão da moradia em tempos de Copa do Mundo em Porto Alegre. In: **Porto Alegre. Os impactos da Copa do Mundo 2014**. Porto Alegre: Deriva, 2015 p 65-111.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. Os custos do ajuste neoliberal no Brasil. In: **El ajuste estructural em América Latina. Costos sociales y alternativas**. Buenos Ayres: CLACSO, 2001. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101003020857/9cap08.pdf>.

SOARES, P.R.R. (Org). **Porto Alegre. Os impactos da Copa do Mundo 2014**. Porto Alegre: Deriva, 2015

SOLIDARIEDADE, Ong. **Caminhando para um novo mundo. Orçamento Participativo de Porto Alegre visto pela comunidade**. Petrópolis: Vozes, 2003.

SOUZA, Célia Ferraz de e DAMÁSIO, Cláudia Pilla. Os primórdios do urbanismo moderno: Porto Alegre na administração Otávio Rocha. In: PANIZZZI, W.M. e ROVATTI, J. F. **Estudos Urbanos. Porto Alegre e seu planejamento**. pp 133-145. Porto Alegre. Ed. Universidade/UFRGS/Prefeitura de Porto Alegre, 1993.

SOUZA, Jessé. **A radiografia do Golpe**. Rio de Janeiro, Ed. LeYa, 2016.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Os orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. In: **Terra Livre**. São Paulo, nº15, p. 39-58. 2000.

SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte. **Ciudades para tod@s: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias**. 2. ed. Santiago de Chile: Habitat International Coalition (hic), 2011. p. 261-273.

TARROW, Sidney. **O poder em movimento**. Movimentos sociais e confronto político. Petrópolis:Vozes, 2009.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos gestores e a democratização das políticas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis-RJ. Ed. Vozes. 2013.

- TILLY, Charles. **Coerção, capital e estados europeus**. São Paulo: EdUSP, 1996.
- MCADAM, Doug; TARROW, Sidney e TILLY, Charles. Para mapear o confronto político. In: **Lua Nova**, São Paulo, 76: 11-48. 2009.
- TEIXEIRA, Daniel Viana. **Democracia, liberdade e igualdade**. Desconstrução e abertura de sentido. São Leopoldo-RS: Ed UNISINOS, 2012.
- VIEIRA, Daniele Machado. **Territórios negros em Porto Alegre/RS (1800 – 1970): Geografia histórica da presença negra no espaço urbano**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Geografia. UFRGS. Porto Alegre. 2017.
- VAINER, Carlos. Planejamento urbano democrático no Brasil contemporâneo. In: **Cadastro Multifinalitário como instrumento da política fiscal e urbana**. Org.: Diogo Alfonso Erba [et all]. Rio de Janeiro: Ministério das Cidades. 2005.
- VAINER, Carlos. Lugar, região, nação, mundo. Explorações históricas do debate acerca das escalas da ação política. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. V.8, no2. São Paulo, 2006.
- VAINER, Carlos. Da reforma urbana ao Minha Casa, Minha Vida: balanço e perspectivas após 30 anos de lutas e políticas urbanas. In: **ENANPUR**, São Paulo, 2017. Disponível em:
http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/SL_Sessoes_Livres/SL%2010.pdf. Acesso: jan 2018.
- VIEIRA, Bergson Moraes. A etnografia como metodologia de análise da política: dilemas e perspectivas do trabalho de campo. In: **Magistro**. v. 2, n. 14, 2016.
- VILLAÇA, Flavio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: NOBEL/FAPESP, 1998.
- WERNECK, Mariana da Gama e Silva. Interesses em Jogo na Cidade Olímpica: o Porto Maravilha e seu arranjo institucional e financeiro. **ENANPUR**. São Paulo, 2017 Disponível em:
http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%203/ST%203.6/ST%203.6-01.pdf Acesso: jan 2018
- WHITAKER, João Sette e FIX, Mariana. A urbanização e o falso milagre do CEPAC. **Folha de São Paulo**, 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE A

Bairros que compõe as Regiões de Gestão do Planejamento de Porto Alegre

- Região 01 (Centro): Marcílio Dias, Floresta, Centro, Auxiliadora, Moinhos de Vento, Independência, Bom Fim, Rio Branco, Mont’ Serrat, Bela Vista, Farroupilha, Santana, Petrópolis, Santa Cecília, Jardim Botânico, Praia de Belas, Cidade Baixa, Menino Deus, Azenha.
- Região 2 (Humaitá/ Navegantes/ Ilhas e Noroeste): Farrapos, Humaitá, Navegantes, São Geraldo, Anchieta, São João, Santa Maria Goretti, Higienópolis, Boa Vista, Passo D’Areia, Jardim São Pedro, Vila Floresta, Cristo Redentor, Jardim Lindóia, São Sebastião, Vila Ipiranga, Jardim Itu, Arquipélago
- Região 03 (Norte e eixo Baltazar): Sarandi, Rubem Berta, Passo das Pedras.
- Região 04 (Leste/ Nordeste): Três Figueiras, Chácara das Pedras, Vila Jardim, Bom Jesus, Jardim do Salso, Jardim Carvalho, Mário Quintana, Jardim Sabará, Morro Santana.
- Região 05 (Glória/ Cruzeiro e Cristal): Cristal, Santa Tereza, Medianeira, Glória, Cascata, Belém Velho.
- Região 06 (Centro-Sul e Sul): Camaquã, Cavalhada, Nonoai, Teresópolis, Vila Nova, Vila Assunção, Tristeza, Vila Conceição, Pedra Redonda, Ipanema, Espírito Santo, Guarujá, Serraria, Hípica, Campo Novo, Jardim Isabel.
- Região 07 (Lomba do Pinheiro/ Partenon): Santo Antonio, Partenon, Cel. Aparício Borges, Vila João Pessoa, São José, Lomba do Pinheiro, Agronomia.
- Região 08 Restinga/ Extremo-Sul): Restinga, Ponta Grossa, Belém Novo, Lageado, Lami, Chapéu do Sol.

APÊNDICE – B

Empreendimentos aprovados no CMDUA 2010 – 2016

TIPO DE SOLICITAÇÃO	TIPO DE VANTAGEM	ESTABELECIMENTO	OBSERVAÇÕES CONTRAPARTIDAS	DATA DA APROVAÇÃO
EVU Ampliação	Lei Complementar 666, alterada pelas LC 714 e 727	Hospital Moinhos de Vento		26/07/2011
Modificação de EVU Ampliação	Lei Complementar 666, alterada pelas LC 714 e 727	Shopping Total		05/04/2011
EVU Ampliação	Lei Complementar 666, alterada pelas LC 714 e 727	Shopping Center Iguatemi Ampliação		09/08/2011
EVU Ampliação	Lei Complementar 666, alterada pelas LC 714 e 727	Carrefour	Av. Sertório, 6717	20/12/2011
EVU Ampliação	Lei Complementar 666, alterada pelas LC 714 e 727	Hospital Mãe de Deus		04/09/2012
EVU Ampliação	Lei Complementar 666, alterada pelas LC 714 e 727	Santa Casa de Misericórdia	Pavilhão Cristo Redentor	27/11/2012
EVU Prédio Data Center	Lei Complementar 666, alterada pelas LC 714 e 727	Hospital de Clínicas de Porto Alegre		25/06/2013
EVU Edificação	Lei Complementar 666, alterada pelas LC 714 e 727	UNISINOS (Anchieta)	35mil m2 comercial, 13 mil educacional	05/02/2013
EVU Ampliação	Lei Complementar 666, alterada pelas LC 714 e 727	Campus Colégio Anchieta (ASAV)	Estacionamento 3 níveis = 930 vagas	21/05/2013
EVU Ampliação	Lei Complementar 666, alterada pelas LC 714 e 727	Zaffari Otto Niemeyer		06/08/2013

EVU Ampliação	Lei Complementar 666, alterada pelas LC 714 e 727	Associação Cristã de Moços		22/04/2014
EVU Ampliação	Lei Complementar 666, alterada pelas LC 714 e 727	Moinhos Shopping Center	2650m2 adensáveis + 10.000m2 garagens	29/04/2014
EVU Ampliação	Lei Complementar 666, alterada pelas LC 714 e 727	Multiplan Barra Shopping	18.700m2/320 mod hotel/ 260 aptos/260 escritorio	18/03/2014
EVU Ampliação	Lei Complementar 666, alterada pelas LC 714 e 727	Shopping Praia de Belas	9.600m2 + 360 vagas	15/04/2014
EVU Ampliação	Lei Complementar 666, alterada pelas LC 714 e 727	Shopping Center Iguatemi	4 torres comerciais + 1883 vagas	08/04/2014
Reconsideração Diretrizes Urbanísticas e Termo de Referência EIA RIMA		Cais Mauá		19/05/2009
EVU		Cais Mauá	Conflitos com movimentos sociais. Ação judicial, protestos.	01/11/2016
Mudança no regime urbanístico	Desencadeou a publicação da Lei Complementar 608/09 conhecida como Lei dos Eucaliptos	Eucaliptos	Ação Popular em conjunto com Beira Rio e Arena do Grêmio	2009
EVU de Edificação		Pontal do Estaleiro	Conflitos com movimentos sociais. Ação judicial, protestos.	08/11/2016

FONTE: Modificado de CASTELO (2015) pela autora.

APÊNDICE – D

Discurso do Prefeito Nelson Marchezan Júnior na Assembleia do OP – 2016

“Paim foi designado para o diagnóstico da situação financeira durante a transição. Para mim é angustiante, para o prefeito Fortunati é angustiante e para vocês também, verem um volume grande de demandas acumuladas ainda mal atendidas. Ainda não sei como a gente pode resolver isso, mas nossas consciências ficariam mais tranquilas se nós olhássemos de forma muito mais transparente e objetiva para entender que até onde eu aprendi nesse período, tecnicamente algumas não são viáveis, financeiramente outras não são viáveis e que a gente pudesse trabalhar com a transparência e a verdade do que é possível fazer, e quando, realmente, será feito, para que a gente pudesse ir à vida. Estabelecer uma programação e seguir a vida olhando para o futuro e aquilo que está para trás a gente estabelecesse um marco, o que vai ser feito, quando vai ser feito. Que a gente pudesse então trabalhar. Essa é a minha sugestão. Mas eu queria, no decorrer desse período, escutar qual é a sugestão de vocês. Eu, particularmente, me sentiria mais tranquilo, assim. A gente sabe que o governo federal passa por uma situação financeira que não deve se recuperar no ano que vem, não é preciso nem necessário comentar as dificuldades financeiras do governo do Estado, e a prefeitura não fica de fora dessa situação, não só de finanças públicas, mas, também das nossas economia que não deve se recuperar nos próximos dois anos. E a gente vai sofrer as consequências. A melhor política que a gente pode fazer é educação, esporte, pra cultura...em todas as áreas das políticas públicas, é administrar bem, com transparência, com a verdade, o dinheiro que a gente dispõe. Ontem...talvez, não com toda competência que vocês gostassem, que eu gostaria de ter, mas tenho certeza que pelos números da prefeitura serão trabalhados com a verdade. Eu não terei vergonha de dizer daquilo que a prefeitura não vai ter capacidade de executar. Serão anos difíceis e acho que é o momento de mais união. Todos nós reconhecemos, o prefeito Fortunati reconhece, a sociedade brasileira passou por momentos muito difíceis. E aqui nós não estamos falando de um prefeito, nem de um governo. Nós estamos falando da nossa cidade. Eu conto muito com a ajuda de vocês para fazer o nosso melhor. Obrigado.” (07/11/2016 Transcrição de áudio da Assembléia do OP)⁹³

⁹³ Áudio arquivo: OP_2016Voz00063.3gp)

APÊNDICE E
Programa de Aceleração do Crescimento – Eixos

Eixos do PAC 2	Objetivos	Áreas / Eixos	Diretrizes
Cidade Melhor	Enfrentar os principais desafios das grandes aglomerações urbanas, propiciando melhor qualidade de vida	Saneamento	<ul style="list-style-type: none"> - Expansão da coleta e do tratamento de esgotos - Ampliação do Tratamento dos Resíduos Sólidos
		Prevenção em áreas de risco	<ul style="list-style-type: none"> - Controle de enchentes e inundações recorrentes – drenagem - Contenção de encostas em áreas de risco <ul style="list-style-type: none"> - Preservação de vidas e redução de perdas materiais - Preservação da infraestrutura e das atividades econômicas e turísticas - Redução das áreas vulneráveis a deslizamento
		Mobilidade Urbana	Implementar sistemas de transporte público coletivo nos grandes centros urbanos: Metrô, VLT, BRT e corredor de ônibus
		Pavimentação	Pavimentação de Vias Urbanas: Intervenções em regiões de baixa renda com adensamento populacional e infraestrutura deficiente. Pavimentação, calçadas, sinalização e drenagem
Comunidade Cidadã	Presença do Estado nos bairros populares, aumentando a cobertura de serviços	UPA- Unidade de Pronto Atendimento (500 unidades)	<ul style="list-style-type: none"> - Garantir atendimento médico adequado a urgências de baixa e média complexidade - Reduzir a superlotação das emergências dos grandes hospitais Serviços Oferecidos: Atendimento de urgência em clínica geral, pediatria, eletrocardiograma, raio X, curativos, laboratório 24 horas, odontologia e medicamentos
		UBS-Unidades Básicas de Saúde (8.694 unidades)	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliar oferta da atenção básica e integral - Criar infraestrutura de apoio às equipes de saúde da família Serviços Oferecidos: Atendimento de rotina em clínica médica, ginecologia, pediatria, odontologia, curativos, vacina, promoção e prevenção.
		Creches e Pré-Escolas (6.000 unidades)	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliar a oferta de educação para crianças de 0 a 5 anos - Reduzir o déficit de atendimento na faixa etária fundamental para preparação do aprendizado
		Quadras esportivas nas escolas (10.116 unidades)	<ul style="list-style-type: none"> - Universalizar quadras esportivas em escolas com mais de 500 alunos - Garantir o acesso à prática esportiva e de lazer a crianças e jovens
		Praça do PAC (800 unidades) Porto Alegre aprovou duas praças: - Restinga – inaugurada em 12/08/2019 - Lomba do Pinheiro: ainda não iniciada	Ampliar a oferta de espaços públicos para a população, sobretudo para os jovens, prevenindo a violência e permitindo acesso a serviços sociais

		Postos de política comunitária (2.883 unidades)	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliar serviços de segurança descentralizada para melhorar a prevenção ao crime - Mapeamento de organizações criminosas, identificação de indivíduos procurados e redução do tempo de resposta às ocorrências
Minha Casa Minha Vida	Redução do déficit habitacional, dinamizando o setor de construção civil e gerando trabalho e renda	Minha Casa Minha Vida Porto Alegre aderiu em 2010.	<p>Redução do déficit habitacional</p> <ul style="list-style-type: none"> - Produção habitacional para as famílias de baixa renda - Subsídio de acordo com a capacidade de pagamento das famílias - Fundo garantidor para redução do risco do financiamento - Barateamento do seguro e dos custos cartoriais - Aquecedor solar nas unidades <p>Distribuição de renda e inclusão social Dinamização do setor de construção civil e geração de trabalho e renda</p>
		Financiamento SBPE Urbanização de Assentamentos Precários	<ul style="list-style-type: none"> - Construção, aquisição de imóveis novos e usados e reforma de unidades habitacionais <ul style="list-style-type: none"> - Garantia de acesso à casa própria - Dinamização do mercado imobiliário - Produção e melhorias habitacionais - Água, esgoto, drenagem, viário e iluminação - Saúde, educação, esporte, lazer e cultura - Regularização fundiária <ul style="list-style-type: none"> - Transformação de favelas em bairros populares - Melhoria da qualidade de vida da população
Água e Luz Para	Universalização do acesso à água e à energia elétrica	Luz Para Todos	
		Água em Áreas Urbanas	
		Recursos Hídricos	

Transportes	Consolidar e ampliar a rede logística, interligando os diversos modais, garantindo qualidade e segurança	Rodovias	- Expansão do sistema rodoviário - Manutenção e segurança rodoviária - Estudos e projetos
		Ferrovias	- Expansão da malha ferroviária - Trens de alta velocidade
		Portos	Ampliar, recuperar e modernizar os portos
		Hidrovias	Ampliar e melhorar a navegabilidade dos rios brasileiros
		Aeroportos (AEROPORTO INTERNACIONAL SALGADO FILHO)	Aeroportos: - Ampliação ou construção de novos terminais de passageiros e cargas - Estruturas modulares para atendimento emergencial da demanda - Reforma e construção de pistas, pátios de aeronaves e torres de controle - Modernização tecnológica de sistemas operacionais-transporte de bagagens, pontes de embarque, entre outros - Garantir atendimento à crescente demanda, conforme padrões de segurança e conforto, em especial nas cidades-sede da Copa 2014 - Fortalecer a estrutura de armazenagem e distribuição de cargas - Assegurar as condições de segurança operacional
		Equipamentos para estradas vicinais	União fará licitação para aquisição e entregará as máquinas e equipamentos aos municípios selecionado
Energia	Garantir a segurança do suprimento a partir de uma matriz energética baseada em fontes renováveis e limpas Desenvolver as descobertas no Pré-Sal, ampliando a produção	Geração e transmissão de energia	Prioridade para as fontes competitivas, renováveis e de baixa emissão de carbono - Fontes renováveis - Fontes limpas

FONTE: PAC 2, Relatório 2. Governo Federal. Elaborado pela autora.

APÊNDICE E

Número de demandas concluídas e respectivos valores, por ROP, por gestão

ROP - 1989-1992	Demandas concluídas	Valor das demandas
Centro	102	s/d
Centro Sul	66	s/d
Cristal	18	s/d
Cruzeiro	48	R\$6.664.800,00
Eixo Baltazar	40	s/d
Extremo Sul	28	s/d
Gloria	66	s/d
Humaitá/Nav/Ilhas	42	s/d
Leste	76	R\$36.461.600,00
Lomba	44	R\$40.000.000,00
Nordeste	41	R\$8.400.000,00
Norte	82	s/d
Partenon	50	s/d
Restinga	30	R\$4.703.111,00
Sul	20	s/d
Temáticas	93	s/d
s/d - Sem dado		

ROP 1993-1996	Demandas concluídas	Valor
Centro	60	R\$ 73.731.114,00
Centro Sul	41	R\$ 48.728.123,00
Cristal	24	R\$ 21.323.010,00
Cruzeiro	47	R\$ 66.546.120,00
Eixo Baltazar	49	R\$ 61.328.123,00
Extremo Sul	27	R\$ 33.306.440,00
Glória	39	R\$ 79.869.854,00
Humaitá/Navegantes/Ilhas	67	R\$ 70.550.954,00
Leste	63	R\$ 126.917.863,00
Lomba do Pinheiro	42	R\$ 86.625.291,00
Nordeste	44	R\$ 68.135.590,00
Noroeste	21	R\$ 1.561.900,00
Norte	45	R\$ 63.366.912,00
Partenon	45	R\$ 50.077.155,00
Restinga	17	R\$ 20.413.318,00
Sul	46	R\$ 39.723.327,00
Temáticas	126	R\$1.001.314.096,27
Temáticas	92	s/d

ROP 1997 2000	Demandas concluídas	Valores
Centro	51	R\$ 8.758.215,43
Centro Sul	7	R\$ 8.341.317,35
Cristal	47	R\$ 7.036.427,35
Cruzeiro	79	R\$ 7.157.751,61
Eixo Baltazar	108	R\$ 9.740.003,63
Extremo Sul	63	R\$ 12.384.378,74
Glória	100	R\$ 10.935.112,13
Humaitá/Navegantes/Ilhas	59	R\$ 337.215.504,42
Leste	82	R\$ 9.267.582,44
Lomba do Pinheiro	66	R\$ 7.042.241,14
Nordeste	60	R\$ 9.720.970,63
Noroeste	80	R\$ 4.539.693,09
Norte	76	R\$ 7.836.722,85
Partenon	85	R\$ 9.171.242,89
Restinga	61	R\$ 8.469.252,00
Sul	84	R\$ 6.308.308,33
Temáticas	355	R\$ 736.449.742,74
Temáticas	79	s/d

ROP 2001 - 2004	Demandas concluídas	Valores
Centro	27	R\$2.269.449,00
Centro Sul	54	R\$3.866.632,71
Cristal	48	R\$2.017.442,91
Cruzeiro	44	R\$2.695.268,05
Eixo Baltazar	40	R\$3.869.970,04
Extremo Sul	36	R\$5.502.316,77
Glória	51	R\$3.950.228,32
Humaitá/Navegantes/Ilhas	40	R\$3.011.144,65
Leste	58	R\$4.097.707,25
Lomba do Pinheiro	61	R\$5.669.496,83
Nordeste	27	R\$2.767.556,92
Noroeste	32	R\$2.223.935,72
Norte	42	R\$4.001.161,11
Partenon	49	R\$4.839.815,35
Restinga	56	R\$4.043.351,93
Sul	39	R\$3.400.846,45
Temáticas	669	R\$516.254.012,99
Temáticas	1	s/d

ROP 2005 - 2008	Demandas concluídas	Valores
Centro	15	R\$ 417.400,35
Centro Sul	12	R\$ 1.003.280,52
Cristal	19	R\$ 592.249,77
Cruzeiro	18	R\$ 861.141,77
Eixo Baltazar	15	R\$ 190.343,15
Extremo Sul	13	R\$ 2.150.374,36
Glória	19	R\$ 1.260.167,35
Humaitá/Navegantes	6	R\$ 790.321,16
Ilhas	9	R\$ 627.882,21
Leste	15	R\$ 632.200,87
Lomba do Pinheiro	16	R\$ 1.382.273,14
Nordeste	16	R\$ 420.376,05
Noroeste	7	R\$ 708.400,01
Norte	9	R\$ 1.986.610,39
Partenon	5	R\$ 603.646,15
Restinga	19	R\$ 2.444.248,12
Sul	11	R\$ 2.941.721,51
Temáticas	269	R\$ 1.282.703,40
Temáticas	5	s/d

ROP 2009 - 2012	Valor demandas	Demandas
Centro	R\$4.538.219,00	38
Centro Sul	3.120.173,00	17
Cristal	4.961.602,00	27
Cruzeiro	3.053.886,00	49
Eixo Baltazar	3905462,00	28
Extremo Sul	2.101.503,00	16
Glória	7.281.324,00	37
Humaitá Navegantes	1.638.148,00	27
Ilhas	974.235,00	12
Leste	6.003.526,00	25
Lomba do Pinheiro	2.909.419,00	13
Nordeste	2.002.557,00	30
Noroeste	851.092,00	23
Norte	1.398.825,00	16
Partenon	1.597.325,00	18
Restinga	8.641.722,00	27
Sul	1.929.092,00	30
Temática	110015333,00	192
Temáticas	s/d	138

ROP 2013 - 2016	Demandas concluídas	Valor das demandas
Centro	8	R\$1.291.100,00
Centro Sul	3	R\$125.072,00
Cristal	3	R\$89.000,00
Cruzeiro	5	R\$1.415.000,00
Eixo Baltazar	9	R\$427.032,00
Extremo Sul	5	R\$913.268,00
Glória	7	R\$3.190.400,00
Humaitá/Navegantes	1	R\$412.586,00
Ilhas	9	R\$584.853,00
Leste	4	R\$456.966,00
Lomba do Pinheiro	7	R\$1.406.100,00
Nordeste	3	R\$1.080.680,00
Noroeste	1	R\$52.241,00
Norte	8	R\$2.141.187,00
Restinga	6	R\$1.074.092,00
Sul	10	R\$302.000,00
Temáticas	38	