

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**Bibiana Volkmer Martins**

**A PRESENÇA DA ONG CIDADE PARA A CONSTRUÇÃO DE UM  
PLANEJAMENTO URBANO DEMOCRÁTICO EM PORTO ALEGRE**

**Porto Alegre  
2011**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**Bibiana Volkmer Martins**

**A PRESENÇA DA ONG CIDADE PARA A CONSTRUÇÃO DE UM  
PLANEJAMENTO URBANO DEMOCRÁTICO EM PORTO ALEGRE**

**Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.**

**Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosinha Machado Carrion**

**Porto Alegre  
2011**

**Bibiana Volkmer Martins**

**A PRESENÇA DA ONG CIDADE PARA A CONSTRUÇÃO DE UM  
PLANEJAMENTO URBANO DEMOCRÁTICO EM PORTO ALEGRE**

**Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de  
Pós-Graduação em Administração da Universidade  
Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial  
para a obtenção do título de Mestre em Administração.**

Conceito final:

Aprovado em.....de.....de.....

**BANCA EXAMINADORA**

-----  
Profª. Dr<sup>a</sup>. Marialva Tomio Dreher - FURB

-----  
Profª. Dr<sup>a</sup>. Ângela Beatriz Scheffer Garay - UFRGS

-----  
Prof. Dr. Pedro de Almeida Costa - UFRGS

-----  
Orientador – Profª. Dr<sup>a</sup>. Rosinha Carrion - UFRGS

## AGRADECIMENTOS

\* Em primeiro lugar, à minha professora, orientadora Rosinha Carrion, pela generosidade em compartilhar seu vasto conhecimento e possibilitar que eu construísse uma nova visão do mundo e de suas articulações. Sou grata também por suas críticas, que nem sempre foram fáceis de ouvir, mas foram fundamentais para a evolução desta pesquisa e para meu desenvolvimento pessoal. Por fim, agradeço pelas palavras de incentivo e por acreditar na minha capacidade para a construção deste trabalho.

\* À ONG Cidade que, além de permitir que eu realizasse a pesquisa na entidade, forneceu prontamente acesso aos dados e à sua rotina de trabalho. Em especial, agradeço ao Sérgio Baierle, não só pelo fornecimento de informações fundamentais, mas também por compartilhar seu amplo conhecimento sobre planejamento urbano; à Daniela Tolfo, por permitir que eu acompanhasse seu trabalho e lhe fizesse inúmeros questionamentos ao longo da minha observação; à Márcia Tolfo, que foi imprescindível na disponibilização de documentos para a coleta de dados; e ao Marcelo Cafrune pelos ensinamentos sobre o direito à cidade.

\* Ao Calebe, meu amor, que, no início desta jornada, estava ao meu lado como namorado e que a encerra como marido, companheiro e revisor de texto. Sou grata a ti por toda paciência que tiveste durante este período, por sempre acreditares em mim e me incentivar, mas, principalmente, por me fazeres inenarravelmente feliz, o que foi fundamental para suportar os momentos de provação na realização desta pesquisa.

\* Aos meus pais Ricardo e Heloisa. Pai, agradeço pelo papel inspirador que tens na minha vida e pelo desprendimento fundamental em permitir que eu fizesse minhas escolhas e crescesse com isso. Mãe, sou muito grata pela tua incrível capacidade de me tornar uma pessoa forte e confiante, mas ainda mais pela tua generosidade em dedicar tantos anos de tua vida a mim e à minha criação, que foi e continua sendo fator fundamental para minha felicidade.

\* À vó Yeda, que me abrigou, nos primeiros seis meses do mestrado, e que, com seus 84 anos, ainda passeia pelo centro de Porto Alegre comigo,

andando bucolicamente pelas ruas e contando-me histórias, assim como quando eu tinha seis anos e deslumbrava-me com as visitas ao Teatro São Pedro, à Praça da Matriz e à Banca 40 do Mercado Público. Obrigada por me ensinar a amar esta cidade grande que ainda guarda recantos provincianos e belos.

\* Aos meus colegas de mestrado da turma de 2009, com quem dividi dúvidas e angústias, mas também alegrias e muitas risadas. Em especial à Juliana Marques e à Juceli da Silva, grandes pessoas que tive o privilégio de conhecer durante esta jornada.

\* A todos os professores com quem tive o enorme prazer de cursar disciplinas do mestrado: Ângela Garay, Roberto Ruas, Elaine Antunes, Merion Bordas e, em especial, à professora Valmíria Piccinini, com quem tive a oportunidade de trabalhar como tutora e que, além de ser uma grande professora, mostrou-se uma pessoa humilde e generosa.

\* Aos meus colegas do NIPETS (Núcleo Interdisciplinar de Pesquisas e Estudos sobre o Terceiro Setor), com os quais pude compartilhar momentos de aprendizado, em especial aos professores Pedro Costa e Marialva Tomio Dreher pelo apoio nesta pesquisa.

\* Aos meus queridos alunos do estágio docente e da tutoria em EAD. Obrigada pela maravilhosa experiência e aprendizado que vocês me proporcionaram.

\* A todo o corpo de servidores da Escola de Administração, em especial à secretaria do PPGA.

\* À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior pelo suporte financeiro para a realização do Mestrado.

\* Por fim, mas de fundamental importância, agradeço a todos os movimentos sociais, organizações e pessoas que pude conhecer ao longo deste estudo, principalmente aos integrantes do Fórum Estadual de Reforma Urbana do Rio Grande do Sul, com quem aprendi muito sobre as tão controversas questões da cidade.

## Resumo

A consagração do neoliberalismo como ideologia dominante, em meados dos anos 1980 veio acompanhada de diversas mudanças no papel do Estado, principalmente no que concerne às questões sociais, que passaram a ser repassadas ao setor social. Tal mudança vem abrindo espaço para que se questione o lugar de certas organizações – as ONG -, as quais, nos anos 1960/70/80, atuaram na América Latina como verdadeiros partidos políticos em defesa dos grupos socialmente mais vulneráveis (CARRION; COSTA, 2011). Paralelamente, em um contexto no qual o neoliberalismo tem se consagrado não somente como ideologia, mas como práxis, modificações na paisagem urbana das cidades têm privilegiado a valorização fundiária, acompanhada da expulsão dos grupos social e economicamente desfavorecidos para regiões periféricas das cidades. Assim, em tempos de preparação para a Copa do Mundo de Futebol de 2014, que resultará em diversas mudanças na paisagem urbanística de Porto Alegre, esta pesquisa teve como objetivo investigar as ações da ONG Cidade – tradicional defensora dos interesses urbano-ambientais das camadas mais vulneráveis da população - a fim de analisar em que medida sua presença na esfera pública contribui para que o planejamento urbano em Porto Alegre seja democraticamente construído. Para tanto, estudo caracterizou-se como qualitativo e exploratório, possuindo como método o estudo de caso. As técnicas de coleta de dados foram a observação participante e a análise documental. Para a análise dos dados colhidos, que foi baseada na análise de conteúdo, utilizou-se como referencial teórico o pensamento habermasiano e, em especial, o debate acerca das teorias de mundo da vida e mundo do sistema (1992; 2002). Como resultados, a pesquisa desvelou, de um lado, as dificuldades que a ONG Cidade tem enfrentado para se fazer ouvir nos canais formais de participação popular, estabelecidos para o debate relacionado às questões urbanas e, de outro, a cumplicidade do Estado com os interesses do capital. Esses fatores têm contribuído para a disseminação de um modelo de ‘cidade da exclusão’, o qual, em nome da mais valia fundiária, está transferindo a população de baixa renda para regiões periféricas da cidade. Diante do exposto, fica claro que a lógica habermasiana de mundo do sistema é a que predomina na esfera pública que trata do planejamento urbano de Porto Alegre. Por fim, evidencia-se que a ONG Cidade mantém sua autonomia política de ação diante do Estado e contribui para a construção democrática à medida que foca seu trabalho na articulação dos movimentos sociais em torno de alternativas de resistência ao modelo excludente apresentado pelo governo municipal. Entretanto, em um mundo que está em constantes mudanças, onde o papel do Estado é sucessivamente redefinido, pode-se questionar: Até quando entidades tradicionalmente defensoras dos interesses das camadas mais vulneráveis da população, como a ONG Cidade, vão conseguir manter sua lógica de atuação e defender os interesses daqueles que representam?

Palavras-chave: Democracia. Planejamento Urbano. Esfera Pública. Mundo da Vida. Mundo do Sistema. Organização Não Governamental.

## Abstract

The consecration of neoliberalism as the dominant ideology in the mid-1980s was accompanied by several changes in the role of the state, especially regarding social issues, which came to be passed on to the social sector. This change has opened space for questioning whether the place of certain organizations - NGOs - which, in the years 1960/70/80, worked in Latin America as real political parties in the interests of socially vulnerable groups (CARRION; COAST, 2011). In parallel, in a context in which neoliberalism has been enshrined not only as an ideology, but as practice, changes in the urban landscape of cities have tended to increase in land values, accompanied by the expulsion of the socially and economically disadvantaged groups to the outskirts of cities. Thus, in times of preparation for the FIFA World Cup 2014, which will result in several changes in the urban landscape of Porto Alegre, this research aimed to investigate the actions of NGO Cidade - traditional defender of urban-environmental vulnerable population layers interests - in order to analyze to what extent its presence in the public sphere contributes so that the urban planning in Porto Alegre could democratically be built. For this reason, the study characterized as qualitative and exploratory, and the method used was a case study. The techniques of data collection were participant observation and document analysis. In order to analyze the data collected, which was based on content analysis, was used a theoretical Habermas's thought, in particular, the debate about the theories of the life world and the world of system (1992; 2002). As the survey results unveiled, on one side, the difficulties that the NGOs Cidade has faced to be heard in formal channels of popular participation established for the discussion related to urban issues, and, on the other hand, the complicity of state with the interests of capital. These factors have contributed to spread a model of a 'city of exclusion', which, on behalf of the more valuable land, is shifting to low-income city peripheral areas. In the view of the forgoing, it is clear that the logic of Habermas about world of system is the one that prevails in the public sphere which treats urban planning in Porto Alegre. Finally, it is evident that the NGO Cidade keeps its political autonomy of action against the state and contributes to a democratic building as it focuses its work on the articulation of social movements around resistance alternatives to the exclusionary model presented by the municipal government. However, in a world that is constantly changing, where the role of the state is successively redefined, the question remains: Even when entities traditionally champions of the interests of the most vulnerable population, such as NGOs Cidade, will get his logic performance and protect the interests of those they represent?

Keywords: Democracy. Urban Planning. Public Sphere. World of Life. World of System. Non-Governmental Organization.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa Conceitual do Referencial Teórico da Pesquisa .....	20
Gráfico 1 – Porcentagem de pobreza dos municípios do Rio Grande Sul .....	74
Quando 1 – Categorias temáticas de análise .....	70
Quando 2 – Evolução da legislação urbanística em Porto Alegre.....	75
Quando 3 – Características de mundo da vida e de mundo do sistema.....	126
Tabela 1 – Lista de presenças nas reuniões do FERU/RS .....	109

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABES/RS	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ACESSO	Cidadania e Direito Humanos
AEIS	Áreas Especiais de Interesse Social
AMOVITA	Associação de Moradores da Vila São Judas Tadeu
APA	Área de Preservação Ambiental
ASBEA	Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura
CAMP	Centro de Assessoria Multiprofissional
CEAP	Centro de Educação e Assessoramento Popular
CEF	Caixa Econômica Federal
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
Cidade	Centros de Assessoria e Estudos Urbanos
CMDUA	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental
CMP	Central de Movimentos Populares
CMP	Comunidade por Moradia Popular
CMS	Conselho Municipal de Saúde
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
COMATHAB	Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação
CONAM	Confederação Nacional das Associações de Moradores
COP	Conselho do Orçamento Participativo
DEMHAB	Departamento Municipal de Habitação
EA	Escola de Administração
ECOSOC	Conselho Econômico e Social
FALP	Fórum de Autoridades Locais de Periferia
FASE	Fundação de Atendimento Socioeducativo
FEBEM	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FEGAM-RS	Federação Gaúcha de Associações de Moradores
FERU/RS	Fórum Estadual de Reforma Urbana do Rio Grande do Sul
FIFA	<i>Fédération Internationale de Football Association</i>
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
FRP	Fórum Regional de Planejamento
FSM	Fórum Social Mundial
GAP	Grupo de Assessoria Popular
GAPA	Grupo de Apoio à Prevenção da AIDS do Rio Grande do Sul
HIS	Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INESC	Instituto Nacional de Estudos Socioeconômicos
IPES	Instituto de Planejamento e Estudos Socioambientais
MNLM	Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MNLM-RS	Movimento Nacional de Luta pela Moradia do Rio Grande do Sul
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MP	Ministério Público
MTD	Movimento dos Trabalhadores Desempregados
NAJUP	Núcleo de Assessoria Jurídica Popular
NIPETS	Núcleo Interdisciplinar de Pesquisas e Estudos sobre o Terceiro Setor
OAB/RS	Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional Rio Grande do Sul

OCDUA	Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano e Ambiental
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PDDUA	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental
PL	Projeto de Lei
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PPGA	Programa de Pós-Graduação em Administração
PPS	Partido Popular Socialista
PROPUR/UFRGS	Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
RGP	Regiões de Gestão do Planejamento
RS	Rio Grande do Sul
SAJU-UFRGS	Serviço de Assessoria Jurídica Universitária da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
SECOPA	Secretaria Extraordinária da Copa 2014
SEMAPI-RS	Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramento, Perícia, Informações e Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul
SERGS	Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul
SINDIMÓVEIS	Sindicato dos Corretores de Imóveis
SINDUSCON/RS	Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Rio Grande do Sul
STICC	Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil
UAMPA	União das Associações de Moradores de Porto Alegre
UEUs	Unidades de Estruturação Urbana
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO .....	13
1.2	OBJETIVOS.....	17
<b>1.2.1</b>	<b>Objetivo Geral</b> .....	<b>17</b>
<b>1.2.2</b>	<b>Objetivos Específicos</b> .....	<b>17</b>
1.3	JUSTIFICATIVA .....	18
<b>2</b>	<b>EMBASAMENTO TEÓRICO</b> .....	<b>20</b>
2.1	REFLEXÕES ACERCA DE MUNDO DA VIDA E MUNDO DO SISTEMA .....	21
<b>2.1.1</b>	<b>O mundo da vida</b> .....	<b>21</b>
<b>2.1.2</b>	<b>O mundo do sistema</b> .....	<b>25</b>
2.2	CONCEITOS E DESDOBRAMENTOS REFERENTES À ESFERA PÚBLICA .....	27
2.3	DEMOCRACIA, SOCIEDADE CIVIL E ONG .....	32
<b>2.3.1</b>	<b>Teoria da democracia e seus desdobramentos</b> .....	<b>33</b>
<b>2.3.2</b>	<b>Reflexões acerca de sociedade civil</b> .....	<b>39</b>
<b>2.3.3</b>	<b>Organizações não governamentais: conceituação e caracterização</b> .....	<b>45</b>
2.4	POLÍTICAS PÚBLICAS E REFORMA URBANA NO BRASIL .....	51
<b>2.4.1</b>	<b>Descentralização das políticas públicas e a reforma urbana no Brasil</b> .....	<b>52</b>
<b>3</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>58</b>
3.1	ESCOLHA E CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO .....	58
3.2	ABORDAGEM METODOLÓGICA .....	63
3.3	CLASSIFICAÇÃO DO ESTUDO .....	64
3.4	SUJEITOS DA PESQUISA .....	64
<b>3.4.1</b>	<b>Demais entidades observadas</b> .....	<b>65</b>
3.5	COLETA DE DADOS .....	66
<b>3.5.1</b>	<b>Técnicas de coletas de dados</b> .....	<b>66</b>
3.6	ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS.....	69
3.7	LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	71
3.8	SUGESTÕES PARA FUTUROS ESTUDOS .....	71

<b>4</b>	<b>APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b> .....	<b>73</b>
4.1	CARACTERIZAÇÃO HISTÓRICA DO PLANEJAMENTO URBANO EM PORTO ALEGRE .....	73
4.2	LEGISLAÇÃO E INSTÂNCIAS FORMAIS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO PLANEJAMENTO URBANO DE PORTO ALEGRE .....	83
4.2.1	Diretrizes e leis referentes à participação da sociedade .....	83
4.2.2	Instâncias formais de participação da sociedade .....	85
4.2.3	Instâncias formais de participação da ONG Cidade previstas na legislação referente ao planejamento urbano de Porto Alegre.....	89
4.3	OUTRAS INSTÂNCIAS/ESTRATÉGIAS DE PARTICIPAÇÃO DA ONG CIDADE NO PLANEJAMENTO URBANO DE PORTO ALEGRE .....	93
4.3.1	Fórum Social Mundial .....	93
4.3.2	Atividades de formação.....	97
4.3.3	Publicações .....	98
4.3.4	Parcerias com outras entidades.....	101
4.3.5	Fórum Estadual de Reforma Urbana do Rio Grande do Sul.....	105
4.4	AS SITUAÇÕES OBJETO DE CONFLITO E AS ESTRATÉGIAS ADOTADAS PELA ONG E PELO PODER PÚBLICO PARA FAZEREM VALER SUAS POSIÇÕES .....	117
4.5	CONTORNOS DA ESFERA PÚBLICA NA QUAL É TRATADO O PLANEJAMENTO URBANO DE PORTO ALEGRE .....	123
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>125</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>131</b>
	<b>APÊNDICE 1 – TERMO DE SOLICITAÇÃO DE RESPONSABILIDADE DE COLETA DE DADOS</b> .....	<b>145</b>
	<b>APÊNDICE 2 – TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA GRAVAÇÃO E UTILIZAÇÃO DOS DADOS</b> .....	<b>146</b>
	<b>ANEXO 1 – MANIFESTO DO FERU/RS</b> .....	<b>147</b>
	<b>ANEXO 2 – CARTAZ DE DIVULGAÇÃO DO SEMINÁRIO DO FERU/RS</b> .....	<b>150</b>
	<b>ANEXO 3 – MAPA AEIS</b> .....	<b>151</b>

<b>ANEXO 4 – <i>OUTDOORS</i> DA COPA.....</b>	<b>152</b>
<b>ANEXO 5 – PAINÉIS DE EXPOSIÇÃO DAS OBRAS DA COPA .....</b>	<b>154</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO

Nos últimos trinta anos, tanto o cenário nacional como o internacional foram marcados por inúmeras mudanças. Dentre as mais importantes, podem-se referir as inovações científicas, tecnológicas e comunicacionais, a reestruturação produtiva e a Reforma do Estado. Contudo, passadas essas três décadas, mostrou-se evidente o descompasso entre o crescimento econômico e a equidade social, ao passo que aumentaram significativamente a exclusão e a pobreza ao redor do mundo (SANTOS, 2008).

De acordo com Carrion (2009), é com a consolidação do neoliberalismo como ideologia dominante, em meados de 1980, que o capitalismo potencializou sua capacidade de desagregação do laço social, que veio acompanhada de um processo de sucessivas mudanças no papel do Estado. A primeira pode ser identificada a partir de 1970, quando o capitalismo passou a apresentar, de acordo com a ideologia neoliberal, uma crise do Estado Providência dos países centro e do Estado Desenvolvimentista dos países periféricos. Nesse sentido, de acordo com o discurso neoliberal, o Estado<sup>1</sup> deixou de ser o espelho da sociedade e tornou-se “[...] a causa da fraqueza e da desorganização da sociedade civil” (SANTOS, 2008, p. 329); passou a ser considerado opressivo, ineficiente e predador. Assim, um novo discurso foi assumido, seguindo a lógica neoliberal:

Mais do que o pleno emprego e a redistribuição fiscal, o Estado tem de assegurar a competitividade e as condições que a tornam possível, sejam elas inovação tecnológica, a garantia de flexibilidade dos mercados de trabalho e a subordinação geral da política social à política econômica (SANTOS, 2008, p. 289).

No Brasil, a crise econômica que havia começado nos anos 1970 era atribuída justamente ao excessivo tamanho do Estado. É nesse contexto de crise que diversos países semiperiféricos, dentre eles o Brasil, buscaram empréstimos internacionais, cujas diretrizes eram ditadas por Agências Internacionais de regulação econômica, entre as quais o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o

---

<sup>1</sup> No mundo ocidental, no atual tempo histórico, prevalece na doutrina jurídica a afirmação de que as funções do Estado compõem uma trilogia: “[...] a legislativa, a administrativa (ou executiva) e a jurisdicional [...]”, as quais são distribuídas em três blocos, que são unidades orgânicas, denominados ‘poderes’ (MELLO, Celso A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 29-31).

Banco Mundial (BM), como forma de equilibrar suas economias internas (informação verbal)<sup>2</sup>.

Contudo, já no início da década de 1990, tanto os Planos de Ajuste Estatais (PAS) como os Programas de Ajuda para o Desenvolvimento (ADP) fracassaram, à medida que não conseguiram se adequar às sociedades locais, nem cumprir o papel de fazer crescer o capitalismo (CARRION, 2009). Assim, com base no discurso de que o Estado havia se tornado uma máquina burocrática, corrupta e ineficaz, que não era capaz de responder nem à sociedade nem ao mercado, além de uma crise em relação ao seu tamanho, instaurou-se, já no princípio dos anos 1990, uma crise também sobre sua capacidade de governar (BALL, 2004).

Nesse sentido, no Brasil, além de todas as mudanças ocorridas com a Constituição de 1988, a qual incluiu mecanismos de democracia direta e participação para a sociedade (DAGNINO, 2004b), ocorreu, em 1995, a reforma do aparelho estatal, a qual foi responsável pela transferência de responsabilidades que antes eram do Estado - como a de provedor das questões sociais - para a sociedade, passando a exercer somente o papel regulador nesse processo e fortalecendo-se nas questões atinentes à manutenção do mercado (CARRION; COSTA, 2010). Portanto, o que ocorreu não foi um enfraquecimento total do Estado, mas uma transformação nas suas funções (BALL, 2004; LIGUORI, 2003).

É nesse contexto e, em alinhamento ao modelo neoliberal, que passou a desenvolver-se a redemocratização do país, que havia iniciado já em meados da década de 1980. No novo cenário, a sociedade civil foi estimulada a participar ao lado do Estado na definição e execução de políticas públicas. Dessa forma, foi transferida à sociedade e também ao mercado – por meio das associações privadas - parte das responsabilidades que antes eram do governo, principalmente no que se refere às políticas sociais. O enfraquecimento do Estado e de suas funções provedoras, bem como o fortalecimento da sociedade civil foram apresentados como solução para a democratização e diminuição da exclusão social (MEDEIROS, 2007).

Na busca por lucros, a iniciativa privada tentou romper os limites estabelecidos pelas regulações do Estado no que se referia às esferas do não mercado, buscando a mercantilização dessas (BALL, 2004). No Brasil, os governos regionais começaram a competir entre si no intuito de transformar cidades ou regiões em agentes de competitividade (SANTOS, 2008). Foi instaurada, então, uma nova cultura, a da competitividade, a qual incorporou expressões como flexibilidade, terceirização, desempenho e descentralização, produzindo novos perfis institucionais baseados na competição e na performatividade (BALL, 2004).

---

<sup>2</sup> CARRION, Rosinha Machado. **Orientação**. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 03 fev. 2010. Anotação de orientação.

Emergiu uma série de propostas de descentralização do poder decisório e executor de diversas políticas públicas, legitimadas por um discurso democrático mediante a participação da sociedade civil, principalmente nas questões de cunho social (CKAGNAZAROFF *et al.*, 2007). As organizações sociais, principalmente as organizações não governamentais (ONG) - que nas décadas de 1960/70/80 haviam atuado praticamente como partidos políticos em defesa dos direitos humanos e das questões sociais (CARRION; COSTA, 2010) - passaram a ser vistas nesse contexto como legítimas representantes da sociedade civil, contribuindo para a expectativa de democratização que fora desencadeada com a Constituição de 1988 (CKAGNAZAROFF *et al.*, 2007).

Sob o discurso de colaborar com a democratização do país, muitas ONG inseriram-se em um contexto de cooperação com o Estado e o mercado sob a justificativa de abrir espaços de participação aos indivíduos. Assim, as mudanças ocorridas nas formas tradicionais de atuação do Estado começaram a abrir espaço para o questionamento do *lugar* de certo tipo de organizações - as ONG (CARRION; COSTA, 2010).

Outro elemento importante que surgiu nesse cenário foi a dúvida em relação à capacidade das ONG de defender os interesses dos grupos sociais em situação de vulnerabilidade econômica e social que representam, diante da necessidade de se adaptarem à nova e acirrada cultura de competição por recursos financeiros, desencadeada já em meados dos anos 1990, com as reduções dos financiamentos internacionais. Tal fato passou a exigir uma postura diversa das ONG nacionais, seguindo a lógica gerencialista do mercado, que as obrigou a competir dentro do território nacional por financiamentos (SALAMON, 2005).

Paralelamente à problemática em torno das ONG, a consagração da ideologia neoliberal tem resultado em modificações na paisagem urbana das cidades, as quais têm privilegiado a mais valia fundiária acompanhada da expulsão dos grupos socialmente desfavorecidos para fora das regiões centrais. De acordo com Alfonsin (2010, p. 150), no que se refere especificamente a Porto Alegre,

[...] a cidade assiste impotente a uma progressiva adesão do atual governo municipal a um modelo de gestão da política urbana que esvazia o espaço público, converte-o em mercadoria e despreza o protagonismo da cidadania na tomada de decisão sobre a função social e ambiental desses espaços. Nesse processo, a correlação de forças é muito desigual: enquanto a cidadania e entidades da sociedade civil organizada procuram articular um movimento de afirmação da democracia a de resistência a tendências privatizantes do espaço público, é o próprio governo municipal que comanda iniciativas que instauram o desdém pela coisa pública, pela memória e historicidade dos territórios e pela voz dos cidadãos que vivenciam esses espaços cotidianamente.

Diante do exposto, apresenta-se a seguinte questão norteadora deste trabalho: *“Em que medida a presença da ONG Cidade na esfera pública contribui para que o planejamento urbano em Porto Alegre seja democraticamente construído?”*

Assim, este estudo buscou analisar em que medida a ONG Cidade, originária do município de Porto Alegre e tradicional defensora dos interesses urbano-ambientais das camadas mais vulneráveis da população, está conseguindo defender os interesses do segmento que representa, nos debates relacionados ao planejamento urbano, diante de um contexto marcado pelas mudanças neoliberais e em um cenário iminente da Copa do Mundo de Futebol de 2014, o qual prevê diversas obras de ajuste do espaço urbano. Tal objetivo envolve a lógica que perpassa a esfera pública na qual é tratado o planejamento urbano de Porto Alegre, que pode tanto relacionar-se aos verdadeiros ideais e valores democráticos como ao viés neoliberal de mercantilização das relações sociais (CARRION; COSTA, 2010).

De forma a dar suporte a esta pesquisa, utilizou-se como marco teórico o pensamento habermasiano e, em especial, o debate acerca das teorias de mundo da vida e mundo do sistema (HABERMAS, 1992; 2002; 2003). Tais teorias aportam os recursos epistemológicos necessários à compreensão de elementos, complementaridades, oposições e contradições que permeiam a esfera pública na qual são discutidas as questões atinentes ao planejamento urbano de Porto Alegre.

Para tanto, esta pesquisa encontra-se dividida em quatro seções além desta Introdução. A primeira apresenta o embasamento teórico, a qual é subdividida em outras quatro partes: teorias relativas ao mundo da vida e ao mundo do sistema; reflexões acerca de esfera pública; discussões sobre democracia, sociedade civil e ONG; e reflexões acerca de políticas públicas e reforma urbana no Brasil. Na segunda etapa, são apresentados os procedimentos metodológicos que norteiam este estudo, de natureza exploratória. A terceira seção apresenta a análise e discussão dos resultados. Por fim, a quarta parte traz as considerações finais da pesquisa.

Contudo, antes que se apresente embasamento teórico, serão expostos os objetivos e a justificativa deste estudo.

## 1.2 OBJETIVOS

Este item apresenta o objetivo geral que inspira esta pesquisa, bem como os objetivos específicos que a norteiam, para que se possa compreender melhor o que de fato se almeja com a realização deste estudo.

### 1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral deste trabalho é analisar em que medida a presença da ONG Cidade na esfera pública contribui para que o planejamento urbano em Porto Alegre seja democraticamente construído.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Identificar e descrever as instâncias formais de participação da sociedade previstas na legislação referente ao planejamento urbano de Porto Alegre;
- b) Identificar as instâncias formais de participação no planejamento urbano de Porto Alegre, das quais a ONG CIDADE faz parte;
- c) Identificar e caracterizar outras instâncias/estratégias de participação da ONG CIDADE no planejamento urbano de Porto Alegre;
- d) Descrever as situações objeto de conflito, as estratégias adotadas pela ONG e pelo poder público para fazerem valer suas posições, e o modo de encaminhamento de solução para essas situações;
- e) Traçar os contornos da esfera pública na qual é tratado o planejamento urbano da cidade.

### 1.3 JUSTIFICATIVA

O estudo em questão justifica-se à medida que contribui para uma reflexão acerca da lógica que perpassa as ações das ONG e o contexto no qual elas se inserem, já que muitas vezes projetos distintos acabam apropriando-se do mesmo discurso e tornando o processo democratizante algo perverso, à medida que encobre as disputas políticas que dele fazem parte (DAGNINO, 2004a). Além disso, tal pesquisa distancia-se da lógica gerencialista imposta pelo neoliberalismo, ao passo que insere as lógicas de mundo da vida e mundo do sistema para analisar a presença da ONG, que é o caso deste estudo no atual cenário do planejamento urbano de Porto Alegre. Segundo Teodósio (2009), muitos são os estudos sobre práticas e ferramentas de gestão, mas poucos são os que saem da visão gerencialista e buscam aprofundar a esfera pública na qual se inserem as ONG.

Ademais, o fato de Porto Alegre estar se preparando para receber a Copa do Mundo de Futebol de 2014 resultará em diversas mudanças na paisagem urbanística da cidade, entre as quais obras viárias, obras de revitalização do centro da cidade, além dos previstos reassentamentos de moradores que se encontram em áreas de interesse dessas obras. Não se trata aqui de posicionar-se a favor ou contra a vinda da Copa para Porto Alegre, mas de um momento de reflexão para as próprias ONG, movimentos, associações, sindicatos envolvidos nas questões urbanas, para que se possa averiguar se o processo que está em andamento está se constituindo em torno de valores democráticos. É um momento único, portanto, para se entender a lógica que está subjacente à esfera pública na qual se inserem as questões referentes ao planejamento urbano de Porto Alegre, os interesses que afloram e as lutas que se travam.

Cabe salientar ainda que este estudo faz parte de uma pesquisa maior, intitulada “O Papel das Organizações Não Governamentais em Países de Modernidade Periférica”, que vem sendo desenvolvida no Núcleo Interdisciplinar de Pesquisas e Estudos sobre o Terceiro Setor (NIPETS), o qual é coordenado pela Profa. Dra. Rosinha Machado Carrion e que conta com o apoio de mais oito membros entre professores e alunos do Programa de Pós-Graduação da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGA-EA/UFRGS).

Assim, a presente pesquisa apresenta relevância para os estudos de gestão social, como forma de compreender empiricamente práticas, discursos e dilemas vinculados às ONG e sua rede de relações na esfera pública que trata as questões atinentes ao planejamento urbano de

Porto Alegre. O avanço dessa compreensão pode resultar em alternativas de gestão social que venham a contribuir para dar voz aos grupos sociais mais vulneráveis.

Por fim, em relação à organização estudada e sua rede de relações, pretende-se contribuir no sentido de elucidar questões que venham provocar a reflexão e possam ajudar na tentativa de que sejam considerados também os interesses dos grupos socialmente menos favorecidos nessa esfera pública que trata da problemática urbana na cidade.

## 2 EMBASAMENTO TEÓRICO

Tendo em vista os objetivos propostos pelo presente estudo, o embasamento teórico divide-se em quatro seções. Para que se entenda melhor a articulação entre as teorias apresentadas, elaborou-se um mapa conceitual conforme a Figura 1, que segue.



**Figura 1 - Mapa Conceitual do Referencial Teórico da Pesquisa**

Fonte: Elaborado pela autora.

Dessa forma, o mapa parte das teorias de mundo da vida e mundo do sistema, cujos conceitos embasam as possíveis lógicas subjacentes à esfera pública, foco desta pesquisa. Habermas (1992; 2002; 2003) é o autor que fornece os elementos para a construção do marco teórico de análise deste trabalho.

Na sequência, é feita a apresentação conceitual de esfera pública, a qual se configura como o local onde as ações da ONG, caso desta pesquisa, foram observadas. O passo seguinte apresenta teorias referentes à democracia, sociedade civil e Organizações Não Governamentais. Por fim, são abordados o processo de descentralização das políticas públicas e a reforma urbana, com o intuito de situar o leitor sobre o campo de análise deste estudo.

Desse modo, acredita-se que o embasamento teórico fornece os subsídios necessários para que se desvendem os elementos constantes na presença da ONG CIDADE na esfera pública em questão, para que, assim, se alcance um entendimento da sua possível contribuição para a construção de um planejamento urbano democrático em Porto Alegre.

## 2.1 REFLEXÕES ACERCA DE MUNDO DA VIDA E MUNDO DO SISTEMA

De acordo com Habermas (1992), toda teoria da sociedade se reduz à teoria da comunicação, contudo, existem algumas limitações. O autor apresenta a lógica de mundo da vida como uma concepção de sociedade, todavia ela não é a única. O fato de o mundo da vida basear-se na ação para o entendimento resulta em um alcance limitado para a teoria da sociedade, pois nem todas as ações estão orientadas para que se chegue a trocas intersubjetivas. Assim, Habermas (1992, p. 168) propõe que se pensem as sociedades como mundo da vida e mundo do sistema, conceituação dual de sociedade que “[...] se deve a uma teoria de evolução social, que distingue entre racionalização do mundo da vida e aumento da complexidade dos sistemas sociais.” Dito isso, os próximos dois tópicos abordam as teorias de mundo da vida e mundo do sistema, que ocupam posição central na teoria da ação comunicativa de Habermas e constituem as lógicas sob as quais o autor compreende a sociedade.

### 2.1.1 O mundo da vida

Edmund Husserl, matemático e filósofo alemão, foi o primeiro autor de importância reconhecida que se utilizou do termo ‘mundo da vida’, apresentando uma redefinição conceitual a uma expressão considerada, até então, um pouco híbrida, a qual reunia dois conceitos: mundo e vida. O conceito foi introduzido justamente em um momento de descrédito da filosofia – conhecimento universal do mundo -, em meados dos anos 1980, com o intuito não só de crítica ao pensamento moderno, mas também de recuperar a credibilidade, a função crítica e normativa da filosofia (HUSSERL, 2006; PIZZI, 2009).

Com a utilização do termo, Husserl propõe evidenciar que “[...] o sujeito, enquanto tal, tem um mundo ao seu redor e a ele pertence - como os demais seres -, não necessitando recorrer à ciência experimental para afirmar a certeza disso” (PIZZI, 2006, p. 63). Para tanto, Husserl sustenta uma definição fenomenológica do mundo da vida - criticando o reducionismo da ciência moderna ao resultado da ciência empírica - ou seja, o sujeito teria um mundo ao seu redor que precederia as experiências específicas e que seria capaz de gerar, por meio do mundo da vida, um contexto que abarcaria o desenvolvimento do indivíduo, da

consciência e das experiências compartilhadas entre as pessoas (CORDUA, 2004, *apud* PIZZI, 2009). Nas palavras de Habermas (2002, p. 88), Husserl conclama, pois, “[...] o mundo da vida como a esfera imediatamente presente de realizações originárias; na perspectiva dela, ele critica as idealizações que o objetivismo das ciências naturais esqueceu”.

Em complemento, Pizzi (2009, p. 109) atribui como uma das instituições mais significativas da obra de Husserl a sua proposta de reunir a multiplicidade dos contextos do mundo da vida, convergindo para “[...] todos os aspectos que dão possibilidade e sentido aos interesses vitais em todos seus objetivos, inclusive aos relacionados às ciências empíricas”. Ainda de acordo com Pizzi (2009, p. 109), para Husserl, “[...] o mundo da vida é o mundo da experiência vital propriamente dita e, pelo fato de se situar num horizonte mais amplo que o do campo científico, não é, em absoluto, uma outra tentativa que pretende uma autofundamentação a partir de si mesma”. Portanto, a ciência não é o único meio de se compreender o mundo.

O resgate do conceito de mundo da vida representa uma tentativa que permite introduzir uma nova racionalidade, encarnada e alicerçada numa mundanidade vital. Como tal, uma racionalidade situada, que jamais deve permitir a manipulação da consciência de cidadãos livres e comprometidos com a vida, com o bem-estar, com a democracia e com os princípios que oferecem suporte a essas questões (PIZZI, 2009, p. 110).

Contudo, o conceito mais conhecido e difundido de mundo da vida é o cunhado por Jürgen Habermas, filósofo alemão, que se une a Husserl na tarefa de suprir o déficit da cultura moderna, que descarta de suas reflexões as representações que não se inserem nas verificações empíricas, principalmente os pressupostos de experiências subjetivas. Este fato pode ser capaz até de excluir socialmente “[...] um contingente significativo de pessoas, consideradas inúteis, impedindo-lhes o acesso aos bens necessários e indispensáveis a qualquer ser humano” (PIZZI, 2009, p. 112).

Habermas (2002), em suas reflexões acerca de mundo da vida, separa-o da teoria da constituição do conhecimento e relaciona-o com a pragmática da linguagem, escapando assim das dificuldades da fenomenologia social (da qual Husserl não conseguiu distanciar-se) e inserindo-o na teoria da sociedade, a sociologia, na qual faz uso de um conceito complementar para explicar o mundo da vida, o agir comunicativo. Essa perspectiva só é possível quando se abandona o enfoque da segunda pessoa (observador) e assume-se o enfoque da terceira pessoa (participante).

O agir comunicativo é, para Habermas (1992; 2002), um conceito complexo, precisando, portanto, que, em primeiro lugar, se verifique se a linguagem é utilizada como fonte de interação social, na qual “[...] as energias de ligação da própria linguagem tornam-se efetivas para a coordenação das ações”, não dependendo, assim, da influência dos atores uns sobre os outros (HABERMAS, 2002, p. 71). As ações de fala no agir comunicativo são realizadas com o intuito de chegar a um acordo com alguém sobre algo.

Nessa perspectiva, portanto, jamais um acordo pode ser imposto, seja por intervenção direta ou por meio da influência de um dos atores. Conforme o autor, “[...] aquilo que se obtém visivelmente através da gratificação ou ameaça, sugestão ou engano, não pode valer intersubjetivamente como acordo; tal intervenção fere as condições sob as quais as forças ilocucionárias despertam convicções e geram ‘*contactos*’”. O agir comunicativo está, portanto, apoiado “[...] numa racionalidade que se manifesta nas condições requeridas para um acordo obtido comunicativamente” (HABERMAS, 2002, p. 72).

Pelos ensinamentos de Miranda (2009, p. 100),

Adotar uma perspectiva participante significa entrar no mundo da vida compartilhado intersubjetivamente por uma comunidade linguística; significa querer entender-se com alguém sobre algo no mundo para chegar a um acordo racionalmente motivado e construído intersubjetivamente, chamado por Habermas de agir comunicativo.

O mundo da vida, então, insere-se neste contexto como pano de fundo para o agir comunicativo. Nos termos de Miranda (2009, p. 105),

[...] um horizonte para situações de fala e uma fonte de interpretações para os atores que agem comunicativamente. E sua função primordial é estabilizar essa comunicação improvável que, ao mesmo tempo que possibilita o consenso, é aberta à constante problematização e ao grande risco de dissenso.

Em sua obra *‘Teoría de la acción comunicativa – tomo II’*, Habermas analisa as três principais teorias que tratam de mundo da vida: a de Husserl, a de Durkheim a de Mead. Todavia, discorda das três, na medida em que as compreende como unilaterais. Critica Husserl por entender seu conceito de mundo da vida como culturalista, ou seja, que o mundo da vida resulta somente do processo de entendimento. Discorda de Durkheim por qualificar sua teoria como reduzida ao aspecto de integração social. Por fim, rejeita a concepção de Mead por esta restringir-se ao aspecto da socialização dos indivíduos (HABERMAS, 1992).

De acordo com o modelo habermasiano, o mundo da vida seria composto por três componentes estruturais: a cultura, a sociedade e a personalidade. Habermas (1992) chama de

cultura o acervo de conhecimento trocado pelos participantes na comunicação, que lhes permite realizar interpretações para entender algo sobre o mundo. Já sociedade é sustentada pelo autor como “[...] as ordens legítimas através das quais os participantes, na interação, regulam seu pertencimento em grupos sociais, garantindo assim a solidariedade”. Por fim, personalidade é tida como “[...] o conjunto de habilidades que fazem com que uma pessoa seja capaz de falar e agir, ou seja, que lhe permitam participar dos processos de entendimento [...]” para chegar a um acordo sobre determinado tema, possibilitando, assim, que ela forme sua identidade própria (HABERMAS, 1992, p. 197). A prática comunicativa seria, portanto, o meio pelo qual se reproduziriam a sociedade, a cultura e a identidade.

Conforme o autor, o estoque de saber (conhecimento) emerge do pano de fundo (mundo da vida), desemboca no agir comunicativo e, através das interpretações que são trocadas em uma rede de interação entre os grupos sociais, cristaliza-se em normas e valores. Pelos processos de socialização, esses valores e normas são condensados “[...] na forma de enfoque, competências, modos de percepção e identidades. Os componentes do mundo da vida resultam da continuidade do saber válido, da estabilização de solidariedades grupais, da formação de atores responsáveis e se mantém através deles” (HABERMAS, 2002, p. 96). Essa rede comunicativa que se forma “[...] espalha-se sobre o campo semântico dos conteúdos simbólicos [...]”- nas dimensões espacial e histórica - e resulta no meio pelo qual ocorre a reprodução cultural, social e das estruturas da personalidade (HABERMAS, 2002, p. 96).

O mundo da vida é, desse modo, para Habermas (1992, p. 179), o lugar onde falante e ouvinte se encontram e

[...] podem colocar reciprocamente a pretensão de que suas emissões concordam com o mundo (com o mundo objetivo, com o mundo subjetivo e com o mundo social); e em que podem criticar e exhibir os fundamentos dessas pretensões de validade, resolver seus desentendimentos e chegar a um acordo.

Todavia, Habermas reconhece que nem todas as interações sociais acontecem por meio do agir comunicativo. O autor está ciente de que existem na sociedade interações atravessadas pelo agir comunicativo e pelo agir estratégico, servindo o mundo da vida de pano de fundo para ambas. Contudo, no agir estratégico, por sua vez, o mundo da vida é neutralizado no que se refere à sua função de coordenação da ação, fato que corrobora a inserção, neste estudo, do conceito de mundo do sistema, o qual será explanado no tópico seguinte.

### 2.1.2 O mundo do sistema

De acordo com Habermas (2002), para que se compreenda a diferença entre o mundo da vida e mundo do sistema, é fundamental que se perceba a diferença entre o agir comunicativo e o agir racional-com-respeito-a-fins. O primeiro, conforme já foi explicitado, depende do uso da linguagem para o entendimento e visa à construção de sentidos intersubjetivos. Já o agir racional-com-respeito-a-fins pode ser dividido em dois tipos: o instrumental e o estratégico. Aquele “[...] diz respeito à utilização de objetos para satisfação de interesses e necessidades humanas”, ou seja, faz uso de determinados objetos para atingir certo fim (NEVES, 2008, p. 75).

O agir estratégico, por sua vez, escolhe os meios com os quais possa influenciar o adversário. Este meio até pode ser a linguagem, contudo, neste caso, ela é usada como meio para a transmissão de informações, podendo ser utilizada, ainda, com o objetivo de produzir algo em alguém, de modo causal, orientando-se para o êxito. Essa ação estratégica pode ser aberta ou velada (HABERMAS, 2002; NEVES, 2008).

Conforme a perspectiva da teoria da comunicação, as interações estratégicas só podem ocorrer no âmbito do mundo da vida, como alternativa para ações de comunicação fracassadas, isto é, elas ocupam os espaços sociais e os tempos históricos que anteriormente foram constituídos pelo agir comunicativo. O mundo da vida, portanto, continua servindo de pano de fundo no agir estratégico, contudo de forma modificada (HABERMAS, 2002). Assim:

O mundo da vida que serve de pano de fundo é curiosamente neutralizado quando se trata de vencer situações que caíram sob imperativos do agir orientado pelo sucesso; o mundo da vida perde sua força coordenadora em relação à ação, deixando de ser a fonte garantidora de consenso. E como todos os outros dados do mundo da vida (que nesse momento não é mais compartilhado intersubjetivamente), também os participantes da ação aparecem apenas como fatos sociais – como objetos que o ator pode influenciar (eventualmente com o auxílio de efeitos perlocucionários), ou induzir para que apresentem determinadas reações. Entretanto, o enfoque objetivador e estratégico impede que o agente se entenda com eles no nível da segunda pessoa (HABERMAS, 2002, p. 97).

Percebe-se, pois, que o agir estratégico é utilizado no âmbito de sistemas de ação, ou seja, em esferas autorreguladas, nas quais se age com respeito-a-fins (MIRANDA, 2009). A própria interação social é modificada, pois não mais se fundamenta em valores, normas ou processos de entendimento. As interações ocorrem, quando muito, por um tipo de

influenciação recíproca, como através de relações de mercado ou de poder (HABERMAS, 2002).

Portanto, para Habermas (1992), a evolução sistêmica pode ser percebida de acordo com o grau de controle da ação, enquanto que a separação de cultura, sociedade e personalidade são indicadores do mundo da vida, cuja estrutura é tida como simbólica. No mundo do sistema, pois, os meios de controle substituem a linguagem, havendo, assim, uma desconexão da possibilidade de interação. Para Habermas (1992, p. 219):

A racionalização do mundo da vida pode ser concebida como uma progressiva liberação do potencial de racionalidade que a ação comunicativa leva em si. Com ele a ação orientada ao entendimento adquire uma autonomia cada vez maior frente aos contextos normativos, mas, simultaneamente, o mecanismo de entendimento, cada vez mais sobrecarregado e finalmente desbotado, é substituído por meios de comunicação deslinguitizados.

Nesse sentido, de acordo com Habermas (1992), a passagem do mundo da vida para o mundo do sistema é resultado da evolução social. Conforme Neves (2008), para Habermas, enquanto nas sociedades arcáicas a diferença entre agir comunicativo e agir racional-com-respeito-a-fins não era claramente distinta, essa seria a característica das sociedades modernas.

Percebe-se, nesses termos, que o agir comunicativo e o agir racional-com-respeito-a-fins misturam-se nas práticas cotidianas, e é justamente o fato de diferenciá-las que resulta na “[...] evolução social no modelo habermasiano, relacionando-se com o aumento de complexidade do sistema e a racionalização do mundo da vida” (NEVES, 2008, p. 76).

Habermas (1992) estrutura seu conceito de mundo do sistema a partir dos estudos de Talcont Parsons e Niklas Luhmann sobre a teoria dos sistemas, que, de acordo com Miranda (2009, p. 108), “[...] concebe todos os âmbitos de ação da sociedade, inclusive os estruturantes do mundo da vida [...] como sistemas autopoieticos, que constituem ambientes para outros e vice e versa.” Pelos ensinamentos de Miranda (2009, p. 118), Habermas apresenta três principais críticas à teoria dos sistemas:

- 1) ela faz uma análise da sociedade a partir da perspectiva do observador, e não do participante;
- 2) não há como haver uma integração da sociedade como um todo se esta for concebida como vários sistemas autônomos e fechados entre si;
- 3) ao conceber o direito como um sistema qualquer dentre outros, este perde sua característica normativa e reguladora da sociedade.

Desse modo, para Habermas (2002, p. 103), “sob o aspecto do sistema, as sociedades se apresentam pelo ângulo que Marx designou metaforicamente como sendo o do

metabolismo da sociedade com a natureza exterior”, ou seja, para que um sistema se constitua, é necessário saber o que é interior e exterior a ele, cabendo ao próprio sistema a manutenção dessa diferenciação. Todavia, Habermas (2002) atenta para o aspecto de que essa manutenção não deve ser feita sob o olhar de um observador, pois assim este passa a impor, ao mundo da vida, também uma perspectiva de sistema.

Para Araújo, conforme essa perspectiva sistêmica, apenas duas esferas da sociedade podem ser tidas como sistemas: a economia (dinheiro) e o Estado (poder administrativo). Nos sistemas, as ações racionais-com-respeito-a-fins são mediadas por dinheiro ou por poder, que se apresentam como meios deslinguistizados (NEVES, 2008).

Por fim, ressalta-se que a reflexão habermasiana é de extrema importância para que se entenda a lógica que perpassa as ações dos sujeitos que interagem na esfera pública, sejam eles as ONG, o Estado, os sindicatos, os movimentos sociais, ou mesmo, as empresas privadas. Posto isso, o próximo item traz algumas reflexões acerca de esfera pública: sua conceituação e seu desenrolar ao longo dos tempos.

## 2.2 CONCEITOS E DESDOBRAMENTOS REFERENTES À ESFERA PÚBLICA

Na sociedade contemporânea, a esfera pública passou por uma reconfiguração que teve início já na ascendência da modernidade. As teses, advindas principalmente do neoliberalismo dos anos 1980, foram responsáveis por um esvaziamento da esfera pública (DUPAS, 2003). Para que se entenda como se deu essa reconfiguração do domínio público, é conveniente que, primeiramente, se conceitue esfera pública para que, depois, se possa inseri-la no contexto da democracia neoliberal. Para tanto, seguem-se a definição e as mudanças sofridas por esse conceito com ascendência da sociedade moderna e da sociedade de massas.

Para Habermas (2003), o uso corrente de ‘público’ e de ‘esfera pública’ apresenta uma multiplicidade de significados que se originam em diferentes fases históricas. O autor chama de ‘públicos’ “[...] certos eventos quando eles, em contraposição às sociedades fechadas, são acessíveis a qualquer um – assim como falamos de locais públicos ou de casas públicas” (p. 14). Contudo, ao falar-se em prédios públicos, seu caráter público está no fato de abrigar instituições do Estado. O Estado, por sua vez, é o ‘poder público’, tendo por tarefa promover o bem comum a todos os cidadãos. Para o autor, portanto, o espaço público se apresenta como uma esfera que se contrapõe ao privado.

A vida pública existe, desse modo, justamente por contrapor-se à esfera privada, que, na sua origem grega, está ligada a casa: o trabalho dos escravos, o serviço das mulheres, o nascimento e a morte, etc. permanecem no seio da esfera privada. Já a esfera pública, em sua etimologia grega, é composta por tudo aquilo que se torna visível a todos (HABERMAS, 2003).

Habermas ainda apresenta o significado proveniente do Direito Romano para a categoria de esfera pública, que seria de *res publica* (coisa pública), que passa a ter aplicabilidade processual jurídica com o surgimento do Estado e daquela esfera da sociedade civil separada dele. Contudo, há mais de um século que os fundamentos sociais do espaço público estão se diluindo; “[...] enquanto sua esfera se amplia cada vez mais grandiosamente, a sua função passa a ter cada vez menos força” (HABERMAS, 2003, p. 17).

No mesmo sentido, Arendt (2010, p. 33) aponta que a distinção entre esfera privada e pública corresponde, respectivamente, “[...] aos domínios da família e da política, que existiram como entidades diferentes e separadas, pelo menos desde o surgimento da antiga Cidade-Estado”. No entanto, Arendt (2010) dá maior ênfase a uma outra esfera nessa relação: a esfera social, a qual confere origem coincidente à eclosão da era moderna e que encontrou sua forma política no Estado-Nação. Portanto, “o que chamamos de ‘sociedade’ é o conjunto de famílias economicamente organizadas de modo a constituírem o *fac-símile* de uma única família sobre-humana, e sua forma política de organização é denominada ‘nação’” (ARENDR, 2010, p. 34).

De acordo com Arendt (2010), é com a ascendência da sociedade, isto é, com a inserção desta na esfera pública das atividades econômicas e da administração doméstica que as questões antes pertinentes à esfera privada da família passam a formar preocupações coletivas. Esse fato torna, segundo a autora, a distinção entre domínios público e privado algo difuso, sendo que, constantemente, um domínio recobre o outro, pois “vemos o corpo de povos e comunidades políticas como uma família cujos assuntos diários devem ser zelados por uma gigantesca administração doméstica de âmbito nacional” (ARENDR, 2010, p. 34).

Na visão de Arendt (2010, p. 61), o termo público remete a dois fenômenos: em primeiro lugar, significa que “[...] tudo o que aparece em público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível [...]” e, em segundo lugar, “[...] significa o próprio mundo, na medida em que é comum a todos nós e diferente do lugar que privadamente possuímos nele” (ARENDR, 2010, p. 64).

Segundo Habermas (2003, p. 95), é na esfera pública que se luta por influência, e nessa luta não se busca somente a preponderância política já adquirida, “[...] mas também o

prestígio de grupos de pessoas e de especialistas que conquistam sua influência através de esferas públicas especiais”, como a autoridade dos membros da igreja ou, no caso deste estudo, a legitimidade das ONG, por exemplo. Atores passam a ter influência sobre a esfera pública, o que a torna mais complexa. Grupos de interesse passam a influir sobre o sistema político através da esfera pública. Percebe-se, então, que a opinião pública pode ser manipulada (HABERMAS, 2003). Para o autor, portanto, a esfera pública

[...] não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma organização, etc. Tampouco ela constitui um sistema, pois, mesmo que seja possível delinear seus limites internos, exteriormente ela se caracteriza através de horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis. A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões *públicas* enfeixadas em temas específicos (HABERMAS, 2003, p. 92).

Posto isso, a esfera pública pode ser entendida como uma rede, na qual a comunicação é fluida, permitindo que conteúdos sejam livremente comunicados e que se possa firmar determinadas posições, conceber certas opiniões, que serão - pelos fluxos da própria rede - sintetizadas, resultando no que Habermas (2003) intitula de opinião pública sobre um tema, no caso deste estudo, sobre uma política pública de planejamento urbano.

Arendt (2010) reforça essa ideia, ao constatar que os interesses, ou seja, algo que *inter-essa* (*inter est*), que se situa entre as pessoas, é o que as relaciona e as mantém juntas. Nesse sentido, é relevante apresentar os conceitos de discurso e de ação, que são os meios pelos quais os homens distinguem-se de si próprios (desvelam-se) e que encontram, nesse espaço-entre (*in-between*), sua maior manifestação. De acordo com Arendt (2010, p. 221), é “[...] com palavras que nos inserimos no mundo humano [...]” e é por ser capaz de agir – tomar iniciativa, conduzir, imprimir movimento, governar – que se pode esperar do homem o inesperado. Conforme Arendt (2010, p. 224),

Ao agir e ao falar que os homens mostram quem são, revelam ativamente suas identidades pessoais únicas, e assim fazem seu aparecimento no mundo humano, enquanto suas identidades físicas aparecem sem qualquer atividade própria, na conformação singular do corpo e no som singular da voz.

No entanto, existe também outro tipo de ‘espaço-entre’, que é o que a autora chama de teia de relações humanas, responsável pelo domínio dos assuntos humanos e, “[...] que existe onde quer que os homens vivam juntos” (ARENDRT, 2010, p. 230). Essa teia é constituída de

“[...] atos e palavras, cuja origem se deve unicamente ao agir e ao falar dos homens diretamente uns com os outros” (ARENDT, 2010, p. 228). Esse espaço não é tão tangível quanto “[...] o mundo das coisas que temos em comum”, os *inter-esses*, mas é tão real quanto, pois, “ao desvelamento de ‘quem’, por meio do discurso e o estabelecimento de um novo início por meio da ação, inserem-se sempre em uma teia já existente, onde suas consequências imediatas podem ser sentidas” (ARENDT, 2010, p. 230).

Conforme esses apontamentos, pode-se então concluir que o chamado neste estudo de esfera pública situa-se nesse espaço de homens que falam e agem, que é tido como o espaço potencial da aparência, ou seja, aquele em que “[...] eu apareço aos outros e os outros a mim; onde os homens existem não meramente como as outras coisas inanimadas, mas fazem explicitamente seu aparecimento” (ARENDT, 2010, p. 248). Essa esfera, por sua vez, seria mantida pelo poder, que seria um ‘potencial poder’ que “[...] existe entre os homens quando eles agem juntos, e desaparece no instante em que eles se dispersam” (ARENDT, 2010, p. 250).

Para Arendt (2010), o poder é o que mantém as pessoas unidas, e é a união que mantém o poder. Se, porventura, qualquer pessoa se isolar da convivência com seus pares, por maiores que sejam as suas qualidades individuais, será privada do poder e tornar-se-á impotente.

O poder preserva o domínio público e o espaço da aparência e, como tal, é também força vital do artifício humano, que perderia sua suprema *raison d'être* se deixasse de ser o palco da ação e do discurso, da teia dos assuntos e relações humanos e das estórias por eles engendradas (ARENDT, 2010, p. 254).

Ao transpor-se, contudo, o conceito de esfera pública às sociedades de massas, tem-se a substituição da ação pelo comportamento como forma de relação humana, o que resulta em uma posição conformista do indivíduo para ser admitido na vida dos pares, ao contrário do que ocorria na *polis*, em que “cada homem tinha constantemente que se distinguir de todos os outros, de demonstrar, por meio de feitos ou façanhas singulares, que era o melhor de todos” (ARENDT, 2010, p. 50).

Essa sociedade de massas seria a responsável por controlar, “[...] igualmente e com igual força, todos os membros de uma determinada comunidade”. Já ao mundo moderno cabe o “[...] reconhecimento político e jurídico do fato de que a sociedade conquistou o domínio público, e que a distinção e a diferença tornaram-se assuntos privados do indivíduo” (ARENDT, 2010, p. 49). Os *mass media*, sem o uso de força física e, muitas vezes, sem que

os indivíduos percebam, formam opiniões públicas de acordo com interesses pré-estabelecidos por determinados grupos - através da seleção de informações e criação de uma agenda, por exemplo - o que torna a esfera pública não um espaço democrático, mas um campo que gira sob interesses específicos.

Tendo em vista a ideologia neoliberal referida nesta pesquisa, essa rede, para Habermas (1997), ou teia - como intitula Arendt (2010) - que se forma, talvez não seja algo tão fluido. De acordo com Tessmann (2007, p. 3),

A sociedade contemporânea, nas últimas décadas, assistiu um estreitamento das redes de comunicação em todo o planeta, decorrente da revolução tecnológica e do processo de globalização. Após a perda da experiência coletiva do espaço público, à medida que se instituiu a esfera política burguesa, as sociedades contemporâneas perderam o sentido da privacidade e da publicidade, tornando-se cada vez mais difícil separar estes espaços de forma estritamente delimitada. No que diz respeito especificamente ao espaço público, esse tomou nova configuração no decorrer do transcurso histórico, mas, na atualidade, impõe-se um resgate do sentido democrático das decisões políticas que afetam a todos os cidadãos.

Tessmann (2007) aponta que o espaço de liberdade do sujeito estaria sendo reduzido a um ato de consumo e que o agir democrático seria uma luta constante dos sujeitos contra a lógica dominante dos sistemas, no caso, o neoliberalismo e seus desdobramentos. A autora sustenta, ainda, que todas as transformações do mundo contemporâneo, entre as quais destaca “[...] a mudança do papel do Estado e a ausência de espaços públicos para discussão dos problemas locais, entre outros diversos fatores, fazem com que a sociedade civil passe a atuar de forma diferenciada” (TESSMANN, 2007, p. 14). A emergência das ONG seria parte desse contexto.

Assim, conforme o discurso participativo que acompanha a ideologia neoliberal, as ONG, na qualidade de representantes da sociedade civil, poderiam participar da esfera pública de modo a contribuir para a formulação de políticas públicas. Todavia, de acordo com Habermas (2003) e o que será exposto mais adiante, sobre a construção democrática, a constituição de esferas públicas em torno de valores democráticos é algo muito mais complexo.

Portanto, o próximo tópico tem o objetivo de abordar alguns conceitos referentes à democracia, sociedade civil e ONG, para que se compreenda um pouco mais sobre os atores envolvidos na esfera pública e o dito governo democrático que existe no país.

### 2.3 DEMOCRACIA, SOCIEDADE CIVIL E ONG

De acordo com Dagnino (2002b; 2004a), todo o processo de democratização que se desenvolveu paralelamente às transformações político-econômicas neoliberais enfrenta contradições, limites e dilemas, não ocorrendo em ritmo igual em todas as partes do globo. Contudo, além disso, é preciso que se percebam as disputas políticas que se encontram por trás da democracia, pois, a partir do momento em que não é mais o Estado o único tomador de decisões, novos atores entram em cena, e novos embates pelo poder começam a ser travados.

O processo de democratização que começa a se configurar na segunda metade dos anos 1980 passa a envolver a criação de espaços, nos quais a sociedade civil possa participar dos processos das discussões e de tomada de decisão relacionadas às políticas públicas. Esses espaços foram abertos de dois modos: (a) O primeiro com o “[...] restabelecimento da democracia formal, com eleições livres e a reorganização partidária [...]”, que possibilitou o trânsito da sociedade civil para o Estado, “[...] no nível dos executivos municipais e estaduais e dos parlamentos e, mais recentemente, no executivo federal, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva como presidente da República” (DAGNINO, 2004a, p. 141); (b) o segundo com a introdução do princípio participativo, que se consolidou com a Constituição Federal de 1988 e previa o estímulo à atuação conjunta da sociedade civil com o Estado. A partir de então, a sociedade poderia participar, através de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, de Orçamentos Participativos<sup>3</sup>, de audiências públicas, o que acabou por se consagrar: “[...] o princípio da participação, estendendo-o para além do direito ao voto” (DAGNINO, 2002b, p.141).

Por outro lado, por trás dessa abertura à participação social, encontrava-se o encolhimento do Estado no que se refere às questões sociais, com o distanciamento do papel de garantidor de direitos e sua transferência para a sociedade civil. Era um processo que fazia parte de um projeto maior, que previa a adequação das sociedades ao neoliberalismo, conforme o Consenso de Washington<sup>4</sup> (SANTOS, 2008).

---

<sup>3</sup> Os Orçamentos Participativos são espaços públicos para deliberação sobre o orçamento das administrações municipais, onde a população decide sobre onde e como os investimentos devem ser realizados. Diferentemente dos Conselhos Gestores, cuja existência é uma exigência legal, os Orçamentos Participativos derivam de escolhas políticas dos diferentes governos municipais e estaduais. (DAGNINO, 2004, p. 96).

<sup>4</sup> O consenso de Washington, apesar de hoje bastante desgastado pelas suas próprias contradições e pelas lutas dos que lhe têm oposto, conformou as grandes transformações político-econômicas do capitalismo mundial nas três últimas décadas. Diz respeito à organização da economia global, incluindo a produção, os mercados de produtos e serviços, os mercados financeiros, e assenta na liberalização dos mercados, desregulamentação, privatização, minimalismo estatal, controle da inflação, primazia das exportações, cortes nas despesas sociais,

As relações que ocorrem entre sociedade civil, Estado e mercado estão, portanto, permeadas por relações de poder que, muitas vezes, fazem com que seja necessário analisar o processo de construção democrática. Tanto o Estado como as empresas constituem entidades estruturadas, e a sociedade civil, por sua vez, “[...] pode ser numerosa, mas é dispersa em termos de interesses diversificados e, sobretudo, difusos” (DOWBOR, 2008, p. 171). Portanto:

O interesse fortíssimo, mas difuso, da população não se transforma em ação concreta, a não ser que as pessoas interessadas numa questão determinada tenham alguém que as represente, faça as pesquisas correspondentes, divulgue a problemática na mídia, saiba fazer uma interpretação jurídica. Assim, a flexibilidade de criação de entidades que nos ajudem a organizar interesses que são difusos mas essenciais, tornou-se vital para o funcionamento da sociedade (DOWBOR, 2008, p. 172).

É nesse contexto que, desde meados dos anos 1980, as organizações do terceiro setor, em especial as ONG, passam a ser apresentadas como representantes legítimas da sociedade civil. Os próximos três subitens deste capítulo versam, pois, sobre os conceitos referentes à democracia, sociedade civil e organizações não governamentais.

### **2.3.1 Teoria da democracia e seus desdobramentos**

A construção deste trabalho em torno do tema ‘democracia’ se fez baseada na noção de democracia de Renato Lessa (2002). Entretanto, para enriquecer o estudo, ao longo da construção teórica, foram inseridos outros autores, por vezes divergentes a Lessa, mas que, com certeza, são fundamentais para o entendimento do tema em questão.

Todavia, antes que se entre na teoria da democracia propriamente dita, é fundamental ressaltar que, conforme Bobbio (2010, p. 135), o termo democracia, desde a idade clássica até os dias de hoje, tem sido empregado para designar “[...] um dos diversos modos com que pode

---

redução do déficit público, concentração do poder mercantil nas grandes empresas multinacionais e do poder financeiro nos grandes bancos transnacionais. As grandes inovações institucionais do consenso econômico neoliberal são as novas restrições à regulação estatal, os novos direitos internacionais de propriedade para investidores estrangeiros e criadores intelectuais e a subordinação dos estados nacionais a agências multilaterais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e Organização Mundial do Comércio. (SANTOS, 2008, p. 329).

ser exercido o poder político”. Constitui-se em uma forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo.

Entretanto, o termo não pode ser entendido isoladamente, já que suas características, virtudes e defeitos dependem de um sistema de conceitos, que Bobbio (2010, p. 135) intitula de “[...] a teoria das formas de governo [...]” e que compreende: (i) a classificação, ou seja, a tipologia das formas de governo que existiram historicamente, delimitando o que as une e diferencia; (ii) o juízo de valor que embasa as Constituições e permite julgar entre bom e mau; (iii) a descrição dos vários momentos do desenvolvimento histórico. Portanto, de acordo com Lessa (2002), a democracia não é um valor universal, pois depende da história, do período (data) e da sociedade na qual está inserida.

Lessa (2002) postula que a discussão que se refere à teoria democrática só faz sentido se inserida em uma dimensão maior: a da teoria política. Nesse sentido, faz-se necessário trazer à tona as controvérsias entre ciência e filosofia política. A primeira apóia-se na cientificidade, na coleta de dados e mensuração estatística, isto é, nas questões de fato, próximas a uma idéia de ciência natural. A segunda se compõe basicamente por um conjunto de reflexões, que, por mais que se apóiem em questões de fato, “[...] orientam-se preferencialmente por questões de natureza normativa”, ou seja, ela estaria mais ligada “à antiga tradição da filosofia política”, a qual se importa mais com a prescrição do que com a descrição (LESSA, 2002, p. 34).

A separação entre ambas fica mais evidente com o surgimento da expressão ‘revolução *behaviorista*’, na segunda metade da década de 1960, que aponta a filosofia política tradicional como esgotada intelectualmente. Como forma de salvar a teoria política, os behavioristas apontam então a necessidade de adotar um estatuto diferente, baseado na reflexão empírica, o que transforma significativamente a ciência política. Seus currículos passam “[...] a ser ocupados por um componente prático [...]”, e “[...] quantitativo muito forte”, cuja principal tarefa passa a ser a de “[...] ver os fatos tais como são” (LESSA, 2002, p. 36).

Lessa (2002) afirma, entretanto, que existe certo exagero em estabelecer o fim da filosofia política, que continua a ser feita por autores como Habermas (conforme visto no item 2.1 e 2.2 do presente trabalho), cuja tese busca pensar o mundo tal como ele deve ser e não somente tal qual é. Existe, sem dúvida, um *déficit empírico* por parte da filosofia política, mas não um “[...] déficit imaginativo, filosófico ou teórico, que é característica de parte dos cientistas políticos” (LESSA, 2002, p. 39). O autor defende que “a história da ciência política é, em grande medida, uma história de tentativas de elucidação de fatos e artefatos postos no

mundo por teorias. Esse é o ponto que eu acho mais interessante: fatos e artefatos institucionais que decorrem de invenções intelectuais” (LESSA, 2002, p. 40).

Conforme Lessa (2002, p. 42), é possível entender que essa controvérsia existente entre a ciência e a filosofia política resulta em uma separação também no que se refere à democracia, distinguindo “[...] o que pretende ser uma teoria democrática descritiva<sup>5</sup> e uma teoria democrática, digamos, normativa<sup>6</sup>”.

A primeira, cuja base pode ser vista na obra de Schumpeter, objetivava salvar a democracia tradicional dos ataques que havia sofrido, principalmente nos primeiros vinte ou trinta anos do século XX, fundamentalmente por autores como Freud e Weber, “céticos com relação às possibilidades da felicidade humana na vida civilizada” (LESSA, 2002, p. 43). Contudo, de acordo com Lessa (2002), o que Schumpeter demonstra com a teoria descritiva da democracia é que ela resume-se a um método de escolha de dirigentes e que sua qualidade é estabelecida conforme a quantidade de alternativas disponíveis.

Entretanto, isso não significa que a democracia não seja possível, mas que ela resumir-se-ia à quantidade de alternativas eleitorais, ou seja, a participação política estaria restrita ao que o modelo liberal representativo denomina de voto eleitoral periódico, que possibilita escolher os representantes dentro do sistema representativo liberal. Nesse sentido, os cidadãos podem indicar, a partir do que lhes é oferecido, quem (qual elite ou oligarquia) cuidará da agenda pública (LESSA, 2002; PEREIRA, 2007).

Essa corrente sustenta a restrição da participação política como forma de preservar a própria democracia.

O projeto neoliberal defende uma idéia de participação na qual a sociedade, através de suas associações, age de acordo com as diretrizes do próprio Estado, que se desresponsabiliza pela realização das políticas sociais em função de um projeto de ajuste estrutural de redução de suas atividades (PEREIRA, 2007, p. 423).

A tese de Dagnino (2002a) afirma que a estrutura estatal acaba muitas vezes apresentando uma configuração tão autoritária que os impulsos participativos não conseguem penetrá-la; nem mesmo os partidos políticos, que são tradicionalmente mediadores entre o Estado e sociedade civil, conseguem de fato fazê-lo. O que Lessa (2002) aponta então é que esse tipo de democracia, com base em Schumpeter, acaba tornando-se um método de escolha,

---

<sup>5</sup> As bases dessa teoria podem ser encontradas na obra de Joseph Shumpeter, cujo principal objetivo é verificar como as democracias funcionam (LESSA, 2002).

<sup>6</sup> O normativo nesta pesquisa refere-se à capacidade de educar, desenvolver, criar capacitação cívica, isto é, na democracia normativa, o que importa é refletir sobre como as democracias devem ser (LESSA, 2002).

no qual os cidadãos vão optar entre o que lhes é oferecido pela elite – que é quem define a agenda pública – ou seja, é uma escolha quantitativa e não qualitativa.

Vale ressaltar, aqui, que a teoria liberal representativa de democracia foi a referência de governo do século XX, tida como uma forma ideal, capaz de “[...] gerir as disputas políticas entre diferentes percepções de mundo dentro de uma determinada comunidade” (PEREIRA, 2007, p. 422). Porém, não é o único modelo possível, nem o único que tem ocorrido ao redor do mundo.

A segunda teoria apresentada por Lessa (2002, p. 48), a democracia normativa, é aquela que, de forma geral, apresenta um déficit empírico, ou seja:

Ainda que capazes de configurar discursos que incidem sobre a vida política real, com frequência os paradigmas normativos desconhecem as dimensões, digamos objetivas do campo político institucional e tendem a transformar pequenos experimentos em eventos que permitem generalização, como se eles fossem suficientes para desafiar o modelo de democracia que está associado à tradição mais descritiva e que se materializa na democracia representativa.

O presente estudo entende que o modelo participativo de democracia apresentado por Pereira (2007) encaixa-se no que Lessa chama de democracia normativa. Assim, em primeiro lugar, será feita uma explanação geral sobre democracia participativa, especialmente na América Latina. Na sequência, será apresentado o posicionamento que é adotado pela pesquisa em questão no que se refere ao tema.

O modelo participativo de democracia pode ser entendido como aquele que tem o intuito de “[...] levar a idéia de participação para além do voto eleitoral periódico, buscando encontrar novos espaços, institucionalizados ou não, de participação política, além da busca por um maior controle das decisões estatais através de mecanismos de prestação de contas” (PEREIRA, 2007, p. 426).

Na América Latina, o que se chama de processo de abertura democrática se deu tardiamente. No Brasil, especificamente, começou a se configurar a partir da década de 1970, como forma de oposição à experiência autoritária do regime militar. A organização contra o autoritarismo reuniu diversos setores da sociedade - movimentos sociais, sindicatos, associações profissionais, igrejas, universidades, partidos políticos, imprensa – e, segundo Dagnino (2002a, p. 9), contribuiu de forma significativa para o tipo de democracia que passou a se desenrolar a partir de então, deixando “[...] marcas profundas no debate teórico e político sobre o tema”.

Em um primeiro momento, essa luta resultou no retorno às instituições básicas da democracia (eleições, liberdade político-partidária, liberdade de imprensa), contudo, tal fato não veio acompanhado da diminuição da exclusão e desigualdade social; pelo contrário, trouxe seu agravamento, fato que aguçou as visões de ampliação e radicalização da democracia e resultou na “[...] necessidade de aprofundar o controle do Estado por parte da sociedade” (DAGNINO, 2002a, p. 10).

Diversas experiências em diferentes países do sul foram registradas por pesquisadores a partir de então. Algumas delas podem ser encontradas no livro “Democratizar a Democracia – os caminhos da democracia participativa” organizado por Santos (2002). Contudo, de acordo com Pereira (2007), muitos desses casos não conseguem colaborar de forma significativa para a formação de um quadro teórico sobre democracia, pois fazem mais um mapeamento de diferentes experiências do que propriamente o esforço de uma construção teórica. Pereira (2007, p. 432) discorre sobre os elementos encontrados nos estudos que podem, de alguma forma, contribuir com a construção de um quadro teórico, como segue:

[...] o reconhecimento da importância da participação dos cidadãos, a partir de uma articulação entre Estado e sociedade civil, para a criação de espaços decisórios em combinação com mecanismos de democracia liberal representativa; a percepção de que a prática democrática fortalece e valoriza a própria democracia, tendo um caráter pedagógico [...]; [...] a importância de analisarmos também as formas de ação direta, tais como paralisações cívicas, passeatas, ocupações, caminhadas; e por fim a existência de um conjunto de reivindicações mais amplo, geralmente vinculado a temas culturais, identitários e de reconhecimento social e político.

Todavia, é difícil que se chegue a um modelo hegemônico ou a um conceito universal, como denomina Lessa (2002), pois as diversas experiências também apresentam diversas particularidades, o que permite que se formulem novas gramáticas, conforme intitula Santos (2008).

Santos (2008) afirma que, para que se possa pensar uma democracia participativa, urge que se reforme o Estado, com a proposição de articular os princípios estatais com os da comunidade, o que significa menos o seu enfraquecimento do que a mudança da qualidade de sua força, que deixaria de ser focada na relação com o mercado e passaria a ser centralizada na sociedade. Todavia, para implementar políticas participativas, de acordo com Avritzer (2007), é necessária a preexistência de práticas participativas no nível da sociedade civil.

Santos (2008) ainda aponta a importância do terceiro setor para essa refundação democrática do Estado, mas não como forma complementar e, sim, como confrontação e oposição, com o objetivo de “[...] abertura de espaços de democracia participativa em

situações de democracia representativa de baixa intensidade” (*idem*, p. 368). Contudo, o autor ressalta que, para tanto, é necessária uma “[...] profunda democratização do terceiro setor [...]”, pois, sem ela, “[...] será um logro confiar-lhe a tarefa da democratização do Estado e, mais em geral, do espaço público não estatal” (SANTOS, 2008, p. 369). Por esse fator, entre outros, é de fundamental importância entender a presença das ONG na esfera pública, para que se possa compreender se essas organizações estão contribuindo para o aprofundamento do processo de democracia, entendida como espaço de realização do mundo da vida.

Nesse ponto é necessário fazer referência à importância da formulação teórica sobre esfera pública, que foi tratada no tópico 2.2 deste trabalho, em que “[...] a participação se dá através da argumentação, do debate e também da tomada de decisões [...]”, pois neste caso, pode-se ter “[...] um aumento da quantidade dos espaços decisórios e da qualidade da participação” (DAGNINO, 2002a, 2002b; PEREIRA, 2007, p. 435).

Dito isso, o que Lessa (2002) propõe é que se pense numa alternativa de democracia, que não seja obrigada a decidir entre descritiva/representativa e normativa/participativa. “Trata-se de pensar a democracia como configuração histórica acidental, como decantação de concepções normativas a respeito da boa vida” (p. 49). Para o autor (2002), é importante pensar a democracia como uma configuração histórica que deriva de concepções de mundo que tiveram movimento ao longo dos tempos, como os paradigmas democrático clássico (Estado como *demos*), liberal (garantia de direitos básicos dos indivíduos) e socialista (emergência de inúmeros movimentos sociais que foram fundamentais para impor restrições ao mercado e na definição de justiça e sociabilidade).

A democracia abarca noções de isonomia e desigualdade, de visibilidade (ou transparência) e segredo; é um experimento que resulta de uma junção que Lessa (2002) sustenta como frankensteiniana. De modo algum pode ser considerada como um valor universal, pois é “[...] um evento histórico, datado, específico de certas sociedades. Nesse sentido, não acredito em uma teoria da democracia. No máximo, o que há é um conjunto de expectativas nossas com relação à democracia” (LESSA, 2002, p. 54).

Portanto, o que Lessa propõe (e que é também a posição do presente estudo) é que se tenha em mente a democracia como prática, ou seja, como um evento datado, que depende da história e, claro, da sociedade na qual se insere, com todas as suas complexidades. Que essa democracia possa ser pensada de forma descritiva, no que se refere a ver o que acontece na prática, mas que também possa refletir sobre formas diferentes, como propõem os normativos. O mais importante é que independentemente de ser teoria ou não, a democracia possa

acontecer na prática, com espaços de deliberação que permitam também a participação dos cidadãos excluídos politicamente e, muitas vezes, economicamente.

Por fim, Lessa (2002) apresenta três problemas sobre os quais é preciso refletir para que se possa pensar em uma sobrevivência da democracia: (i) os três paradigmas dos quais resulta a democracia derivam do déficit democrático sobre a erosão dos direitos civis e do ‘Estado Social’; (ii) a naturalização do mercado como único pano de fundo possível do experimento democrático; (iii) a idéia de que a esfera do segredo<sup>7</sup> está se apresentando cada vez maior nos processos decisórios da democracia.

Em tempos de preparação para a Copa do Mundo de Futebol de 2014, o presente estudo tem por objetivo refletir acerca do tipo de democracia que caracteriza o espaço do planejamento urbano da cidade de Porto Alegre. Pensar, contudo, sem esquecer sua articulação com o mundo e com a lógica neoliberal, para que se possa refletir e contribuir com a construção de alternativas democráticas, nas quais, de fato, o poder político seja exercido pelo povo. Posto isso, o próximo tópico abarca conceitos referentes à sociedade civil, para que se possa entender sobre quem se fala ao se empregar o termo.

### **2.3.2 Reflexões acerca de sociedade civil**

É importante ressaltar que, quando se refere ao termo sociedade civil, é preciso ter em mente o que ele significa, já que diversos interlocutores o empregam para falar de coisas distintas (NOGUEIRA, 2003a; 2003b). Nogueira (2003a; 2003b) postula que Gramsci é, na maioria das vezes, o autor no qual os estudiosos baseiam-se para conceituar sociedade civil, sendo este muitas vezes apresentado como parâmetro principal.

Contudo, historicamente, diversos autores influenciaram o conceito e sua evolução. Pelos apontamentos de Bobbio (2010, p. 49), “[...] o significado predominante foi o de sociedade política ou Estado [...]”, em contraposição à sociedade doméstica, natural ou religiosa.

Todavia, é com Hegel que a sociedade civil, pela primeira vez, não abarca mais o Estado globalmente, “[...] mas representa apenas um momento no processo de formação do Estado” (BOBBIO, 2010, p. 49). Tal interpretação tem seguimento com Marx, que “[...]”

---

<sup>7</sup> Conforme Lessa (2002), essa esfera de segredo seria composta por domínios de decisão não-públicos, sem os quais as democracias parecem não funcionar. Para mais detalhes sobre o tema, ver obra de Guy Hermet.

compreende na esfera da sociedade civil exclusivamente as relações materiais ou econômicas e, com uma inversão já completa do significado tradicional, não apenas separa a sociedade civil do Estado como dela faz o momento fundante e antitético”, isto é, a sociedade civil se forma a partir de quando passa a existir como esfera contrária ao Estado (BOBBIO, 2010, p. 49).

Entretanto, existem autores como Monal (2010, p. 191), que atribuem esta definição ao jovem Marx, ressaltando que, posteriormente, Marx incluiu no interior da sociedade civil “[...] as organizações e os movimentos associativos de grupos de cidadãos, algo muito próximo ao uso desta noção que Gramsci fará posteriormente”.

Por fim, vem Gramsci, ao qual este trabalho se aterá um pouco mais, devido à sua relevância para os estudos acerca de sociedade civil na América Latina (BURGOS, 2007). Gramsci mantém a separação Estado/sociedade, contudo, “[...] desloca a primeira da esfera da base material para a esfera superestrutural e dela faz o lugar da formação do poder ideológico distinto do poder político estritamente entendido e dos processos de legitimação da classe dominante (BOBBIO, 2010). De acordo com Bobbio (2010, p. 40), a sociedade civil de Gramsci é, portanto, aquela “[...] esfera na qual agem os aparatos ideológicos que buscam exercer hegemonia e, através da hegemonia, obter o consenso”.

Para que não se cometa um erro discursivo, tanto a palavra hegemonia como consenso são entendidas neste trabalho de acordo com os ensinamentos de Nogueira (2003a). Para o autor, hegemonia é um “um conceito empregado basicamente para caracterizar a capacidade que um grupo tem de dirigir eticamente e estabelecer um novo campo de liderança”, não se aproximando da ideia de monopólio, autoridade ou imposição conforme muitos a utilizam (NOGUEIRA, 2003a, p. 185). Consenso, por sua vez, é tido como uma maneira de “[...] qualificar uma articulação pluralista de idéias e valores, uma unidade na diversidade”, não se reduzindo à “[...] ausência de dissenso e divergência, uma situação mais de silêncio passivo e unanimidade que de ruído e multiplicidade” (NOGUEIRA, 2003a, p. 185).

Portanto, a sociedade em Gramsci é tida como um momento ético, no qual é obtido o consenso pela classe dominante, adquirindo esta, pois, legitimidade; ou seja, essa sociedade é um local de lutas por hegemonia, onde, sob determinadas condições, é possível se chegar a um consenso (MONAL, 2010, p. 192). Já o Estado, ao contrário, representa o momento do exercício da força para a conservação do poder (BOBBIO, 2010, p. 40); cabe a ele o papel de adequar a sociedade civil à sociedade econômica (LIGUORI, 2003). O Estado, assim, é capaz de criar uma opinião pública quando do intuito de uma ação pouco popular, o que é feito por

meio da organização e centralização de alguns elementos da sociedade civil, configurando-se, pois, como uma junção de ditadura e hegemonia (LIGUORI, 2003).

A sociedade civil, por sua vez, diante desse Estado, só é capaz de ver seus sujeitos – classes sociais – se tornarem hegemônicos na medida em que esses são capazes de “[...] tornar-se Estado” (LIGUORI, 2003, p. 180). Assim, Liguori (2010, p. 183) aponta que, para Gramsci, “Estado ‘propriamente dito’ e ‘sociedade civil’ são dois momentos distintos; não se identificam, mas estão em relação dialética, constituindo, em conjunto, o ‘Estado ampliado’”.

Atualmente, no que se refere ao conceito de sociedade civil, conforme observa Nogueira (2003a), ainda não se tem um entendimento único e consensual do termo. Este, em alguns momentos, é usado em programas democráticos radicais, em outros para reforçar propostas gerenciais de políticas públicas ou, ainda, tanto “[...] para projetar um Estado efetivamente democrático como para se atacar todo e qualquer Estado” (NOGUEIRA, 2003, p. 186).

Percebe-se aqui, pois, a confluência perversa abordada por Dagnino (2004a), que é resultado de uma crise discursiva, pois utiliza os mesmos termos para referir-se tanto ao projeto neoliberal quanto ao projeto de democracia e participação que emerge a partir das lutas contra os regimes autoritários em países da América Latina. Nogueira (2003b, p. 216), defende que “[...] o apelo a essa figura conceitual serve tanto para imaginar a autonomia dos cidadãos quanto para viabilizar programas de ajuste fiscal e desestatização, nos quais se convoca a sociedade civil para compartilhar encargos até então eminentemente estatais”.

Em suma, essa definição conceitual é importante para que se entenda quem é essa sociedade civil chamada “[...] para compartilhar encargos até então eminentemente estatais” (NOGUEIRA, 2003, p. 186). Para tanto, no presente texto, adota-se como parâmetro argumentativo Gramsci e entende-se que existem diferentes conceitos de sociedade civil, “[...] estruturados a partir de distintos programas de ação e influências teóricas”, conforme apresenta Nogueira (2003, p. 186).

De acordo com Burgos (2007), o conceito de sociedade civil passou por três fases dos anos 1960 até hoje. A primeira, baseada em Antônio Gramsci, sendo estreitamente relacionada à hegemonia, em que o Estado em sentido integral “[...] deveria ser entendido como uma relação orgânica específica entre sociedade política e sociedade civil, através da qual se estabelece e organiza a hegemonia de um determinado projeto de sociedade” (BURGOS, 2007, p. 128). Já nos anos 1990, o conceito, que se popularizou, estaria muito mais relacionado com a raiz liberal “[...] da sociedade civil como esfera virtuosa que se contrapõe ao Estado como expressão de pura dominação” (BURGOS, 2007, p. 128). A

terceira fase, mais sofisticada, sustenta que a sociedade civil se encontraria baseada numa dupla interface entre o Estado e o ‘mercado’, que, segundo Gramsci, seria o ‘terreno permanente e orgânico’ da economia (BURGOS, 2007, p. 128).

Ainda segundo Burgos (2007), na América Latina, Gramsci foi quem orientou o conceito de sociedade civil. Dentre os autores que sofreram influências do pesquisador, estão Marco Aurélio Nogueira e Evelina Dagnino. O primeiro, escolhido para nortear esta pesquisa, apresenta uma visão complexa do termo, apontando os diversos conceitos de sociedade civil e ligando-os às suas influências teóricas.

Para Nogueira (2003a; 2003b), o conceito atual de sociedade civil difundiu-se estruturado por quatro vertentes: (i) complexificação, diferenciação e fragmentação societais, as quais tornaram as sociedades mais diversificadas, individualizadas e mercantilizadas, caracterizadas por poucas práticas dialógicas, competição e desagregação; (ii) “[...] constituição de um mundo mais interligado e integrado economicamente, submetido tanto a redes de comunicação e informação quanto a dinâmicas estruturais que tornaram mais relativo o poder dos Estados nacionais”, o que, contudo, não tornou o mundo mais igualitário, pelo contrário (2003b, p. 217); (iii) expansão da cultura democrática, da participação, e a emersão dos movimentos sociais em um contexto neoliberal, o que, em grande parte, fez com que as sociedades assumissem uma postura hostil em relação aos Estados: deslocamento do campo da sociedade civil, que se converteu em espaço de cooperação, gerenciamento da crise e implementação de políticas; (iv) crise da democracia representativa e midiaticização da política, o que resultou no pouco controle dos operadores políticos e aumentou o protagonismo dos meios de comunicação; novos atores como organizações e movimentos sociais passaram a confundir-se com a sociedade civil, o que a reduziu a um acampamento de movimentos e ao associativismo (ONG), resultando na perda de unidade política.

Por conseguinte, para Nogueira (2003b), a expressão sociedade civil acabaria ligada ao terceiro setor - esfera que surge justamente impulsionada por movimentos sociais e que, pela tese de Cardoso (2005, p. 8), distingue-se do primeiro (o setor público) e do segundo, representado pelas atividades lucrativas (mercado) – enfatizando, desse modo, “o caráter autônomo e inédito desse algo novo que está mudando a sociedade e que se define por não ser governo nem empresa, por não querer submeter-se nem à lógica do mercado, nem à lógica governamental”.

À terceira esfera caberia, assim, a ação democrática da luta por direitos e plena constituição da esfera pública, que seria uma esfera “[...] não integrada ao estatal (não-estatal) e assentada no livre associativismo dos cidadãos” (NOGUEIRA, 2003b, p. 219). Os

movimentos sociais e, de forma mais específica, as ONG, nesse cenário, acabam assim, muitas vezes, sendo designados ou se autointitulando sociedade civil, o que tende a ignorar o fato de que a sociedade civil não é homogênea, mas, ao inverso, apresenta diversas contradições, tanto de classes como ideológicas (MONAL, 2010).

Em uma tentativa de definir a sociedade civil do século XXI, Nogueira (2003b) apresenta três concepções: a democrático-radical – baseada em Gramsci – e outras duas que se oporiam a ela: as ideias da sociedade civil liberal e a da sociedade civil social.

A sociedade civil democrático-radical utiliza-se, portanto, da fórmula de Gramsci ‘SP + SC = Estado’, a qual significa que o Estado seria constituído pela soma de sociedade civil e sociedade política. Essa sociedade é, pois, um espaço de articulação e unificação de interesses, em que se dá a politização das ações e das consciências, que assim são capazes de superar as tendências corporativas ou que concorressem com ela. O Estado que corresponde a essa sociedade é, assim, um Estado máximo, “[...] social radicalizado, democrático e participativo, que se opõe como dínamo da vida coletiva e parâmetro geral dos diversos interesses sociais, balizando-os, de algum modo compondo-os e, sobretudo, liberando-os para uma afirmação plana e não-predatória” (NOGUEIRA, 2003b, p. 223). Essa sociedade civil é, portanto, um espaço de “[...] luta, governo e contestação”, no qual se formam as vontades coletivas, ou seja, onde se chega ao consenso (NOGUEIRA, 2003b, p. 224).

A segunda idéia de sociedade civil é a liberal, ou seja, aquela comandada pelo mercado, em que a luta ocorre de forma competitiva e privada, sem muitas interferências públicas. O Estado assume aqui um “[...] outro lado tanto do mercado e da sociedade civil”, como de suas alianças, sendo, assim, um Estado mínimo, cumprindo um papel “[...] mais liberal e representativo que democrático e participativo” (NOGUEIRA, 2003b, p. 224). A sociedade civil liberal é, dessa forma, um espaço de contraposição ao Estado, mas de onde não surgem alternativas de governo (NOGUEIRA, 2003b).

Por fim, a terceira idéia de sociedade civil, a social, é aquela que se coloca como um campo alternativo ao mercado e ao Estado. Seus atores operam na fronteira entre este e aquele, apresentando como vantagem a autonomia. Os movimentos sociais estão, pois, ativando a plena constituição de uma sociedade civil, utilizando o Estado com vistas à reforma social. O Estado que corresponde a essa sociedade é o que Nogueira (2003b) chama de cosmopolita, isto é, aquele “[...] territorialmente desenraizado e categoricamente voltado para proteção dos direitos de cidadania [...]”, “[...] mas também capacitado para impor limites e restrições ao mercado” (NOGUEIRA, 2003b, p. 225). A sociedade civil social estaria assim apta a intermediar as relações entre o sistema político e os grupos sociais, para formar uma

‘vontade pública’. “Nela age-se para contestar o poder e o sistema, mas não para articular capacidades de direção ético-política ou fundar novos Estados” (NOGUEIRA, 2003b, p. 226).

Nogueira (2003b) ainda defende que essas três sociedades cabem na realidade contemporânea, sendo que muitas vezes oscila-se entre elas, como é o caso do terceiro setor, que, por ser composto por uma diversidade de organizações, entre elas as ONG, e por apresentar diversas ideologias, pode transitar pelos três tipos de sociedade.

Sem querer simplificar demais um quadro que é seguramente complexo, creio ser possível sustentar que, quanto mais uma iniciativa social se deixa contagiar por uma perspectiva ético-política superior, mais ela tende a flutuar entre a sociedade civil democrático-radical e a sociedade civil social. Por outro lado, quanto mais uma ação se explicita, por exemplo, como o voluntariado ou assistencialismo tradicionais, mais ela tende a se firmar no terreno da sociedade civil liberal (NOGUEIRA, 2003b, p. 227).

Atualmente, portanto, pode-se observar o desenvolvimento de várias formas de diálogo entre as diversas sociedades civis no planeta, que são atravessadas por diferentes conflitos e contrastes, trazendo consigo os correspondentes projetos políticos e ideias de Estado (MONAL, 2003; NOGUEIRA, 2003b). De acordo com Nogueira (2003b), uma maneira de acabar com a fragmentação da sociedade civil é, na medida do possível, tentar manter como parâmetro a sociedade civil democrático-radical, que deve sobrepor-se à sociedade civil social – que parece ser atualmente a mais comum nos ambientes democráticos e de esquerda – e isolar ou neutralizar a sociedade civil liberal. Esta seria uma maneira de conceder força aos movimentos contra-hegemônicos (NOGUEIRA, 2003b; MONAL, 2003).

Por fim, para que se consiga, de alguma forma, dar início a um processo de reconfiguração da sociedade civil, no qual ela se apresente mais hegemônica e, de fato, permita a consecução de um consenso, pelas palavras de Nogueira (2003, p. 232-233), tem-se que:

[...] estamos obrigados, mais uma vez, a pensar em termos dialéticos – que eram os termos do marxismo de Gramsci, como sabemos – e a articular politicamente o que está desagregado e o que se mostra concebido para funcionar em rede, sem vértices ou comandos. Se pensarmos dialeticamente, não teremos como virar as costas para o Estado, ficar longe do parlamento ou fugir da política. Não teremos como glorificar unilateralmente o mercado ou a ‘sociedade civil’, nem como justapor a luta social à luta institucional.

Visto isso, o próximo item deste estudo versa sobre as Organizações Não Governamentais, as quais, atualmente, confundem-se com a sociedade civil e sobre as quais é preciso ter um maior entendimento para que se possa pensá-las como um meio de articulação

democrática, já que, no atual cenário, elas têm assumido diferentes papéis, inclusive o de multiplicador dos ideais neoliberais.

### **2.3.3 Organizações não governamentais: conceituação e caracterização**

A expressão Organização Não Governamental foi proferida pela primeira vez em 1945, na Conferência de San Francisco, que criou a ONU (Organização das Nações Unidas) e conferiu ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) estatus de órgão principal da ONU. O termo ONG nasce, portanto, para delimitar o tipo de relação que o ECOSOC manteria com as diversas organizações com as quais se relacionava, o que resultou na divisão entre dois tipos de organização: as agências especializadas e as organizações não governamentais (ONG), as quais caíram no uso popular a partir de 1970 (WILLETS, 2010).

No Brasil, o termo ONG está mais associado ao tipo de organização particular nascida aqui, por volta de 1970, no âmbito do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento. O termo ‘não governamental’ ganha força justamente por se opor ao Estado, às formas tradicionais de poder, que naquela época estavam vinculadas à ditadura militar (SANTOS, 2008). As ONG inserem-se, pois, no processo de democratização política, apoiadas por organismos internacionais. Conforme Landim e Carvalho (2007, p. 9), “[...] são organizações que, nesses anos, nasciam da institucionalização – e politização - progressiva de grupos de «educação popular» e de «assessoria e apoio a movimentos sociais»”.

Muitas emergem, portanto, de movimentos sociais contra o autoritarismo político e, mais tarde, vão assumindo novas características e institucionalizam-se como canais por meio dos quais a sociedade civil poderia participar da política do Estado. “Desempenham papel crucial nas lutas pela democratização do país, através do estabelecimento de uma intrincada rede de relações, que incluía desde setores progressistas da Igreja Católica, até lideranças de sindicatos e partidos políticos” (MEDEIROS, 2007, p. 186). “Nela e por ela, indivíduos e instituições particulares exerceriam a sua cidadania, de forma direta e autônoma” (FERREIRA, 2005, p. 27), ou pelo menos era isso que se prometia.

É relevante mencionar que, de acordo com Teodósio e Chagnazaroff (2005), a adoção de políticas neoliberais que enfatizavam a abertura do mercado e a redução do Estado, bem como o restabelecimento da democracia, foram fundamentais para o exponencial crescimento do número de organizações. Proliferaram-se as ONG ligadas à cooperação internacional, com

parceiros como agências multilaterais, governos e, até mesmo, outras ONG. A Constituição de 1988 e a Reforma do Estado de 1995 também serviram para estimular o aumento das entidades e as parcerias com o Estado (TEODÓSIO; CHAGNAZAROFF, 2005).

De acordo com Santos (2008, p. 351), essa explosão do número de ONG nos países periféricos efetivou-se devido a uma “[...] mudança estratégica dos países centrais no domínio da assistência e cooperação internacional, a qual passou a ser canalizada preferencialmente para atores não estatais”. O contexto político aqui não era a crise do Estado Providência, o qual nunca chegou a existir no país, mas um cenário no qual se objetivava criar “o mercado e a sociedade civil através do provimento de serviços básicos que o Estado não está, e muitas vezes nunca esteve, em condições de prestar” (SANTOS, 2008, p. 356).

Na busca pela democracia, as relações entre Estado e sociedade precisavam ser revistas mediante a criação de canais de negociação que permitissem a institucionalização da participação da cidadania nas decisões governamentais (SILVA; PRIEB, 2006, p. 3), de modo que o papel foi delegado às ONG.

Assim, desde meados dos anos 1980, seguido pelo processo de descentralização ocorrido no país, os agentes governamentais começaram a perceber a legitimidade política que as ONG possuíam perante a sociedade civil e, portanto, a importância de tê-las como parceiras. As parcerias iam desde o financiamento de trabalhos das organizações até a criação de espaços públicos nos processos das políticas públicas (MEDEIROS, 2007).

As ONG, por sua vez, não somente alargaram sua base de atuação como passaram a ter acesso a fundos de investimento. Teodósio e Chagnazaroff (2005, p. 1) atentam para o fato de que “por trás disso está o esforço do Estado de se reformar, o que tem implicado em uma postura mais de coordenação e financiamento, retraindo-se no que se refere à execução de projetos/programas”. As ONG passaram então a assumir vários processos sociais que antes eram comandados pelo Estado, o que suscitou uma série de problemas, principalmente no que se referia à dissimetria política entre as partes envolvidas na relação.

Medeiros (2007) discorre sobre um elemento que considera fundamental para que se compreendam as possibilidades e os entraves das atuais formas de relacionamento entre Estado e ONG: o caráter político e identitário que marca o processo de surgimento das ONG brasileiras. No início da década de 1990, os termos que regiam a cooperação internacional se modificaram substancialmente, diminuindo o número de entidades brasileiras apoiadas por esses recursos, bem como o processo passou a ser acompanhado por rigorosos mecanismos de monitoramento, que cada vez mais passam a adotar critérios de eficácia e desempenho. Desse

modo, as ONG precisaram passar por transformações no que diz respeito à qualificação do seu serviço (TEODÓSIO, 2003).

Conforme Teodósio (2003), a dificuldade de relacionamento com parceiros internacionais fez com que as ONG buscassem formas de convivência com os governos nacionais, de modo que essa inflexão trouxe diversos desdobramentos, entre eles o dilema de manter sua autonomia e sua forma de atuação, mesmo sendo financiadas pelo Estado. O autor ainda aponta que essa parceria pode, em muitos casos, transformar-se em ‘terceirização’ das políticas públicas a partir do momento em que o governo desonera-se da execução dos programas sociais, ou mesmo, impõe regras e procedimentos que o terceiro setor deve observar. Isso ocasiona a perda da possibilidade de interação democrática com a sociedade, a partir do momento em que as entidades tornam-se executoras de decisões pré-estabelecidas. “Assim, estabelece-se não uma relação de parceria, mas de submissão do Terceiro Setor ao Estado” (TEODÓSIO, 2003, p. 9).

Em casos como esse, no qual a organização torna-se uma prestadora de serviços, um canal para os recursos públicos, corre-se o risco da perda de seu papel político. A postura de representatividade e auxílio ao fortalecimento político de grupos mais pobres dá lugar a um papel estritamente operacional (TEODÓSIO, 2003).

Outra questão relacionada à identidade também surge nesse momento. Medeiros (2007) afirma que os movimentos sociais que emergiram nos anos 1980 tinham por objetivo, principalmente, a busca de autonomia de grupos que faziam oposição às ditaduras, ou seja, eram concebidos pela negação da relação com o Estado. Portanto, para o autor, mesmo que grande parte das ONG que hoje fazem parte da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) tenham surgido depois da ditadura, elas possuem sua história mesclada com a dos indivíduos que as fundaram e que, por sua vez, confundem-se com a história de grupos de esquerda que estiveram presentes na luta pela democratização. Nesse sentido, o primeiro grande desafio que as organizações tiveram que superar ao inaugurarem seu relacionamento com o Estado foi construir uma relação com o mesmo, mas que, ao mesmo tempo, não se confundisse com ele, possibilitando a manutenção da autonomia (MEDEIROS, 2007).

Quando é trazido à arena o neoliberalismo, a relação fica ainda mais complexa, pois as ONG participam, muitas vezes, como parceiras para implementação desse projeto, que idealiza a privatização de uma série de serviços sociais (MEDEIROS, 2007). De acordo com Vergara e Ferreira (2005, p. 2),

Muitas ONGs estariam, segundo seus críticos, atuando como instrumentos de dominação dos países ricos sobre as economias periféricas e agentes da expansão do neoliberalismo. Há organizações acusadas, ainda, de mascarar problemas sociais, contribuindo para o arrefecimento das pressões que deveriam estar sendo feitas pela sociedade sobre os governantes e de abrigarem pessoas que têm se beneficiado de recursos públicos para fins privados.

Duas vertentes de ONG, por assim dizer, mostram-se nesse período: as vinculadas à ABONG, que adotam uma postura de enfrentamento ao governo da época (Fernando Henrique Cardoso), e as mais acríicas, as quais o governo tenta incorporar de forma dependente, o que geraria um risco enorme de confundi-las ou, até mesmo, de torná-las um braço do Estado, que estava muito mais alinhado com o projeto neoliberal do que com a origem de luta das ONG no país (MEDEIROS, 2007). No governo FHC (Fernando Henrique Cardoso), portanto, “[...] essas organizações, que antes exerciam papel de pressão sobre o estado e faziam reivindicações, foram chamadas pelo governo a assumir sua ‘responsabilidade social’ com os menos favorecidos, atuando como parceiras das ações governamentais” (VERGARA e FERREIRA, 2005, p. 4).

Todavia, mesmo com a posse do Governo Lula em 2003, que, para as organizações da sociedade civil, representava uma enorme expectativa de abandonar as relações antidemocráticas do passado, não diminuiu a complexidade desse relacionamento; pelo contrário, dificultou o relacionamento devido à afinidade histórica entre as ONG e o Partido dos Trabalhadores. Contudo, é inegável o valor simbólico que a eleição teve, devido à já mencionada relação de diversos fundadores de ONG com os partidos de esquerda. Era, no momento, o fim de uma luta que havia começado pela construção da democracia (MEDEIROS, 2007).

Após todos os escândalos<sup>8</sup> pelos quais o Governo Lula passou, as ‘velhas’ ONG, ou seja, as constituídas ainda nos anos 1970 e que então participaram ativamente da luta pelo processo de redemocratização do país, passaram a ver com outros olhos o relacionamento com o governo, já que a associação de suas lutas com o Partido acabou por enfraquecer o discurso das entidades. A crise representou o “naufrágio de um projeto político que prometia a abertura de novas formas de diálogo entre o Estado e as organizações da sociedade civil, devido a uma ‘afinidade histórica’ entre os atores que formavam os dois campos” (MEDEIROS, 2007, p. 192). Mais uma vez, a identidade das organizações precisou ser

---

<sup>8</sup> Período em que denúncias de corrupção atingiram o Governo Lula como, por exemplo, o caso de corrupção envolvendo funcionários dos Correios e líderes partidários da base do governo (MEDEIROS, 2007).

revista. A crise do governo pode, então, ter contribuído para que algumas ONG retomassem a postura crítica em relação à Administração, independentemente de quais fossem.

Tais entidades, dessa maneira, ora perpassadas por esferas públicas, ora por ambições individuais ou, até mesmo, pelo mercado, acabaram sofrendo pressões de múltiplos interesses, o que pode transformar a provisão de políticas sociais através do terceiro setor em disputas por poder político e recursos públicos (TEODÓSIO; CKAGNAZAROFF, 2005). Daí também resulta a dificuldade de uma definição precisa de quais organizações podem ser denominadas ONG, pois estas atuam nas mais diversas atividades, sendo atravessadas por diferentes ideologias e interesses.

Santos (2008, p. 358), na tentativa de delimitar as ONG, as coloca como organizações que fazem parte do chamado terceiro setor e que “[...] dedicam-se a *actividades* ou prestam serviços que não podem ser adequadamente expressos em dinheiro [...]” e que, “[...] no *continuum* entre os pólos privado e público, estão mais próximas do pólo público”. Uma outra forma de conceituar e classificar as ONG, a qual é utilizada pelo presente estudo, inspirado em Carrion (2009), é a de Toulmin (2010), que as divide em cinco tipos: quangos (organizações quase não governamentais), locais, transnacionais, corporativas e comerciais.

Os quangos são organizações que podem ser encontradas em diversos países europeus, bem como em qualquer outro continente. São uma espécie de extensão de departamentos governamentais, que surgem com o intuito de evitar um controle político direto. Se entendidas como entidades autogeridas, são consideradas como parte do setor não lucrativo, mesmo que apresentem uma autonomia restrita, não passando muitas vezes de braços do governo (TOULMIN, 2010; MAPA DO TERCEIRO SETOR, 2010).

Um segundo tipo é chamado por Toulmin (2010) de ONG locais, que são as existentes em diversos países - em sua maioria nos mais pobres - e que se caracterizam por apresentarem uma atuação localizada, operarem em pequena escala (pequeno país ou localidade) e existirem à parte do governo. São geralmente um pouco frágeis, pois dependem de financiamentos de agências internacionais, como o Banco Mundial, ou de outras organizações beneficentes, geralmente de países como Canadá, Holanda ou países escandinavos. Por dependerem de empréstimos, acabam muitas vezes tendo que prestar contas de suas ações aos financiadores, o que pode limitar o desenvolvimento de uma postura independente e autônoma.

As ONG de ampla atuação compõem o terceiro grupo e caracterizam-se por desenvolver ambições internacionais. Algumas dessas organizações obtêm o *status* de observadoras, o que pode lhes dar acesso à sede da ONU e aos documentos preparados pelo Secretariado da ONU para circular entre as ONG mais reconhecidas, além de poderem ter

certa participação nas conferências de suas zonas de interesse. O alcance dessas organizações é mundial, sendo denominadas também de transnacionais, pois atuam sobre temas globais. A sede dessas ONG pode estar em um país determinado, contudo, seu trabalho é realizado por redes locais, que em geral são autônomas. Caracterizam-se também por não buscarem, de um modo geral, financiamentos nem do Estado nem do mercado, com o objetivo de manter a autonomia de suas ações (TOULMIN, 2010).

O quarto tipo apresentado por Toulmin (2010) é composto pelas ONG corporativas, que são as formadas por classes de profissionais que compartilham os mesmos valores como, por exemplo, a Comissão Internacional de Juristas.

Por fim, o quinto grupo é composto pelas ONG comerciais, que são organizações que prestam consultorias e, mesmo que prestem serviços ao Estado, o fazem na lógica dos negócios, isto é, na busca por lucro. Podem apresentar filiais em diversos países e atuam de forma independente em cada um deles, o que lhes permite abordar problemas específicos de cada contexto (TOULMIN, 2010).

A presente pesquisa, em virtude da delimitação do foco de estudo, utiliza a noção de Organização Não Governamental, local de Toulmin (2010). São também levados em conta para a classificação os critérios estabelecidos pela Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), para reconhecimento e associação de organizações, devido ao histórico da entidade de resistência ao autoritarismo e por seus objetivos prezarem pela democracia (conforme será explicitado no item 3.1 deste estudo).

No que se refere aos critérios da ABONG (2010), destacam-se: (i) possuir CNPJ e ser juridicamente reconhecida como organização sem fins lucrativos ou fundação; (ii) apresentar autonomia frente ao Estado, às igrejas, aos partidos políticos e aos movimentos sociais; (iii) manter compromisso com a construção social democrática e participativa, incluído o respeito à diversidade e ao pluralismo, o fortalecimento de movimentos sociais de caráter democráticos, a ampliação da cidadania e a constituição e expansão dos direitos fundamentais de justiça; (iv) apresentar caráter público em relação aos seus objetivos de ação.

Nesse sentido, pretendeu-se investigar uma ONG que se enquadrasse na classificação proposta e assim cumprisse - pelo menos no que se refere ao constante em seu estatuto e discurso - as premissas básicas propostas pela ABONG. Posto isso, o próximo tópico deste estudo aborda políticas públicas e reforma urbana, para que se tenha um melhor entendimento da área de atuação da ONG Cidade.

## 2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS E REFORMA URBANA NO BRASIL

Os estudos sobre políticas públicas que visam a “[...] inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política” com o arcabouço dos questionamentos tradicionais da ciência política [...]” iniciaram na década de 1950, nos Estados Unidos, seguidos pela Europa na década de 1970, particularmente na Alemanha, com a ascensão da socialdemocracia (FREY, 2000, p. 214). No Brasil, seus estudos são mais recentes, devido, em grande parte, ao nosso processo tardio de democratização.

Ainda que diversos autores conceituem políticas públicas, inexistiu um consenso sobre sua definição conceitual. Assim, SOUZA (2006) conceitua políticas públicas como:

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Ckagnazaroff *et al.* (2007, p. 3) apresentam o seguinte conceito:

Política pública é entendida como o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores, que resultam do processamento, pelo sistema político, dos *inputs* originários do meio ambiente e, frequentemente, de *withinputs* (demandas originadas no interior do próprio sistema político).

Contudo, a definição mais conhecida é a de Laswell, a qual enfatiza que as decisões e análises acerca de uma política pública devem responder a questões como: (i) Quem ganha?; (ii) O que ganha?; (iii) Porque ganha?; e, por fim, (iv) Que diferença isso faz? (LASWELL, 1958, *apud* SOUZA, 2006).

Independentemente da conceituação, é possível notar que, em geral, ela é bastante abrangente, envolvendo Estado, política, economia e sociedade, bem como as interações existentes entre eles, seus jogos de poder e interesses (SOUZA, 2006). Conforme Souza (2006), das diversas definições e modelos de políticas públicas pode-se extrair e sintetizar alguns elementos principais: (i) permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; (ii) envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos e não necessariamente se restrinja a participantes formais, já que os informais são também importantes; (iii) é abrangente e não se limita a leis e regras; (iv) é uma

ação intencional, com objetivos a serem alcançados; (v) é uma política de longo prazo, embora tenha impactos no curto prazo; e (vi) envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica implementação, execução e avaliação.

Portanto, as investigações que têm o objetivo de verificar os resultados que um dado sistema político vem produzindo, bem como as contribuições que certas estratégias proporcionam à solução de problemas específicos dizem respeito a campos específicos de políticas públicas como as políticas econômicas, financeiras, tecnológicas, sociais ou ambientais (SOUZA, 2006).

O objetivo deste capítulo é, portanto, apresentar, de forma breve, a descentralização das políticas públicas, com ênfase à questão da reforma urbana.

#### **2.4.1 Descentralização das políticas públicas e a reforma urbana no Brasil**

O Brasil teve sua história marcada pelo autoritarismo e centralização. A Administração Pública desenvolveu-se influenciada pelos fatores sociais, culturais singulares do cenário brasileiro e que, em sua maioria, sempre estiveram associados a “[...] iniciativas institucionais do Estado em termos de políticas públicas e atos administrativos (tanto legislativas, executivas como judiciais)”. Paralelo a isso e, em grande parte, como consequência, “[...] a sociedade civil permaneceu adormecida em práticas republicanas de reivindicação e participação políticas (LEAL, 2003, p. 821).

Foi na formação do Brasil-Colônia que os governantes, designados por Portugal, desenvolveram o sentimento de proprietário das instituições, de donos do poder político, o que permitia a realização de ações que atendiam mais às expectativas corporativas do que às comunitárias. Isso se estendeu, no século XVI, às capitanias hereditárias e a seus senhores feudais, que mantinham laços estreitos com a Corte, beneficiando-se de um tipo de coronelismo da época (LEAL, 2003).

A própria Constituição de 1824 não proporcionou “[...] a construção de um sistema administrativo específico do país, justamente pela ausência de justiça administrativa independente [...]”. Mesmo após a instalação do Governo Provisório, o poder se manteve sob a soberania da União e dos Estados, “[...] ficando os municípios restritos ao âmbito de ações executoras das disposições cogentes, a despeito de estar prevista na ordem constitucional vigente a sua autonomia para gerir o interesse local (art. 68 da Constituição de 1824)” (LEAL,

2003, p. 826). Foi praticamente desse modo que se seguiu o desenvolvimento da Administração Pública.

No Estado Desenvolvimentista, que ocorreu a partir de 1930, com o processo de urbanização e industrialização, a centralização das decisões de gestão no Executivo Federal foi baseada em estratégias que estimulavam a modernização e o fortalecimento institucional, de modo que órgãos administrativos foram criados para formular políticas de corte nacional (DRAIBE, 1998). No que se refere à urbanização, o Brasil teve sua história, em grande parte, influenciada por esta forma de governo autoritário, que, por basear-se na industrialização e urbanização, aumentou em proporções absurdas a população de algumas cidades do país (AVRITZER, 2002).

Foi nessa época também, mais precisamente em 1960, que se iniciou a luta pela reforma urbana, que tinha como objetivo as reformas estruturais fundiárias e, como principal bandeira, a reforma agrária no campo. Contudo, no ano de 1963, no governo de João Goulart, as cidades entraram em pauta, com a formulação, pelo Congresso, de uma proposta de reforma urbana nas cidades brasileiras (SAULE JR.; UZZO, 2010).

A mesma lógica do governo anterior foi seguida pelo Regime Militar, instaurado em 1964. As políticas e os programas sociais seguiram o mesmo raciocínio centralizador, no qual a participação social era quase nula e a agenda política baseada no clientelismo dos recursos e distribuição de benefícios (DRAIBE, 1998). A questão urbana também sofreu fortes influências do regime militar, que inviabilizou tais reformas (SAULE JR.; UZZO, 2010).

Durante esse período autoritário pelo qual passou o país, a maior parte das decisões referentes às cidades, como transporte e locais de assentamento, foi tomada de forma autoritária e centralizadora, sem a possibilidade de participação popular. Essas decisões implicaram na remoção da população de baixa renda para áreas periféricas das cidades, as quais, em sua maioria, não apresentavam os equipamentos nem os serviços públicos necessários – escolas, postos de saúde, transporte, saneamento básico, entre outros (AVRITZER, 2002). O incentivo à urbanização, que havia se iniciado em 1930, fez com que a população de algumas cidades aumentasse absurdamente; dentre elas, Porto Alegre, que passou de cerca de 400 mil habitantes, em 1950, para mais de 1 milhão e duzentos mil em 1985 (IBGE, 2010).

Conforme os apontamentos de Saule Jr. e Uzzo (2010), o tema da urbanização que havia sido sufocado com o Golpe Militar começa a ganhar relevância novamente nos anos de 1970, devido à onda de abertura democrática que começava a se instaurar no país. Os movimentos sociais que, aos poucos, começavam a ganhar força política traziam “[...] como

dimensão importante a politização da questão urbana, compreendida como elemento fundamental para o processo de democratização da sociedade brasileira” (SAULE JR.; UZZO, 2010, p. 1).

Contudo, é somente a partir da década de 1980 que o cenário passou a assumir uma nova configuração, que seria marcada pela consolidação dos direitos sociais e pela proposta de extensão da cidadania à população. Tal movimento foi, em grande parte, uma reação ao forte centralismo imposto pelos governos militares, entre 1964 e 1984, o que possibilitou a criação de um cenário favorável à descentralização das políticas públicas (DRAIBE, 1998) e à criação de novas esferas públicas. Conforme Arretche (2002, p. 26), outro fator que contribuiu para esse contexto foi a unanimidade de correntes políticas da esquerda para a direita em relação ao fato de que a “[...] excessiva centralização decisória do regime militar havia produzido ineficiência, corrupção e ausência de participação no processo decisório [...]”, o que gerou consenso em torno das virtudes da descentralização.

As forças envolvidas nesse processo compartilhavam um projeto democratizante e participativo, com a expansão da cidadania e da democracia. Os movimentos emergiram da luta contra o regime militar, protagonizada por setores da sociedade civil, entre os quais os movimentos sociais tiveram papel fundamental (DAGNINO, 2002b; 2004b). A luta pela democratização desenvolveu-se, então, segundo Avritzer (2002, p. 17), principalmente em âmbito local, já que as Cidades brasileiras haviam sido “[...] o centro da construção autoritária no país”.

Nesse contexto, nasceu o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), em 1985, que havia iniciado, anos antes, como um movimento local de luta pela moradia, mas que, com o fim da ditadura, ganhou força, projetando-se nacionalmente e ampliando sua atuação para a questão da ‘Cidade de todos’. Esse fato culminaria, mais tarde, na sua participação no processo da Assembléia Constituinte de 1988, ao qual se uniram também organizações da sociedade civil, ONG, sindicatos, entidades profissionais e movimentos, com o objetivo de modificar o papel excludente que as cidades brasileiras haviam assumido no decorrer dos últimos cinquenta anos e propor “[...] a quebra dos privilégios de acesso ao espaço da Cidade” (SAULE, JR.; UZZO, 2010).

Todavia, o cenário que se formava no país não era dos mais promissores. A população urbana havia passado de 31,2%, em 1940, para 75% em 1991, isso sem as mínimas condições de infraestrutura, o que resultou na segregação das camadas mais pobres da população em áreas periféricas das cidades (SAULE, JR.; UZZO, 2010).

A luta pela descentralização das políticas públicas e pela participação da sociedade nas decisões políticas havia se instaurado. Contudo, essa descentralização não pode ser atribuída somente a fatores internos, já que, em grande parte, esses elementos estão relacionados às mudanças que ocorreram nos últimos trinta anos em nível mundial. De acordo com Silva (1998), o debate sobre a reforma do Estado passou a fazer parte da agenda mundial a partir de 1970. Tanto em países-centro, como periféricos e semiperiféricos, o papel do Estado começou a ser revisto, bem como as versões: nacionalista, Estadista e a de *Welfare State*. O neoliberalismo e todas as consequências que dele vieram passaram a construir uma nova agenda de discussão, com o foco em termos como descentralização, terceirização, flexibilização, etc. (SANTOS, 2008).

Conforme Ferreira (2002, p. 1), “[...] dia após dia, a visibilidade social da globalização assume contornos cada vez mais pertinentes [...]”, há uma “[...] padronização espacial e temporal dos investimentos, das fusões, aquisições e concentrações dos bens e serviços inscritos nas atividades do sistema financeiro a nível mundial [...]”. As tecnologias de informação e comunicação modificaram não só o modelo de produção e consumo, como geraram transformações significativas nos processos organizacionais e de socialização dos indivíduos e grupos (FERREIRA, 2002).

Santos (2008) postula algumas das principais transformações da economia capitalista, a saber: (i) a transnacionalização da economia por empresas multinacionais, as quais convertem economias nacionais em locais, dificultando a regulação nacional (sindical ou patronal); (ii) diminuição de trabalho vivo necessário à produção de bens; (iii) aumento do desemprego estrutural gerador dos processos de exclusão social (agravados pela diminuição do Estado); (iv) ‘deslocalização’ dos processos produtivos (o trabalho tornou-se um recurso global, sem que se tenha criado um mercado global do trabalho); (v) aumento da segmentação do mercado de trabalho (de um lado, a degradação do trabalho com salários abaixo do nível de pobreza, e, de outro, o desaparecimento da identificação como trabalhador devido ao grau de autonomia e à sobreposição dos ciclos de trabalho e de formação); (vi) saturação da procura de muitos bens de consumo e a queda vertical da oferta pública de bens coletivos; (vii) destruição ambiental, que degrada a vida dos cidadãos em geral; (viii) desenvolvimento de uma cultura de massa baseada na ideologia consumista e no crédito; e, por fim, (ix) alterações constantes nos processos produtivos.

No âmbito de cada país, respeitando ritmos e processos históricos diferenciados, passa a ser revista, a partir dos anos 1970, a capacidade de resposta do Estado diante das “[...] mudanças estruturais ocorridas no cenário mundial e que passaram a determinar novas formas

de inserção das economias nacionais no plano internacional, e o atendimento de maiores e diferenciadas demandas sociais que resultam desse novo contexto” (SILVA, 1998, p. 1). O discurso existente, de cunho neoliberal, passa a ser que a descentralização seria capaz de gerar maior competitividade e participação da sociedade nos processos de decisões governamentais.

No Brasil, a crise do Estado chega em meados dos anos 1980 e consolida-se com a Constituição de 1988, que marca a redemocratização do país e a reestruturação dos processos de políticas públicas, que passam a ser delegados a âmbitos estaduais e municipais (ARAÚJO, 2000). A descentralização que ocorre no país a partir de então é vista por Araújo (2000, p. 245) como:

[...] processo de transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias mais elevadas para instâncias de unidades espacialmente menores, entre as quais o município e as comunidades, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão para as unidades territoriais de menor amplitude e escala. Representa uma efetiva mudança da escala de poder, conferindo às unidades comunitárias e municipais capacidade de escolha e definição sobre suas prioridades e diretrizes de ação e sobre a gestão de programas e projetos.

Nesse contexto, de acordo com Araújo (2000), o papel do Estado modifica-se completamente, e passa-se a considerar que a sociedade local deve assumir papel fundamental da decisão e gestão dos processos do Estado. “Tudo que puder ser feito pela sociedade não deve ser realizado pelo Estado (setor público), responsável pelas atividades que a sociedade não possa realizar, ou que exijam coordenação essencial estatal” (ARAÚJO, 2000, p. 245). Essa descentralização, de acordo com a visão neoliberal, visa tornar o Estado mais democrático; todavia, de acordo com críticos desses últimos como Carrion (2010)<sup>9</sup>, objetiva gestar as condições mais propícias ao deslocamento das empresas em âmbito mundial, na busca de situações mais vantajosas à reprodução do capital.

De acordo com Saule Jr. e Uzzo (2010), no que tange à questão urbana, apesar de não atender todos os anseios do MNRU, a Constituição de 1988 trouxe avanços, estabelecendo uma política pública especial sobre o tema. Logo após a CF/88, foi fundado o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), ao qual caberia o papel de pressionar o Congresso Nacional a regulamentar o capítulo referente à política urbana. Esse fato só viria a ocorrer doze anos após, com a promulgação da Lei Federal denominada Estatuto da Cidade<sup>10</sup>, a qual “regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da

<sup>9</sup> CARRION, Rosinha Machado. **Orientação**. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 03 fev. 2010. Anotação de orientação.

<sup>10</sup> Lei N° 10.257, de 10 de julho de 2001 (Brasil, 2010b).

política urbana e dá outras providências” (BRASIL, 2010). Conforme referido, a CF/88 proporciona a descentralização das decisões, o que significa que o Estatuto da Cidade funcionaria como uma diretriz, mas caberia aos municípios atuar diretamente nas políticas públicas locais (SAULE JR.; UZZO, 2010).

De acordo com o neoliberalismo, a descentralização, que objetiva a prestação mais eficiente, eficaz e efetiva das atividades, passa a ocorrer então de duas formas: (i) entre Estado-Estado, ou seja, transferência de responsabilidade de gestão de instâncias espacialmente diferenciadas (União → Estado → Município); (ii) entre Estado-sociedade, na qual o Estado transfere para a sociedade a gestão (decisão/deliberação) e/ou execução de determinadas atividades (ARAÚJO, 2000). Esse é o discurso, todavia ele esconde as intenções que fazem parte de uma ideologia que visa ao lucro, ou seja, à competitividade, que objetiva maior liberdade para o mercado em escala mundial, nos moldes do mundo do sistema habermasiano.

Nesse contexto, portanto, de descentralização das decisões, que culminou em 1990, na elaboração das Constituições Municipais, as articulações locais e os movimentos ligados ao FNUR foram “[...] decisivos para incorporação da plataforma da reforma urbana e da cultura do Direito à Cidade no campo das políticas urbanas e habitacionais locais” (SAULE JR.; UZZO, 2010).

A partir desse momento, então, é que se criam condições institucionais à participação da sociedade civil nos processos de formulação e execução de políticas públicas. Os membros da sociedade, agora, são sujeitos portadores de direitos, inclusive com poder de participar efetivamente da gestão da sociedade (DAGNINO, 2002a; 2002b). É nesse cenário, portanto, que entram os novos atores incumbidos de representar a sociedade, como as organizações não governamentais, que ganham legitimidade social para fazê-lo.

Assim, é nesse período e, em grande parte como consequências das mudanças estruturais ocorridas, que emergem novas experiências de construção de esferas públicas, “[...] tanto daqueles que visam promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas/interesses até então excluídos de uma agenda pública, como daqueles que se constituem como espaços de ampliação e democratização da gestão estatal” (DAGNINO, 2002a, p. 10).

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente capítulo objetiva apontar os procedimentos metodológicos utilizados para a execução deste trabalho. Para tanto, serão apresentados a escolha e a caracterização da organização, a abordagem metodológica, a classificação do estudo, os sujeitos da pesquisa, a coleta dos dados, explicando-se cada ponto, a fim de possibilitar que o trabalho torne-se o mais esclarecedor possível. Também será relatada a forma como foram realizados o tratamento, a análise e a interpretação dos dados coletados.

#### 3.1 ESCOLHA E CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO

A escolha da organização não governamental baseou-se primeiramente na definição de que seria uma entidade filiada à Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), esperando-se que as organizações que dela fazem parte estejam inseridas em esferas públicas que contribuam, em alguma medida, com processos de democracia participativa. O segundo critério de seleção foi a relevância da organização no atual momento histórico, de uma iminente Copa do Mundo de Futebol de 2014 e das conseqüentes obras ao redor da cidade de Porto Alegre, que com ela virão. Desse modo, optou-se pela ONG Cidade - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos – tradicional defensora dos interesses urbanos de grupos vulneráveis social e economicamente.

Todavia, antes que se entre no caso propriamente dito, é importante que se compreenda o que é a ABONG e qual o perfil das organizações que dela fazem parte. A ABONG foi criada em 10 de agosto de 1991, com o intuito de diferenciar as associadas de outras ONG que não possuíam um histórico comum de crítica ao Estado, já que seu passado está ligado a entidades com perfil político de resistência ao autoritarismo (ABONG, 2010a). De acordo com sua carta de princípios, a entidade declara-se “[...] sem fins lucrativos, democrática, pluralista, antirracista e anti-sexista, que congrega organizações que lutam contra todas as formas de discriminação, de desigualdades, pela construção de modos sustentáveis de vida e pela radicalização da democracia” (ABONG, 2010a). Tem por objetivos, de acordo com seu estatuto (ABONG, 2010b):

- I - promover o intercâmbio entre entidades que buscam a ampliação do campo da cidadania, a constituição e expansão dos direitos fundamentais, a justiça e a consolidação de uma democracia participativa;
- II - consolidar a identidade das ONGs brasileiras, afirmando sua autonomia face ao Estado, aos partidos políticos, às Igrejas e aos movimentos populares;
- III - defender os interesses comuns de suas associadas;
- IV - estimular diferentes formas de intercâmbio, interajuda e solidariedade, inclusive financeira, entre as associadas, contribuindo para a circulação de informações, a consolidação e o diálogo com instituições similares de outros países e a informação sobre a atuação de agências governamentais e multilaterais, de cooperação para o desenvolvimento;
- V - combater todas as formas de discriminação: racial, étnica e de gênero, enquanto obstáculos à construção da cidadania e constituição dos direitos fundamentais;
- VI - ser um instrumento de expressão, em âmbito nacional e internacional, das contribuições e propostas, opiniões e alternativas das ONGs frente ao desafio do desenvolvimento.

Posto isso, utilizou-se tal critério de seleção, pois, além de os objetivos da ABONG prezarem pela democracia, as instituições a ela filiadas também precisam seguir alguns princípios, dentre os quais esta pesquisa entende, como fundamentais para a construção democrática: apresentar autonomia frente ao Estado, às igrejas, aos partidos políticos e aos movimentos sociais; manter compromisso com a construção social democrática e participativa, incluído o respeito à diversidade e ao pluralismo, o fortalecimento de movimentos sociais de caráter democráticos, a ampliação da cidadania e a constituição e expansão dos direitos fundamentais de justiça; apresentar caráter público em relação aos seus objetivos de ação (ABONG, 2010c). De tal modo, espera-se que as instituições vinculadas à ABONG, em especial a Cidade, possam, a partir desses fundamentos, ser entendidas como organizações preocupadas com o desenvolvimento social de forma igualitária e democrática, sendo capazes de efetivamente representarem os interesses que se propõem.

A entidade, caso deste estudo, a ONG Cidade - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos - é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, laica e autônoma em relação ao Estado, a partidos políticos, igrejas e movimentos sociais, fundada em 14 de outubro de 1988, na cidade de Porto Alegre/RS, com o apoio do Sindicato dos Arquitetos do Rio Grande do Sul. Tem como princípios básicos o direito à cidadania e a autonomia dos movimentos populares. Seus eixos estruturais de trabalho giram em torno da formação para a cidadania, conhecimentos em gestão pública, análise de políticas sociais, pesquisa e socialização de informações para participantes em espaços públicos e de organização comunitária, bem como para as comunidades em geral. Logo, têm o intuito de contribuir para o fortalecimento da gestão democrática, sobretudo através do Orçamento Participativo, bem como no fortalecimento das organizações de base comunitária (CIDADE, 2010). De acordo com o estatuto da Cidade, seus objetivos são:

- a) Contribuir para a garantia do direito à cidadania e à autonomia dos movimentos populares;
- b) Contribuir para a participação da população na gestão da cidade, especialmente nos processos de planejamento e Orçamento Participativo;
- c) Atuar no desenvolvimento de uma agenda de aprendizagem que conduza a uma ampla visão das ações sociais que se realizam no âmbito da cidade;
- d) Assessorar a execução de projetos e obras de urbanização e edificações, bem como a realização de perícias, análise e fiscalização de propostas dos órgãos públicos;
- e) Buscar o acesso a discussões, tecnologias, pesquisa e experiências capazes de formular novas propostas em habitação, transporte, urbanização, saneamento básico e outras áreas de interesse do movimento popular;
- f) Assessorar juridicamente em temas relacionados ao uso, posse e propriedade de imóveis, bem como à aquisição desses bens, com ou sem financiamento;
- g) Propor políticas públicas que contribuam com práticas de gestão participativa;
- h) Estimular o desenvolvimento de novas formas de produção do conhecimento;
- i) Acompanhar sistematicamente as políticas públicas e a ação das organizações populares no âmbito das questões urbanas.

A escolha específica desta organização justifica-se por esta possuir seu foco atual de trabalho principalmente em questões referentes ao planejamento urbano e habitação, os quais, na atual conjuntura, estão atraindo olhares de diversos atores locais e internacionais. Tal relevância se deve ao fato de Porto Alegre ter sido escolhida como uma das cidades-sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014, o que fez com que os interesses em torno da questão do planejamento urbano se aquecessem ainda mais, principalmente por parte de grandes incorporadoras e empreiteiras, para as quais o mega evento é uma grande oportunidade de lucro rápido.

Portanto, a conjuntura da Copa de 2014, que tem como pano de fundo todo um cenário internacional de priorização do capital e financeirização das relações, coloca a Cidade como um caso relevante de pesquisa, já que ela tem seu foco justamente no acompanhamento sistemático das políticas públicas e da ação das organizações populares no âmbito das questões urbanas, bem como o fomento de proposições de políticas públicas que contribuam com práticas de gestão participativa e democrática. É, portanto, um momento único para que se analise se essa organização contribui com a construção de um planejamento urbano democrático em Porto Alegre diante de um cenário tão conflitante.

A instituição, que pode ser classificada, de acordo com Toulmim (2010), como local, pois opera em pequena escala, existe à parte do governo e depende de financiamentos de agências internacionais - iniciou suas atividades baseada em três eixos básicos: (1) habitação; (2) transportes coletivos; e (3) participação popular na administração pública (leis orgânicas municipais). Diferente de outras organizações que tinham objetivos mais relacionados com a formação política, a Cidade, em princípio, voltou-se à capacitação técnica e alternativa em assuntos relacionados à problemática urbana, pois entendia que seu papel era fortalecer os

movimentos sociais, não substituí-los. Dessa forma, a entidade surgiu já em meio a uma discussão em torno do papel que passavam a assumir as ONG no momento em que o país voltava a ser considerado democrático.

Durante a década de 1990 e meados dos anos 2000, o eixo de atuação da Cidade voltou-se à questão do Orçamento Participativo (OP)<sup>11</sup>, implantado em Porto Alegre pelo governo do Partido dos Trabalhadores, a partir de 1989. Em um primeiro momento, a ONG trabalhou com formação junto aos Fóruns Regionais do OP, no sentido de explicar o que era o processo, como funcionava e como se dava a participação. Dentre as contribuições mais conhecidas da entidade junto ao OP, estão a montagem do "Ciclo do Orçamento Participativo"; o Jornal "De Olho no Orçamento"; as Cartilhas "Desdobrando o Orçamento" e "O Ciclo do OP"; o Boletim do Cidade; as Pesquisas sobre o Perfil dos Participantes; as atividades de formação; o acompanhamento das reuniões do COP (Conselho do OP), das assembleias e fóruns de delegados e a divulgação, no *site* da entidade, de tudo que acontece com o OP de Porto Alegre (CIDADE, 2010).

A ONG teve também grande influência, durante a década de 1990, em diversas políticas públicas referentes ao planejamento urbano, principalmente as ligadas à regularização fundiária, como: urbanização no local de residência, imposto progressivo, vazios urbanos, Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS)<sup>12</sup> e banco de terras.

Contudo, já na virada do milênio, a Cidade passou a construir uma visão mais crítica em relação ao OP e aos problemas que ele vinha apresentando. Principalmente após 2004, com a entrada de um novo partido (PPS) no governo municipal, a entidade passou a enxergar um significativo esvaziamento da autonomia das organizações comunitárias e do OP, o que abriu espaço para que a organização começasse a repensar sua forma de atuação e a experimentar novos caminhos (BAIERLE, 2009). Atualmente, a principal luta da ONG gira em torno da crítica ao modelo de 'cidade da exclusão', que começou a se formar em Porto Alegre desde a virada do milênio, conforme item 4.4 deste estudo.

---

<sup>11</sup> O Orçamento Participativo é um instrumento de democratização da gestão do orçamento público municipal de Porto Alegre, criado pela "administração Popular" e implantado em suas quatro gestões (1989-1992; 1993-1996; 1997-2000 e 2001-2004). Funciona incorporando a participação popular (por regiões da Cidade e por "áreas temáticas") na discussão da peça orçamentária, em especial dos investimentos a serem realizados pelo município. Implantado desde 1989, não foi regulamentado legalmente até o presente momento e segue sendo implementado pelo Governo que sucedeu ao da Frente Popular, ainda que com mudanças no funcionamento original (ALFONSIN, 2008, p. 114).

<sup>12</sup> De acordo com o Plano Diretor de Porto Alegre, em seu artigo 76, as áreas especiais de interesse social "são aquelas destinadas à produção e à manutenção de Habitação de Interesse Social, com destinação específica, normas próprias de uso e ocupação do solo". Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm/2ss1.htm>. Acesso em: 20 jan. 2011.

Ao longo dos anos, a Cidade contou com o apoio financeiro de diversas instituições, que permitiram que a ONG desenvolvesse sua linha de trabalho, entre elas: Fundação Inter-Americana; Fundação Ford; Fundação MacArthur; KZE/ Misereor; Banco Mundial; ACDI - Canadá; IBP - International Budget Project; China Development Research Foundation/CDRF; CIMAS - Observatório Internacional de Cidades e Meio Ambiente Sustentável/Universidade Complutense de Madrid; OXFAM/NOVIB; Transnational Institute/TNI; Universidade de Bradford - UK; Centro Universitário Metodista – IPA, entre outros.

Atualmente, a entidade tem como financiadora substancial a KZE/Misereor<sup>13</sup>, com quem renovou contrato somente até julho de 2011, sem certeza de uma próxima renovação. Além disso, a entidade tem mantido, nos últimos dois anos, alguns pequenos projetos de assessoria a prefeituras, como a de São Leopoldo, Novo Hamburgo e Canoas, em questões relacionadas ao orçamento participativo, à regularização fundiária e à cidadania.

É relevante ainda mencionar que a sede da organização está localizada em uma casa alugada na Rua Antão de Farias, número 50, Bairro Bom Fim, na cidade de Porto Alegre. O aluguel é pago com parte do financiamento obtido junto a KZE/Misereor, que cobre também as demais despesas da entidade como luz, água, pagamento de funcionários, publicações, entre outros.

Durante a realização da pesquisa a entidade contava com uma equipe distribuída da seguinte forma: dois assessores técnicos remunerados (sendo uma professora, cujas atividades eram focadas nos projetos de assessoria às prefeituras supra referidas; e uma socióloga, cujo principal foco girava em torno das questões ligadas ao planejamento urbano, em especial o FERU/RS), um assessor técnico não remunerado (cientista político, principal responsável por pensar as estratégias de atuação da ONG e cujo foco de trabalho na época girava em torno das questões atinentes ao planejamento urbano em Porto Alegre), uma assessora administrativa (pedagoga, responsável por questões administrativas) e uma auxiliar administrativa (responsável pela biblioteca).

Além desses, a instituição possui um conselho diretor, composto por 3 membros (arquiteto, engenheiro civil e economista) - todos com história de luta nas questões atinentes ao planejamento urbano e o direito à cidade -, bem como um conselho fiscal, também constituído por 3 componentes (dois economistas e um engenheiro civil). Por fim, a

---

<sup>13</sup> A Misereor é uma organização alemã, vinculada à Igreja Católica e membro da CIDSE, uma aliança de quinze organizações católicas para o desenvolvimento. Disponível em: <http://www.misereor.org/>. Acesso em: 11 fev. 2011.

instituição possui 45 associados, os quais são convidados por já sócios ou pela equipe da ONG a integrarem a entidade.

Os conselhos diretor e fiscal reúnem-se com a equipe da ONG basicamente uma vez por mês, o que pode variar, de acordo com a disponibilidade dos conselheiros, os quais possuem outras atividades profissionais. Já a equipe da Cidade, reúne-se uma vez por semana, ou no máximo quinzenalmente para tratar dos mais variados assuntos da ONG, como as questões administrativas (finanças, recursos humanos, rotina) e políticas. Tais reuniões ainda têm como pauta a divisão de responsabilidades pelas atividades da ONG previstas para o período.

### 3.2 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Por tratar-se de uma pesquisa de investigação de uma realidade social, que procurou analisar profundamente as ações da ONG Cidade, para que assim se possa verificar em que medida essa organização contribui para a construção de um planejamento urbano democrático na cidade de Porto Alegre, optou-se pela pesquisa de tipo qualitativo. Conforme Marconi e Lakatos (2008, p. 269), a abordagem qualitativa preocupa-se em analisar e interpretar aspectos profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano. Para Minayo (2010, p. 21), a pesquisa qualitativa “[...] trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes”, o que “[...] é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano não se distingue só por agir, mas por pensar sobre o que faz e interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes”.

Na pesquisa qualitativa, o pesquisador é chamado *bricoleur* – “um indivíduo que confecciona colchas” - pois é ele quem faz a seleção das técnicas utilizadas para coleta e análise de dados, que reúne, costura e edita os pedaços da realidade que colheu (DENZIN; LINCOLN, 2006, p. 18).

O presente estudo é tido ainda como de cunho exploratório, o qual, segundo Gil (2008, p. 27) “[...] tem o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato”. O autor também se refere à pesquisa exploratória como aquela que tem como finalidade principal “[...] desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores”.

A escolha de natureza exploratória justifica-se por não existirem muitos estudos com uma abordagem crítica que permitam entender o papel das ONG no atual contexto neoliberal e, mais especificamente, sua contribuição para que o planejamento urbano seja democraticamente construído. Portanto, muito existe ainda por ser estudado e revelado sobre as ONG e seu papel nessa construção. A análise das ações da Cidade pode, portanto, proporcionar uma aproximação com o tema, para que se esclareçam fatos e se possa teorizar de forma mais consistente sobre o assunto.

### 3.3 CLASSIFICAÇÃO DO ESTUDO

Esta pesquisa classifica-se como um estudo de caso que, pelos ensinamentos de Yin (2002, p. 1), representa a “[...] estratégia preferida quando se colocam questões do tipo “como” e “porque”, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real”. A escolha justifica-se por tratar-se de um fenômeno contemporâneo sobre o qual não se tem teorias claramente definidas (YIN, 2002). Para tanto, o caso pesquisado foi o da ONG Cidade, que atua principalmente no campo do planejamento urbano e habitação; é uma entidade filiada à Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais e que se insere no contexto da região metropolitana de Porto Alegre/RS.

### 3.4 SUJEITOS DA PESQUISA

Pelos ensinamentos de Deslandes (2010), quando se pensa no sujeito da pesquisa, é preciso refletir sobre quem será incluído e quais os motivos que levaram à escolha. É preciso definir quantos sujeitos ou instituições serão envolvidos na pesquisa, o que também pode ser chamado de ‘definição de amostragem’. Contudo, ao se falar em pesquisa de cunho social, principalmente a qualitativa, às vezes se questiona se o termo amostragem seria o correto, pois se está lidando com um universo, “[...] não com os sujeitos em si, mas as suas representações, conhecimentos, práticas, comportamentos e atitudes” (DESLANDES, 2010, p. 48).

Diante do exposto, o número exato de sujeitos envolvidos na pesquisa não foi definido por antemão, optando-se, neste estudo, com base em Deslandes (2010), pela inclusão progressiva, que foi interrompida por saturação, ou seja, “[...] quando as concepções, explicações e sentidos atribuídos pelos sujeitos começam a ter uma regularidade de apresentação” (DESLANTES, 2010, p. 48).

Assim, os sujeitos que fizeram parte da pesquisa foram 3 membros da equipe da ONG e um associado, os quais tinham seu foco de atuação em questões ligadas ao planejamento urbano de Porto Alegre. Além desses, compuseram o escopo de sujeito as demais pessoas que participaram de ações conjuntas à ONG durante a realização da pesquisa, conforme item que segue.

#### **3.4.1 Demais entidades observadas**

As demais entidades observadas, que, no momento da pesquisa, faziam parte do Fórum Estadual de Reforma Urbana e/ou participaram de reuniões, palestras e atividades de formação desenvolvidas pela CIDADE, ou das quais a organização participou, foram: ONG ACESSO (Cidadania e Direitos Humanos); AMOVITA (Associação de Moradores da Vila São Judas Tadeu); ONG CAMP (Centro de Assessoria Multiprofissional); CMP (Central dos Movimentos Populares); CONAM (Confederação Nacional das Associações de Moradores); FEGAM-RS (Federação Gaúcha de Associações de Moradores); Fórum de Justiça e Segurança da Região Nordeste; GAP (Grupo de Assessoria Popular); IPES (Instituto de Planejamento e Estudos Sócio-ambientais); MNLM-RS (Movimento Nacional de Luta pela Moradia no RS); MTD/POA (Movimento dos Trabalhadores Desempregados); Ponto de Cultura Quilombo do Sopapo; SAJU-UFRGS (Serviço de Assessoria Jurídica Universitária da UFRGS) e SEMAPI-RS (Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas e de Fundações Estaduais do RS). As falas desses sujeitos estão caracterizadas na análise dos resultados como participante (1,...,n).

### 3.5 COLETA DE DADOS

A coleta de dados foi realizada por observação participante e pesquisa documental, com o objetivo de captar as dimensões que o campo pode apresentar sobre as ações da Cidade e a sua presença para a construção de um planejamento urbano democrático em Porto Alegre.

#### 3.5.1 Técnicas de coleta de dados

Inicialmente, empregou-se a técnica da observação, que, ao fazer uso da coleta de dados, conforme Marconi e Lakatos (2008), utiliza-se dos sentidos para obter informações de determinados aspectos da realidade. Segundo as autoras, a “[...] observação ajuda o pesquisador na identificação e obtenção de provas a respeito de objetivos sobre os quais os indivíduos não têm consciência, mas que orientam seu comportamento” (MARCONI; LAKATOS, 2008, p. 275). Esse tipo de técnica faz com que o pesquisador tenha um contato mais direto com a realidade.

De acordo com Bryman (1996, *apud* GODOI e BALSINI 2007, p. 97), a observação participante, técnica selecionada por este estudo, “[...] vincula a imersão sustentada do pesquisador entre aqueles que busca estudar”. Ela consiste na participação real na vida da comunidade, do grupo ou de uma determinada situação. Sobre o tema, Cavedon (2003, p. 146) afirma que: “A observação participante requer que o pesquisador realize uma imersão no cotidiano de uma determinada cultura. Somente através desse processo é que o estudioso conseguirá compreender o universo sociocultural de sua pesquisa”.

Conforme Gil (2008, p. 103), “[...] se pode definir a observação participante como a técnica pela qual se chega ao conhecimento da vida de um grupo a partir do interior dele mesmo”. Ainda segundo Gil (2008, p. 103), a observação participante pode assumir duas facetas: “(a) natural, quando o observador pertence à mesma comunidade ou grupo que investiga; e (b) artificial, quando o observador se integra ao grupo com o objetivo de realizar uma investigação”. Neste estudo, a pesquisadora assumiu a forma artificial, justamente por não ser membro da organização envolvida.

Dessa forma, a observação iniciou já na primeira metade do ano de 2010, durante três visitas à ONG e em um evento organizado pela Cidade em parceria com outras instituições,

intitulado ‘Direito à Cidade e Plano Diretor: Oficina da Rede Estadual de Avaliação dos Planos Diretores Participativos/RS’, de 21 a 23 de maio. Esses primeiros contatos foram fundamentais para o reconhecimento do campo de estudo.

Posteriormente, já no dia 5 de julho, iniciou-se um acompanhamento mais sistemático das atividades da ONG, o qual se estendeu até o dia 20 de dezembro de 2010. A observação nesse período consistiu na participação da pesquisadora no Fórum Estadual de Reforma Urbana do RS, o qual teve sua rearticulação fomentada pela Cidade e cujas reuniões ocorreram em sua maioria às segundas-feiras, perfazendo um total de 18 reuniões, as quais foram gravadas (resultando em cerca de 40 horas de gravação) e tiveram suas informações registradas em um diário de campo. Cabe salientar que a pesquisadora não só observou, mas participou dos debates e ajudou a elaborar um manifesto, que se constituiu em uma carta com o posicionamento dos integrantes do Fórum contra o modelo de cidade da exclusão disseminado pelo governo municipal e, propôs algumas alternativas de ação. Devido ao FERU/RS constituir-se como o principal foco de atuação da ONG durante a realização da pesquisa, foi concedida a ele atenção especial, por ser uma oportunidade não só de observar as ações da ONG Cidade, mas também por ele constituir-se como uma instância informal de participação no planejamento urbano da cidade.

A observação seguiu ainda em outras atividades realizadas pela ONG em parceria com outras entidades como: uma reunião na Capela Santa Luzia (localizada na Avenida tronco) no dia 07 de agosto de 2010; uma reunião com moradores das Ilhas do Arquipélago, realizada em parceria com a ONG CAMP, na sede desta, no dia 15 de outubro de 2010; uma palestra realizada aos alunos da Escola Superior do Ministério Público, no dia 22 de outubro de 2010; e um seminário intitulado ‘Megaprojeto e o Direito à Cidade’, que ocorreu nos dias 10 e 11 de dezembro de 2010 e foi resultado dos trabalhos realizados pelo FERU/RS durante a segunda metade de 2010 (nessa oportunidade a pesquisadora atuou na recepção do evento, ajudando a cadastrar os participantes, bem como assistiu às atividades do seminário).

A pesquisadora também participou de dois seminários realizados pela prefeitura municipal, um para apresentar à população as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), no dia 07 de outubro de 2010, e outro classificado como seminário internacional e denominado “Porto Alegre de Frente para o Guaíba”, para discutir a qualificação urbanística da área ao longo do Guaíba, no dia 13 de outubro de 2010, com o objetivo de verificar como estavam sendo tratados os respectivos assuntos pelo governo municipal e posteriormente relatar as informações para a ONG e os membros do FERU/RS.

Dessa forma, a pesquisadora pode se inserir no grupo, principalmente naquele formado pelo FERU/RS, do qual participou desde as reuniões iniciais até o final do ano de 2010, o que possibilitou a aproximação necessária para entender o grupo a partir do seu interior, como um membro do Fórum.

Cabe mencionar, ainda, que o registro de todas as observações foi realizado em um diário de campo, que, conforme Cavedon (2003, p. 148), é [...] onde o pesquisador irá narrar com acuidade todos os acontecimentos ocorridos dia após dia”. Foram anotadas tanto as expressões próprias do grupo quanto os sentimentos do pesquisador, o que auxiliou, mais tarde, na análise e interpretação dos dados obtidos (CAVEDON, 2003). Além do diário de campo, todas as reuniões e demais eventos tiveram seu áudio gravado, resultando em mais de 70 horas de gravação que puderam ser ouvidas pela pesquisadora mais tarde, o que auxiliou imensamente na obtenção de transcrições de falas e detalhes que já não se mostravam tão claros com o decorrer dos meses. As reuniões foram todas ouvidas na íntegra, mas transcritas somente em parte, de acordo com os objetivos específicos desta pesquisa.

Ainda é relevante mencionar que dentro da técnica de observação participante foram realizadas três entrevistas livres, que se constituíram em momentos de conversa com dois assessores técnicos da ONG, em dois momentos distintos: um no início da observação e outro já durante a análise dos dados, como forma de verificação de algumas informações. Foi realizada uma entrevista livre também com um associado da entidade no mês de outubro de 2010.

Como não somente as pessoas vivas constituem fontes de dados, a análise de fontes de papel e meios eletrônicos, como *sites*, podem enriquecer bastante a pesquisa. De acordo com Gil (2008, p. 148), as fontes de papel são, muitas vezes, “[...] capazes de proporcionar ao pesquisador dados em quantidade e qualidade suficiente para evitar a perda de tempo e o constrangimento que caracterizam muitas das pesquisas em que os dados são obtidos diretamente das pessoas”. Essas fontes podem ser arquivos históricos, registros estatísticos, diários, biografias, jornais, revistas, entre outros.

Para tanto, em um primeiro momento foi realizada a análise de documentos impressos disponibilizados pela ONG, como Estatuto, projetos, cartilhas, atas de reuniões e eventos, jornais, bem como demais documentos que pudessem contribuir com a presente pesquisa. Tais momentos de análise ocorreram quase que exclusivamente na sede da ONG e foram concomitantemente utilizados para observação e conversas informais com a equipe da Cidade. Também foram consultados dados disponíveis em *sites* oficiais, como os dos Governos Federal, Estadual e Municipal; da ABONG, da própria ONG Cidade, o Blog do Fórum

Estadual de Reforma Urbana<sup>14</sup>, entre outros. Tal pesquisa ocorreu concomitantemente à observação, estendendo-se ainda ao período de análise dos dados para que assim se pudessem traçar algumas características da esfera pública na qual se insere a problemática urbana na capital.

### 3.6 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS

A análise e interpretação dos dados, de acordo com a pesquisa qualitativa, têm como foco principal a “[...] exploração de um conjunto de opiniões e representações sociais sobre o tema que pretende investigar (GOMES, 2010, p. 79). Além disso, quando se faz uma análise, segundo Gomes (2010, p. 80), o propósito é ela que vá além do descrito, “[...] fazendo uma decomposição dos dados e buscando as relações entre as partes que foram decompostas”. Já na interpretação dos dados, “[...] buscam-se sentidos das falas e das ações para se chegar a uma compreensão ou explicação que vão além do descrito e analisado” (GOMES, 2010, p. 80).

Posto isso, os dados coletados foram analisados por meio da análise de conteúdo, que é uma técnica que, de acordo com Vergara (2006), aplica-se no tratamento dos dados recolhidos. Bardin (2004) a define como um conjunto de técnicas de análise de comunicações que visa obter procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção das mesmas. O que interessa, nesse caso, não é a descrição do conteúdo, “mas sim no que estes nos poderão ensinar após serem tratados (por classificação, por exemplo) relativamente a <<outras coisas>> (BARDIN, 2004, p.33). A interpretação, neste caso, cabe ao pesquisador.

De acordo com o enfoque dado por Bardin (2004), a análise de conteúdo é composta por diversos métodos (organização da análise, codificação, categorização, inferência e tratamento informático), bem como por inúmeras técnicas (análise de enunciação, de avaliação, de expressão, das relações e do discurso). A presente pesquisa utilizou-se da análise de conteúdo por categorização, sendo o critério utilizado o semântico, isto é, categorias temáticas. Tais categorias resultaram do que Bardin (2010, p. 147) denomina

---

<sup>14</sup> Disponível em: <http://reformaurbanars.blogspot.com/>. Acesso em: 10 dez. 2010.

processo por “acervo”, que é aquele no qual as categorias temáticas resultam de um processo de “classificação analógica e progressiva dos elementos”.

De acordo com Franco (2008, p. 27), “os resultados da análise de conteúdo devem refletir os objetivos da pesquisa”, de modo que a apresentação e discussão dos resultados deste estudo encontram-se dispostas, levando em consideração a ordem dos objetivos específicos do estudo para facilitar o entendimento do leitor sobre a análise realizada. O Quadro 1 apresenta de forma breve as categorias iniciais de análise e suas derivações.

<b>Categorias iniciais</b>	<b>Categorias secundárias</b>	<b>Características</b>	<b>Categorias secundárias agrupadas</b>	<b>Categorias síntese</b>
Instâncias de participação no planejamento urbano de POA	<u>1) Instâncias formais:</u> - Fóruns Regionais de Planejamento - Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental - Orçamento Participativo (Conselho do OP) - Demais Conselhos Municipais - Audiências Públicas, debates e consultas populares	- estruturas com caráter meramente formal; - esvaziamento da participação popular; - decide quem detém o poder político e/ou capital financeiro; - influência de um ou mais atores sobre os demais; - uso restrito da palavra; - controle da ação/decisão; - ações visando um fim específico (lucro).	1) Instâncias formais; 4) Modelo de cidade da exclusão; 5) Estratégias adotadas pelo poder público	<b>MUNDO DO SISTEMA</b>
	<u>2) Instâncias/ estratégias informais:</u> - Fórum Social Mundial - Atividades de Formação - Publicações - Parcerias com outras entidades (FERU/RS)	- ações visando ao entendimento; - decisões tomadas através de trocas intersubjetivas; - o poder independe das posses dos capitais; - autonomia de ação/decisão; - equidade; - busca de um bem-estar geral.		
Situação objeto de conflito entre o poder público e a ONG Cidade	<u>3) Modelo de cidade da exclusão</u>	- remoções das populações pobres das regiões centrais e reassentamentos na periferia; - localização da cidade estruturada na região central; - valorização imobiliária das regiões centrais.	2) Instâncias/ estratégias informais 6) Estratégias adotadas pela ONG Cidade	<b>MUNDO DA VIDA</b>
Estratégias adotadas para fazer valer a posição de cada ator	<u>4) Estratégias adotadas pelo poder público:</u> - Copa do Mundo de Futebol de 2014 - Comunicação - Esvaziamento da participação efetiva nos canais formais	- Copa utilizada para deslocar decisões da esfera pública municipal; - canais de participação com papel meramente formal; - comunicação cumpre papel de reforçar o modelo excludente de cidade.		
		<u>5) Estratégias adotadas pela ONG Cidade:</u> - Participação em instâncias informais	- tentativa de articulação dos movimentos sociais como forma de travar um embate ao modelo de cidade da exclusão e às políticas adotadas pelo governo municipal.	

**Quadro 1 - Categorias temáticas de análise**

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados.

No que se refere aos sujeitos de pesquisa, foram estabelecidos alguns critérios de forma a preservar a identidade desses. Os sujeitos que são membros da Cidade e que, nesta pesquisa, somaram 4 pessoas, foram tratados como associados (1, 2, 3 e 4).

Os sujeitos que compuseram tanto as reuniões do FERU/RS como os demais eventos dos quais a ONG participou foram classificados como participantes (1,...,n). Cabe ressaltar que as pessoas que, nos eventos/reuniões observados, representaram o Governo Municipal, foram identificadas como tais (representante do Governo Municipal). Por fim, nas citações literais ou não, que foram extraídas de *sites* oficiais, principalmente o da Prefeitura de Porto Alegre, os nomes dos sujeitos foram mantidos, já que as falas estão publicizadas para todos que queiram averiguar, não necessitando preservar a identidade de quem as proferiu.

### 3.7 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Ao longo desta pesquisa, puderam ser percebidas algumas limitações, entre elas a escolha da técnica da observação participante como principal fonte de coleta de dados, pois, ao mesmo tempo que permitiu à pesquisadora uma maior inserção no campo e, até mesmo, uma sensação de pertencimento ao grupo pesquisado, também fez com que fosse encontrada maior dificuldade para realizar o distanciamento desse campo para a realização de uma análise dos dados de forma neutra. Contudo, por mais que se busque a neutralidade em uma pesquisa, essa é sempre permeada por preconceitos, leituras anteriores, experiências de vida da pesquisadora.

### 3.8 SUGESTÕES PARA FUTUROS ESTUDOS

Em próximos estudos, seria primordial fazer uma pesquisa mais ampla, que pudesse focar um número maior de ONG, para assim comparar a existência ou não de autonomia política nessas organizações.

Num outro sentido, que não foi o foco deste estudo, seria igualmente interessante pesquisar os movimentos sociais que surgiram, que estão surgindo, ou mesmo, os que estão se rearticulando em função das obras da Copa Mundial de Futebol de 2014. Isso poderia

possibilitar que se desvendassem processos de articulação popular, suas motivações e seu poder de influenciar a esfera pública.

## 4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O presente capítulo tem por objetivo apresentar e discutir os resultados obtidos nesta pesquisa. Contudo, antes, faz-se necessário traçar um breve histórico do planejamento urbano em Porto Alegre. Tal caracterização é fundamental para que o leitor entenda como se configurou o atual cenário da problemática urbana da capital gaúcha.

### 4.1 CARACTERIZAÇÃO HISTÓRICA DO PLANEJAMENTO URBANO EM PORTO ALEGRE

Conhecida internacionalmente como a cidade do Orçamento Participativo, Porto Alegre, que conta hoje com cerca de 1.400.000 habitantes (IBGE, 2011a), proporciona aos visitantes desavisados uma visão de cidade organizada. Os vendedores ambulantes, que antes ocupavam as ruas do centro da cidade, vendendo seus produtos em barraquinhas montadas por eles próprios, ‘ganharam’, em fevereiro de 2009, um camelódromo<sup>15</sup> – Centro Popular de Compras<sup>16</sup>. As carroças de papeleiros que, até o século passado, transitavam em grande número pelas vias urbanas, estão aos poucos sumindo da capital<sup>17</sup>. Extima-se que, até 2014, não existam mais carroças circulando pela cidade (PORTO ALEGRE, 2011d).

Quem caminha pelos principais pontos do centro da cidade pode perceber (desde a segunda metade do ano de 2010) diversos tapumes indicando obras de restauração/revitalização. Somado a isso, Porto Alegre pode ser considerada relativamente limpa, arborizada, com ruas pavimentadas e um bom transporte coletivo (BAIERLE, 2007). Não saltam aos olhos, como ocorre em capitais como o Rio de Janeiro, por exemplo, o grande contraste entre a pobreza das grandes favelas e a riqueza dos enormes e ricos edifícios ao redor da Lagoa Rodrigo de Freitas.

---

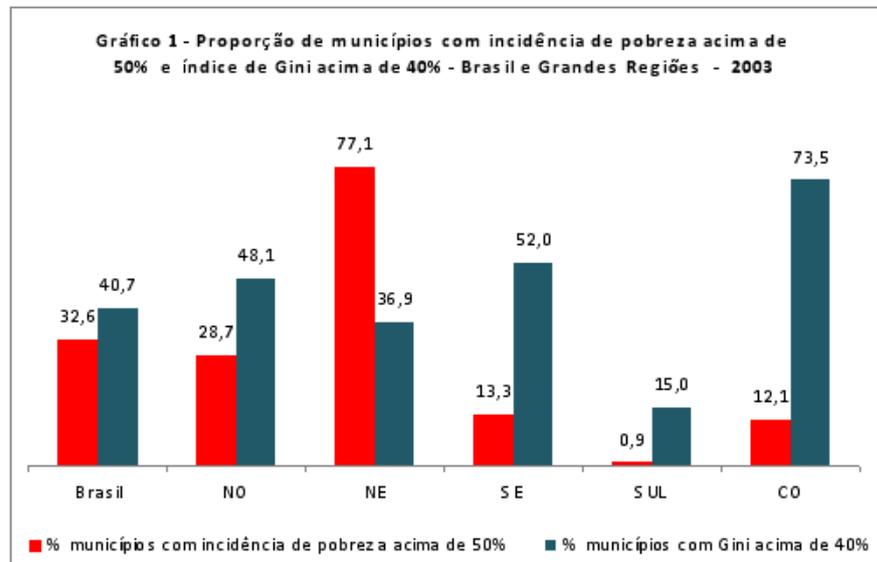
<sup>15</sup> Vide MARQUES, Juliana R.; CAVEDON, Neusa R.; SOILO, Andressa N. Comércio Popular e Representações Sociais: o Caso do Shopping do Porto em Porto Alegre. *In*: Encontro Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração, **EnANPAD** 2010, Rio de Janeiro, p. 1-17.

<sup>16</sup> Site do Centro Popular de Compras. Disponível em: <<http://centropopulardecompras.com/home.html>>. Acesso em: 24 jan. 2011.

<sup>17</sup> Espera-se que, em consonância com a saída dos carroceiros, sejam postas em prática alternativas de trabalho que possibilitem que esses trabalhadores sustentem suas famílias. Caso contrário, tratar-se-á de uma higienização de Porto Alegre, a qual busca a retirada dos pobres de suas paisagens centrais, distanciando-os cada vez mais do direito à cidade.

Pelos ensinamentos de Baierle (2007), Porto Alegre pode até ser considerada uma cidade com pouca pobreza se comparada aos padrões do restante do país, contando com um “[...] número de pobres de cerca de 30% da população, espremidos em menos de 10% do território [...]” (dados de 2007), sendo que “[...] a maioria das situações de pobreza se mistura e confunde com o tecido urbano formal” (BAIERLE, 2007, p. 12).

Dados extraídos do Mapa de Pobreza e Desigualdade 2003 (IBGE, 2011b) apontam o Sul do país como a região que menos pobreza absoluta abriga, conforme Gráfico 1. O orgulhoso e bairrista porto-alegrense diria que Porto Alegre é uma cidade maravilhosa para se morar.



**Gráfico 1: Porcentagem de pobreza dos municípios do Rio Grande do Sul em 2003**  
Fonte: IBGE, 2011b.

Contudo, se o olhar à cidade se focar no diagnóstico do setor habitacional de Porto Alegre, desenvolvido pelo Departamento Municipal da Habitação (DEMHAB), o cenário passa a adotar outra configuração. Tal diagnóstico apresenta um déficit habitacional de cerca de 38 mil moradias e em torno de 124 mil domicílios em situação inadequada<sup>18</sup> no município de Porto Alegre. Se esses dados forem cruzados com o censo IBGE de 2010 (IBGE, 2011c), o qual aponta os imóveis vagos da cidade (48.635 domicílios particulares), começa-se a perceber que há uma confluência. No mínimo, pode-se estabelecer uma tendência ao acúmulo

<sup>18</sup> Dados apresentados pelo Demhab, no dia 20 de junho de 2010, na Câmara Municipal de Porto Alegre, durante Audiência Pública.

de capital de alguns em detrimento ao atendimento dos direitos básicos<sup>19</sup> de outros, já que o número de imóveis vagos supera o déficit existente. Segundo Siqueira (2011), pesquisadora da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e colaboradora da ONG Cidade,

Mesmo considerando que estes números podem vir a ser ajustados por causa das novas informações do censo 2010, não se pode deixar de destacar a contradição de se gastar dinheiro construindo novas habitações enquanto existem 48.635 domicílios particulares vagos para uma demanda oficial de 38.572 (SIQUEIRA, 2011).

Entretanto, as questões urbanas não se restringem somente aos problemas habitacionais, tampouco datam de um cenário recente. Há toda uma construção histórica no que concerne às perspectivas políticas que governaram a capital ao longo dos anos, bem como no que se refere à participação da sociedade na gestão do planejamento urbano do município<sup>20</sup>. Para o presente estudo, é especialmente importante o contexto histórico, político e social que passa a figurar em Porto Alegre no final do século XX.

Todavia, antes que se entre no período histórico referido, é relevante mostrar, de forma breve, a evolução e as características da legislação urbanística no município, conforme se apresenta no Quadro 2, elaborado por Baierle (2007), com base em dados da Secretaria de Planejamento Municipal, na Lei Orgânica e no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA).

EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA EM PORTO ALEGRE		
ANO	PLANO	CARACTERÍSTICAS
1914	Plano Geral de Melhoramentos	Plano basicamente viário, exigindo a abertura de vias de acesso para desafogar o trânsito (avenidas Borges de Medeiros e Júlio de Castilhos), inspiração hausmanniana (trânsito, beleza e higiene). No ano anterior, fora aprovado o Regulamento Geral de Construções (proibia prédios de madeira na área central, concedendo isenção de imposto predial para quem passasse a construir em alvenaria), incentivando a verticalização e atendendo aos “superiores interesses da higiene e saúde pública” <sup>21</sup> (orientação para obras de saneamento básico combinadas com demolição de cortiços, porões e becos na área central, cujos moradores eram acoçados pela “Comissão Sanitária”).
1927	Decreto n° 180	Estabelece o imposto predial diferenciado sobre imóveis conforme localização (centro, periferia), densidade (número de pavimentos) e tipologia

<sup>19</sup> De acordo com a Constituição de 1988, em seu Art. 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2011.

<sup>20</sup> Vide BAIERLE, Sérgio. **Lutas Urbanas em Porto Alegre: entre a revolução política e o transformismo.** CIDADE – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. Porto Alegre, 2007; e BAIERLE, Sérgio. **Um Novo Princípio Ético Político: prática social e sujeitos nos movimentos popularesurbanos em Porto Alegre nos anos 80.** 1992, 397f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

<sup>21</sup> Trecho do Regulamento Geral de Construções, ato 96, de 11 de junho de 1913.

		(cortiços/porões, madeira, mistos), incidindo também sobre os vazios urbanos (com altas taxas na área central, com o objetivo expresso de combater a especulação imobiliária). Na prática, o Decreto integrava o esforço do Intendente Otávio Rocha para ampliar a arrecadação local (incluindo sobretaxa de 20% nos tributos locais) para enfrentar o crescente endividamento da cidade.
<b>1937</b>	Linhas Gerais do Plano Diretor	Plano basicamente viário, com o desenho de um corredor de acesso à cidade (Av. Farrapos) e a previsão de um túnel sob a Av. Independência (Viaduto da Conceição, construído 40 anos depois). O plano coincide com o fechamento da Câmara de Vereadores em 1937 e sua substituição por um Conselho Técnico de Administração. Com o fechamento da Câmara e o clima ditatorial, as desapropriações para fins urbanos ficavam facilitadas, o que permitiu concluir as obras da Borges de Medeiros e da Salgado Filho.
<b>1938</b>	Plano Gladosch	Plano ainda basicamente viário, mas que já incorporava uma visão da cidade como um todo, de inspiração funcionalista (cidade como rede de homens, máquinas, mercadorias e serviços, que precisa ser regulada), tendo como exemplo o trabalho de Agache no Rio de Janeiro (escola francesa); apontava para a necessidade de zoneamento (áreas verdes, industriais, etc.) e também incentivava a verticalização, atendendo desejo de modernização das elites, que implicava apagar o passado colonial e construir uma nova identidade. Em 1939, foi criado o Conselho do Plano Diretor.
<b>1959</b>	Plano Diretor de Porto Alegre	Entrou em vigor em 1961. Plano geral de desenvolvimento urbano, de caráter modernista, regulamentava a superfície mais habitada da cidade a partir de 4 funções: habitação, trabalho, lazer e circulação. Estabelecia padrões uniformes para os loteamentos (igualdade = padronização).
<b>1979</b>	I Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU	Este Plano consolidava todo um conjunto de normas já existentes e atingia toda a área do município (divisão urbano/rural), estabelecendo áreas de ocupação intensiva e extensiva, bem como de preservação ambiental. O regime urbanístico e o controle de edificações passava a se basear nas definições de Plano para cada Unidade territorial de Planejamento. Outra novidade foi a abertura para uma limitada representação comunitária no Conselho do Plano.
<b>1990</b>	Nova Lei Orgânica Municipal – LOM	Reconhece os Conselhos Populares, permite iniciativa popular em projetos de lei e estabelece a participação popular no orçamento e no planejamento municipal, a criação de um fundo municipal de desenvolvimento e todo um conjunto de instrumentos de reforma urbana (direito real de uso, solo criado, banco de terras, função social da propriedade com previsão de IPTU progressivo e parcelamento ou edificação compulsórios, desapropriação por interesse social de utilidade pública, usucapião, regularização fundiária e outros).
<b>1999</b>	Plano Diretor de Planejamento Urbano e Ambiental – PDDUA	Adoção do planejamento estratégico, concepção de zoneamento flexível, com previsão de zonas mistas e corredores de desenvolvimento (cidade xadrez), com a incorporação dos vários instrumentos de reforma urbana regulamentados durante os anos 1990 a partir da Lei Orgânica Municipal. Ampliação da participação comunitária através da criação de 8 regiões de gestão do planejamento, todas com assento no Conselho do Plano.

**Quadro 2: Evolução da legislação urbanística em Porto Alegre**

Fonte: BAIERLE, 2007, p. 19-20.

Percebe-se, pelo Quadro 2, que o planejamento urbano em Porto Alegre desenvolveu-se de forma bastante autoritária, centralizadora e tecnicista até final dos anos 1970. Os Planos existentes entre os anos de 1914 e 1938 privilegiavam basicamente questões viárias, com foco na tentativa de desafogar o trânsito, o que demonstra que esse é um problema antigo na cidade e que as alternativas de ampliação e abertura de vias tem sido uma constante na história do planejamento urbano. Em 1959 é elaborado o Plano Diretor de Porto Alegre, com foco

basicamente em regulamentação habitacional. Em 1979, pela primeira vez, há indícios de uma abertura para a participação popular, mesmo que limitada. Entretanto, Alfonsin (2008) aponta que vai ser somente a partir de 1989, com a retomada da democracia no país e a aprovação da Constituição Federal de 1988, que se inicia um novo ciclo histórico em Porto Alegre, o qual fica marcado por três fatores principais:

(i) a intensa mobilização dos movimentos sociais comunitários em torno de uma agenda de democratização da gestão municipal e do acesso à terra; (ii) a eleição de uma frente popular liderada pelo Partido dos Trabalhadores em estreita sintonia com os movimentos sociais; (iii) a hegemonia conquistada pelo movimento pela reforma urbana durante o processo de elaboração da Lei Orgânica do Município, que resultou em uma regulação para a Política Urbana que se enquadra dentre as mais avançadas das leis orgânicas do país (ALFONSIN, 2008, p. 111).

De acordo com o Quadro 2, é durante a década de 1990 que há a mais significativa mudança em termos de participação no planejamento urbano da cidade. A constituição da nova Lei Orgânica Municipal, que é responsável por possibilitar a participação da população nas questões orçamentárias e de planejamento de Porto Alegre culmina na formulação de um Plano Diretor de Planejamento Urbano Ambiental, que amplia a participação comunitária com a criação de 8 regiões de gestão do planejamento.

Conforme Pozzobon (2008), a estreita ligação do Partido dos Trabalhadores (PT) com os movimentos sociais foi fundamental para a realização de uma proposta de gestão compartilhada. Esse novo modelo, segundo Alfonsin (2008), teve como intuito o rompimento com a política centralizadora do governo anterior, rejeitando o modelo de expulsão das favelas das regiões centrais da cidade sob a justificativa de abertura de grandes obras viárias. Em seu lugar, foi instaurado um Programa de Regularização Fundiária, baseado no direito à moradia (previsto na CF/88, Art 6º). Tal programa tinha a proposta de realizar investimentos na urbanização, combinados a processos jurídicos, como a regularização fundiária, a qual passou a ocorrer via Orçamento Participativo (OP). Para Alfonsin (2008, p. 113), o programa foi um marco no planejamento urbano da cidade:

O Programa de Regularização Fundiária de Porto Alegre acumulou uma experiência bastante rica e que se tornou referência, inclusive, para outros municípios brasileiros. A aplicação de instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social<sup>22</sup> em todas as áreas de intervenção do programa permitiu que se desse um novo olhar para as áreas de favelas, incorporando-as ao mapa da cidade, mesmo com

<sup>22</sup> ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL, ou ZEIS, constituem uma figura de zoneamento que reconhece a existência de territórios ocupados para fins de moradia, comprometendo-se com sua regularização fundiária e com a flexibilização do regime urbanístico aplicável ao local segundo a normativa urbanística (ALFONSIN, 2008, p. 113).

as notáveis diferenças porventura existentes na forma como o assentamento foi histórica, social e culturalmente produzido quando comparado ao regime urbanístico projetado para a região.

Baierle (2007) defende que o projeto visava à redistribuição da renda urbana por meio de uma reforma tributária, que inseria limites à geração de renda através, por exemplo, do ‘IPTU progressivo sobre vazios urbanos’, mas que, contudo, não apresentava uma alternativa de desenvolvimento econômico da cidade.

Já ao final dos anos 1990, foi possível perceber que os resultados obtidos com a regularização fundiária estavam muito aquém do esperado e, somado a isso, começou a ocorrer uma significativa desmobilização dos movimentos populares de luta pela moradia e regularização. Em paralelo,urgia a necessidade de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), conhecido como Plano da Ditadura, que vinha sendo rediscutido desde meados da década de 1990, culminando com a aprovação de sua reformulação como diretriz do I Congresso da Cidade, ocorrido em 1993 (BAIERLE, 2007; ALFONSIN, 2008).

Foi efetivamente o II Congresso da Cidade que deu início ao denominado processo democrático de discussão sobre o Plano Diretor da cidade, do qual fizeram parte representantes de diversos movimentos sociais, entidades de classe, ONG, representantes do governo, entre outros (ALFONSIN, 2008). Pelos ensinamentos de Pozzobon (2008), o processo de discussão sobre a reformulação do que viria a se chamar Plano Diretor de Planejamento Urbano Ambiental (PDDUA) com a sociedade passou por várias fases, desde momentos caracteristicamente de tomada de decisão até os consultivos e informativos, nos quais havia exposição e debate, mas não se incorporavam novas propostas ao apresentado. De acordo com Alfonsin (2008, p.117):

Como resultado das negociações entre os vários atores, e com o respaldo de um processo democrático desencadeado pelos “Congressos da Cidade”, o PDDUA acabou por assumir, na sua estratégia de produção da cidade, o compromisso com a “implementação de uma política de habitação social que integre e regule as forças econômicas informais de acesso à terra e capacite o Município para a produção pública de Habitação de Interesse Social (HIS)”. Assumir legalmente esse compromisso revelou um amadurecimento da reflexão acerca da política habitacional no âmbito do município, embora o processo de discussão interna à Secretaria do Planejamento tenha tido conflitos de concepção e uma certa resistência do corpo técnico às propostas formuladas pelo Grupo de Subsídios à política Habitacional.

Ao encontro de todas as transformações que vinham ocorrendo na legislação e na política urbana da cidade, em 2001, foi aprovada a Lei Federal nº 10.257/01, que tramitava

havia 11 anos no Congresso Nacional, o Estatuto da Cidade. Tal Diploma Legal regulamentou os artigos 182 e 183 da CF/88 - os quais tratam da Política Urbana – e estabeleceu diretrizes gerais sobre os princípios da função social da Cidade e da propriedade, as quais devem ser observadas pelos municípios (ALFONSIN, 2008).

Contudo, todo o processo de participação desenvolvido nos anos 1990 serviu mais para multiplicar as arenas de participação do que, efetivamente, para trazer grandes transformações para a máquina pública. Não obstante, uma crise fiscal se instaurou no governo municipal e aumentou a dificuldade de conciliação entre as demandas da população e os grandes projetos urbanos (BAIERLE, 2009). Para Baierle (2009, p. 25):

A partir da virada do milênio, a esta tensão entre multiplicação de arenas participativas e disputas intra e extra-governamentais, se somam limites fiscais conjunturais que dificultam a conciliação entre grandes projetos urbanos e demandas regionais do OP. A causas básicas eram as seguintes: (1) repercussão negativa das políticas de isenções fiscais no âmbito dos tributos estaduais sobre as parcelas a serem transferidas ao município; (2) inversão no ritmo de correção dos índices que corrigiam respectivamente os tributos municipais e os salários dos servidores municipais (que eram corrigidos bimestralmente); (3) política de reconcentração de receitas tributárias em nível federal, revertendo parcialmente a descentralização ocorrida após a Constituição de 1988 (ao final dos anos 90, mesmo depois de ter aceito a descentralização de várias políticas sociais, como saúde, habitação, assistência social e outras; a participação dos municípios no bolo tributário nacional total havia caído de 16,2% em 1995 para 15% em 2000, ao passo que o governo federal ampliava sua fatia de 56,3% para 60,5% no mesmo período); (4) dificuldade política em aprovar qualquer aumento de tributos locais junto ao legislativo municipal. Esta situação obrigaria o Executivo Municipal a adotar medidas de ajuste de corte tradicional: congelamento salarial e introdução de desconto previdenciário para um novo fundo; corte de despesas de custeio; empréstimos intra-governamentais; e rígido controle de caixa, com financiamento forçado junto a empreiteiras e fornecedores (atrasos nos pagamentos).

Já no ano de 2004, com o esgotamento da Frente Popular, aliado à estratégia eleitoral desenvolvida pela oposição, que visava setores de classes média e alta, José Fogaça (então filiado ao PPS), elegeu-se como prefeito de Porto Alegre e instaurou uma nova era na história do planejamento urbano, do Plano Diretor e do próprio OP no município (BAIERLE, 2007).

O novo governo iniciou um modelo próprio de inclusão dos supostamente excluídos dos processos do OP, tais como as universidades, fundações privadas, sindicatos empresariais, organismos profissionais, entre outros. Uma nova política passou a ser assumida, a qual reduziria os recursos municipais repassados para o OP e incentivaria a busca de apoio “[...] de outros níveis de governo e de ONGs ou fundações privadas” (BAIERLE, 2007, p. 83). Instaurou-se, pois, uma mercantilização do Estado e da sociedade civil, que passou a operar sob a lógica privada, na busca por financiamentos.

Em linhas gerais, conforme ensinamentos de Baierle (2009, p. 28), o novo governo passou a operar sob três eixos: (i) o de parcerias público-privadas que priorizaram megaprojetos como a “[...] renovação do porto, o metrô e recuperação urbanística do centro histórico [...]”; (ii) higienização social das áreas centrais da cidade (remoção de ambulantes, carroceiros, remoção de milhares de famílias para dar lugar a construções viárias sob a desculpa de estarem em área de interesse da Copa 2014); (iii) filantropização da pobreza com a redução das verbas para o OP e substituição por recursos privados.

Baseado nesses alicerces, o governo Fogaça reelegeu-se em 2008, com o apoio da iniciativa privada, e deu continuidade a seu processo de exclusão dos pobres das áreas nobres da cidade. Baierle (2009) e Alfonsin (2010) postulam a tese de que o modelo de gestão do atual governo é responsável por um esvaziamento da esfera pública, que passa a adotar a lógica intitulada por Habermas (1992; 2002; 2003) como mundo do sistema, o qual, no caso desta pesquisa, prioriza o lucro e despreza o protagonismo da população nas tomadas de decisão no que se refere à gestão da política urbana. Alfonsin (2010, p. 150) ressalta que, nesses casos, ocorre uma tendência à privatização da esfera pública pelo próprio governo, à medida que ele próprio comanda iniciativas que motivam a devalorização “[...] pela coisa pública, pela memória e historicidade dos territórios e pela voz dos cidadãos que vivenciam esses espaços cotidianamente”.

Contudo, há de se exaltar, em meio ao refluxo ocorrido na gestão democrática da cidade, principalmente após a saída do Partido dos Trabalhadores, duas iniciativas populares que tiveram significativa relevância no cenário recente do município. A primeira foi a ação do ‘Movimento Defenda a Orla’, que atuou, no ano de 2009, junto à polêmica questão que envolvia o antigo Pontal do Estaleiro Só – falida construtora de navios fundada em 1850 – e que teve papel fundamental na atitude do governo de promover uma consulta popular para decidir o destino da área.

Na consulta popular, que ocorreu no dia 23 de agosto de 2009, a pergunta respondida pela população foi: "Além da atividade comercial já autorizada pela Lei Complementar 470, de 2/1/2002, devem também ser permitidas edificações destinadas à atividade residencial na área da Orla do Guaíba onde se localiza o antigo Estaleiro Só?". Como opção de resposta, havia o sim e o não. Compareceram à votação mais de 22 mil eleitores, que decidiram com mais de 80% dos votos pela opção ‘não’ (PORTO ALEGRE, 2010e).

Vale ressaltar que se trata de uma área de grande interesse para especulação imobiliária, já que se situa em local estratégico no Bairro Cristal, próximo ao Barra Shopping,

às margens do Lago Guaíba e a cerca de 7 Km do centro da Cidade. Portanto, é uma área de grande valor financeiro.

A mobilização do ‘Movimento Defenda a Orla’, além de ter sido fundamental para que o governo municipal decidisse por promover uma consulta popular, contribuiu significativamente na divulgação desta, que não pôde contar com o mesmo apoio dos grandes veículos de comunicação, que, em alguns casos, prestaram um desserviço à população, confundindo-a sobre o local de votação. Esse fato tornou ainda mais expressivo o resultado pelo ‘não’, mesmo que tenham comparecido às urnas somente cerca de 2%<sup>23</sup> dos eleitores do município.

Todavia, a vitória nas urnas pode ser considerada parcial, conforme Alfonsin (2010, p. 163), pois não foi suficiente para “[...] impedir a alienação da área pública e nem garantir a manutenção do espaço como área de interesse cultural e ambiental”, já que a “[...] privatização da área e a possibilidade de edificações para uso comercial [...]” apresentavam-se como fato consumado.

É importante ainda mencionar que o ‘Movimento Defenda a Orla’ teve fundamental importância também posteriormente, em dezembro de 2009, ao comparecer em massa à Câmara de Vereadores Municipal e coibir que os vereadores votassem a favor da alteração do regime urbanístico da cidade para a área do Cais Mauá (CIDADE, 2011d), que permitiria a construção de prédios com até 100 metros de altura na área que é tida como de preservação permanente<sup>24</sup>, que é a orla do Guaíba. Os vereadores votaram contra, contudo, mesmo que não haja prédios de 100 metros de altura no projeto, a luta em defesa da orla do Guaíba está longe de ter um fim. No dia 23 de dezembro de 2010, foi assinado pela então governadora do Estado, Yeda Crusius, o convênio de arrendamento do Cais Mauá, que ficará sob a responsabilidade, pelo prazo de 25 anos, do Consórcio Porto Cais Mauá, liderado pelo grupo Bertin, que venceu a licitação para a revitalização da área que abrange 181 mil metros quadrados (PORTO ALEGRE, 2011b).

A segunda iniciativa popular de relevância ocorreu no ano de 2010, com a mobilização em defesa do Morro Santa Tereza, área vizinha ao Estádio Beira-Rio, que deve sediar jogos da Copa 2014. A referida área despertou interesse da iniciativa privada (especulação imobiliária), devido justamente à sua privilegiada e rentável localização. A área

---

<sup>23</sup> Total de eleitores de Porto Alegre: 1.062.382. Disponível em: <[http://www.tre-rs.gov.br/apps/estatisticas/index.php?acao=busca\\_dados&tipo=1&formato\\_apresentacao=0&criterio\\_ordenacao=1&tipo\\_ordenacao=1&minimo\\_eleitores=&maximo\\_eleitores=&x=79&y=14](http://www.tre-rs.gov.br/apps/estatisticas/index.php?acao=busca_dados&tipo=1&formato_apresentacao=0&criterio_ordenacao=1&tipo_ordenacao=1&minimo_eleitores=&maximo_eleitores=&x=79&y=14)>. Acesso em: 24 jan. 2011.

<sup>24</sup> De acordo com a Lei Orgânica Municipal. Disponível em: <[http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/lei\\_org/LOM\\_%20Atualizada.htm](http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/lei_org/LOM_%20Atualizada.htm)>. Acesso em: 25 jan. 2011.

envolveu uma disputa, que, de um lado, abrigava trabalhadores da extinta FEBEM - atual Fundação de Atendimento Sócio-Educativo (FASE) - ambientalistas e moradores, e, de outro lado, o Governo do Estado, cujo projeto era permutar o local (por um valor muito abaixo do seu preço real de mercado) com alguma empresa privada que seria responsável pela construção de unidades descentralizadas da FASE (MISOCZKY; MISOCZKY, 2010).

Entretanto, o local, além de conter a sede da FASE, abriga mais de 4 mil famílias, que vivem em situação precária, as quais teriam que ser removidas da área caso ocorresse a permuta. Depois de muita luta, trabalhadores, moradores e ambientalistas, com auxílio do Ministério Público e outras entidades, conseguiram a retirada do Projeto de Lei N° 388 (que autorizava a permuta da área), da Assembléia Legislativa (MISOCZKY; MISOCZKY, 2010).

Foi necessário que a população se mobilizasse de diversas formas para que tivesse suas reivindicações atendidas: passeatas, circulação de *e-mails*, divulgação paga em emissoras de rádio, abaixo assinado, pressão nos deputados estaduais. O movimento ‘O Morro é Nosso’<sup>25</sup> fortaleceu-se graças à sua própria representatividade e foi uma significativa demonstração do poder que a população possui ao se organizar e lutar pelos seus direitos (MISOCZKY; MISOCZKY, 2010).

Dessa forma, percebe-se que a história do planejamento urbano de Porto Alegre, apesar de apresentar momentos nos quais foi possível verificar a construção de uma política urbana de forma democrática, em sua grande maioria, desenvolveu-se baseada no poder centralizador dos governos e, mais recentemente, da iniciativa privada.

Atualmente, ao circular-se pela cidade, é possível observar um modelo que prima pela exclusão dos atores empobrecidos financeiramente. O centro da capital está passando por uma limpeza urbana: prédios estão sendo reformados, áreas estão sendo cercadas, vilas de moradores retiradas<sup>26</sup>. Cada vez mais se está ampliando a área da cidade para a classe média à custa da exclusão das classes pobres para as áreas periféricas. Sustenta-se, com significativa força, a visão homogênea de cidade, que, a exemplo do Rio de Janeiro, aceita a força militar nas ruas como forma de solução dos problemas sociais.

Posto isso, serão apresentadas, a seguir, as diretrizes e as instâncias formais de participação que a sociedade tem disponibilizado pelas atuais legislações federais, estaduais e municipais no que se refere ao planejamento urbano de Porto Alegre.

<sup>25</sup> Blog do movimento ‘O Morro é Nosso’: <<http://omorroenosso.com.br/index.html>>. Acesso em: 14 dez. 2010.

<sup>26</sup> A exemplo da Vila Chocolateiro, que está em processo de reassentamento na Avenida Protásio Alves, n° 9099, a cerca de 12 Km do centro da cidade. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?p\\_noticia=132923](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?p_noticia=132923)>. Acesso em: 9 fev. 2011.

## 4.2 LEGISLAÇÃO E INSTÂNCIAS FORMAIS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO PLANEJAMENTO URBANO DE PORTO ALEGRE

O item que segue faz um apanhado geral das diretrizes e leis referentes ao planejamento urbano em nível federal, estadual e municipal. Para tanto, aborda a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental do Município (PDDUA). O objetivo principal é apontar as instâncias formais que a sociedade possui de participação no planejamento urbano da Cidade.

### 4.2.1 Diretrizes e leis referentes à participação da sociedade

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182, dispõe que a política de desenvolvimento urbano a ser executada pelo poder público municipal “[...] tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 2011). Com o intuito de atingir tal objetivo e traçar linhas gerais a serem seguidas pelos municípios, o ‘Estatuto da Cidade’, aprovado em 2001, pelo Congresso Nacional, discorre sobre diretrizes gerais e específicas no que se refere à participação da população no planejamento urbano dos municípios.

Na redação do ‘Estatuto da cidade’, em suas diretrizes gerais, consta que a gestão da cidade deve ocorrer de forma democrática, “[...] com a participação da população e das associações representativas de vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2010b). Em seu capítulo IV, no que se refere à gestão democrática da cidade, determina:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências

e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania (BRASIL, 2010b).

Além da legislação federal, existe a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989, que dispõe, em seus artigos 173 a 177, sobre as questões de habitação e política urbana. Dentre suas determinações estão: (i) Art. 173 - a política estadual de habitação deverá prever a interação com a comunidade; (ii) Art. 177, inciso 5º - cabe aos municípios assegurar “[...] a participação de entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na elaboração e implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes” (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Seguindo tais diretrizes, cada cidade possui leis específicas que regulam a problemática urbana. No município de Porto Alegre, tais disposições encontram-se fundamentalmente na Lei Orgânica Municipal e no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA – Lei Complementar Nº 434/99). Para o presente estudo, vale ressaltar alguns apontamentos da Lei Orgânica, os quais estabelecem que é assegurado à população a participação no processo de planejamento. Em seu artigo 208, incisos I e III, é ainda mais específica, determinando:

I – a urbanização, a regularização e a titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção de moradores, exceto em situação de risco de vida ou à saúde, ou em caso de excedentes populacionais que não permitam condições dignas à existência, quando poderão ser transferidos, mediante prévia consulta às populações atingidas, para área próxima, em local onde o acesso a equipamentos e serviços não sofra prejuízo, no reassentamento, em relação à área ocupada originariamente;

III – a participação ativa das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas; (PORTO ALEGRE, 2010c).

Portanto, em consonância com a legislação federal e estadual, o planejamento objetiva, entre outras questões, incentivar a participação comunitária em seu processo. Para tanto, conforme o artigo 215, o PDDUA deverá ser elaborado em parceria com o Poder Executivo, Legislativo e população organizada a partir das regiões e das entidades gerais da sociedade civil no Município (PORTO ALEGRE, 2010c).

No que concerne ao disposto na redação do PDDUA, fica claro que o planejamento urbano é entendido como “[...] um processo contínuo, dinâmico e flexível, que tem como objetivos”, dentre outros, criar canais de participação da sociedade na gestão municipal

(PORTO ALEGRE, 2011a). Em suma, o Plano deve ser construído sobre os princípios democráticos, que devem assegurar a oportunidade à participação na construção da cidade em diferentes níveis.

Isso posto, para que se faça cumprir tais disposições, é necessário que se crie canais/instrumentos por meio dos quais a população possa participar da problemática urbana na cidade. O item que se segue identifica e descreve as instâncias formais de participação da sociedade civil, previstas em lei e/ou disponibilizadas pela atual administração do Município de Porto Alegre.

#### **4.2.2 Instâncias formais de participação da sociedade**

De acordo com a Lei Complementar N° 434/99, em seu artigo 44, incisos I, II e III, as pessoas podem participar do planejamento urbano ambiental das seguintes formas:

- I – No nível Global: com um representante de cada uma das oito regiões no Conselho Municipal, juntamente com outros representantes governamentais e não governamentais,
- II – No nível Regional: dentro de cada uma das oito Regiões de Planejamento, a comunidade vai se organizar para debater, decidir e propor questões relativas ao Plano Diretor, que serão depois levadas pelo seu representante para o Conselho Municipal, para aprovação ou não. Caberá também aos moradores a elaboração do Plano de Ação Regional,
- III – No nível Local: com base nas UEUs<sup>27</sup> explicadas no artigo 28, os moradores deverão se organizar para debater e propor as questões pontuais de sua rua, bairro ou quarteirão, que deverão também ser levadas para discussão no Conselho Municipal através de seu representante regional (PORTO ALEGRE, 2011a).

Portanto, conforme a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2010a), baseada no disposto no PDDUA, os cidadãos podem participar do planejamento urbano da cidade por três canais. O primeiro é através das oito Regiões de Gestão do Planejamento, as quais englobam as 17 regiões do Orçamento Participativo (OP):

Cada uma delas é constituída por um conjunto de bairros com afinidades entre si. São elas: Região 01 (Centro); Região 2 (Humaitá/Navegantes/ Ilhas e Noroeste); Região 03 (Norte e eixo Baltazar); Região 04 (Leste/Nordeste); Região

<sup>27</sup> Artigo 28, inciso I: Unidades de Estruturação Urbana - UEUs - são módulos estruturadores do Modelo Espacial definidos pela malha viária básica, podendo ser divididos em Subunidades quando englobarem regimes urbanísticos distintos. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm/default.htm>>. Acesso em: 12 jan. 2011.

05 (Glória/ Cruzeiro e Cristal); Região 06 (Centro-Sul e Sul); Região 07 (Lomba do Pinheiro/Partenon) e Região 08 (Restinga/Extremo-Sul) (PORTO ALEGRE, 2010a).

Cada uma dessas regiões é composta por um número específico de bairros, que varia de 3 a 19, dependendo da região, conforme se pode observar:

**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 (PORTO ALEGRE, 2010a).

Desse modo, a sociedade pode participar, primeiramente, dentro da sua região. Assim, a população de cada célula pode se reunir e debater, decidir e propor questões referentes ao Plano Diretor, que posteriormente poderão ser levadas pelo seu representante para o Conselho Municipal (PORTO ALEGRE, 2010a).

O segundo canal é composto pelos Fóruns Regionais de Planejamento, que existem em cada uma das oito regiões, cujos integrantes são escolhidos pelo voto popular. Dentre as atribuições dos conselheiros do Fórum Regional, estão: “[...] indicar e participar de projetos urbanos que tenham como objetivo detalhar o [...]” Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) nas regiões, com o objetivo de gerar informações sobre a cidade; participar da execução desses projetos que são “[...] desenvolvidos por grupos de trabalhos formados por técnicos dos órgãos municipais que possuem atuação setorial nestes territórios”; participar do processo de aprovação dos Projetos Especiais de Impacto Urbano que causam mudanças na vida cotidiana dos cidadãos; e promover reuniões para apresentação e debate com os moradores sobre projetos ou planos de interesse da região (PORTO ALEGRE, 2010a).

Por fim, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA)<sup>28</sup> apresenta-se como o terceiro canal. Esse órgão é formado por 28 membros<sup>29</sup>, entre os quais “[...] nove são representantes das comunidades (eleitos pelo voto popular)” - sendo 8 os representantes das Regiões de Gestão do Planejamento e 1(um) da temática do Orçamento Participativo (Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano Ambiental) -; “[...] nove são de entidades de classe e afins ao planejamento urbano [...]” (ONG, sindicatos, entidades empresariais, preferencialmente da área da construção civil, entidades ambientais e instituições científicas); e os outros 9 representam os poderes públicos federal, estadual e municipal, sendo que a presidência é exercida pelo titular da Secretaria do Planejamento Municipal (PORTO ALEGRE, 2010a). O Conselho tem por finalidade a formulação de políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, ao qual compete:

- I - zelar pela aplicação da legislação municipal relativa ao planejamento e desenvolvimento urbano ambiental, propor e opinar sobre a atualização, complementação, ajustes e alterações do PDDUA;
- II - promover, através de seus representantes, debates sobre os planos e projetos que incidam nas Regiões de Gestão do Planejamento;
- III - propor, discutir e deliberar sobre os planos e projetos relativos ao desenvolvimento urbano ambiental;
- IV - receber e encaminhar para discussão matérias oriundas de setores da sociedade que sejam de interesse coletivo;
- V - propor ao SMGP a elaboração de estudos sobre questões que entender relevantes;
- VI - instalar comissões para assessoramento técnico, compostas por integrantes do CMDUA, podendo-se valer de órgãos componentes do SMGP, bem como de colaboradores externos;
- VII - zelar pela integração de políticas setoriais que tenham relação com o desenvolvimento urbano ambiental do Município;
- VIII - propor a programação de investimentos com vistas a assessorar a implantação de políticas de desenvolvimento urbano ambiental para o Município;
- IX – aprovar Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º e 3º Graus, bem como indicar as alterações que entender necessárias (Redação do inc. IX, modificada pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010);
- X - aprovar os estoques construtivos do Solo Criado;
- XI – aprovar critérios e parâmetros para avaliação de Projetos Especiais de Impacto Urbano de 1º, 2º e 3º Graus (Redação do inc. XI, modificada pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010);
- XII - aprovar a metodologia para definição do valor do Solo Criado;
- XIII - aprovar os valores semestrais do Solo Criado;
- XIV – aprovar os planos de aplicação dos recursos do Solo Criado de acordo com o disposto nos incs. I a IX do art. 26 da Lei Federal n° 10.257, de 2001, e alterações posteriores (Redação do inc. XIV, modificada pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010) (PORTO ALEGRE, 2010b).

<sup>28</sup> A trajetória do CMDUA pode ser encontrada no *site* da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p\\_secao=168#](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=168#). Acesso em: 17 nov. 2010.

<sup>29</sup> A composição do CMDUA para o biênio 2010/2011 pode ser encontrada no *site* da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?reg=2&p\\_secao=169](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?reg=2&p_secao=169). Acesso em: 17 nov. 2010.

O Conselho reúne-se em todas as sextas-feiras, às 18 horas, e as reuniões são abertas ao público. De acordo com a Secretaria de Planejamento Municipal, “[...] o órgão tem caráter consultivo e serve para assessorar o prefeito em assuntos relativos a projetos construtivos da capital”. Nessas reuniões, os representantes das oito Regiões de Gestão do Planejamento (RGPs) podem propor projetos e planos para a cidade ou levar “[...] sugestões dos integrantes de suas regiões, bem como pedir vistas de um projeto para levá-lo para discussão nos fóruns regionais” (PORTO ALEGRE, 2010a).

Além da participação global por meio do CMDUA, a participação comunitária também é assegurada pelo artigo 44 do Plano Diretor do Município, em nível regional e local, conforme já exposto. Para tanto, devem ser utilizados os seguintes instrumentos:

- I – representações em órgãos de política urbana;
- II – divulgação de informações sobre empreendimentos e atividades;
- III – debates, consultas e audiências públicas;
- IV – conferências municipais sobre assuntos de interesse urbano e ambiental; e
- V – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (PORTO ALEGRE, 2011a).

Ademais, pode-se também considerar o Orçamento Participativo (OP) - sob a temática da ‘Organização da Cidade Desenvolvimento Urbano e Ambiental’ - como mais um canal no qual a sociedade pode participar do planejamento urbano do município. De acordo com dados da Prefeitura Municipal (PORTO ALEGRE, 2010d), de forma breve, o OP é um processo por meio do qual a população decide, de forma direta, o destino de recursos a serem aplicados em obras e serviços executados pela administração municipal.

A participação da sociedade pode ocorrer na sua região, conforme a divisão já apresentada acima e/ou nas reuniões de cada temática. Na primeira, são discutidos e definidos os investimentos específicos de cada região e, na segunda, são discutidas as diretrizes, os investimentos e os serviços para a Cidade como um todo (PORTO ALEGRE, 2010d).

O OP possui ainda mais uma forma de participação que se dá por meio do Conselho do Orçamento Participativo (COP), o qual é um “[...] órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa do Orçamento do Município de Porto Alegre, de acordo com o que preconiza o Artigo N° 116 da Lei Orgânica do Município” (PORTO ALEGRE, 2011e).

Por fim, podem ser considerados canais de participação no planejamento urbano de Porto Alegre os demais Conselhos Municipais existentes na Cidade<sup>30</sup>, que não fazem parte da Secretaria de Planejamento Municipal, mas que, contudo, podem interferir de forma direta nas questões urbanas. Um desses conselhos é o Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação (COMATHAB), que está inserido no Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), órgão responsável pela gestão da política habitacional de interesse social da Cidade e que, portanto, conjuga sobre questões como remoções, reassentamentos, regularização fundiária, entre outros (PORTO ALEGRE, 2011f).

Dessa forma, o próximo item aponta a participação da ONG Cidade nessas instâncias formais.

#### **4.2.3 Instâncias formais de participação da ONG Cidade previstas na legislação referente ao planejamento urbano de Porto Alegre**

Dentre as instâncias descritas acima como formais, A ONG Cidade participou do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA), do Fórum Regional do Planejamento (FRP) da Região da Lomba do Pinheiro e Partenon, e do Conselho do Orçamento Participativo (COP).

No que concerne ao CMDUA e aos FRPs, a participação da ONG Cidade iniciou no ano 2000. Após uma reconfiguração do Conselho, este passou a ser composto por 25 membros, divididos em três tipos: poder público, entidades ligadas ao planejamento urbano e representantes da comunidade. A ONG Cidade passou a fazer parte como uma das entidades ligadas ao planejamento, juntamente com: 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; e Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura (PORTO ALEGRE, 2011c).

Já nos Fóruns Regionais do Planejamento, a entidade passou a acompanhar a região 7, composta pela Lomba do Pinheiro e Partenon, por não dispor de pessoas suficientes para acompanhar regularmente mais de um fórum. A entidade permaneceu no FRP até o ano de

---

<sup>30</sup> Os demais Conselhos Municipais existentes em Porto Alegre estão disponíveis em: <[http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smgl/usu\\_doc/conselhos\\_atualizado.pdf](http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smgl/usu_doc/conselhos_atualizado.pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2011.

2010, quando o funcionário que acompanhava o fórum afastou-se da ONG por motivos pessoais.

De acordo com o relatório de atividades da ONG, do ano de 2000, a instituição, ao fazer parte do CMDUA e dos FRPs, objetivava ficar mais próxima dos representantes das diferentes regiões da cidade para perceber como esses estavam lidando com o fato de discutirem a questão do planejamento regional e da própria cidade a longo prazo. Conforme o relatório de atividades do ano de 2001 da entidade, houve essa aproximação pretendida e, além disso, também foi possível “[...] perceber as diferentes forças políticas que estão presentes nesta discussão, os obstáculos e os caminhos que elas impõem à construção de uma Cidade mais justa e participativa”.

Uma avaliação feita pela Cidade sobre o CMDUA e FRP Lomba do Pinheiro e Partenon, em seu relatório de atividades do ano de 2003, apontou que o planejamento participativo enfrentava muitas dificuldades na sua implementação, e a participação, além de apresentar menor número do que no OP, não recebia o mesmo apoio governamental que o outro canal. No que se refere aos FRPs, o associado 3 ressaltou:

Quando esses fóruns começaram a se estruturar, tinha toda uma crença de que seria um espaço bem legal. Então tem um aprendizado aí na verdade, a gente critica quando o poder tá centralizado pq ele é muito fechado para determinados grupos e fica na mão de outros, mas na verdade se o poder é de fato descentralizado, esse conflito é também descentralizado. Onde existe poder real vai existir disputa. Então espaços descentralizados que não têm poder nenhum aí ele não tem importância nenhuma; pode ser popular, porque não vai ter decisão nenhuma. Mas onde tem uma possibilidade de decisão que afete interesses, esses espaços vão ser...hã, o fato de ser descentralizado não garante que o processo vai ser mais favorável aos setores populares por si. Pode ser e poder não ser. Em princípio, é bom que as coisas estejam mais perto, mas também elas podem ser mais feudalizadas.

No que tange especificamente ao CMDUA, a participação da Cidade foi estabelecida pelo Decreto N° 14.185/2003, em seu artigo 5°, inciso II (PORTO ALEGRE, 2011i). Contudo, de acordo com a organização, a partir de 2005, o então governo municipal alterou o processo que estabelecia as entidades constituintes do CMDUA, o que acarretou a saída da ONG do Conselho. De acordo com o associado 3,

Eles fizeram umas manobras para alterar o processo eleitoral. A Cidade até tá lá como um dos membros na própria lei que constitui o Conselho do Plano Diretor. Mas aí eles fizeram umas manobras para criar um sistema eleitoral que permitiu que, por exemplo, os próprios empresários criassem uma ONG para poder concorrer no campo das ONG e ampliar sua participação. Então, essas manipulações de data de eleição, de fazer as coisas acontecer tudo em janeiro, quando sabe? Uma série de coisas assim, que vamos dizer, ao mesmo tempo que revelam que os setores empresariais passaram a identificar um espaço real de poder nesse conselho, eles

também desenharam uma estratégia de tomar o poder, o controle da maioria nesse conselho.

Esse fato vem comprovar o mencionado por Baierle (2007), quando este enfatiza que o modelo de atuação do ‘novo governo’ (PPS eleito em 2004) tinha por finalidade ampliar a atuação dos que considerava excluídos do processo de participação e que, coincidentemente ou não, acabou por aumentar a participação da iniciativa privada no CMDUA.

É possível ainda perceber, pela fala do entrevistado 1, que, a partir do momento em que o governo passa a manipular o processo eleitoral do CMDUA, elimina, já na formação deste, as trocas intersubjetivas no sentido habermasiano (2002), isto é, interação através da linguagem, livre de imposição, intervenção direta ou influência de um dos atores.

Dessa maneira, a composição do CMDUA para o biênio 2010/2011, conforme o *site* da Prefeitura Municipal, configura-se por 9 membros da comunidade, 9 de órgãos públicos e 9 de entidades não governamentais vinculadas ao planejamento urbano, que são: (i) Associação Gaúcha dos Advogados do Direito Imobiliário Empresarial (AGADIE); (ii) Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/RS); (iii) Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil (STICC); (iv) Sindicato dos Corretores de Imóveis (SINDIMÓVEIS); (v) Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (SERGS); (vi) Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura (ASBEA); (vii) Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Rio Grande do Sul (SINDUSCON/RS); (viii) Instituto de Planejamento e Estudos Socio-Ambientais (IPES); (ix) Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES/RS) (PORTO ALEGRE, 2011c).

Já no Conselho do Orçamento Participativo, a Cidade atuou de 1994 até 2010. Cabe ressaltar que o COP não é um conselho que trata somente de questões ligadas ao planejamento urbano, mas acaba sendo um dos canais de participação sobre o tema, por ser o Conselho do OP, o qual possui uma temática específica sobre a problemática urbana: Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental.

De acordo com os relatórios de atividades da ONG, o objetivo da entidade em participar das reuniões do COP era contribuir na diminuição das dificuldades apresentadas pelos representantes populares na compreensão de determinadas questões orçamentárias e de políticas públicas, bem como referentes ao próprio processo do OP. Essa participação no COP permitiu que a ONG fortalecesse as relações com os conselheiros do OP e pudesse, assim, organizar, em parceria com os mesmos e com a Prefeitura Municipal, alguns eventos de formação para o público do OP.

A Cidade fez parte do COP até metade do ano de 2010, quando optou por retirar-se do Conselho por entender que este não estava mais sendo conduzido de maneira a favorecer a participação popular e a autonomia de ação do OP. Conforme o associado 3:

[...] no meio de uma polêmica que está acontecendo na cidade, em geral o OP não aparece para nada né, a não ser quando o governo pauta na mídia o orçamento, mas em geral não aparece. Daí aparece ali respondendo a interesses do governo. Ou seja, perdeu toda ideia de autonomia, independência e virou na verdade uma instância para referendar as posições do governo. O que eu acho que de certa forma é um problema que a gente já vinha detectando desde a virada do milênio.

Dessa forma, a ONG afastou-se do COP, com o intuito de voltar diferente, com novas ideias de ação, pois, conforme o associado 3, “[...] não adianta a gente ficar dentro do jeito que tá, onde o governo manipula todo o processo, elege os conselheiros que quer e compra as lideranças, oferece emprego”.

Em casos como esse, fica claro que a postura adotada pelo governo municipal de oferta de empregos em troca do apoio de lideranças comunitárias consiste em uma estratégia de influência, o que vai ao encontro do que ensina Habermas (2002; 2003), quando trata do agir estratégico como uma forma de ação para atingir determinado fim.

Vale ressaltar que o fato de a Cidade não participar atualmente das instâncias formais citadas acima, de acordo com a entidade, não se configura como uma negação da importância dessas como canais de participação, pois elas acabam configurando-se como os locais onde são tomadas as decisões a respeito do planejamento urbano em Porto Alegre. O que se mostra relevante é apontar que a ONG optou, de certa forma, por retirar-se dessas instâncias para repensar suas estratégias.

Segundo o associado 3, a estratégia de ação da ONG é atuar em todas as frentes, dentro e fora das instituições: “A gente tá numa fase de transição, onde ainda não estão muito claros os caminhos e, às vezes, meu papel é um pouco também de contribuir para essa transição e experimentar um pouco os caminhos possíveis”.

Por fim, é relevante ainda referir que, apesar de ter se retirado das instâncias formais de participação do planejamento urbano, disponibilizadas pela Prefeitura de Porto Alegre, a Cidade, no ano de 2010, fez parte da coordenação do evento ‘Direito à Cidade e Plano Diretor – Oficina Estadual de capacitação da rede de avaliação de Planos Diretores Participativos/RS’, que ocorreu nos dias 21, 22 e 23 de maio. A oficina faz parte do Programa de Capacitação das Cidades, que tem por objetivo a construção de uma rede nacional de avaliação e monitoramento de Planos Diretores. O evento, ocorrido em Porto Alegre, teve por

foco impulsionar o processo de capacitação para implementação de Planos Diretores Participativos no Rio Grande do Sul (CIDADE, 2011c). Participaram da oficina representantes de prefeituras municipais do Estado, de movimentos populares, de ONG, de entidades de classe, estudantes e pesquisadores.

#### 4.3 OUTRAS INSTÂNCIAS/ESTRATÉGIAS DE PARTICIPAÇÃO DA ONG CIDADE NO PLANEJAMENTO URBANO DE PORTO ALEGRE

Por entender que, para a construção de um planejamento urbano democrático, as instâncias formais de participação não têm se mostrado suficientes e, mesmo, na tentativa de criar outras instâncias que fossem capazes de servir como uma forma de resistência ao rumo centralizador e excludente que tem tomado o planejamento urbano de Porto Alegre, principalmete nos últimos cinco anos, a ONG tem buscado criar e fazer parte de instâncias informais sobre o planejamento urbano, as quais se encontram identificadas e caracterizadas a seguir.

É importante mencionar que as informações obtidas sobre essas instâncias/estratégias informais de participação da Cidade, nas questões referentes ao planejamento urbano de Porto Alegre, foram obtidas principalmente durante observação feita pela pesquisadora junto à organização entre os meses de julho e dezembro de 2010, em relatórios de atividades da entidade dos anos de 1995 até 2009, e em outras fontes, como o *site* da instituição e publicações diversas.

##### 4.3.1 Fórum Social Mundial

O Fórum Social Mundial (FSM)<sup>31</sup> é considerado por esta pesquisa como uma instância informal de participação, pois é um espaço no qual entidades e população podem apresentar e

---

<sup>31</sup> O FSM é um espaço de debate democrático de ideias, aprofundamento da reflexão, formulação de propostas, troca de experiências e articulação de movimentos sociais, redes, ONGs e outras organizações da sociedade civil que se opõem ao neoliberalismo e ao domínio do mundo pelo capital e por qualquer forma de imperialismo. Após o primeiro encontro mundial, realizado em 2001, se configurou como um processo mundial permanente de

debater temas que possam ser relevantes para a construção de alternativas à lógica do capital, imposta pelo atual cenário mundial. De acordo com o *site* do FSM, o espaço é caracterizado por permitir o debate democrático de ideias, a reflexão e a troca de experiências. Destaca-se também por possibilitar a articulação de movimentos sociais, redes, ONG e outros tipos de organizações da sociedade civil que se opõem ao modelo neoliberal e que buscam alternativas para ele (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2011a).

Conforme sua carta de princípios, o Fórum, que possui caráter mundial, “[...] contrapõe-se a um processo de globalização comandado pelas grandes corporações multinacionais e pelos governos e instituições internacionais a serviço de seus interesses [...]”; “[...] é um espaço plural e diversificado, não confessional, não governamental e não partidário [...]”; “[...] se opõe a toda visão totalitária e reducionista da economia, do desenvolvimento e da história [...]”, bem como defende o respeito aos Direitos Humanos, a “[...] prática de uma democracia verdadeira, participativa, por relações igualitárias, solidárias e pacíficas entre pessoas, etnias, gêneros e povos [...]” (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2011b).

O evento teve sua primeira edição no ano de 2001, em Porto Alegre. A Cidade participou de todas as edições do FSM, que ocorreram na capital gaúcha (2001, 2002, 2003, 2005, 2010). Em conformidade com o relatório de atividades da entidade, do ano de 2001, o evento demonstrou a existência de “[...] um potencial de resistência e mobilização das organizações sociais frente ao processo de globalização em curso (que prioriza os interesses do mercado em detrimento dos desejos da maioria da sociedade)”.

Tal referência pode apontar, conforme Tessmann (2007), que espaços como o FSM podem se configurar, na contemporaneidade, como esferas de luta contra a lógica neoliberal. Isto é, seriam capazes de abrigar as discussões acerca dos problemas sociais, que estariam se deslocando dos espaços formais de participação para essas esferas alternativas como fóruns, movimentos sociais, sindicatos, associações, ONG.

Na edição do FSM, que ocorreu em Porto Alegre, de 25 a 29 de janeiro de 2010, a ONG Cidade realizou uma oficina intitulada ‘O Orçamento Participativo: Poder ou Exclusão Participativa’. O objetivo da atividade foi a avaliação de diversas experiências de OP no que tange aos “seus reais mecanismos de participação direta e deliberativa, de auto-regulamentação, de responsabilidade pública, de construção da gestão pública, de controle de orçamento e de garantia de justiça social” (DE OLHO NO ORÇAMENTO, 2010, p. 5).

A ação contou com as presenças do professor da Faculdade de Economia da PUC/RS, Adalmir Marquetti, e do economista e ex-coordenador do processo do OP na Prefeitura de Porto Alegre e no Governo do Estado do RS, Ubiratan de Souza, que apresentaram algumas reflexões sobre o tema do OP. Ainda fizeram parte da atividade diversos representantes de outros municípios, ONG, associações comunitárias, empresas, órgãos de governo e conselhos, do Brasil e do exterior, que puderam dar seu testemunho sobre o OP.

Segundo a ONG Cidade, diante do que denominou de banalização dos processos de participação realizada por muitos governos, “[...] é fundamental criar uma perspectiva de transformação efetiva das realidades sociais [...]” (DE OLHO NO ORÇAMENTO, 2010, p. 5). Com o intuito de dar início a tal tentativa e buscar a reafirmação dos princípios estruturantes do OP como ferramenta democrática de gestão pública, a Cidade apresentou uma ‘Carta em Defesa do Orçamento Participativo – transformador da vida e fortalecedor do poder popular’<sup>32</sup>, a qual faz referência a valores democráticos como: ausência de monopólio de representação sobre uma comunidade ou grupo e garantia de controle e execução orçamentária pelos participantes (cogestão do OP). O documento também exige, do Governo, um projeto político que seja capaz de articular os participantes do OP, ou seja, criar estruturas para assegurar a participação. Ainda de acordo com a carta,

É necessário um Projeto Político que os articule; para que a participação direta seja expressão da vontade real das pessoas e não sua manipulação através de inchaços artificiais; para que a auto-regulamentação não vire auto-contratação (prestação de serviços públicos terceirizados por oligarquias comunitárias); para que a discussão orçamentária, com base no princípio da justiça social, não descambe em barganha partidária; e para que o controle social da sua execução não se torne o contrário: controle estatal do bom comportamento cidadão em troca de direitos fundamentais (água, por exemplo).

No que tange mais especificamente à problemática do planejamento urbano, a Cidade atuou como um dos coordenadores, juntamente com a Prefeitura de Canoas - através do Instituto Canoas XXI - do ‘Seminário Reforma Urbana e Integração Metropolitana’, que ocorreu no dia 27 de janeiro, em Canoas. A ação contou também com a colaboração de outras organizações como: o COHRE Américas (Centre on Housing Rights and Evictions)<sup>33</sup>, HIDI (Human Integration and Development Institute)<sup>34</sup> e TRENSURB<sup>35</sup>. O painel principal, que

<sup>32</sup>A carta, na íntegra, está disponível em: <<http://www.ongCidade.org/site/arquivos/noticias/CartaOPFSM20104b703c2cdc7d4.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

<sup>33</sup> Disponível em: <<http://www.cohre.org/>>. Acesso em: 24 jan. 2011.

<sup>34</sup> Disponível em: <<http://hidi.org.br/>>. Acesso em: 24 jan. 2011.

<sup>35</sup> Disponível em: <<http://www.trensurb.gov.br/php/index.php>>. Acesso em: 24 jan. 2011.

versou justamente sobre o tema da ‘Reforma Urbana e Integração Metropolitana’, foi apresentado por Ermínia Maricato (arquiteta e professora da Faculdade de Arquitetura da USP – Universidade de São Paulo), Letícia Osório (advogada e professora da PUC/RS) e Betânia Alfonsín (advogada e professora de direito ambiental na PUC/RS).

Ainda durante o seminário, a ONG apresentou a proposta de recriação do Fórum Estadual de Reforma Urbana (FERU-RS)<sup>36</sup>, que contou com a adesão de 47 pessoas. Ficou estabelecido, no seminário, que a primeira ação para a recriação do FERU/RS seria a rearticulação de movimentos sociais na Região Metropolitana de Porto Alegre. A Cidade responsabilizou-se por promover a primeira reunião, da qual participariam as seguintes organizações: Comunidade por Moradia Popular (CMP), Federação das Associações de Moradores do Rio Grande do Sul (FEGAM-RS), Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) e o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), que eram as entidades cujos representantes estavam presentes no dia do Seminário (DE OLHO NO ORÇAMENTO, 2010).

No decorrer do FSM 2010, a entidade participou também de oficinas e seminários, como ouvinte e debatedora, entre eles: (i) ‘Fórum da População Adulta em Situação de Rua e o Orçamento Participativo de Porto Alegre’; (ii) evento sobre ‘Os 20 anos do Orçamento Participativo de Porto Alegre’, que girou em torno das pesquisas realizadas sobre o público participante do OP e foi promovido pelo Observatório da Cidade de Porto Alegre – como debatedora; (iii) do painel ‘Cidades Criativas e Democráticas de Periferia’, que integrava o ‘Seminário Internacional de Metrôpoles Solidárias, Sustentáveis e Democráticas’, promovido pela Rede Brasileira de OP, Red Fórum de Autoridades Locais de Periferia (FALP) e Prefeitura de Canoas – como palestrante; (iv) mesa sobre ‘A participação das ONGS no FSM’, que contou com a colaboração do Centro de Assessoria Multiprofissional (CAMP), CEAP (Centro de Educação e Assessoramento popular), ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais) e INESC (Instituto Nacional de Estudos Sócio-Econômicos) – como debatedora (DE OLHO NO ORÇAMENTO, 2010).

O FSM é, portanto, para a Cidade, um espaço de articulação e troca de ideias. Conforme o associado 3,

O FSM permitiu colocar em contato várias experiências e movimentos que antes não tinham contato. ONG, movimentos de resistência, experiências de governo mesmo. Então, através do FSM, a gente pôde conhecer ações que estão sendo feitas na Índia,

<sup>36</sup> O Fórum Estadual de Reforma Urbana surgiu em meados dos anos 1990, mas acabou desarticulando-se na virada do milênio.

na África, no Canadá, na Espanha. Ao mesmo tempo eles puderam conhecer a experiência aqui da participação e levar essa experiência pra lá. Então hoje, tem experiências de participação na Indonésia, em lugares inimagináveis como a Coreia do Sul. A gente teve delegação da Coreia do Sul aqui aprendendo, da Nigéria, da Angola, Cabo Verde, vários locais.

#### 4. 3.2 Atividades de formação

A ONG Cidade vem trabalhando com atividades de formação desde sua fundação. No início, essas atividades tinham o intuito de capacitar os movimentos sociais com informações técnicas sobre possíveis alternativas para questões de moradia e transporte, por exemplo. Conforme o associado 3,

[...] um dos problemas dos movimentos sociais era de que eles não conseguiam construir, desenvolver projetos viáveis para enfrentar a realidade. Então a idéia era poder desenvolver essas alternativas viáveis para moradia, para o transporte, para o planejamento urbano, que garantissem, enfim, o acesso da população aos direitos e principalmente à cidade né, enquanto um conjunto de equipamentos, serviços, etc.

Ou seja, as comunidades, de acordo com o associado 2, precisavam do que Habermas (1992) chama de cultura (que é um dos componentes estruturais do mundo da vida), isto é, um acervo de conhecimento que lhes permitisse entender o planejamento urbano de Porto Alegre para atuar sobre ele.

De meados da década de 1990 ao início dos anos 2000, essas formações focaram-se mais em questões ligadas ao Orçamento Participativo. Inicialmente, concentraram-se em explicar, nos Fóruns Regionais (instância formal), o que era, como funcionava e como era possível participar do OP, de acordo com a demanda dos próprios fóruns. Contudo, aos poucos, a ONG começou a perceber os problemas do OP, e as atividades de formação passaram a ser focadas também em críticas sobre todo o processo. Entretanto, as atividades continuavam ocorrendo nas instâncias formais, ou seja, principalmente nos Fóruns Regionais do OP, na formação de delegados e conselheiros.

A partir de 2005, com a diminuição dos investimentos no OP e seu consecutivo esvaziamento no que se refere à participação, a ONG passou a buscar o fortalecimento dos movimentos comunitários locais. De acordo com o relatório de atividades do ano de 2005, da Cidade, o OP, que até meados do novo milênio conferia poder real de decisão às comunidades populares de Porto Alegre, passou a recolocá-las na condição de dependência através da

lógica empresarial, ou seja, que transfere a responsabilidade das problemáticas sociais ao Terceiro Setor, informação que vai ao encontro do exposto por Teodósio e Chagnazaroff (2005).

Dessa maneira, entre os anos 2005 e 2009, além de manter as atividades de formação junto às instâncias formais, a Cidade passou a intensificar as capacitações em instâncias informais. Foram realizadas atividades como: (i) avaliação do trabalho desenvolvido pela Associação de Moradores da Vila São Judas Tadeu; (ii) oficina de preparação dos moradores de rua para intervirem nas assembleias do OP, apresentando suas demandas; (iii) ciclo de debates sobre democracia participativa no Brasil, para lideranças comunitárias, delegados e conselheiros do OP, estudantes e pesquisadores universitários, entre outros. O foco dessas atividades, de acordo com o relatório de atividades da Cidade do ano de 2009, era principalmente caminhar de forma gradativa para uma reaproximação entre as questões do OP e da agenda da reforma urbana.

Portanto, em 2010, a Cidade buscou a aproximação com movimentos populares, por meio da rearticulação do Fórum Estadual de Reforma Urbana do Rio Grande do Sul, no qual contribuiu para a formulação de um seminário para debates sobre a Copa de 2014 e o direito à cidade. O objetivo da ONG, além de buscar provocar a reflexão sobre os efeitos da Copa de 2014 e os atuais rumos do planejamento urbano em Porto Alegre, girou em torno da tentativa de articulação dos movimentos populares ao redor da questão urbana.

Isso posto, as atividades de formação podem ser consideradas uma estratégia que é capaz de munir, principalmente os movimentos sociais, de informações que dificilmente eles obteriam nas instâncias formais. Segundo a Cidade, é uma forma de possibilitar que esses movimentos possam, por meio da sua própria organização, propor alternativas viáveis ao planejamento urbano de Porto Alegre nas instâncias formais.

### **4.3.3 Publicações**

A Cidade apresenta uma extensa lista de publicações<sup>37</sup>, que abordam desde temas mais específicos como os relacionados à problemática urbana e ao Orçamento Participativo, até os mais abrangentes, como a questão da Gestão da Cidade. Uma das publicações mais relevantes

---

<sup>37</sup> Grande parte dessas publicações pode ser encontrada no *site* da ONG. Disponível em: <<http://www.ongCidade.org/site/php/comum/capa.php>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

é a que compõe a coleção ‘Cadernos da Cidade’, a qual é realizada desde 1993 e está na sua 17ª edição, publicada em janeiro de 2010, sob o título ‘A participação na revisão dos Planos Diretores’<sup>38</sup>, de autoria de Maria Etelvina Bergamaschi Guimaraens – Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo PROPUR/UFRGS<sup>39</sup> e Assessora Jurídica da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

De acordo com o relatório de atividades da Cidade do ano de 2005 (p. 6), a publicação “[...] tem por objetivo ser um canal para divulgação de ensaios sobre o espaço e a vida na Cidade, trazendo reflexões, formulando questões e sugerindo caminhos”. O público-alvo dos cadernos são as pessoas, movimentos e instituições com atuação ou que possuem interesses voltados à problemática urbana.

Outra publicação bastante relevante é o periódico ‘De Olho no Orçamento’<sup>40</sup>, o qual existe desde 1992 e está na sua 30ª edição. O jornal nasceu com o objetivo de publicar notícias sobre o Orçamento Participativo, mas, ao longo dos anos, acabou inserindo outras temáticas, como a questão urbana e, mesmo, notícias sobre as atividades realizadas pela Cidade. De acordo com os relatórios de atividades da ONG, o jornal é um dos mais importantes instrumentos de análise e divulgação relativos ao OP. Possui uma tiragem de três mil exemplares por edição e é distribuído em fóruns do OP, em associações de moradores de bairro, escolas, universidades, ONG, órgãos da Prefeitura Municipal, bem como disponibilizado na sede da Cidade.

Os ‘Boletins da Cidade’ compõem mais um conjunto de publicações importantes da entidade, cujo objetivo, segundo o relatório de atividades do ano de 2005 (p. 5), é “[...] trazer informações, estratégias, subsídios teóricos para reflexão, entrevistas e pequenas análises para subsidiar a ação de conselheiros, delegados e demais interlocutores das comunidades”. Sua última edição, de nº 67<sup>41</sup>, foi lançada em novembro de 2010 e abordou a baixa conclusão de demandas do OP de Porto Alegre.

A Cidade possui ainda diversos livros publicados, cartilhas, livretos, entre outros, nos quais é possível encontrar desde manuais, como o ‘Desdobrando o Orçamento Municipal’<sup>42</sup> –

<sup>38</sup> Disponível em: <[http://www.ongCidade.org/site/php/biblioteca/bib\\_publicacoes.php](http://www.ongCidade.org/site/php/biblioteca/bib_publicacoes.php)>. Acesso em: 20 jan. 2010.

<sup>39</sup> Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www6.ufrgs.br/propur/index.php?pagina=inicial>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

<sup>40</sup> O jornal está disponível a partir da 11ª edição, no site: <<http://www.ongCidade.org/site/php/noticias/noticias.php?area=jornal>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

<sup>41</sup> Esta edição e as demais encontram-se disponíveis em: <<http://www.ongCidade.org/site/php/noticias/noticias.php?area=boletim>>. Acesso em: 21 de fev. 2011.

<sup>42</sup> Disponível em: <[http://www.ongCidade.org/site/arquivos/biblioteca/edicao\\_02.pdf](http://www.ongCidade.org/site/arquivos/biblioteca/edicao_02.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2011.

que busca desdobrar os principais componentes da elaboração do orçamento público municipal – até análises mais críticas como, por exemplo, ‘Porto Alegre neoliberal: a decapitação social-capitalista de líderes comunitários e os limites do Novo Gerencialismo Público inclusivo’<sup>43</sup> e ‘Lutas Urbanas em Porto Alegre: entre a revolução política e o transformismo’<sup>44</sup>, que possuem o objetivo de informar e de provocar a reflexão dos leitores sobre temas que variam de questões ligadas à gestão participativa e do OP a temas específicos do planejamento urbano, como o plano diretor.

Segundo os relatórios de atividades da instituição, as publicações têm o intuito de facilitar a compreensão de questões tanto orçamentárias quanto referentes ao planejamento urbano. É possível perceber também que grande parte das publicações que fazem referência à problemática urbana busca fazer uma crítica ao modelo autoritário e centralizador em torno do qual se desenvolveu a temática em Porto Alegre e no país. Para tanto, são feitas reflexões sobre momentos nos quais foi possível perceber maior participação popular como, por exemplo, no final do século passado; sobre a adoção de valores neoliberais, como o uso de poder e dinheiro como forma de manipular pessoas e decisões; bem como sobre a utilização de programas do governo federal, de forma a reduzir o papel do governo local, por exemplo. Os trechos abaixo explicitam tais momentos:

O processo de construção participativa do novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, aprovado em 1999, quando a Cidade já se encaminhava para o III Congresso da Cidade (2000), revelaria um limite político duro na articulação entre espaço público plebeu e planejamento participativo. Assim sendo, se, em 1993, foi possível aprovar na Câmara de Vereadores a progressividade do imposto sobre vazios urbanos, aproveitando a descentralização da regulação sobre a função social da propriedade trazida pela Constituição de 1988, no final dos anos 90 um movimento deste tipo se tornaria politicamente cada vez mais difícil. Crescia igualmente a pressão dos empresários da construção civil por mais flexibilidade e agilidade na aprovação de projetos por parte do governo, o que se traduziria com o tempo *lobby* direto junto aos técnicos da Secretaria de Planejamento Urbano. A reação governamental se dava pela multiplicação de arenas participativas, buscando compensar com redobrado esforço participativo a ausência de uma linha política clara para o enfrentamento das contradições reais no desenho do futuro da cidade (BAIERLE, 2009, p. 22).

O governo praticamente deixou de realizar demandas de habitação vindas das regiões, concentrando sua política habitacional na Temática de Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano e Ambiental (OCDUA) e vinculando-a à oferta dos programas de financiamento e subsídios do governo federal via Caixa Econômica Federal (CEF). A contrapartida do município é, então, reduzida à eventual infraestrutura complementar das áreas (caso das cooperativas) (DE OLHO NO ORÇAMENTO, 2010, p. 2).

<sup>43</sup> Disponível em: <[http://www.ongCidade.org/site/arquivos/biblioteca/caderno\\_sergio.pdf](http://www.ongCidade.org/site/arquivos/biblioteca/caderno_sergio.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2011.

<sup>44</sup> Disponível em: <<http://www.ongCidade.org/site/arquivos/biblioteca/lutaslivro.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2011.

Além das publicações próprias, que se encontram, em sua maioria, disponibilizadas no *site* da instituição<sup>45</sup> e na biblioteca física na sede da Cidade<sup>46</sup>, a entidade ainda possui um acervo com cerca de 6.386 títulos cadastrados, entre dissertações, teses, periódicos, livros, jornais, documentos, atas, textos, fôlderes, clípagem, vídeos, fotografias, que podem ser consultados na sede da entidade e, em alguns casos, encontram-se disponíveis para *download* no *site* da própria instituição.

#### 4.3.4 Parcerias com outras entidades

A parceria com outras entidades, dentre as quais associações populares, sindicatos, universidades, entidades de classe, grupos de pesquisa e outras ONG, vem sendo vista pela Cidade como uma maneira de articulação em torno de um tema de interesse comum, que é a crítica em torno desse novo modelo de cidade da exclusão que está sendo implantado aceleradamente em Porto Alegre (conforme associado 3).

De modo a facilitar o entendimento, essas parcerias encontram-se divididas em três tipos: (i) o primeiro é formado pela participação de membros da ONG em reuniões de outras entidades; (ii) o segundo, pela participação desses membros como palestrantes em eventos; (iii) e o terceiro é formado pela inserção da Cidade em grupos de pesquisa e/ou redes que atuam na questão da problemática urbana.

O primeiro tipo pôde ser observado pela pesquisadora em dois momentos. Um deles ocorreu no dia 7 de agosto de 2010, a convite do Grupo de Estudos Bíblicos da Capela Santa Luzia (localizada na região da Avenida Tronco), na própria capela. A pauta da discussão girou em torno dos projetos previstos para a região em virtude da Copa de 2014. Fundamentalmente, o grupo manifestou interesse em conversar sobre o processo de duplicação da Avenida Tronco e sua iminente consequência para a população que mora na área onde ocorrerão as obras.

De acordo com relatos dos moradores, eles não possuem informações concretas sobre a proposta do governo para a região. O que eles sabiam no momento era que cerca de mil e trezentas famílias precisariam ser removidas para a construção da avenida, mas não sabiam onde seriam reassentadas, nem quais outras opções teriam além do reassentamento. O maior

---

<sup>45</sup> Disponível em: <<http://www.ongCidade.org/site/php/comum/capa.php>>. Acesso em: 21 fev. 2011.

<sup>46</sup> Rua Antão Farias, n° 50, Porto Alegre/RS.

medo deles era serem pegos de surpresa e não haver alternativa senão o proposto pelo governo (o conflito encontra-se melhor explicado no item 4.4 desta pesquisa). O papel da ONG, nesse momento, foi ouvir o grupo e dizer que a organização está trabalhando, juntamente com outras entidades, no FERU/RS, para tentar buscar informações concretas sobre as obras da Copa. Foi feito o convite para que o grupo participasse das reuniões semanais do FERU/RS.

Ficou claro, após a observação dessa reunião, que não está ocorrendo diálogo do governo municipal com esses moradores da Av. Tronco. A obra de duplicação da via irá acontecer, pois é uma das obras previstas para a Copa de 2014, mas a maneira como se dará é nebulosa. Nesse tipo de relação, o que prevalece é o poder, ou seja, não há uso da linguagem como meio de articulação e, sim, a imposição de interesses de um dos atores sobre os demais.

O segundo momento, que foi observado pela pesquisadora, ocorreu no dia 15 de outubro de 2010, durante uma reunião com a ONG CAMP, moradores das Ilhas do Arquipélago e ONG ACESSO, realizada na sede do CAMP. A pauta da reunião girou em torno, principalmente, de questões que dizem respeito à regularização fundiária na região das ilhas.

A própria ONG CAMP, que vem trabalhando com os moradores das Ilhas em diversas frentes, procurou a Cidade e solicitou que participasse da reunião, por considerar que a ONG possui um acúmulo de conhecimento a respeito da regularização fundiária, em virtude do trabalho realizado em torno da temática. Conforme a coordenadora pedagógica do CAMP, o objetivo da reunião era:

Bom, então vamos chamar a ONG Cidade para estar nos ajudando a pensar, em qualificar. Na verdade, sobretudo é isso: qualificar o nosso debate. Nosso eu digo amplamente, em termos de Arquipélago, as ilhas. Qualificar o nosso processo de intervenção de trabalho, de militância ali nas ilhas.

Essa qualificação mencionada, na prática, ocorreu mediante o auxílio de dois membros da Cidade em questões de cunho jurídico. Ou seja, os moradores das Ilhas, ao longo da reunião, foram relatando o que está acontecendo nas Ilhas e manifestando suas dúvidas. A ONG Cidade fez sua explanação em torno de questões como: levantamento fundiário<sup>47</sup>; regularização fundiária na área da APA (Área de Preservação Ambiental) e no Parque Estadual; conceito de morador tradicional; e o que pode acontecer com quem não conseguir regularizar sua moradia.

---

<sup>47</sup> Segundo o associado 1 da ONG, levantamento fundiário é o cadastro, localização e descrição das áreas ocupadas, ou seja, o levantamento vai mapear todo mundo que está no local.

No decorrer da reunião, foi possível perceber que, além de informações tidas como técnicas, neste caso de cunho jurídico, os membros da ONG reforçaram a importância de as comunidades estarem atuando em várias frentes para lutar pela regularização fundiária.

Eu acho que a gente tem várias maneiras, e eu não vim aqui para dizer qual a receita do bolo. Na verdade eu reconheço e respeito muito as opiniões e as estratégias de atuação em relação a isso e eu talvez, pela minha formação jurídica, eu veja uma importância, e bom, cabe a todos aqui refletirem e decidirem em um momento subsequente, e também faz parte da nossa discussão lá na Cidade, é ... de agir na maior quantidade de frentes possível. Então, não deixem de apoiar iniciativas de luta nas ruas, não deixem de apoiar audiência pública. E também acho que tem que buscar o meio institucional como uma dessas frentes e é nesse sentido então, da via institucional e, no caso específico do regramento sobre a APA, que eu tinha algo a contribuir (Associado 1).

Portanto, a estratégia da Cidade de participar de reuniões de outras entidades não só ocorre com o intuito de transmitir conhecimento técnico sobre a questão urbana, mas, também, com o objetivo de reforçar a ideia de que as decisões que se referem ao planejamento urbano, de forma geral, também são políticas e precisam ser enfrentadas diretamente pelas comunidades, e essas necessitam de organização e atuação em diversas frentes para que sejam capazes não só de lutar pelos seus direitos, mas também de conseguirem algum resultado com a luta. Tal fato também está explicitado na fala de um dos membros da Cidade no que se refere ao rezoneamento da APA.

Na verdade, se existe uma empresa contratada para fazer o rezoneamento da APA, esse rezoneamento vai definir aonde é mata nativa, aonde é área de recuperação ambiental e aonde é área de uso intensivo. E esse trabalho, que é técnico, que é formado por biólogos e por outros ...geólogos, arquitetos...esse chamado de técnico, ele é político, porque tu definir uma área de uso intensivo ou de recuperação ambiental, é uma questão às vezes de opção, entende. Aonde às vezes se pretende construir uma nova ponte, não vai ter nenhuma área de mata nativa para preservar. Isso tudo está no processo de discussão (Associado 1).

Pela fala, também se pode averiguar que a ONG busca transmitir aos seus parceiros que fatores como ‘poder’ e ‘dinheiro’ podem substituir a linguagem na interação social, dependendo dos interesses que estão em questão, o que vai ao encontro da fala de Habermas (1992; 2002) no que se refere ao mundo do sistema.

O segundo tipo de parceria tem ocorrido na forma de palestras e/ou debates de membros da Cidade em eventos organizados por outras entidades. Em 2010, a ONG participou, como palestrante/debatedora, em duas oportunidades. A primeira aconteceu no ‘Ciclo de Debates’, no dia 25 de agosto, organizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil e Comissão de Urbanismo, que versou sobre ‘Desafios Urbanos - modos contemporâneos de

produção habitacional: a produção associativa'. O objetivo do evento era avaliar como as políticas de habitação social, produzidas coletivamente, podem ter continuidade, bem como analisar as consequências para cada uma das partes envolvidas em termos de planejamento urbano (CIDADE, 2011b).

A segunda palestra ocorreu no dia 22 de outubro, durante a 'Semana Acadêmica da Escola do Ministério Público do Rio Grande do Sul', e versou sobre as obras da Copa de 2014. Na oportunidade, estavam presentes também dois funcionários do corpo técnico da prefeitura que fizeram uma explanação, principalmente, sobre as obras viárias que acontecerão em virtude da Copa de 2014. Na oportunidade, o representante da Cidade pôde deixar claro o posicionamento crítico da ONG em relação à Copa de 2014, que é considerada, pela instituição, um processo que envolve competição econômica em vários níveis (internacional e nacional), conforme está exposto no tópico 4.4 deste estudo.

Nos dois momentos referidos, os representantes da Cidade primeiramente versaram sobre o tema proposto e, na sequência, responderam a questionamentos dos presentes, buscando criar um espaço de diálogo sobre a problemática urbana.

Por fim, o terceiro tipo de parceria com outras entidades se dá pela participação em grupos e/ou redes que atuam sobre a questão da problemática urbana. Ao longo dos anos, conforme os relatórios de atividades da entidade e a observação realizada, a Cidade integrou o Fórum Nacional de Participação Popular, o Fórum Nacional de Reforma Urbana, o Fórum Brasileiro de Orçamento e algumas redes internacionais.

Segundo o associado 3, a ONG, durante todo o período em que trabalhou, mais especificamente, com o OP (década de 1990 e início do milênio), acabou por deixar a interlocução com os movimentos sociais como secundária. Contudo, atualmente, a entidade vem trabalhando no esforço de compor parcerias que sejam capazes de criar uma nova interlocução. Para tanto, está apostando em relações com movimentos como o MTD (Movimento dos Trabalhadores Desempregados), com o intuito de dar uma nova dinâmica ao rumo do planejamento, de modo a confrontar a acomodação apresentada pelos setores comunitários, principalmente nos últimos cinco anos.

Além disso, a Cidade vem aumentando as parcerias com outras ONG na tentativa de poder atuar em outras frentes, não só no executivo, como vinha trabalhando até 2010. Pelas palavras do associado 3, a ONG está trabalhando para ter uma frente no legislativo, no parlamento, no judiciário. A ONG ACESSO, por exemplo, é uma parceira com a qual a Cidade trabalhou no ano de 2010 e que pode ser entendida como uma alternativa de interpelação junto ao Ministério Público.

Também no ano de 2010, a ONG passou a compor o núcleo de Porto Alegre do ‘Observatório das Metrôpoles’, que se constitui em um grupo de pesquisa que trabalha na forma de rede. O grupo vem estudando 11 metrôpoles e 1 aglomeração urbana (Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia, Recife, Salvador, Natal, Fortaleza, Belém e a aglomeração urbana de Maringá), e mais 4 quatro metrôpoles estão em processo de inclusão (Brasília, Florianópolis, Santos e Vitória).

De acordo com o *site* do Observatório, em sua apresentação, a rede atua “[...] identificando as tendências convergentes e divergentes entre as metrôpoles, geradas pelos efeitos das transformações econômicas, sociais, institucionais e tecnológicas por que passa o país nos últimos 20 anos”, bem como tem a intenção “[...] de aliar suas atividades de pesquisa e ensino com a realização de atividades que auxiliem os atores governamentais e da sociedade civil no campo das políticas públicas” (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2011).

Outra rede, que surgiu nos anos 1990 e que estava desarticulada desde o começo do milênio, é o Fórum Estadual de Reforma Urbana (FERU/RS), do qual a Cidade é membro e participou da rearticulação. Por tratar-se de uma rede que orientou grande parte dos trabalhos da ONG durante o ano de 2010 e, por compor a maioria dos momentos de observação da pesquisadora, o próximo item versará especificamente sobre a mesma e seus desdobramentos para a estratégia de atuação da Cidade.

#### **4.3.5 Fórum Estadual de Reforma Urbana do Rio Grande do Sul**

A maior parte da observação participante deste estudo ocorreu em 18 reuniões do Fórum Estadual de Reforma Urbana (FERU/RS), na segunda metade do ano de 2010, entre os dias 5 de julho e 20 de dezembro, na sede da Cidade. Conforme já mencionado no item 4.2.1, a proposta de rearticulação do FERU/RS foi apresentada pela Cidade durante o seminário intitulado “Reforma Urbana e Integração Metropolitana”, realizado no Fórum Social Mundial 2010, no dia 27 de janeiro, em Canoas. A iniciativa contou com a adesão de 47 pessoas que participaram do evento; entre elas estavam representantes da Comunidade por Moradia Popular (CMP), da Federação Gaúcha das Associações de Moradores (FEGAM-RS)<sup>48</sup>, da

---

<sup>48</sup> Disponível em: <<http://fegam-rs.blogspot.com/>>. Acesso em: 21 fev. 2011.

Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM)<sup>49</sup> e do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN)<sup>50</sup> (DE OLHO NO ORÇAMENTO, 2010).

Durante toda a observação, foi possível perceber que a participação na rearticulação do FERU/RS acabou sendo a maneira encontrada pela Cidade de se inserir novamente na problemática urbana e entrar em contato com os movimentos populares, de modo a tentar cumprir um papel que não fosse tão somente o de formação, mas também de organização de tais movimentos, conforme se pode perceber pela fala de um dos membros da ONG em reunião do Fórum.

A Cidade não tinha, assim, historicamente como missão de ser organizador de movimentos sociais, mas sim um centro de assessoria. E a ideia é que hoje isso tá meio manjado, isso da gente ficar só na questão da assessoria. A gente de alguma maneira tem que voltar a ter um papel organizativo e reconstruir a autonomia que o movimento comunitário tinha em Porto Alegre antigamente e que de certa forma acabou (Associado 3).

Ficou perceptível também que a decisão da ONG de se retirar do OP e retornar à questão urbana não ocorreu por acaso, mas devido ao fato de não estar mais conseguindo desenvolver um trabalho de formação com os conselheiros e delegados sem que o governo municipal atravessasse a articulação. Segue explanação de um dos membros da ONG:

E a gente de certa forma percebeu que por dentro do processo, nos espaços de co-gestão, a gente não conseguia fazer nada, porque nesse espaço o governo tava fazendo um curto-circuito, estava sempre junto. Tu não tem nenhum momento dentro dessa organização do OP que governo não esteja ali do lado, monitorando o que tá fazendo e, esvaziando o esforço. Por isso a gente tá retornando, por um fundamento específico. Mas por que direito urbano? Porque especificamente, essa neutralização do espaço da co-gestão que era o OP, ele vem se expressando diretamente na questão do acesso à cidade, na questão da moradia. Então, o que esvaziou efetivamente no OP, foi a questão habitacional, que era o que, vamos dizer, a chave que o OP teve nos seus anos de glória; foi conseguir fazer urbanização, pavimentação, levar escola, fazer convênios com vários serviços, etc. Esse era a chave, de levar a cidade onde antes essa cidade era precária ou até inexistente, e isso foi drasticamente interrompido. A própria ideia de habitação de interesse social, que a gente tinha, que era dentro da concessão do direito real foi uma coisa que foi sendo vendida como uma coisa ruim para a população, como se fosse ruim pagar um aluguel social, vamos dizer assim, uma taxa mensal pelo direito à moradia. E o bom era pagar duzentos, trezentos reais para ter a propriedade privada. Então foi a partir daí que a gente entrou nesse processo e a ideia de voltar a apostar, é a ideia de voltar a reconstruir e contribuir para a reconstrução (Associado 3).

---

<sup>49</sup> Disponível em: <<http://www.conam.org.br/>>. Acesso em: 21 fev. 2011.

<sup>50</sup> Disponível em: <<http://mnlm-rs.blogspot.com/>>. Acesso em: 21 fev. 2011.

Todavia, ao longo das reuniões, pôde-se perceber que a rearticulação do Fórum não era vista somente como uma necessidade da ONG Cidade em se reaproximar dos movimentos populares e das lideranças comunitárias, mas era uma necessidade desses de se articularem para poder compartilhar os conhecimentos sobre os diferentes aspectos da Cidade. Os dizeres de duas lideranças, que também fazem parte de conselhos municipais, retratam essa importância de interação: “Nós precisamos falar a mesma linguagem. Por exemplo, a fulana tem uma visão COMATHAB, a cicrana tem uma visão Plano Diretor, a outra tem uma visão OP. Só que cada um tem a sua visão fechada. Nós não centramos uma posição” (Participante 7); “Nós vamos ter que falar de tudo dentro do FERU. Vamos ter que falar o que é COMATHAB, o que é OP, o que é movimento, o que é SAJU. Tem que vir para cá debater esse processo” (Participante 8).

Nesse sentido, para dar seguimento à proposta de rearticulação do Fórum, em 10 de maio de 2010 ocorreu, na sede da Cidade, a primeira reunião, com o intuito de construir uma plataforma mínima de atuação para o FERU/RS. Após breve debate, os presentes listaram alguns pontos que entenderam como os principais para serem acompanhados pelo FERU/RS:

- Programa Minha Casa, Minha Vida<sup>51</sup> e Plano Nacional de Habitação<sup>52</sup>;
- Impactos de grandes projetos (obras do PAC I e II)<sup>53</sup> e eventos;
- Ameaças de despejos e remoções;
- Implementação de planos diretores e planos locais de habitação de interesse social (CIDADE, 2011a).

Na reunião também foi levantada novamente a necessidade de ampliação da articulação entre os movimentos populares, entidades da sociedade civil, profissionais e militantes da reforma urbana. Para atender a demanda, ficou acordado, entre os participantes da reunião, a realização de uma plenária do FERU/RS no dia 22 de maio, aproveitando a

---

<sup>51</sup> O Programa Minha Casa, Minha Vida é um programa do Governo Federal destinado à habitação popular. Segundo o *site* do Ministério das Cidades, em linhas gerais, “tem como objetivo atender as necessidades de habitação da população de baixa renda nas áreas urbanas, garantindo o acesso à moradia digna com padrões mínimos de sustentabilidade, segurança e habitabilidade”. Disponível em: <<http://www.Cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoos/mcmv/minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 28 fev. 2011.

<sup>52</sup> O Plano Nacional de Habitação, segundo o *site* do Ministério das Cidades, é: “um dos mais importantes instrumentos para a implementação da nova Política Nacional de Habitação - PNH, previsto na Lei 11.124/05, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS”. Disponível em: <<http://www.Cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab>>. Acesso em: 28 fev. 2011.

<sup>53</sup> PAC I e II são os Programas de Aceleração do Crescimento do Governo Federal. Conforme o *site* do Ministério das Cidades, “O PAC é mais que um programa de expansão do crescimento. Ele é um novo conceito de investimento em infraestrutura que, aliado a medidas econômicas, vai estimular os setores produtivos e, ao mesmo tempo, levar benefícios sociais para todas as regiões do país”. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/o-pac/>>. Acesso em: 28 fev. 2011.

mobilização existente para o evento ‘Direito à Cidade e Plano Diretor: Oficina da Rede Estadual de Avaliação dos planos Diretores Participativos/RS’ (CIDADE, 2011a).

A plenária, que ocorreu no dia 22 de maio, foi acompanhada pela pesquisadora, que, apesar de não ter iniciado oficialmente sua pesquisa de campo, já estava observando algumas ações da Cidade. Entre as pessoas que participaram da plenária, estavam presentes membros da Cooperativa de Bom Sucesso, UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre), OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), MNLM (Movimento Nacional de Luta pela Moradia), Secretaria de Educação de São Leopoldo, CMT (Central de Movimentos Populares), Secretaria de Planejamento de Tramandaí, CAMP (Centro de Assessoria Multiprofissional) e Cidade (Centro de Assessoria e Estudos Urbanos). Após o debate, ficou acordado que era de extrema importância a representação dos movimentos populares na composição da coordenação do Fórum, que era preciso buscar uma maneira de financiar a vinda de pessoas de outras regiões do Estado e, principalmente, era necessário garantir a representação de todas as regiões do Estado no FERU/RS.

As organizações que passaram a atuar oficialmente no FERU/RS a partir de julho de 2010 foram: ONG Cidade; ONG ACESSO – Cidadania e Direito Humanos; AMOVITA<sup>54</sup> (Associação de Moradores da Vila São Judas Tadeu); CAMP<sup>55</sup>; CMP (Central de Movimentos Populares); CONAN, FEGAN-RS, Fórum de Justiça e Segurança da Região Noroeste<sup>56</sup>, GAP<sup>57</sup> (Grupo de Assessoria Popular), IPES (Instituto de Planejamento e Estudos Sócio-Ambientais), MNLM-RS, Quilombo do Sopapo<sup>58</sup>, SAJU/UFRGS<sup>59</sup> e SEMAPI<sup>60</sup>.

As pessoas que tomaram parte nas reuniões observadas pela pesquisadora durante toda a etapa de elaboração do seminário, entre julho e dezembro de 2010, constam na Tabela 1. Entretanto, é importante mencionar que os encontros eram abertos a qualquer pessoa que quisesse participar, independentemente de representar alguma instituição ou não. Portanto, os dados constantes na Tabela 1 contemplam todo o universo de participantes das reuniões observadas, não somente as entidades que oficialmente compõem o FERU/RS, que, em alguns casos, nem chegaram a participar das reuniões, mas compunham o Fórum por apoiar o movimento, acompanhando-o pelos *e-mails* enviados ao grupo e/ou pelo *blog* do FERU/RS.

---

<sup>54</sup> Disponível em: <<http://amovitapoa.blogspot.com/>>. Acesso em: 21 fev. 2011.

<sup>55</sup> Disponível em: <<http://www.camp.org.br/>>. Acesso em: 21 fev. 2011.

<sup>56</sup> Disponível em: <<http://fjsnoroeste.wordpress.com/>>. Acesso em: 21 fev. 2011.

<sup>57</sup> Disponível em: <<http://gapsaju.blogspot.com/>>. Acesso em: 21 fev. 2011.

<sup>58</sup> Disponível em: <<http://quilombodosopapo.blogspot.com/>>. Acesso em: 21 fev. 2011.

<sup>59</sup> Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/saju/>>. Acesso em: 21 fev. 2011.

<sup>60</sup> Disponível em: <<http://www.semapi.com.br/>>. Acesso em: 21 fev. 2011.

Tal fato pôde ser constatado por relatos de um dos membros da Cidade, o qual era responsável por encaminhar os *e-mails* e, portanto, relatava as respostas desses ao grupo.

<b>Entidade/Participante</b>	<b>Nº de participações</b>
ONG Cidade	18
ONG ACESSO	7
ONG CAMP	1
SAJU/UFRGS	9
FEGAN-RS	6
Liderança Região das Ilhas	1
CMDUA – Conselheiro Região do OP	4
CMS (Conselho Municipal da Saúde) – Conselheiro Região do OP	4
IPES	15
Pesquisador/UFRGS	18
Pesquisador/UFSC	11
Pesquisador Universidade da Califórnia	4
Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)	2
Movimento “O Morro é Nosso”	3
Movimento “Defenda a Orla”	2
Quilombo do Sopapo (Bairro Cristal)	5
Fórum de Justiça e Segurança Região Noroeste	12
AMOVITA	14
GAP	4
Movimento dos Trabalhadores Desempregados (MTD)	1
CMP	1
Núcleo de Acessoria Jurídica Popular (NAJUP)	1

**Tabela 1: Lista de presenças nas reuniões do FERU/RS**

Dados obtidos pela autora durante a pesquisa.

Para se dar sequência à articulação do Fórum, as reuniões começaram a ocorrer semanalmente, a partir da segunda metade de junho de 2010, na sede da ONG Cidade. A primeira reunião acompanhada pela pesquisadora aconteceu no dia 05 de julho, cuja pauta girou em torno da organização de um seminário com o objetivo de articular os diferentes movimentos populares ao redor da plataforma de atuação definida pelos membros do FERU/RS, usando como elo, entre eles, a Copa do Mundo de Futebol de 2014. Ou seja, a vinda para Porto Alegre de um megaevento e seus conflitos resultantes poderiam ser usados para fazer com que os movimentos se unissem para lutar por uma causa comum, podendo assim ganhar mais força na luta pelo direito à cidade. Segundo um dos membros do Fórum: “[...] o problema às vezes é não ter pauta para discutir com a população. Agora a pauta existe e vai ter que existir solução. Pelo menos agora estão colocadas as coisas” (Participante 4).

A ideia da realização de um seminário partiu do anseio demonstrado por diversos membros do Fórum de tornar generalizado o debate de acesso à Cidade, isto é, o grupo entendia que era necessário ampliar as discussões que estavam acontecendo em diversos locais da cidade de forma pontual, conforme é possível perceber na fala de dois dos participantes:

O que eu tava pensando primeiro, é tentar ampliar a escala de observação desses conflitos. Porque tem o conflito ali na Arena do Grêmio que o pessoal do Humaitá tá enfrentando diretamente. O pessoal do Beira Rio tá enfrentando diretamente essa questão, Pontal do Estaleiro já passou, mas né também é uma situação que houve ali. A área da Tronco, a questão do aeroporto e a Fase, e a gente levantou outros conflitos ainda que podem vir a surgir, como a BR 448, e essas coisas (Associado 1).

Em geral tem se feito uma disputa pontual; não se conseguiu fazer uma análise que é um processo mais geral de disputa sobre a cidade e tudo mais (Associado 2).

Eu penso que talvez, mas é de que a gente tem condições de chamar para o debate, de apresentar o FERU, apresentar os movimentos que vão estar presentes construindo isso, tanto os movimentos populares, como né, as entidades, pra gente conseguir sistematizar um pouco desse processo que tá disperso em POA, na região, que é: grandes projetos com grandes impactos, mas é que a reação se dá somente pontual, não acontece de forma mais geral assim (Associado 1).

No decorrer das reuniões, definiu-se, a partir da sugestão de uma liderança do Bairro Cristal, que o seminário para articulação dos movimentos populares começaria a ser formulado tendo como pano de fundo a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e os conflitos gerados nas diferentes regiões da cidade a partir do evento. Baseada nessa proposta, foi elaborada pelos membros do FERU/RS uma plataforma mais específica de atuação:

- Avaliar as políticas governamentais de grande impacto urbano, tais como o PAC e o Programa Minha Casa Minha Vida;
- Acompanhar os projetos relacionados à COPA 2014 e os impactos em relação ao direito à cidade das comunidades atingidas;
- Fortalecer as comunidades atingidas por projetos que implicam em remoções, desapropriações, reassentamentos para locais distantes de sua história e cultura, especialmente os relacionados aos impactos da COPA de 2014;
- Incentivar a implementação de Planos Diretores baseados na participação popular e na democratização do espaço urbano;
- Reivindicar a aprovação do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social;
- Articular as lutas pelo direito à cidade das comunidades e movimentos do RS;
- Proporcionar espaços de debates e definições de estratégias comuns de luta;
- Atuar para que o direito à cidade, a função social da propriedade saiam do papel, sendo efetivados nas práticas governamentais e de iniciativa privada;
- Ser um espaço aberto e voltado para o debate e para a construção de ações com as comunidades.

Dessa maneira, entre os meses de agosto e dezembro, além de pensar o formato do seminário, o grupo começou a levantar algumas discussões pontuais como as remoções e reassentamentos em função das obras da Copa. O debate acabou resultando na elaboração de um manifesto, com o objetivo de propor alternativas ao Projeto de Lei N° 854/10<sup>61</sup> do Município de Porto Alegre, que cria Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) para os inscritos no Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e para os reassentamentos envolvendo a Copa de 2014. Tal documento foi elaborado nas reuniões do Fórum e postado no *blog* do movimento em cinco de novembro de 2010 e enviado por *e-mail* para a lista de mais de 3 mil contatos da Cidade, a qual abrange desde pessoas vinculadas a movimentos populares, pesquisadores, entidades e governos da esfera local, estadual e federal.

O grupo também trabalhou na elaboração de um mapa (ANEXO 3) com a localização das AEIS previstas pelo Projeto de Lei 854/10, o qual permitiu perceber que a grande maioria das AEIS que contemplam pessoas que possuem renda de zero até três salários mínimos estavam concentradas nas áreas periféricas da Cidade, conforme será explicitado no item 4.4 desta pesquisa.

Ao longo da observação, ficou claro também que o Fórum estava tentando construir uma proposta que se opusesse aos valores do mundo do sistema segundo Habermas (1992; 2002) e defendesse os valores democráticos que emergem do mundo da vida: espaço de trocas intersubjetivas, uso livre da palavra, ausência de hierarquia, poder independente dos meios de produção (HABERMAS, 1992; 2002). Conforme se percebe nas transcrições de participantes do Fórum:

A gente quer o quê? A gente quer defender o direito de cidade, lá na Ilha, lá na Restinga, no Centro, é isso (Participante 8).

Porque que tem que nos mandar lá pro fim da Restinga? Porque não faz reassentamento aqui, como nós sugerimos no nosso manifesto? (Participante 5)

Tem que retomar o que é mobilidade urbana e o que torna a mobilidade viável e saudável, senão daqui a pouco vamos ter quilômetros e quilômetros de engarrafamento que nem São Pulo já tem. Não adianta fazer todo esse sistema viário ali na nossa região (Cruzeiro) se continuar com esse crescimento do transporte individual, daí vai ter gargalo do mesmo jeito, né. Então essa é uma discussão, da cidade mesmo que queremos, isto é uma discussão que tem que ter (Participante 3).

A solução de mobilidade é sempre construir mais rodovia, mais concreto. E tudo isso tem um impacto financeiro e físico no ambiente. Às vezes reassenta um monte

---

<sup>61</sup> Disponível em: <<http://projetos.camarapoa.rs.gov.br/projetos/108927#>>. Acesso em: 28 fev. 2011.

de gente só que quando termina, a demanda daquela já dobrou, a gente vai continuar discutindo mais rodovias (Associado 1).

Foi possível observar também discordância quanto à forma excludente na qual o grupo considera configurar-se o planejamento urbano em Porto Alegre, bem como a resistência à ideologia neoliberal e sua confluência perversa apresentada por Dagnino (2004a), na qual o mesmo termo é usado para se referir a contratos sociais distintos. Segundo pode-se perceber pela explanação de alguns membros do grupo em diferentes momentos de reunião,

Aquela idéia de duplicar a RS 118, lá por trás de Viamão, lá por trás da Lomba, por trás da Restinga, é para povoar aquele lugar lá, alguém vai ter que morar lá e não é a família Sirotsky...é o seguinte, nós queremos fazer um debate, achando que nós vamos pegar as pessoas num período eleitoral, que todo mundo vai divulgar e promete, tem que ficar observando como a vida vai circulando...e as informações também vão chegando até eles (Participante 4).

O neoliberalismo ele pasteurizou todas as ideologias para impor um pensamento único neoliberal, que foi que arrematou essa idéia da governança solidária, para tentar desorganizar os protestos, amaciar as resistências, e que o Busatto é quem assumiu. Ele não teve nem o cuidado de disfarçar a política de amaciamento dos movimentos sociais que o próprio capitalismo, na sua tentativa de manter o governo do mundo, inventou. Então eles acham ótimas as experiências de OP, tudo isso aí. Eles têm uma capacidade impressionante de desapropriar-nos dos nossos símbolos de luta, né, de nos manter por baixo (Participante 3).

A gente precisa entender como é que jogam as coisas na cidade. Como é que ela se move e como formatar melhor essa proposta de um processo de urbanização para a região e como ele conflitua com outros tipos de interesses, da população imobiliária, dessa lógica que o Busatto trouxe muito ali, de uma cidade moderna e tudo mais ... inclusive a urbanização da área do Estaleiro, todo o projeto do Beira Rio, do Olímpico (Participante 3).

Na verdade o setor imobiliário tá fazendo a festa. Apartamentos que há um, dois anos atrás eram duzentos mil, agora tá seiscentos mil. É um absurdo. A casa onde é o sindicato, ali no Cristal, ficou fechada por quatro anos a venda por duzentos mil. A proposta que foi feita para o sindicato já ano passado foi de meio milhão de reais. Quer dizer, em três anos mais do que dobrou o patrimônio, sem fazer nada. A única coisa que aconteceu foi a inauguração do shopping (Participante 9).

É importante que todo mundo participe para tomar conhecimento do nível das coisas, são muito pesadas. A cidade de Porto Alegre vai ficar muito distorcida e a população mais pobre que hoje mora em determinados lugares, em favelas em tal... mas moram relativamente bem, que caminhando tu chega no trabalho, caminhando tu bota teu filho na escola e vai saúde e tal. E lá para onde querem mandar eles não é assim (Participante 5).

No que se refere ao espaço construído pelo próprio FERU/RS, tornou-se perceptível sua configuração como um espaço onde ocorriam trocas intersubjetivas entre as várias pessoas e/ou entidades que participaram das reuniões. Todos os membros podiam fazer uso

livre da palavra mediante o que era chamado, pelo grupo, de lista de inscrição, isto é, um membro do grupo, geralmente um representante da ONG Cidade, anotava em uma lista o nome de todos que pediam para fazer uso da palavra e, assim, os inscritos podiam se manifestar segundo a ordem de inscrição, sem tempo delimitado de duração para a explanação.

Entretanto, o fato de não existir um limite de tempo para cada pronunciamento acabou permitindo que alguns fizessem uso da palavra por um tempo demasiadamente longo, gerando certa irritabilidade nos outros participantes, que demonstravam isso através de conversas paralelas ou, até mesmo, da intervenção na fala do então orador. Todavia, na maioria das vezes, o uso da palavra foi feito com o bom senso de perceber que todos tinham o direito de expor sua opinião e que o fato de estender-se demais no pronunciamento prejudicaria o diálogo. Ou seja, ao longo das reuniões, o grupo foi se ajustando ao método da lista de inscrição e tornando a conversa algo dinâmico, não um monólogo feito por um ou dois membros.

Outro ponto marcante dos encontros foi a configuração dos participantes, que no início era contemplada por representantes de várias entidades e regiões da cidade, mas que, aos poucos, principalmente entre os meses de agosto e outubro, acabou sendo formada praticamente por ONG e pesquisadores, com a assiduidade de um ou dois representantes comunitários somente. A questão foi percebida pela ONG Cidade e comentada no grupo, o qual formulou dois possíveis motivos para o baixo quórum: o primeiro foi o fato de grande parte dos líderes comunitários e de movimentos populares estarem envolvidos em campanhas político-partidárias no período das eleições estadual e federal; e o segundo, por sua vez, foi a dificuldade em articular os movimentos sociais. Algumas lideranças populares que estavam participando das reuniões desde o início afirmavam que convidavam os integrantes de movimentos, mas que muitos alegavam ter diversos compromissos e reuniões para ir, já que grande parte deles faz parte de conselhos municipais e de outros espaços formais de participação popular.

Como forma de solucionar o problema, propôs-se marcar as reuniões, semanalmente, em uma comunidade. Portanto, em novembro foi realizada uma reunião na Vila Dique, a qual possibilitou ao grupo entender mais a fundo como aquela região específica estava sendo atingida pelas obras da Copa. Contudo, essa acabou sendo a única reunião do FERU/RS fora da sede da Cidade. Foram efetuadas outras tentativas de marcar encontros em outras comunidades, mas elas acabaram não ocorrendo por incompatibilidade de horários e pelo motivo de estar se aproximando a data do seminário, que ocorreu nos dias 10 e 11 de

dezembro, o qual demandou certa organização do grupo e, principalmente, da Cidade, que encabeçou a estruturação do evento.

Dessa forma, com o intuito de fortalecer o FERU/RS com a participação de movimentos populares, a elaboração do seminário focou-se na necessidade de fazer do evento um momento de articulação dos movimentos e das comunidades que estão sendo atingidas com as obras da Copa de 2014, para, na sequência, fortalecer o Fórum como um espaço de autonomia popular. Nos termos propostos por dois membros do grupo, é possível perceber tal objetivo.

Eu quero defender, na verdade, que a gente mesmo, reformulando a proposta do seminário, a gente pense no seminário para as populações atingidas. Que a gente pense o seminário para rearticular os militantes, numa certa medida, mas que a gente pense no seminário para dialogar com as populações atingidas com esses projetos (Associado 1).

Já que é tão difícil a gente fazer isso que a gente acha que é o ideal, de estar indo em todas comunidades, será que a gente não podia começar justamente por fazer esse seminário mais geral, contando com o máximo possível de lideranças, de famílias e pessoas que estão sendo atingidas e aí, fazer isso. No primeiro dia faz um apanhado mais geral, o contexto, o que é que tá rolando. Num segundo dia parte para os casos e a partir disso se estimula a organização, daí sim tu abre uma frente melhor lá, porque daí a tarefa que a gente teria agora seria mobilizar as pessoas que estão sendo atingidas, pro seminário. E aí a partir disso, a partir do que eles colocam, a partir dos contatos que a gente vai estabelecer com o seminário, a gente faz todo esse outro processo. Eu acho que daí a gente tem mais legitimidade. Porque essa tentativa de rearticular o Fórum do RS, ela tem que ter força. Lá na reunião que a gente fez no dia da oficina tinha gente, tinha movimento, só que agora a gente perdeu isso (Associado 2).

O seminário intitulou-se ‘Os Megaprojetos e o Direito à Cidade’ (ANEXO 2) e foi organizado pelos membros que compuseram as reuniões semanais do FERU/RS, com certa coordenação da ONG Cidade. O formato do evento foi resultado de várias sugestões, uma delas originada de um representante do Fórum de Justiça e Segurança Região Noroeste, que foi prontamente aceita pelo grupo e consistiu em trazer moradores das diversas regiões que apresentam situações de conflitos urbanos em Porto Alegre para fazer o seu relato no seminário.

Dessa maneira, o encontro consistiu em uma noite de palestras e questionamentos da platéia; uma manhã de relatos das situações de conflitos urbanos em Porto Alegre (Morro Santa Tereza, Cristal, Humaitá, Dique e Nazaré, Orla, Ilhas do Arquipélago, Cruzeiro, Restinga e Lomba do Pinheiro); e uma tarde na qual foi realizada a síntese e análise dos conflitos pelos presentes com auxílio de articuladores.

Os palestrantes foram sugeridos pela ONG Cidade, de modo que o método utilizado para sintetizar as explicações dos moradores das regiões de conflito foi aplicado por representantes do SAJU/UFRGS e consistiu na utilização de um mapa do município, o qual, ao longo dos relatos, foi sendo preenchido com papéis nos quais constavam os conflitos apontados pelos moradores, para que, ao fim, se pudesse ter uma visão ampla das problemáticas presentes em toda a cidade.

Ao fim do processo, foi possível perceber que a maioria das questões levantadas estão presentes em diversos pontos da cidade e que, ao invés de cada comunidade lutar isoladamente, a união de forças pode provocar resultados mais concretos e favoráveis às problemáticas levantadas. Em suma, o grande resultado do seminário consistiu em sistematizar, aos olhos dos moradores de diversas regiões da cidade, as inúmeras lutas que são travadas de modo isolado e assim permitir que essas pessoas fossem postas em contato para debater as questões atinentes à cidade.

Por outro lado, o Fórum apresentou algumas características que causaram discordância entre os membros. Foi possível perceber que, desde o princípio da rearticulação do FERU/RS, o papel de coordenação recaiu sobre a ONG Cidade, que em vários momentos explicitou que sentia a necessidade de compartilhar esse papel, conforme se observa do que sustenta um membro da ONG em dois momentos distintos de reunião:

A idéia do seminário é conseguir um fecho dessas várias situações das comunidades. E a partir desse fecho ver se a gente consegue reestruturar o Fórum. Na verdade a idéia de um fórum de reforma urbana é uma idéia de que ele seja liderado e controlado e gerido pelos movimentos sociais e não pelas ONGs, mas infelizmente a gente tá tomando assim um protagonismo que é de certa forma, vamos dizer assim, faz um sentido de provocação, mas não é o ideal né (Associado 3).

Um encaminhamento do seminário que eu acho importante era construir uma coordenação do Fórum de Reforma Urbana efetiva assim, né, porque não dá pra ser uma ONG tocando (Associado3).

A divisão de tarefas do cotidiano do Fórum como, por exemplo, a convocação e o agendamento de reuniões, envio de *e-mails*, manutenção do *blog*, confecção das atas de reunião também acabou, em sua maioria, recaindo sobre membros da Cidade ou pesquisadores que faziam parte do grupo. Todavia a não divisão de atividades, entretanto, não pode ser vista como uma forma de controle do grupo pela ONG, já que, em diversos momentos, esta solicitou uma maior participação dos membros e abriu a coordenação das atividades para outras pessoas do grupo. O que ficou faltando foi a criação de uma estrutura que gerasse a participação de todos.

Notou-se, entretanto, em relação a esse aspecto, certa caracterização de hierarquização velada no grupo, que parecia entender que, pelo fato de as reuniões acontecerem na sede da Cidade, recairia sobre a ONG o papel de coordenar as atividades. Somente em dois momentos de reunião houve a participação de integrantes de movimentos populares na tarefa de fazer a lista de inscrição para uso da palavra e de coordenar os trabalhos do dia, no sentido de recordar ao grupo sobre a pauta de discussão, avisar o tempo transcorrido de reunião e definir com os demais a data e pauta do próximo encontro.

Outro fator bastante relevante do FERU/RS é que ele originou-se de uma proposta de rearticulação estadual em torno da problemática urbana e, já na terceira reunião, começou a se mostrar mais um encontro da cidade de Porto Alegre do que do Estado propriamente dito. Vários membros justificaram tal postura devido à emergência de diversos conflitos no cenário atual da cidade em função das obras da Copa de 2014, conforme segue:

Foi um momento muito rico. Acho importante ter surgido essa polêmica sobre a Copa, acho importante a gente aprofundar essa polêmica, né, pra nós não acharmos lindo, maravilhoso, mas também não achar que é uma tragédia, né. Vai depender muito da correlação de forças que vai conseguir se estabelecer. Que vai ser pior ou melhor, para um lado ou para o outro (Associado 3).

Mas eu acho que a ação em Porto Alegre vai ter o foco, porque um dos grandes megaeventos vai acontecer em POA, que é a Copa do Mundo de 2014. E pelo que eu ouvi falar, já tá inclusive lançado o 5º Congresso da Cidade (Participante 6).

Porém, foi reforçada, nas reuniões que ocorreram após o seminário do FERU/RS, a necessidade de manter a proposta inicial. De acordo com esta afirmação, fica claro que a discussão da questão urbana não é local.

Eu acho que a gente não tem que abrir mão do processo ser estadual. Primeiro porque iniciou como estadual. Segundo que nós temos todo um processo político que está se dando no nosso Estado e que atinge os municípios. Eu acho que politicamente pra nós, nós temos que dizer pra o que nós viemos, os movimentos sociais. O movimento da reforma urbana, o movimento que defende essa bandeira de direito à cidade. Nós temos que construir isso a nível estadual (Participante 8).

Assim, de forma geral, o Fórum teve (durante toda segunda metade de 2010) a importante função de começar a colocar em contato os moradores de vários pontos da cidade e de iniciar um debate geral sobre a problemática urbana em Porto Alegre. A construção de um mapa com as AEIS foi fundamental para que se estabelecesse uma noção de que as áreas apresentadas dispersamente pela Prefeitura são, em sua massiva maioria, regiões periféricas.

Esse instrumento possibilitou a reflexão em torno do objetivo que está por traz dessa iniciativa do governo municipal.

Não obstante, alternativas para reassentamento puderam ser pensadas em conjunto e postas no papel para serem divulgadas, o que mostrou que elas existem e que o que é apresentado pela Prefeitura como solução, principalmente para as remoções e reassentamentos, pode e deve ser questionado. Pode-se dizer então que o Fórum cumpriu um papel de espaço de abertura ao diálogo entre diferentes atores da cidade.

Porém o FERU/RS não se mostrou capaz de emergir como uma luta popular. Sua reestruturação e articulação se vinculou em demasia à ONG Cidade, que, apesar de não demonstrar estar a serviço de interesses atrelados ao capital, constitui-se como uma organização não governamental, à qual não cabe o papel de substituir os movimentos, caso não se queira cair no discurso de essas instituições serem representantes da sociedade civil (CKAGNAZAROFF *et al.*, 2007).

#### 4.4 AS SITUAÇÕES OBJETO DE CONFLITO E AS ESTRATÉGIAS ADOTADAS PELA ONG E PELO PODER PÚBLICO PARA FAZEREM VALER SUAS POSIÇÕES

Ao longo de toda a pesquisa, ficou evidente que a grande situação objeto de conflito assumida pela Cidade e da qual derivam várias outras situações específicas é a crítica em torno do novo modelo de cidade que está sendo implantado aceleradamente em Porto Alegre, principalmente nos últimos cinco anos. Segundo a ONG, existe um modelo que está sendo instaurado, que é o da exclusão social, o qual busca criar uma cidade privada para a classe média, por meio de muros visíveis e invisíveis de segregação e de imunização contra a população mais pobre.

Nesse sentido, quase toda a estrutura da cidade fica localizada na região central, isto é, os equipamentos públicos (saúde, educação, transporte, saneamento, entre outros), as obras de revitalização, os grandes centros de compras e, até mesmo, as oportunidades de trabalho, enquanto que, nas áreas periféricas, a população de baixa renda precisa constantemente travar embates com o poder público para ter o direito à cidade estruturada. Pela explanação de um dos membros da ONG Cidade, é possível perceber situações que reforçam essa estratégia e acabam por configurar-se em conflitos pontuais em Porto Alegre, como seguem:

Pra mim essa é uma estratégia muito clara: eliminar o comércio ambulante, eliminar os carroceiros, eliminar assim, numa outra lógica, mas num mesmo sentido, os moradores de rua, toda a parte de favelas da área central. Acabou aquela política de urbanização no local, que viveu seus estertores ali com a Vila dos Papeleiros no lugar da rodoviária; teve o Condomínio Princesa Isabel, que foi assim a última tolerância, e daqui pra frente não tem mais. Daqui pra frente é reassentamento na periferia (Associado 3).

Dessa maneira, a segregação à qual a Cidade se refere não é somente física, na qual os pobres não moram mais no centro, mas também é econômica, a partir do momento em que as pessoas não trabalham mais na região central e assim são transformadas em não rentáveis e excluídas. Em consonância, as atividades que eram realizadas por essas pessoas e lhes geravam renda são privatizadas sob o discurso de modernidade, no qual o fato de localizar todo o serviço de reciclagem de lixo, por exemplo, em uma só empresa, é apresentado como uma maneira de aumentar o desempenho dessa atividade, o que vai ao encontro do que ensina Ball (2004), quando se refere à cultura da competitividade.

Conforme essa visão, retratada pela ONG como um modelo norteamericano de cidade – que é estruturada em função da mobilidade de veículos particulares - toda economia acaba por concentrar-se nas mãos de meia dúzia de grandes corporações que tendem a administrar o transporte, o comércio, a habitação, o lazer, entre outros. Esse fato se constitui também em uma financeirização do próprio comércio, o qual é extinto em sua forma de pequenos estabelecimentos locais e passa a dar lugar às grandes redes transnacionais.

Notadamente, essa postura assumida no planejamento urbano de Porto Alegre acaba também, segundo o associado 3, por atribuir as mazelas da cidade aos atores que deseja excluir. Assim, os carroceiros acabam sendo responsabilizados pelo trânsito lento, o aumento da violência é creditado aos pobres, a perda de qualidade dos serviços no centro (como a limpeza) é atribuída ao comércio ambulante – quando, de fato, não é isso que acontece.

Fica claro, pois, que existe um projeto urbanístico de cidade, que é o de exclusão dos pobres com o intuito de promover uma ampliação da área de classe média e que, concomitantemente, figura como uma estratégia para garantir a valorização imobiliária dessas áreas. Trata-se então de uma financeirização também do espaço urbano, ou seja, pessoas são removidas de locais centrais da cidade para que aqueles espaços possam vir a ter um valor de mercado maior e, conseqüentemente, representar maior lucratividade para as grandes construtoras.

Nesse contexto, existem inúmeras estratégias que estão sendo utilizadas pela Prefeitura Municipal como forma de fazer valer sua posição em torno de um modelo de cidade da exclusão. Uma delas tem sido o fato de Porto Alegre ter sido escolhida como uma

das 12 cidades-sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014, o maior e mais importante evento esportivo do mundo, segundo vídeo<sup>62</sup> divulgado no *site* da Secretaria Extraordinária da Copa 2014 de Porto Alegre (SECOPA, 2011)<sup>63</sup>.

Após a eleição da capital gaúcha como uma das cidades-sede da Copa, anunciada em 31 de maio de 2009, já se podia prever que grandes obras estavam por vir, visto que a lista de exigências da FIFA (*Fédération Internationale de Football Association*)<sup>64</sup> mostrava a necessidade de enormes adequações das cidades-sede, entre as quais: na mobilidade e acessibilidade urbana, nos estádios que sediarão os jogos ou que servirão como campo de treinamento para os times, na rede hoteleira, na infraestrutura aeroportuária, ou seja, no maquinário urbano como um todo.

A Copa, portanto, é, segundo a Prefeitura, um momento único, no qual será possível realizar grandes obras, que deixarão um legado de desenvolvimento para a cidade. O atual prefeito do Município, José Fortunatti, em entrevista gravada para o referido vídeo sobre as obras da Copa de 2014, sustenta:

Com a Copa do Mundo nós estamos podendo investir na cidade a partir de 2011, recursos que certamente não seriam investidos se Porto Alegre não fosse escolhida como uma das cidades-sede da Copa do Mundo. Então, graças à Copa do Mundo, que Porto Alegre terá ações sociais, obras importantes.

Percebe-se, pois, que o governo municipal encara o megaevento como “a grande oportunidade de gerar o desenvolvimento e as transformações que a cidade tanto quer e precisa” (PORTO ALEGRE, 2011h). Exalta ainda que esse momento é o início de “[...] um novo período de crescimento e essa etapa passa, necessariamente, por 2014”. Em depoimento gravado para o vídeo, o titular da cadeira da Secretaria Extraordinária da Copa 2014 (SECOPA), João Bosco Vaz, ainda reforça: “Porto Alegre vai ganhar muito com isso. Porto Alegre vai ganhar muito retorno, turistas. Porto Alegre vai se transformar, vai ser um canteiro de obras. Acreditem que a Copa é um grande evento para transformações” (PORTO ALEGRE, 2011h).

<sup>62</sup> O vídeo está disponível no *site* da Secretaria: <<http://www.secopapoa.com.br/>>. Acesso em: 01 mar. 2011.

<sup>63</sup> Nesta pesquisa, não se pretende analisar as vantagens e desvantagens trazidas por *megaeventos* como a Copa do Mundo para as Cidades que os sediam, o que já foi realizado em: MISOCZKY, Clarice; MISOCZKY, Maria Ceci. O Morro É Nosso: a vitória de um movimento em luta por justiça social e ambiental. In: **Anais do IV Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD**. Vitória: EnAPG, 2010, p. 1-16; e em ROLNIK, Raquel. **Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context**. Disponível em: <<http://www.direitoamoradia.org/pt/conheca/quais-sao-os-enfoques/megaeventos/>>. Acesso em: 25 jan. 2011.

<sup>64</sup> Os documentos oficiais com regras, regulamentos e diretrizes da Copa de 2014 estão disponíveis em: <http://pt.fifa.com/worldcup/organisation/documents/index.html>. Acesso em 20 abr. 2011.

Fica evidente, pois, a existência de certo ufanismo em torno do tema, no qual não se cogita discutir a realização do evento, pois é algo dado como certo e positivo. As obras são apresentadas pelo governo municipal como necessárias e urgentes e, em sua maioria, constituem-se de grandes obras viárias, principalmente na região central da cidade e em seu entorno. Desloca-se, assim, do âmbito da decisão municipal, a necessidade da realização das obras, já que são exigências da FIFA e não podem ser discutidas, a menos que a população de Porto Alegre queira que a cidade fique fora desse evento tão grandioso.

Com o discurso de viabilizar a vinda da Copa para a cidade, o governo municipal buscou, junto ao governo federal, financiamento de quinhentos e quarenta milhões de reais para investir em projetos de mobilidade urbana que considera prioritários para a cidade até 2014. Tais projetos configuram-se, em sua maioria, como obras de ampliação de avenidas, construção de pontes e viadutos (PORTO ALEGRE, 2011h).

Porém, em meio a todo ufanismo pela vinda da Copa e de suas grandes obras, existem inúmeros conflitos localizados em diversos pontos da cidade que resultam justamente dessas aclamadas obras. Entre eles, podem ser citados: as remoções realizadas na Vila Dique e Nazaré, em virtude da ampliação da pista do Aeroporto Salgado Filho<sup>65</sup> e as remoções previstas para acontecerem até julho de 2011, devido ao alargamento da Avenida Tronco, que vai afetar cerca de mil e quinhentas famílias da região. Isto inclusive motivou uma manifestação popular no dia nove de fevereiro, a qual reuniu cerca de 200 moradores das Vilas Cruzeiro do Sul e Cristal, em assembléia, para discutir as remoções<sup>66</sup>. Os moradores alegaram que, até o momento, não sabiam sequer a data e os locais dos reassentamentos, o que demonstraria a falta de participação popular nos processos de remoção.

Outro conflito relacionado às remoções e reassentamentos está ligado à Lei Complementar N° 636/10<sup>67</sup>, que é a lei que institui o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), do governo federal, e altera a Lei Complementar N° 548/06, a qual “[...] dispõe sobre a aprovação e o licenciamento de projetos arquitetônicos de edificações de interesse social inseridas em empreendimentos destinados à Demanda Habitacional Prioritária (DHP)” (PORTO ALEGRE, 2011g). Conforme o artigo 3° da Lei Complementar N. 636/10, em seu

<sup>65</sup> Obras do aeroporto Salgado Filho. Disponível em: <[http://www.secopapoa.com.br/default.php?reg=64&p\\_secao=7](http://www.secopapoa.com.br/default.php?reg=64&p_secao=7)>. Acesso em: 02 mar. 2011.

<sup>66</sup> Vídeo gravado no dia da manifestação está disponível em: <[http://www.youtube.com/watch?v=fyltZE9-9K8&feature=youtube\\_gdata](http://www.youtube.com/watch?v=fyltZE9-9K8&feature=youtube_gdata)>. Acesso em: 02 mar. 2011.

<sup>67</sup> Disponível em: <[http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpao/spm/usu\\_doc/lc\\_636\\_minha\\_casa\\_minha\\_vida.pdf](http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpao/spm/usu_doc/lc_636_minha_casa_minha_vida.pdf)>. Acesso em: 01 jan. 2011.

parágrafo único, no mínimo 80 por cento das famílias removidas precisam ser realocadas em áreas identificadas nas próprias regiões.

Contudo, o Projeto de Lei N° 854/10<sup>68</sup>, já aprovado pela Câmara Municipal, o qual, entre outras coisas, institui AEIS do PMCMV, revoga o parágrafo único do artigo 3° da Lei Complementar N° 636/10, em função de obras da Copa de 2014. Isto é, nas obras que serão realizadas em Porto Alegre devido à Copa de 2014, identificadas principalmente como obras de construção e ampliação viária, as famílias removidas não necessariamente serão realocadas na mesma região. É relevante referir que estas, em sua maioria, localizam-se na região central da cidade ou em seu entorno, o que resulta na saída de famílias de baixa renda, justamente das áreas nobres da capital, ou seja, daquelas com maior valor imobiliário.

Entretanto, essa não é a única contradição do PL 854/10: as áreas apontadas pelo projeto como AEIS do tipo I e II (para famílias com renda de zero a três e de três a seis salários mínimos) localizam-se, em grande parte, em regiões periféricas da cidade (Anexo 3), as quais, em sua maioria, não apresentam os equipamentos urbanos necessários.

Notadamente, a partir do momento em que se revoga a Lei que estabelecia que um mínimo de 80 por cento das famílias deveriam ser realocadas na própria região e, ao mesmo tempo, grava áreas para habitação popular na periferia da cidade, não fica difícil perceber que os reassentamentos possuem uma enorme possibilidade de ocorrerem, nessas regiões periféricas, o que poderia ser caracterizado como uma higienização das áreas centrais da Cidade.

Contudo, a utilização da Copa como estratégia de o governo municipal fazer valer sua posição não se limita aos reassentamentos. Existe pelo menos mais um grande conflito em torno do tema Copa do Mundo, que é a construção e reforma dos dois maiores estádios da cidade: a Arena do Grêmio e o Beira-Rio, respectivamente.

Mais uma vez, sob o pretexto do megaevento, a Prefeitura de Porto Alegre realizou alterações urbanas polêmicas com o intuito de beneficiar os dois grandes rivais gaúchos, Grêmio Foot-Ball Porto Alegrense<sup>69</sup> e Sport Club Internacional<sup>70</sup>. Primeiramente, no que se refere ao Internacional, ocorreu a doação de imóvel público ao redor do Beira-Rio e foi alterado o regime urbanístico da área para permitir a construção de torres de prédios, bem como foi modificado o zoneamento da área do Estádio dos Eucaliptos, que era de propriedade do clube, para que a área pudesse ser vendida por uma cifra maior.

---

<sup>68</sup> Disponível em: <<http://projetos.camarapoa.rs.gov.br/projetos/108927#>>. Acesso em: 02 mar. 2011.

<sup>69</sup> Site do Clube disponível em: <<http://www.gremio.net>>. Acesso em: 02 mar. 2011.

<sup>70</sup> Site do Clube disponível em: <<http://www.internacional.com.br/home.php>>. Acesso em: 02 mar. 2011.

No que tange à Arena do Grêmio, o clube foi beneficiado também com a doação de imóvel público e alteração no zoneamento da área onde hoje é o Estádio Olímpico, de forma a também aumentar seu valor de venda. De acordo com o depoimento de um dos membros da Cidade, pode-se perceber de que forma efetivamente as alterações urbanísticas beneficiam os clubes.

Um imóvel vale o quanto é possível construir em cima dele, em síntese. Aí, tu pode ter um regime urbanístico que pode construir dez mil metros quadrados de área e tu pode ter no mesmo imóvel um regime diferenciado de área que possibilite construir dez, quinze vezes mais. No caso de Porto Alegre esse estudo já foi feito, e está demonstrado qual é exatamente a avaliação eo que aconteceu no caso da Arena do Grêmio e dos Eucaliptos (Associado 1).

Ainda cabe aqui dizer que foi aprovada, já no ano de 2008, a Lei Complementar N° 605, a qual também beneficia os clubes de futebol:

Isenta a pessoa física, jurídica ou equiparada, nacional ou estrangeira, do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), do Imposto sobre a transmissão “inter-vivos”, por ato oneroso, de bens imóveis e de direitos reais a eles relativos (ITBI), das taxas instituídas pelo Município de Porto Alegre e da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (CIP), conforme determina, e dá outras providências (PORTO ALEGRE, 2011J).

Em palestra aos alunos da Escola Superior do Ministério Público, um representante da Cidade fez a ressalva de que deveriam ser de competência dos clubes de futebol as obras necessárias aos jogos ou treinos relativos à Copa de 2014, já que são organizações privadas, e não se deve legislar tão somente em prol de seus interesses.

Em consonância com as estratégias citadas, cabe ainda trazer a este estudo o fato de a Prefeitura Municipal estar investindo em diversas formas de comunicação, as quais podem exercer influência sobre a opinião pública em relação aos benefícios da Copa e de todas as suas obras. Entre elas, podem ser mencionados: *outdoors* espalhados pela cidade com os dizeres ‘A Copa passa por aqui’ e imagens das obras (ANEXO 4); e painéis que ficaram, no mês de dezembro de 2010, em exposição na Usina do Gasômetro, os quais continham as diversas obras em função do evento, acompanhadas de um texto exaltando suas vantagens (ANEXO 5).

Por fim, a última estratégia trazida por esta pesquisa não provém especificamente do governo municipal, mas de um grupo de comunicação, o Grupo RBS<sup>71</sup>, que tem apoiado

---

<sup>71</sup> Site do Grupo RBS, disponível em: <<http://www.rbs.com.br/>>. Acesso em: 20 abr. 2011.

significativamente a difusão do modelo de cidade da exclusão. Além de ter utilizado inúmeras vezes o espaço de seus telejornais, como o ‘Jornal do Almoço’, para fazer referências positivas tanto às obras quanto à vinda da Copa para a cidade, em matéria de capa, na edição dominical de 25 de fevereiro de 2011, o jornal de maior circulação no Estado, o Zero Hora, veiculou matéria cuja manchete era: “A redescoberta do Centro: o coração da capital dos gaúchos volta a ser atraente para morar e empreender”.

Na parte interna do jornal, a matéria ganhou mais três páginas, nas quais é possível encontrar citações como: “A geração que desembarca agora escolhe o Centro porque ele se tornou glamouroso mais uma vez”, ou então a de que há a “[...] existência de uma ação orquestrada para a recuperação da área central”. A matéria desenrola-se com o objetivo de mostrar que as obras de revitalização do centro serão responsáveis pelo fim do que denomina de período de “[...] deteriorização e abandono” (MELO, 2011, p. 32). A reportagem atinge seu pico na citação:

Durante décadas os camelôs foram uma chaga no Centro. Começaram a se espalhar pela Praça XV nos anos 70, ganharam alvarás do prefeito Alceu Collares nos anos 80 e tomaram conta da região nos anos 90. Na década passada eles somavam 752 regularizados e mais 2 mil ilegais. Tornaram o Centro um espaço inóspito, aniquilaram o comércio regular e bloquearam a circulação de pedestres. Quem ia ao bairro ficava sob o risco de ser atropelado pela correria de camelôs em função das ações de fiscalização. O problema acabou no começo de 2009, quando a prefeitura criou um shopping popular para onde os ambulantes foram transferidos. Foi a saída do Centro da UTI (MELO, 2011, p. 33).

Face essa enormidade de absurdos proferidos no espaço de um total de quatro páginas, não é difícil perceber que a chamada revitalização do Centro é uma ação descomedida de higienização dessa região da cidade. Estabelece-se, na área estruturada de Porto Alegre, uma política de expulsão dos pobres, sejam eles habitantes, como os moradores da Vila Chocolateiro, ou trabalhadores como os ambulantes e os carroceiros. Nessa cidade, o pedestre sobre quem a matéria dizia correr ele o risco de ser atropelado pelos ambulantes, agora está sob o risco de ser atingido pelos carros, os quais ocupam em massa a área central. A valorização do Centro está, assim, se resumindo ao seu valor imobiliário.

O fato é que Porto Alegre está optando por um planejamento urbano de segregação da população pobre, destinada ao abandono na periferia, tanto no que se refere aos equipamentos urbanos mais variados como no que tange à convivência e troca entre as classes.

Diante do exposto, a ONG Cidade utiliza-se das mais variadas estratégias (conforme foi dissertado ao longo dos tópicos 4.2.3 e 4.3) para fazer valer sua posição de contrariedade

ao modelo de cidade proposto pelo governo municipal. De acordo com a entidade, trata-se de uma estratégia de ação total, nos termos do argumento de um de seus membros:

[...] quando tudo parece perdido, de repente a gente tem que usar todos os recursos possíveis, então é atuar dentro e fora, local e internacionalmente, tentar criar, fazer barulho, marcar posição. Um pouco essa idéia, embora, num contexto muito difícil, pois tem uma situação de mídia onde tu não consegue repercutir nada (Associado 3).

Durante o período de observação desta pesquisa, a organização procurou trabalhar como coadjuvante na tentativa de discutir a questão urbana, prestar informações e produzir material quando necessário. Contudo, diante de todas as transformações e obras mencionadas, a ONG tem uma posição clara:

A gente não pode achar que setores da construção civil fazem isso porque são maus, que as pessoas são más. Não, eu acho que é porque hoje está se impondo essa lógica em função de uma situação mais global do capitalismo que não consegue sair de uma crise recorrente e que quanto mais ele quer sair, mais ele se afunda numa lógica que hoje cada vez mais tem que ter, vamos dizer, tem que ter uma concentração econômica cada vez maior. E realizar o lucro nessa concentração é uma coisa cada vez mais delicada, porque depende de altas estruturas de financiamento e a margem de lucro na realidade, proporcionalmente ao capital investido, às vezes é até nula ou negativa. Então, o que vende é a expectativa de futuro (Associado 3).

Assim, tal expectativa de futuro é encontrada no ufanismo da Copa, na afirmação de que este é um momento divisor de águas para Porto Alegre, o qual será seguido por desenvolvimento e prosperidade. Mesmo para aqueles que serão os excluídos do eixo central da cidade, há uma expectativa de futuro, o que dificulta ainda mais a luta em torno de uma posição crítica e construção de alternativas para o planejamento urbano de Porto Alegre, conforme é possível perceber pela explanação de um dos representantes da Cidade:

Só que é uma luta que é difícil, eu tô achando essa luta...porque as pessoas se iludem muito. As pessoas moravam numa favela, ali como era o caso do Chocolateiro. Era uma situação muito dura ali. Então tem toda uma ilusão de vida nova, né. E o modo como o governo se apresenta, se apresenta como amigo, como alguém que quer de fato ajudar, que tem dificuldades, mas que...então, é uma coisa muito sedutora, e na verdade é uma forma de excluir as pessoas e de uma forma meio que definitiva assim. Olha, no centro vocês não operam mais, vocês vão operar fora. E aí vai colocando muita gente fora onde eles não têm espaço de troca (Associado 3).

Portanto, com o objetivo de fazer valer sua posição, podem-se citar duas construções feitas pela Cidade em parceria com os demais membros do FERU/RS durante o ano de 2010, na tentativa de propor alternativas para o planejamento urbano de Porto Alegre. A primeira foi a construção de um mapa (ANEXO 3), o qual foi sistematizado por uma pesquisadora,

membro do Fórum e que permitiu, principalmente, deixar clara a localização das Áreas Especiais de Interesse Social ao redor de toda cidade. A partir desse instrumento, foi possível perceber a localização periférica dessas áreas e iniciar a proposição de um manifesto (ANEXO 1) com alternativas às remoções e reassentamentos em Porto Alegre. As medidas defendidas pelo manifesto foram:

- I. O PL 854/10 seja apresentado, discutido e votado em todas as regiões de planejamento da Cidade, tendo em vista que altera o Plano Diretor.
- II. Privilegie-se a possibilidade de urbanização e edificação na própria área onde as pessoas residem, como ocorreu na Vila Planetário, Integração do Anjos, Condomínio Princesa Isabel, Vila dos Papeleiros, entre outras.
- III. Haja a garantia de que a população tenha acesso ou continuidade às suas atividades relacionadas ao trabalho e geração de renda no local de reassentamento.
- IV. Em caso de real necessidade de reassentamentos, sejam gravadas, como AEIS, áreas na própria região onde os moradores vivem.
- V. Seja garantida a instalação de equipamentos e serviços públicos nos casos em que os moradores aceitem o reassentamento em áreas distintas de onde moram (água encanada, saneamento básico, pavimentação, calçadas, iluminação pública, redes de telefonia e *internet*, creches, escolas, postos de saúde, lazer e sistemas regulares de transporte público durante as 24 horas do dia).
- VI. Seja realizado levantamento público e transparente de prédios vazios no centro da Cidade passíveis de aproveitamento e/ou reforma para fins de moradia popular.
- VII. Os projetos habitacionais sejam feitos em parceria com instituições de pesquisa e assessoramento, ONGs, entidades profissionais e organizações comunitárias de base, assegurando o planejamento participativo e o respeito às necessidades dos futuros moradores.
- VIII. Os instrumentos do Estatuto da Cidade sejam efetivamente aplicados, cabendo à Prefeitura de Porto Alegre regular a função social da propriedade e coibir a especulação imobiliária através dos instrumentos legais disponíveis (ANEXO 1).

No que se refere pelo menos ao PL 854/10, esse foi aprovado durante o ano de 2010, pela Câmara Municipal, sem que se fizesse a discussão nas regiões de planejamento. Restam agora os outros 7 tópicos, em torno dos quais a Cidade pretende trabalhar articulando vários atores numa tentativa de garantir a inserção das pessoas na Cidade.

Posto isso, o tópico a seguir busca analisar a lógica subjacente a essa conturbada esfera pública na qual se inserem as questões urbanas.

#### 4.5 CONTORNOS DA ESFERA PÚBLICA NA QUAL É TRATADO O PLANEJAMENTO URBANO DE PORTO ALEGRE

A construção deste tópico foi realizada com base tanto nas observações realizadas quanto em dados colhidos de *sites* como o da Prefeitura de Porto Alegre, movimentos sociais

e organizações ligadas ao planejamento urbano. Como pano de fundo para a análise, foram utilizadas fundamentalmente as teorias habermasianas de mundo da vida e mundo do sistema (1992; 2002). Portanto, para auxiliar no esclarecimento do entendimento desta pesquisa sobre essas duas complexas teorias, o Quadro 3, a seguir, pretende sintetizar suas principais características:

<b>Mundo da Vida</b>	<b>Mundo do Sistema</b>
- Decisões tomadas através de trocas intersubjetivas;	- Decisões impostas;
- Uso livre da palavra;	- Uso restrito da palavra;
- Mesmo valor da palavra independentemente do nível hierárquico do sujeito;	- O valor da palavra está atrelado ao dono do capital;
- Interação ocorre por meio da linguagem;	- Substituição da linguagem por outros meios de interação: poder e dinheiro;
- Autonomia de ação/decisão;	- Controle da ação/decisão;
- O poder independe das posses dos capitais (ausência de influência);	- Quem controla a ação é o dono do capital (existência de influência de um ou mais atores sobre os demais);
- Ação visando ao entendimento;	- Ação visa a um fim específico (lucro, excelência);
- Equidade;	- Desigualdade;
- Existência de estruturas que efetivamente assegurem a participação;	- Ausência de estruturas de participação e/ou estruturas com caráter meramente formais;
- Contempla o bem-estar geral.	- Atende a interesses específicos de determinados grupos.

**Quadro 3: Características de mundo da vida e de mundo do sistema**

Fonte: Elaborado pela autora, com base no referencial teórico deste estudo.

Faz-se necessário ainda deixar claro que, segundo Habermas (1992; 2002), o mundo da vida, calcado em valores democráticos, não pode ser encontrado empiricamente como única concepção de sociedade, já que se trata de uma dentre as possíveis concepções. A análise dos dados coletados aponta para uma mescla de valores de dois mundos: o da vida e o do sistema. Portanto, o que se mostra importante observar é qual o espaço ocupado por cada conjunto de atores e de que forma está se estruturando o planejamento urbano em Porto Alegre.

Primeiramente, para que se entenda que esfera pública é essa na qual são tratados os assuntos referentes ao planejamento urbano, fazem-se necessárias algumas considerações. Pela tese de Habermas (2003), a esfera pública não consiste em uma organização ou um sistema, mas sim em uma rede de comunicação, na qual os assuntos atinentes ao planejamento

urbano são comunicados, e determinadas posições são tomadas a esse respeito. Todavia, ela é composta por diversos atores sociais, os quais possuem interesses particulares sobre o tema, e é justamente a não separação entre o que é público e o que é privado que faz com que certas posições tomadas por esses atores não resultem em uma esfera de comunicação fluida. Interesses individuais ou de determinada classe são postos à frente de decisões que deveriam resultar de uma interação democrática, onde todos os atores pudessem participar visando ao bem-estar geral.

Posto isso, a esfera pública de que trata a problemática urbana de Porto Alegre abriga uma série de atores com interesses específicos. Entre eles, é possível citar dois que possuem significativa influência sobre as decisões e posições tomadas a respeito do planejamento da cidade. O primeiro é o atual governo municipal, o qual, conforme explanado (no item 4.4 desta pesquisa) possui interesses específicos ao transferir a população de baixa renda para regiões periféricas da cidade: valorizar financeiramente áreas centrais da cidade para que, incorporadoras da construção civil, possam realizar seus empreendimentos cobrando um preço mais elevado por eles. O fim que prevalece nas ações do atual governo municipal é, pois, o lucro, característica clara do mundo do sistema habermasiano (HABERMAS, 1992; 2002).

O segundo ator é composto pelas grandes empresas privadas, sejam elas nacionais, ou mesmo, internacionais. Conforme Ball (2004), muitas empresas, objetivando o lucro, buscam inserir-se em esferas de não mercado, ou seja, de modo a atender seus interesses financeiros, inserem-se na esfera pública, influenciando a tomada de decisões. Como exemplo, pode-se referir a incorporadora que está realizando as obras do estádio do Grêmio (Arena do Grêmio), a OAS<sup>72</sup> (Arena do Grêmio), bem como as demais empresas que assumem parcerias público-privadas com o município para outras obras da Copa.

A combinação de interesses dos dois atores citados tem resultado em uma esfera pública em Porto Alegre que se configura quase que exclusivamente por características do mundo do sistema (HABERMAS, 1992; 2002). Conforme apontado nos itens 4.2 a 4.4 deste estudo, é possível perceber que, apesar de existirem leis específicas municipais, estaduais e federais que oportunizam a participação da sociedade civil no planejamento urbano de Porto Alegre, não existe um espaço efetivo de participação. Decisões como a vinda da Copa de 2014 para a cidade são impostas; as obras em andamento ou projetadas devido ao evento não são discutidas claramente com as populações das áreas atingidas, como é o caso da Avenida

---

<sup>72</sup> Site OAS disponível em: <<http://www.oasempreendimentos.com.br/home/index.php>>. Acesso em: 12 mar. 2011.

Tronco; os canais existentes para participação, como o OP e os conselhos municipais são atravessados por membros do governo, que realizam um controle da ação existente nesses meios.

Durante três momentos de observação realizados pela pesquisadora, foi possível perceber que a atual gestão municipal realiza debates, seminários, audiências públicas para cumprir o que está disposto no Plano Diretor. Todavia, após realizarem o discurso de abertura, membros da Prefeitura que seriam de extrema importância para acompanhar o debate retiraram-se do recinto, deixando um palestrante encarregado de realizar uma apresentação e responder aos questionamentos dos presentes.

Tal fato ocorreu tanto no seminário para apresentação das AEIS quanto no que discutiu a questão da Orla do Guaíba. Nos dois momentos, quando chegou a hora de a ‘platéia’ fazer uso da palavra, não ocorria um debate, mas, sim, o que se pode chamar de ‘desabafo’ por parte de membros da sociedade civil em relação ao disposto nos seminários. Em outro evento, transcorrido na Escola Superior do Ministério Público, em palestra aos alunos do curso de graduação em Direito, um dos membros do governo municipal que conduziu o debate deixou claro como está se configurando a gestão das obras da Copa:

Então, quem decide? O político decide? Quando é obra importante a população decide? Vão fazer plebiscito agora para decidir se instala a mudança na Tronco ou não, é um absurdo. Não tem que fazer plebiscito, isso é assunto técnico, assunto de engenharia. Tu coloca decisões para a população, coloca plebiscito para botar o obelisco, daí sim a cidade decide, quer o obelisco ou não, como lá no Rio de Janeiro. Agora, questões técnicas têm que ser ajustadas ao planejamento urbano. Então não pode essa decisão ser de político nem da população.

Percebe-se pela fala que não há interesse em envolver a população nas questões atinentes às obras da Copa, tidas como técnicas, o que vai totalmente de encontro às diretrizes que postulam a participação da população no planejamento da cidade, visto que a opção por investir na construção de vias urbanas trata-se também de uma decisão política, a qual está claramente direcionada à construção e reforma de vias para uma classe média motorizada.

Um segundo palestrante, também do governo municipal (concurado), apresentou uma opinião completamente contrária ao primeiro: “Às vezes na Secretaria a gente se sente um pouco sozinho. E a gente se sente sozinho nesse sentido: Isto aqui tem legitimidade? Eu tô realmente representando aquilo que se quer?” Tal afirmação evidencia que até mesmo quem está trabalhando diretamente na execução de projetos e atividades relacionados às obras da Copa não possui a autonomia para questionar o que está executando e poder realizá-lo de forma diversa.

Do outro lado da esfera pública, que definitivamente não é aquele no qual as decisões são tomadas, encontram-se os moradores de vilas que serão atingidas com as obras da Copa, a saber: os recentemente criados Comitês Populares da Copa de 2014<sup>73</sup>, movimentos sociais, algumas ONG e sindicatos que tentam travar um embate de resistência tanto à forma como estão ocorrendo as obras, como aos resultados dessas no que se refere à mudança da paisagem urbanística da cidade.

Durante todo o período de pesquisa, foi possível perceber que esse segundo grupo de atores não estava conseguindo encontrar espaço para se fazer ouvir, possuindo um uso totalmente restrito da palavra, concentrado em momentos de seminário, audiências públicas e, mesmo, em conselhos municipais, mas que não se configuravam como momentos de decisão. Pelo discurso de um dos participantes do FERU/RS, o qual também é conselheiro municipal, percebe-se a falta de equidade na ação e tomada de decisão desses membros em relação ao primeiro grupo: “Os conselhos não estão participando do planejamento junto à Secretária, pois vão lá só para aprovar ou desaprovar decisões, não para construir um planejamento de forma participativa” (Participante 10).

As situações acima exemplificam que a esfera pública na qual são tratados e decididos os assuntos referentes ao planejamento urbano de Porto Alegre tem se configurado, pelo menos no último ano, predominantemente como uma esfera na qual está subjacente o mundo do sistema, cujas características principais podem ser entendidas como a substituição do uso livre da palavra e da participação da sociedade por meios como o poder e o capital econômico, respectivamente, nas mãos do poder público municipal e das grandes incorporadoras da construção civil. Esses dois atores do mundo do sistema exercem o monopólio da influência na esfera pública, para fazer valer as posições das classes que representam.

Apesar de, em alguns momentos como o referente à área do Estaleiro Só e à área da FASE, essa esfera ter apresentado algumas características do mundo da vida, na medida em que, de certa forma, as decisões foram tomadas levando-se em conta um bem-estar geral, essas ações ainda são exceção na esfera pública e só foram possíveis devido à mobilização popular anterior em espaços não formais de participação.

Portanto, o uso livre da palavra e a autonomia na ação, visando ao entendimento, só foram observados em espaços que não se configuram como de decisão. Espaços informais, que deveriam ser capazes de ter influência na esfera pública, de formarem opinião e

---

<sup>73</sup> *Blog do Comitê Popular da Copa em Porto Alegre*, disponível em: <<http://comitepopularcopapoa2014.blogspot.com/>>. Acesso em: 12 mar. 2011.

contribuírem na tomada de decisões sobre o planejamento urbano não acontecem. O que se viu foi justamente o contrário: o uso do capital econômico e simbólico na base do processo decisório.

O capítulo seguinte aponta as considerações finais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um contexto no qual o neoliberalismo tem se consagrado como a ideologia dominante, modificações na paisagem urbana das cidades têm privilegiado a mais valia fundiária acompanhada da expulsão dos grupos socialmente desfavorecidos para fora das regiões centrais. Paralelamente, a mudança nas formas tradicionais de atuação do Estado vem abrindo espaço para o questionamento do *lugar* de um certo tipo de organizações - as ONG (CARRION; COSTA, 2010). Tais atores que, nos anos 1960/70/80, apresentavam posições políticas que questionavam a ordem proposta pelo Estado, começam a assumir uma nova postura diante das mudanças ocorridas na atuação estatal.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que previa a inclusão de mecanismos de democracia direta por meio da criação de instâncias de participação da sociedade na formulação de políticas públicas, as ONG passaram a legitimar-se como representantes da sociedade civil. Paralelamente, em meio à propagação do modelo econômico neoliberal, ocorre a reforma do aparelho estatal em 1995, a qual é responsável pela transferência de responsabilidades que antes eram do Estado - como a de provedor das questões sociais - para a sociedade, passando a exercer somente o papel regulador nesse processo e fortalecendo-se nas questões atinentes à manutenção do mercado (CARRION; COSTA, 2010).

Diante desse contexto, questiona-se em que medida as ONG, que ao assumirem a responsabilidade pelas questões sociais e, com isso, muitas vezes, comprometerem sua autonomia financeira – por receberem recursos do Estado – conseguem sustentar sua autonomia política, mantendo-se fiéis aos valores democráticos (CARRION; COSTA, 2010). Sendo assim e, em tempos de preparação para a Copa do Mundo de Futebol de 2014, que resultará em diversas mudanças na paisagem urbanística da cidade, esta pesquisa teve como objetivo geral investigar as ações da ONG Cidade a fim de analisar em que medida sua presença na esfera pública municipal contribui para que o planejamento urbano em Porto Alegre seja democraticamente construído.

Para tanto, esta pesquisa possuiu uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória. Classificou-se ainda como estudo de caso e, as técnicas de coleta de dados foram a observação participante e a análise documental. Em um primeiro momento, a pesquisadora buscou inserir-se no campo de estudo por meio da observação participante, que teve a duração de seis meses. Concomitantemente, foi realizada a pesquisa documental tanto para coleta de

dados referentes à ONG como aos demais atores presentes na esfera pública e que participam de questões relativas ao planejamento urbano em Porto Alegre. Como pano de fundo para a análise dos dados coletados, utilizou-se como referencial teórico o pensamento habermasiano e, em especial, o debate acerca das teorias de mundo da vida e mundo do sistema (HABERMAS, 1992; 2002; 2003).

Na primeira etapa da pesquisa, buscou-se identificar e descrever as instâncias formais de participação da sociedade previstas na legislação referente ao planejamento urbano. Dessa forma, principalmente por meio de análise documental, foram expostas as diretrizes federais, estaduais e municipais que norteiam a criação de canais de participação da sociedade. Na sequência, discorreu-se acerca das instâncias de participação da sociedade propriamente ditas no planejamento urbano de Porto Alegre, a saber: fóruns regionais de planejamento urbano; Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental; debates, consultas e audiências populares; Orçamento Participativo; e demais conselhos municipais com interferência na problemática urbana.

De forma a atender ao segundo objetivo, buscou-se identificar a participação da ONG Cidade nas instâncias formais supra-referidas. Nessa etapa, foi possível perceber que, apesar de a entidade ter feito parte, ao longo dos últimos dez anos, do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA), do Fórum Regional de Planejamento da Região da Lomba do Pinheiro e Partenon, e do Conselho do Orçamento Participativo (COP), no ano de 2010 a organização optou por retirar-se da última instância formal a qual ainda integrava, o COP. Tal decisão resultou do entendimento, por parte da Cidade, de que o Conselho não estava sendo conduzido de forma a favorecer a participação popular e a autonomia de ação de seus membros, características fundamentais do mundo da vida habermasiano e primordiais para processos baseados em valores democráticos.

Todavia, ficou claro que essa saída dos canais formais não é definitiva nem se configura como uma negação da sua importância, visto que essas instâncias acabam por representar os locais onde são tomadas as decisões referentes ao planejamento da cidade. A opção pelo afastamento foi a forma encontrada pela ONG de repensar suas estratégias de ação e disponibilizar de maior tempo para articular outras frentes de atuação, com o objetivo de futuramente retornar às instâncias formais.

O terceiro objetivo consistia em identificar e caracterizar outras instâncias/estratégias de participação da ONG Cidade no planejamento urbano de Porto Alegre. Para tanto, de modo a encontrar alternativas de resistência aos canais formais previstos para a participação popular, tendo em vista sua cooptação por parte do governo municipal, a ONG, além de

estratégias mais antigas como participação no Fórum Social Mundial, realização de atividades de formação e publicações, no ano de 2010, buscou ampliar as parcerias com outras entidades com o intuito de atuar em outras frentes que não só o Poder Executivo, mas também no Legislativo e no Judiciário. Ao encontro do que diz Santos (2008), ficou evidente que a entidade busca, por meio da participação em rede, criar novas instâncias e estratégias que confrontem o modelo de ‘cidade da exclusão’ que está sendo instaurado em Porto Alegre.

Dando continuidade às ações, com vistas à construção de espaços efetivamente democráticos de participação, a ONG vem, igualmente, investindo na articulação das camadas populares em torno da problemática urbana, principalmente depois da escolha de Porto Alegre como uma das cidades-sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014. A Cidade vem ainda atuando no fomento e na rearticulação do Fórum Estadual de Reforma Urbana do Rio Grande do Sul. Nesse sentido, Lessa (2002) ressalta que, para que se constitua uma democracia na prática, é preciso que os movimentos sociais e as associações sejam capazes de tencionar o Estado e exigir participação na formulação das políticas públicas, de modo que essas atendam também aos seus interesses, não somente à especulação imobiliária, como está ocorrendo em Porto Alegre.

Já no que se refere ao Fórum, ele se mostrou, ao longo da observação, um espaço de diálogo, de uso livre da palavra, de ação visando ao entendimento e, principalmente, de busca de um bem-estar geral, características da teoria habermasiana de mundo da vida (1992; 2002; 2003). Todavia, não conseguiu se configurar como um espaço de autogestão, mostrando-se muito atrelado à ONG Cidade, que, mesmo apresentando o desejo de compartilhar a coordenação do Fórum, não conseguiu assegurar estruturas de participação e responsabilização pelas atividades.

Contudo, não se pode negar a importância do Fórum que, mediante a realização de um seminário sobre a Copa e o direito à cidade, foi capaz de colocar em contato pessoas de diversos locais de Porto Alegre, para que interagissem e percebessem que os problemas presentes nos mais diversos pontos da cidade (e muitas vezes tratados de forma isolada) estão localizados no espaço urbano como um todo. Por sua vez, a construção de instrumentos, como o mapa de localização das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), o manifesto com alternativas às propostas de reassentamento apresentadas pelo governo municipal, bem como o seminário intitulado ‘Megaprojetos e o Direito à Cidade’ representaram o grande ganho do Fórum no ano de 2010.

O quarto objetivo propunha descrever as situações objeto de conflito e as estratégias adotadas pela ONG e pelo poder público para fazer valer suas posições, bem como o modo de

encaminhamento de solução para essas situações. A análise dos dados deixou claro que a situação objeto de conflito da ONG com o poder público é o modelo de ‘cidade da exclusão’ que tem se configurado aceleradamente em Porto Alegre nos últimos anos. Tal modelo tem como característica principal deslocar os grupos social e economicamente desfavorecidos para as regiões periféricas da cidade, como está previsto ocorrer em função das obras da Copa de 2014.

Por meio desse tipo de estratégia e, com o apoio da grande mídia local e internacional, já que o futebol mexe com a paixão dos brasileiros, o governo municipal tem aprovado projetos que ferem o próprio plano diretor da cidade. No que diz respeito à relação humana nas sociedades de massa, casos como esse da Copa, que são de comoção popular, acabam por resultar em uma formação de opinião pública de acordo com interesses específicos e preestabelecidos por certos grupos focados em interesses restritos (ARENDETT, 2010). Nesse sentido, em Porto Alegre, a legislação urbanística foi alterada de forma a elevar índices construtivos, tanto na altura como no zoneamento de uso, de modo a favorecer a mais valia das áreas e, conseqüentemente, o lucro das construtoras que realizarão seus empreendimentos no local.

Em meio a todo ufanismo gerado pela Copa e suas obras, conflitos estabeleceram-se em diversos pontos da cidade, principalmente aqueles emergentes de comunidades que serão removidas em virtude das obras. Foi justamente com o objetivo de auxiliar na articulação de movimentos populares em torno desses conflitos que a Cidade vem trabalhando como coadjuvante na discussão da questão urbana.

A análise das situações acima permitiu concluir que a lógica dominante na esfera pública em torno da questão urbana em Porto Alegre norteia-se pelo mundo do sistema (HABERMAS, 1992; 2002; 2003). Desse modo, existe um grupo de atores, composto pelo poder público e por empresas privadas, que controla as ações por meio de símbolos de poder e capital financeiro em função de um bem-estar restrito, enquanto que, de outro lado, existe um grupo que pode ser metaforicamente chamado de coadjuvante, o qual é destituído de poder econômico e não consegue ser ouvido.

Diante do exposto e de forma a atender ao objetivo geral desta pesquisa, pode-se concluir que a ONG Cidade, apesar de apresentar vontade política em contribuir para a construção democrática do planejamento urbano em Porto Alegre, à medida que foca seu trabalho na articulação dos movimentos sociais em torno de alternativas de resistência ao modelo excludente apresentado pelo governo municipal, não tem conseguido intervir de forma efetiva na esfera pública. Contudo, segundo Santos (2008), é fundamental a postura de

confrontação e oposição ao poder público, assumida pela ONG para uma refundação democrática do Estado. Paralelamente, mostrou-se de extrema importância a aproximação da ONG junto aos grupos social e economicamente menos favorecidos, de forma a contribuir para que emergjam do seio desses, ações que viabilizem o alcance dos seus interesses na esfera pública.

Foi possível ainda perceber a necessidade de uma democratização mais profunda das ações da Cidade, no sentido de a organização ser capaz de criar dinâmicas de participação para os movimentos sociais, associações, sindicatos e, mesmo, outras ONG, de modo a fomentar espaços autogestionáveis, que não dependam de uma coordenação da Cidade. Tal fator é primordial, conforme aponta Santos (2008), para que a organização possa assumir como tarefa a contribuição na democratização estatal e, de forma mais geral, da esfera pública como um todo.

Outro fator que pode vir a comprometer ainda mais o potencial de luta da ONG é a não renovação do financiamento recebido da KZE/Misereor, que está garantido somente até a metade do ano de 2011. Uma possível dependência financeira da Cidade em relação ao Estado poderia comprometer sua autonomia política, principalmente no que se refere à atual postura de oposição e confrontação aos modelos de governo impostos. A busca por financiamentos junto ao poder público pode acarretar seu atrelamento à proposta de governo e a lógica que está por trás de suas ações.

Desse modo, é importante ressaltar que por esta pesquisa caracterizar-se como um estudo de caso seus resultados não podem ser generalizados. Entretanto, em um mundo que está em constantes mudanças, onde o papel do Estado é sucessivamente redefinido e, tendo-se em mente a diminuição dos financiamentos disponibilizados por organizações internacionais que vêm ocorrendo desde meados dos anos de 1990, bem como a necessidade apresentada pelas ONG em se adaptarem à competição por recursos em âmbito nacional, conforme aponta Salamon (2005), pode-se questionar: até quando organizações como a Cidade vão continuar mantendo sua autonomia política diante do Estado? E mais: até quando essas entidades tradicionalmente defensoras dos interesses das camadas mais vulneráveis da população vão conseguir manter sua lógica de atuação e defender os interesses daqueles que representam?

Assim, esta dissertação buscou contribuir para o entendimento da esfera pública na qual são tratadas as questões atinentes ao planejamento urbano de Porto Alegre, bem como para a reflexão em torno do lugar e dos caminhos possíveis para as ONG no atual cenário mundial, com o humilde desejo de que, a partir dela, possam ser pensadas alternativas de contribuição à democracia no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABONG. **Carta de Princípios.** Disponível em: <[http://www.abong.org.br/quem\\_somos.php?id=2](http://www.abong.org.br/quem_somos.php?id=2)>. Acesso em: 25 nov. 2010a.

\_\_\_\_\_. **Estatuto.** Disponível em: <[http://www.abong.org.br/quem\\_somos.php?id=3](http://www.abong.org.br/quem_somos.php?id=3)>. Acesso em: 25 nov. 2010b.

\_\_\_\_\_. **Critérios para Associação.** Disponível em: <[http://www.abong.org.br/quem\\_somos.php?id=391](http://www.abong.org.br/quem_somos.php?id=391)>. Acesso em: 25 nov. 2010c.

ALFONSIN, Betânia. **A política urbana em disputa:** desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de Direito Urbanístico comparado (Brasil, Colômbia, Espanha). 2008, p. 111-167. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

ALFONSIN, Betânia *et. al.* (coord). Desconstituição da Esfera Pública, abandono e privatização do espaço público em Porto Alegre: tendências hegemônicas e resistências contra-hegemônicas. Grupo de Estudos e Extensão em Direito urbanístico da FMP. **Revista da Faculdade de Direito da FMP.** Porto Alegre: FMP, n. 5, 2010, p. 149-166.

ARAÚJO, Inês Lacerda. **A teoria da ação comunicativa de J. Habermas.** 1. ed. Palma de Mallorca: Fundació Càtedra Iberoamericana, 2009. v. 1, 92 p.

ARAÚJO, Tânia B. Descentralização das políticas públicas no Brasil: um destaque para a descentralização das políticas de apoio à Reforma Agrária. *In:* SOUZA, Aldemir do V.; MOUTINHO, Lúcia M. G. (Org.). **Os desafios das Políticas Públicas diante da crescente importância do Poder Local.** Recife: Sapiento, 2000. p. 145-173.

ARENDT, Hannah. **A condição humana.** Trad. RAPOSO, Roberto. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, 408 p.

ARRETCHE, Marta. Relações Federativas nas Políticas Sociais. **Educação Social,** Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento participativo: As experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. *In:* DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos.** São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 17-45.

BAIERLE, Sérgio. Porto Alegre neoliberal: a decapitação social-capitalista de líderes comunitários e os limites do novo gerencialismo público inclusivo. Porto Alegre: Cidade, 2009. **Cadernos da Cidade,** v. 12, n. 15, nov. 2009.

BALL, S. J. Dossiê Globalização e Educação: precarização do trabalho docente. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar. *In:* **Educação e Sociedade.** Campinas, v. 25, n. 89, set./dez. 2004, p. 1105-1126. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n89/22613.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2010.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2010.

BARROS, Júlia P. C. **O princípio da subsidiariedade e o Estado**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9347>>. Acesso em: 20 jan. 2010.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Trad: NOGUEIRA, M. A. 16.<sup>a</sup> reimpressão. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010, p.33-52.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/plandi.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm)>. Acesso em: 11 jan. 2010a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 13 out. 2010b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2011.

BURGOS, Raúl. Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estratégicas dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 127-166.

CARDOSO, Ruth. Fortalecimento da sociedade civil. In: IOSCHPE, Evelyn B. (Org). **3º Setor**: desenvolvimento social sustentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005. p. 7-12.

CARRION, Rosinha Machado. O papel das organizações não governamentais de países de modernidade periférica na governança mundial. **Plano de Estudos para Pós-Doutorado**. Enviado ao: *Laboratoire - Développement et société* da Universidade Sorbonne, Paris, 2009.

CARRION, Rosinha Machado; COSTA, Pedro de Almeida. Governança Democrática, Participação e Solidadriedade: Entre a Retórica e a Práxis. In: **Espacio Aberto Cuaderno Venezolano de Sociología**. Vol. 19, n. 4, octubre-diciembre, Caracas, 2010, p. 621-640.

CAVEDON, Neusa Rolita. **Antropologia para administradores**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003, p. 141-166.

CIDADE. Quem Somos. **História**. Disponível em: <[http://www.ongcidade.org/site/php/quem\\_somos/quem\\_somos.php?acao=historia](http://www.ongcidade.org/site/php/quem_somos/quem_somos.php?acao=historia)>. Acesso em: 08 out. 2010.

\_\_\_\_\_. Cidade Notícias. **Plenária do Fórum de Reforma Urbana/RS**. Disponível em: <[http://ongCidade.org/site/php/noticias/noticias.php?completa=%A0&area=noticias&id\\_noticia=1323](http://ongCidade.org/site/php/noticias/noticias.php?completa=%A0&area=noticias&id_noticia=1323)>. Acesso em: 24 jan. 2011a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Ciclo de Debates “Desafios Urbanos”** - modos contemporâneos de produção habitacional: a produção associativa. Disponível em:

<[http://www.ongCidade.org/site/php/noticias/noticias.php?completa=%A0&area=noticias&id\\_noticia=1355](http://www.ongCidade.org/site/php/noticias/noticias.php?completa=%A0&area=noticias&id_noticia=1355)>. Acesso em: 25 jan. 2011b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Direito à cidade e Plano Diretor:** Oficina Estadual de Capacitação da Rede de Avaliação de Planos Diretores Participativos/RS. Disponível em: <[http://www.ongCidade.org/site/php/noticias/noticias.php?completa=%A0&area=noticias&id\\_noticia=1320](http://www.ongCidade.org/site/php/noticias/noticias.php?completa=%A0&area=noticias&id_noticia=1320)>. Acesso em: 21 fev. 2011c.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Defenda a orla:** Projeto Cais do Porto será votado nesta segunda-feira – 21. Disponível em: <[http://www.ongcidade.org/site/php/noticias/noticias.php?completa=%A0&area=noticias&id\\_noticia=1281](http://www.ongcidade.org/site/php/noticias/noticias.php?completa=%A0&area=noticias&id_noticia=1281)>. Acesso em: 25 fev. 2011d.

CKAGNAZAROFF, Ivan B, *et.al.* Relação entre ONG e o Estado: um estudo de parceria. *In:* Anais do XXXI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Rio de Janeiro: **EnANPAD, 2007**, p. 1-16.

CORDUA, Carla. Husserl: Sobre historia de la filosofía. **Revista de Filosofía**, v. 62, Santiago, 2006, p. 151-160. Disponível em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-43602006000100010&lang=pt](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-43602006000100010&lang=pt)>. Acesso em: 29 set. 2010.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: limites e possibilidades. *In:* DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002a, p. 279-302.

\_\_\_\_\_. Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil. *In:* PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mario (Orgs.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002b, p. 141-166.

\_\_\_\_\_. Construção Democrática, Neoliberalismo e Participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, Revista de Sociologia Política, Florianópolis, v. 1, n. 5, 2004a, p. 137-161.

\_\_\_\_\_. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In:* Daniel Mato (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004b, p. 95-110.

DE OLHO NO ORÇAMENTO. **Órgão de divulgação do Cidade:** Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. Porto Alegre: maio 2010, ano 13, n. 28. p.1-8.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006, p. 15-41.

DESLANTES, Suely Ferreira. O projeto de pesquisa como exercício científico e artesanato intelectual. *In:* MINAYO, Cecília de Souza (org.); DESLANTES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2010, p. 31-60.

DOWBOR, Ladislau. **Democracia econômica: Alternativas de Gestão Social**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008, p. 170-179.

DRAIBE, Sônia Miriam. Reforma do Estado e Descentralização: a experiência recente da política brasileira de ensino fundamental. **Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – UNICAMP**, caderno n. 37, Campinas, 1998, p. 03-09. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/index.php?p=56>>. Acesso em: 20 jan. 2010.

FERREIRA, José M. C. Trabalho e Sindicalismo no contexto da globalização. **SOCIUS**, Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 2002. 23p. Mimeografado.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. **O que é o Fórum Social Mundial?** Disponível em: <[http://www.forumsocialmundial.org.br/main.php?id\\_menu=19&cd\\_language=1](http://www.forumsocialmundial.org.br/main.php?id_menu=19&cd_language=1)>. Acesso em: 27 jan. 2011a.

\_\_\_\_\_. **O que é o Fórum Social Mundial? Carta de Princípios do Fórum Social Mundial**. Disponível em: <[http://www.forumsocialmundial.org.br/main.php?id\\_menu=4&cd\\_language=1](http://www.forumsocialmundial.org.br/main.php?id_menu=4&cd_language=1)>. Acesso em: 27 jan. 2011b.

FRANCO, Maria Laura P. B. **Análise do conteúdo**. 3. ed. Brasília: Liber Livro Editora, 2008.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun. 2000, p. 211-259.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Romeu. Análise e interpretação de dados da pesquisa qualitativa. *In*: MINAYO, Cecília de Souza (org.); DESLANTES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2010, p. 79-108.

GODOI, Christiane K.; BALSINI, Cristina P. A pesquisa qualitativa nos estudos organizacionais brasileiros: uma análise bibliométrica. *In*: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. (orgs.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 89-112.

HABERMAS, Jürgen. **Teoría de la acción comunicativa: crítica de la razón funcionalista**. Tomo II. Madrid: Taurus Humanidades, 1992, p. 161-280.

HABERMAS, Jürgen. **Pensamento pós-metafísico: estudos filosóficos**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002, p. 65-103.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. 2, p. 9-121.

HUSSERL, Edmund. A ingenuidade da ciência. *Scientiae Studia* [online], São Paulo: 2009, v. 7, n. 4, p. 659-667. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1678-31662009000400008&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1678-31662009000400008&lang=pt)>. Acesso em: 29 set. 2010.

IBGE. **Conteúdo histórico.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 08 out. 2010.

\_\_\_\_\_. **População por município:** Rio Grande do Sul. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas\\_pdf/total\\_populacao\\_rio\\_grande\\_do\\_sul.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_populacao_rio_grande_do_sul.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2011a.

\_\_\_\_\_. **Mapa de pobreza e desigualdade 2003.** Disponível em: IBGE, 2010b – <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_impressao.php?id\\_noticia=1293](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impressao.php?id_noticia=1293)>. Acesso em: 10 jan. 2011b.

\_\_\_\_\_. **Domicílios por espécie:** Rio Grande do Sul. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas\\_pdf/total\\_domicilios\\_rio\\_grande\\_do\\_sul.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_domicilios_rio_grande_do_sul.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2011c.

LANDIM, Leilah; CARVALHO, Luiz Antonio de. **Projeto Transparência e Prestação de Contas da Sociedade Civil na América Latina – CASO: BRASIL.** Uruguai: Instituto de Comunicação e Desenvolvimento – ICD, 2007. Disponível em: <[http://www.icomfloripa.org.br/transparencia/wp-content/uploads/2009/06/projeto\\_transparencia\\_e\\_prestacao\\_de\\_contas\\_da\\_sociedade\\_civil\\_na\\_america\\_latina.pdf](http://www.icomfloripa.org.br/transparencia/wp-content/uploads/2009/06/projeto_transparencia_e_prestacao_de_contas_da_sociedade_civil_na_america_latina.pdf)>. Acesso em: 9 mar. 2010.

LEAL, Rogério G. Os pressupostos epistemológicos e filosóficos da gestão de políticas públicas no Estado Democrático de Direito: uma perspectiva habermasiana. *In:* LEAL, Rogério G. (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas:** desafios contemporâneos. Tomo 3, Santa Cruz do Sul, EDUNISC 2003, p. 819- 865.

LIGUORI, Guido. Estado e sociedade civil: entender Gramsci para entender a realidade. *In:* **Ler Gramsci, entender a realidade.** COUTINHO, Carlos Nelson.; TEIXEIRA, Andréa de Paula (Orgs.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 189-200.

LESSA, Renato. A teoria da democracia: balanço e perspectivas. *In:* PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mário (Orgs.). **Democracia:** teoria e prática. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002, p. 33-54.

**MAPA DO TERCEIRO SETOR.** Disponível em: <[http://www.setor3consultoria.com.br/imagens/manual\\_onu.pdf](http://www.setor3consultoria.com.br/imagens/manual_onu.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2010.

MARCONI, Marina A.; LAKATOS, Eva M. **Metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 269-283.

MEDEIROS, Rogério S. Crítica e resignação nas atuais relações entre ONGs e o Estado no Brasil. *In:* DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação.** Chapecó: Argos, 2007, p. 167-202.

MELO, Itamar. Centro renovado: o coração da capital volta a ser cobiçado. **ZERO HORA,** Porto Alegre, 20 fev. 2011. Caderno Geral, p. 32-34.

MINAYO, Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. *In*: MINAYO, Cecília de Souza (Org.); DESLANTES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2010, p. 9-30.

MIRANDA, Maressa da Silva. O Mundo da vida e o Direito na obra de Jürgen Habermas. **Prisma Jurídico**, v. 8, n. 1, p. 97-119, jan./jun., 2009.

MISOCZKY, Clarice; MISOCZKY, Maria Ceci. O Morro É Nosso: a vitória de um movimento em luta por justiça social e ambiental. *In*: Anais do IV Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD. Vitória: **EnAPG**, 2010, p. 1-16.

MONAL, Miranda. Gramsci, a sociedade civil e os grupos subalternos. *In*: **Ler Gramsci, entender a realidade**. COUTINHO, Carlos Nelson.; TEIXEIRA, Andréa de Paula (Orgs.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 189-200.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã** - uma relação difícil: o estado democrático de direito a partir e além de Luhmann e Habermas. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 67-78.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade Civil, entre o Político-Estatal e o Universo Gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 52, p. 185-202, jun., 2003a.

\_\_\_\_\_. As Três idéias da sociedade civil, o Estado e a politização. *In*: **Ler Gramsci, entender a realidade**. COUTINHO, Carlos Nelson.; TEIXEIRA, Andréa de Paula (Orgs.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003b, p. 215-234.

OBSERVATORIO DAS METRÓPLES. **Apresentação**. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetroles.net/>. Acesso em: 2 fev. 2011.

PEREIRA, Marcus A. G.. Modelos democráticos deliberativos e participativos – similitudes, diferenças e desafios. *In*: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 420-452.

PIZZI, Jovino. **O Mundo da Vida: Husserl e Habermas**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006, p. 61-184.

PORTO ALEGRE. Secretaria do Planejamento. **Como a população pode participar**. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p\\_secao=127](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=127). Acesso em: 17 nov. 2010a.

PORTO ALEGRE. Secretaria do Planejamento. **Dos componentes do sistema de planejamento (lei compilada)**. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p\\_secao=213](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=213)>. Acesso em: 17 nov. 2010b.

\_\_\_\_\_. Procuradoria Geral do Município. **Lei Orgânica do Município de Porto Alegre**. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000022938.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 18 nov. 2010c.

\_\_\_\_\_. Procuradoria Geral do Município. **Orçamento Participativo**. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/>>. Acesso em: 17 dez. 2010d.

\_\_\_\_\_. Notícias. **Porto-alegrenses decidem pelo NÃO na Consulta Pública**. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal\\_pmpa\\_novo/default.php?p\\_noticia=112861](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=112861)>. Acesso em: 18 dez. 2010e.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Planejamento. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – PDDUA**. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm/default.htm>>. Acesso em: 12 jan. 2011a.

\_\_\_\_\_. Notícias. **Assinado contrato de revitalização do cais Mauá**. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=136811&p\\_secao=3&di=2010-12-23](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=136811&p_secao=3&di=2010-12-23)>. Acesso em: 25 jan. 2011b.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento. **CMDUA: trajetória**. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p\\_secao=168](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=168)>. Acesso em: 10 fev. 2011c.

\_\_\_\_\_. Notícias. **Comitê estuda retirada gradativa de carroças das ruas até 2014**. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal\\_pmpa\\_novo/default.php?p\\_noticia=127925](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=127925)>. Acesso em: 10 fev. 2011d.

\_\_\_\_\_. Orçamento Participativo. **Regimento Interno do Orçamento Participativo**. Disponível em: <[http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu\\_doc/pa002010-op\\_reg\\_int.pdf](http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/pa002010-op_reg_int.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2011e.

\_\_\_\_\_. **DEM HAB**. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php>>. Acesso em: 22 fev. 2011f.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Planejamento. **Leis Complementares**. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p\\_secao=182](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=182)>. Acesso em: 02 mar. 2011g.

\_\_\_\_\_. **Secretaria Extraordinária da Copa**. Disponível em: <<http://www.secopapoa.com.br/>>. Acesso em: 02 mar. 2011h.

\_\_\_\_\_. Secretaria do planejamento. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental. **Decreto N. 14.185./2003**. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/dec14185.htm>>. Acesso em: 05 mar. 2011i.

\_\_\_\_\_. Procuradoria Geral do Município. **Lei Complementar N° 605/08**. Disponível em: <[POZZOBON, Regina Maria. Participação e planejamento urbano: o processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre. 2008, p. 90-189.](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?u=/netahtml/sirel/avancada.html&p=1&r=1&f=G&d=ATOS&l=20&n=-DATA&s1=&s2=Lei+Complementar+Municipal&s3=%22605%22&s4=&s5=&s6=>http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?u=/netahtml/sirel/avancada.html&p=1&r=1&f=G&d=ATOS&l=20&n=-DATA&s1=&s2=Lei+Complementar+Municipal&s3=%22605%22&s4=&s5=&s6=></a>>. Acesso em: 10 mar. 2011j.</p>
</div>
<div data-bbox=)

Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/CE\\_Consolidada.htm](http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/CE_Consolidada.htm)>. Acesso em: 24 jan. 2011.

SALAMON, Lester. Estratégias para o Fortalecimento do Terceiro Setor. *In*: IOSCHPE, Evelyn B. (Org). **3º Setor: desenvolvimento social sustentado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005, p. 89-111.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 279-397.

SAULE JR., Nelson; UZZO, Karina. La trayectoria de 143a reforma urbana en Brasil. *In*: **Habitat International Coalition** – “Ciudades para Todos: Por 143a Derecho a 143a Ciudad, Propuestas y Experiencias”, Sugranyes A. y Mathivet C., HIC, Santiago, 2010, p. 1-8. Disponível em: <<http://www.hic-net.org/articles.php?pid=3587>>. Acesso em: 5 out. 2010.

SIQUEIRA, Lucimar F. **Cidade Notícias**. IBGE divulga situação de imóveis vagos em Porto Alegre. Disponível em: <[http://www.ongCidade.org/site/php/noticias/noticias.php?area=noticias&completa&id\\_noticia=1378](http://www.ongCidade.org/site/php/noticias/noticias.php?area=noticias&completa&id_noticia=1378)>. Acesso em: 10 jan. 2011.

SILVA, Pedro L. B. Reforma do Estado e Política Social no Brasil: êxitos, problemas e desafios da coordenação intergovernamental. **Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – UNICAMP**, caderno n. 31, Campinas, 1998, p. 39. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/index.php?p=49>>. Acesso em: 20 jan. 2010.

SILVA, Maria E. S.; PRIEB, Rita I. P. As Organizações Não Governamentais (ONGs) Promotoras de Desenvolvimento Rural Sustentável. *In*: **XLIV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural** - “Questões Agrárias, Educação no Campo e Desenvolvimento”, 2006, Fortaleza, 2006, p. 1-13.

SOUZA, Celine. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TESSMANN, Erotides K. Sociedade Civil e (Re)Construção do Espaço Público: Gestão Democrática Ambiental para Reflexão na Esfera Pública. *In*: **Anais do XVI Encontro Preparatório do Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI**. Campos dos Goyatacazes: 2007. Disponível em: <[http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/campos/erotides\\_kniphoff\\_tessmann.pdf](http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/campos/erotides_kniphoff_tessmann.pdf)>. Acesso em: 14 abr. 2010.

TEODÓSIO, Armindo S. S. O Terceiro Setor de Múltiplos Atores e de Múltiplos Interesses: pluralidade ou fragmentação na provisão de políticas públicas? *In*: **Anais do XXVII Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**. Atibaia: EnANPAD, 2003, p. 1-14.

TEODÓSIO, Armindo S. S. Parcerias Tri-Setoriais: Para Além de Simplismos e Dualidades sobre as Interações entre Atores do Estado, Sociedade Civil e Mercado *In: Anais do XXXIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*. São Paulo: **EnANPAD**, 2009, p. 1-16.

TEODÓSIO, A. S. S. CKAGNAZAROFF, I. B. Estado e Organizações Não Governamentais no Brasil: parceria, conflito ou cooptação? *In: 4<sup>th</sup> International Meeting of the Iberoamerican Academy of Management*. Lisboa/Portugal: Iberoamerican Academy of Management, 2005, p. 1-15.

TOULMIN, Stephen. The Role of transnational NGOs in Global Affairs. Tokyo. **Peace Research Institute**, International Christian University, 1994. Disponível em: <<http://www.gdrc.org/ngo/toulmin/st-1.html>>. Acesso em: 28 set. 2010.

VERGARA, Sylvia C. **Métodos de pesquisa em administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 15-36.

VERGARA, Sylvia. C.; FERREIRA, Victor C. P. ONGs no Brasil: expansão, problemas e implicações. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 6, 2005, p. 41-64.

YIN, Robert K. **Case Study Research: design and methods**. 3. ed. London: SAGE Publications, 2002, v. 5.

WILLETS, P. **What is a Non-Governmental Organization?** London: City University. Disponível em: <<http://www.staff.city.ac.uk/p.willetts/CS-NTWKS/NGO-ART.HTM>>. Acesso em: 20 set. 2010.

## APÊNDICE 1 – TERMO DE SOLICITAÇÃO DE RESPONSABILIDADE DE COLETA DE DADOS



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
ADMINISTRAÇÃO



### TERMO DE SOLICITAÇÃO DE RESPONSABILIDADE DE COLETA DE DADOS

**Ao Centro de Assessoria e Estudos Urbanos (ONG CIDADE)**

Porto Alegre, 30 de junho de 2010.

Eu, Bibiana Volkmer Martins, aluna do Mestrado Acadêmico em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e membro do Núcleo Interdisciplinar de Pesquisas e Estudos Sobre o Terceiro Setor (NIPETS), autora da pesquisa “A presença da ONG Cidade para a construção de um planejamento urbano democrático em Porto Alegre”, cujo objetivo é analisar em que medida a ação desta ONG contribui para a construção de um planejamento urbano democrático na cidade de Porto Alegre/RS, pelo presente termo solicito acesso aos registros históricos da ONG bem como o acompanhamento dos trabalhos referentes ao planejamento urbano. Comprometo-me, ainda, em não danificar ou realizar uso indevido do material e, após o término do estudo, remeter a essa Diretoria cópia final do trabalho.

Atenciosamente,

---

Bibiana Volkmer Martins  
*Mestranda PPGA-EA/UFRGS*

## APÊNDICE 2 – TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA GRAVAÇÃO E UTILIZAÇÃO DOS DADOS

### TERMO DE CONSENTIMENTO

**Projeto de Pesquisa:** A presença da ONG Cidade para a construção de um planejamento urbano democrático em Porto Alegre.

**Orientadora:** Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosinha Machado Carrion

**Acadêmica:** Bibiana Volkmer Martins

Declaro que: (a) fui informado sobre os procedimentos da pesquisa; (b) recebi as explicações pertinentes ao projeto; e, (c) todos os dados referentes à minha pessoa serão sigilosos.

Concordo que os dados serão usados com finalidade científica, porém, não deverei ser identificado por nome. As gravações ficarão sob responsabilidade das pesquisadoras.

Porto Alegre, \_\_/\_\_/2010

---

Nome/Assinatura

## ANEXO 1 – MANIFESTO DO FERU/RS

### **Por uma Porto Alegre Democrática, Livre e de Todos: Habitação Popular, não Guetos Sociais**



Manifesto do FERU/RS propondo alternativas ao Projeto de Lei da Prefeitura municipal que cria áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), para os inscritos no Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e para os reassentamentos envolvendo a Copa de 2014 na capital.

PMCMV proporciona uma oportunidade inédita para se garantir o acesso à Cidade para os moradores das metrópoles brasileiras com renda familiar mensal até 3 salários mínimos. Para Porto Alegre, de início, foram anunciados no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental investimentos de R\$ 270 milhões de reais. Esta oportunidade se deve não apenas ao montante disponível, mas à decisão de subsidiar fortemente o acesso à moradia para as classes populares e à possibilidade de vinculação entre financiamento e regularização fundiária nas áreas onde as pessoas já estão morando. Foi apostando nisto que, apenas em Porto Alegre, ocorreram mais de 54 mil inscrições no Programa.

Esta oportunidade, entretanto, corre o risco de se transformar em pesadelo, caso a prefeitura se deixe levar pelo canto de sereia das incorporadoras imobiliárias e insista em transferir os pobres para a periferia da periferia da Cidade, onde os serviços são inexistentes, o sistema de transporte é precário e as oportunidades de emprego e geração local de renda praticamente nulas. Uma combinação perversa entre ganância privada e descaso público pode gerar um enorme problema social, urbano, ambiental e econômico para as gerações atuais e futuras. É inaceitável que os recursos disponíveis para habitação popular sejam utilizados para reproduzir mais segregação sócio-espacial. A concentração de milhares de famílias de baixa renda em locais distantes da área urbana consolidada gera guetos sociais, como se viu na Cidade de Deus, no Rio de Janeiro, ou na Restinga, há mais de quarenta anos em Porto Alegre, além de obrigar a Prefeitura a enormes investimentos no tempo para suprir estas áreas com a infraestrutura e os serviços necessários.

Nos últimos 20 anos foram feitos investimentos em saneamento básico, água, pavimentação, transporte coletivo e serviços sociais (escolas, creches, postos de saúde, programas assistenciais, culturais, esportivos, etc.) em todos os bairros populares de Porto Alegre. É aí que o PMCMV deve ser realizado, ampliando e melhorando as condições de infraestrutura e serviços existentes. Entretanto, através do Projeto de Lei nº 854/10, verificamos que a quase totalidade das 31 áreas propostas pela prefeitura como AEIS para o PMCMV se localizam para além dos bairros populares atuais. Mesmo no caso das 10 AEIS adicionais previstas para os reassentamentos decorrentes das obras da Copa de 2014, não há segurança de que todas as famílias atingidas aí terão lugar.

Do ponto de vista legal, existem pelo menos duas contradições entre o Projeto de Lei nº 854/10 e a Lei Complementar nº 636, aprovada na Câmara de Vereadores em janeiro de 2010.

A lei aprovada determina que o PMCMV “atenderá a, no mínimo 80% (oitenta por cento) da DHP (demanda habitacional prioritária) por região de planejamento, em áreas identificadas nas próprias regiões” (Parágrafo Único do Art. 3º). O PL n° 854/10 invalida este princípio duplamente:

- (a) Concentra a disponibilidade de AEIS nas regiões Restinga e Extremo-Sul e, assim sendo, não contempla a identificação de áreas nas próprias regiões onde se origina a demanda; e,
- (b) No seu Art. 74º, o PL n° 854/10 cria uma regra de exceção aos 80%, ao afirmar que “para os empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida, destinados ao reassentamento de famílias em função de obras da Copa de 2014, não se aplica o disposto no parágrafo único do artigo 3º da LC 636 (...)”

Isto significa, por exemplo, que as 1.800 famílias que a prefeitura pretende retirar de suas casas em função da duplicação da Av. Moab Caldas, não teriam nenhuma garantia de reassentamento na sua própria região. A fratura de comunidades existentes e a criação de guetos urbanos contrariam os princípios do Estatuto da Cidade e do próprio PMCMV, expressando um retrocesso urbanístico inaceitável para Porto Alegre.

Diante da presente situação o FERU-RS defende que:

- I. O PL 854/10 seja apresentado, discutido e votado em todas as regiões de planejamento da Cidade, tendo em vista que altera o Plano Diretor.
- II. Privilegie-se a possibilidade de urbanização e edificação na própria área onde as pessoas residem, como ocorreu na Vila Planetário, Integração do Anjos, Condomínio Princesa Isabel, Vila dos papeleiros, entre outras.
- III. Haja a garantia de que a população tenha acesso ou continuidade às suas atividades relacionadas ao trabalho e geração de renda no local de reassentamento.
- IV. Em caso de real necessidade de reassentamentos, sejam gravadas como AEIS áreas na própria região onde os moradores vivem.
- V. Seja garantida a instalação de equipamentos e serviços públicos nos casos em que os moradores aceitem o reassentamento em áreas distintas de onde moram (água encanada, saneamento básico, pavimentação, calçadas, iluminação pública, redes de telefonia e internet, creches, escolas, postos de saúde, lazer e sistemas regulares de transporte público durante as 24 horas do dia).
- VI. Seja realizado levantamento público e transparente de prédios vazios no centro da Cidade passíveis de aproveitamento e/ou reforma para fins de moradia popular.
- VII. Os projetos habitacionais sejam feitos em parceria com instituições de pesquisa e assessoramento, ONGs, entidades profissionais e organizações comunitárias de base, assegurando o planejamento participativo e o respeito às necessidades dos futuros moradores.
- VIII. Os instrumentos do Estatuto da Cidade sejam efetivamente aplicados, cabendo à Prefeitura de Porto Alegre regular a função social da propriedade e coibir a especulação imobiliária através dos instrumentos legais disponíveis.

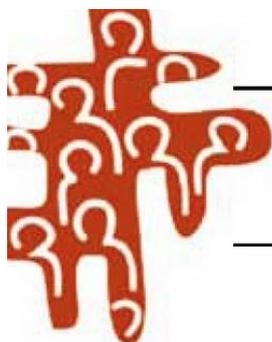
O FERU-RS entende que Porto Alegre precisa caminhar rumo a um modelo de Cidade que respeite os mais pobres e delimite áreas efetivamente urbanas para a habitação de interesse social. Basta de discriminação sócio-espacial! Uma Cidade tem que ser para todos. É um insulto aos direitos básicos de cidadania que propostas de higienização social e limpeza étnica, cultural e de classe se escondam atrás de megaprojetos, ligados a eventos altamente populares como o futebol.

Assinam este Manifesto as seguintes entidades integrantes do FERU-RS:

*ACESSO – Cidadania e Direitos Humanos; AMOVITA – Associação de Moradores da Vila São Judas Tadeu; Associação de Moradores do Centro de Porto Alegre; CIDADE – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos; CMP – Central dos Movimentos Populares; CONAM – Confederação Nacional das Associações de Moradores; FEGAM-RS – Federação Gaúcha de Associações de Moradores; Fórum de Justiça e Segurança da Região Nordeste; IPES – Instituto de Planejamento e Estudos Sócioambientais; Movimento Defesa a Orla; MNLM-RS – Movimento Nacional de Luta Pela Moradia no RS; Movimento dos Trabalhadores Desempregados – MTD/Poa; Ponto de Cultura Quilombo do Sopapo; SAJU-Ufrgs – Serviço de Assessoria Jurídica Universitária da UFRGS; SEMAPI-RS – Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas e de Fundações Estaduais do RS; Observatório das Metrôpoles – Núcleo de Porto Alegre; Grupo de Extensão e Pesquisa em Saúde Urbana da UFRGS; AGB-PA – Associação dos Geógrafos Brasileiros – Seção Porto Alegre.*

Novembro de 2010.

## ANEXO 2 – CARTAZ DE DIVULGAÇÃO DO SEMINÁRIO DO FERU/RS



**Fórum Estadual  
de Reforma Urbana  
FERU/RS**



## SEMINÁRIO

# Megaprojetos e o Direito à Cidade

**Dias 10 e 11 de dezembro de 2010**

Auditório da Faculdade de Direito da UFRGS  
(Avenida João Pessoa, nº. 80, centro – Porto Alegre)

**Inscrições** ► email: [forumdireitoacidade@gmail.com](mailto:forumdireitoacidade@gmail.com)

## PROGRAMAÇÃO

### 10 DE DEZEMBRO Sexta-feira

#### 19h30 minutos

- Painel Estruturador do Debate:
- Análise das AEIS propostas pela PMPA e,
- Alternativas legais de defesa dos direitos das populações.

#### PALESTRANTES:

**Mário Leal Lahorgue**, Professor no Doutorado do Curso de Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS);

**Domingos Sávio Dresch da Silveira**, Professor de Direito da UFRGS e Procurador Regional da República.

### 11 DE DEZEMBRO Sábado

#### 9 às 12 horas

- Relatos das situações de Conflitos Urbanos em Porto Alegre (Morro Santa Tereza; Cristal; Humaitá; Dique e Nazaré; Orla; Ilhas; Cruzeiro; Restinga e Lomba).

#### 14 às 18 horas

- Síntese e análise dos conflitos;
- Eleição da coordenação do FERU-RS;
- Encaminhamentos.

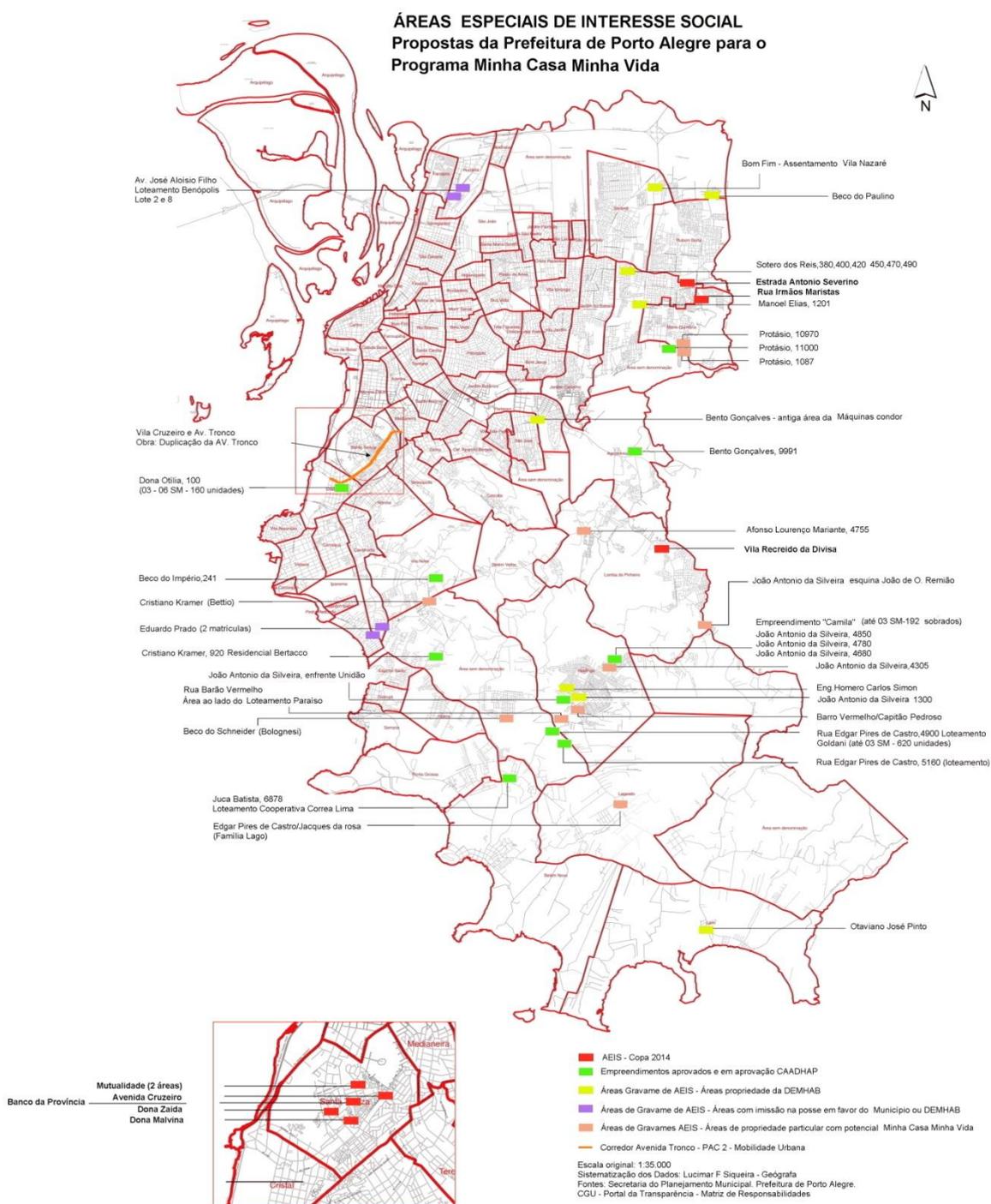
#### PALESTRANTES:

**Carlos Vainer**, Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ);

**Marcelo Cafrune**, Advogado e Professor da Universidade Federal de Goiás.

Organizações que atuam no FERU-RS: ACESSO – Cidadania e Direitos Humanos; AMOVITA – Associação de Moradores da Vila São Judas Tadeu; CAMP - Centro de Assessoria Multiprofissional CMP - Central dos Movimentos Populares; CIDADE – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos; CONAM – Confederação Nacional das Associações de Moradores; FEGAM-RS - Federação Gaúcha de Associações de Moradores; Fórum de Justiça e Segurança da Região Nordeste; GAP - Grupo de Assessoria Popular; IPES – Instituto de Planejamento e Estudos Sócioambientais; MNLM-RS – Movimento Nacional de Luta Pela Moradia no RS; Movimento dos Trabalhadores Desempregados - MTD/Poa; Ponto de Cultura Quilombo do Sopapo; SAJU-Ufrgs – Serviço de Assessoria Jurídica Universitária da UFRGS; SEMAPI-RS – Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas e de Fundações Estaduais do RS.

## ANEXO 3 – MAPA AEIS



Fonte: Produzido por Lucimar Fátima Siqueira durante pesquisa realizada junto ao FERU/RS no ano de 2010.

## ANEXO 4 – OUTDOORS DA COPA



## ANEXO 5 – PAINÉIS DE EXPOSIÇÃO DAS OBRAS DA COPA



### TERCEIRA PERIMETRAL

Obras para o tráfego fluir melhor

Necessárias desde a construção da Terceira Perimetral, cinco obras de grande porte serão realizadas para dar mais agilidade ao trânsito da via. Serão dois viadutos e três passagens de nível, solução na qual uma das vias passa por baixo da outra, como uma trincheira.

- 1 - Viaduto no cruzamento com a av. Bento Gonçalves
- 2 - Passagem de nível no cruzamento com a rua Anita Garibaldi
- 3 - Viaduto no cruzamento com a av. Flávio Brasi Nizan
- 4 - Passagem de nível no cruzamento com a av. Cristóvão Colombo
- 5 - Passagem de nível na av. Farrapos / Viaduto Leônidas Brasil



### AMPLIAÇÃO DO SALGADO FILHO

Novas habitações e solução para o aeroporto

O reassentamento das vilas Dique e Nazaré, o maior em execução no País, garantirá habitação digna para mais de 2,7 mil famílias e permitirá a ampliação da pista do Aeroporto Internacional Salgado Filho. Serão acrescidas mais 920 metros à pista, possibilitando a Porto Alegre receber aeronaves de grande porte, tanto para o transporte de passageiros como de cargas. O terminal de passageiros e o pátio de manobras serão ampliados e construído um novo terminal de cargas e novo estacionamento. As melhorias no Salgado Filho são fundamentais para a Copa de 2014 e para o futuro da cidade.



Prefeitura de PORTO ALEGRE

### PORTO ALEGRE

NOSSA CIDADE, NOSSO FUTURO.

### PROJETO INTEGRADO SOCIOAMBIENTAL

Esgoto tratado e Guaíba recuperado

O Projeto Integrado Socioambiental (Pisa) prevê a ampliação da capacidade de tratamento de esgotos da cidade, dos atuais 37% para 77% até 2012. Além disso, a prefeitura trabalhará na remoção de mais de 1,6 mil toneladas das margens do Arroio Capivari, que será canalizado. As obras e o projeto social já estão em andamento. Entre os benefícios à população estão a reurbanização da região da Rio do Arroio Capivari e a otimização na canalização do grande porte das águas do Guaíba.



PORTO ALEGRE

### NOSSA CIDADE, NOSSO FUTURO.

### AV. EDVALDO PEREIRA PAIVA (BEIRA-RIO)

Acesso fácil ao estádio da Copa e à Zona Sul

A duplicação da Avenida Edvaldo Pereira Paiva, popularmente conhecida como Beira-Rio, é uma antiga reivindicação da cidade. Com a obra será ampliada a capacidade da rota preferencial de acesso à Zona Sul da Capital. Além disso, permitirá caminho facilitado e reurbanizado ao complexo do Beira-Rio, do Sport Club Internacional, estádio oficial da Copa do Mundo em Porto Alegre. A primeira etapa da obra, com 1,38 km de extensão, está em fase de conclusão.

Prefeitura de **PORTO ALEGRE**  
**PORTO ALEGRE**  
 NOSSA CIDADE, NOSSO FUTURO.



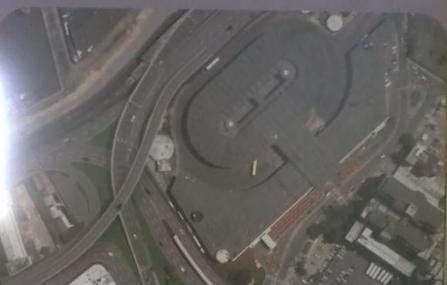
## NOVO SISTEMA DE TRANSPORTE

Mais integração e cuidado com o meio ambiente

Porto Alegre prepara a implantação de novo sistema de transporte coletivo. Trata-se do BRT (Bus Rapid Transit). Com esse modelo, baseado em ônibus articulados, mais eficientes, funcionais e mais seguros, o sistema como um todo é sustentável e acessível ao Centro Histórico, toda qualificação. Os pontos de embarque e desembarque serão diferenciados, com mais segurança, segurança e maior informação para os usuários. Integração, agilidade e sustentabilidade são conceitos-chave dos BRTs. Já catalogados como solução em transporte público em cidades como Bogotá, Cidade do México, Santiago e Curitiba.



Prefeitura de **PORTO AEGRE**  
**PORTO ALEGRE**  
 NOSSA CIDADE, NOSSO FUTURO.



## SOLUÇÃO PARA O COMPLEXO DA RODOVIÁRIA

Elevada qualificará a região

Um dos grandes gargalos do trânsito em Porto Alegre é o que se convencionou chamar de "3 da Rodoviária", que exemplifica graficamente o cruzamento e a conexão das vias da região. Para ajudar a solucionar esse problema será construída uma elevada ligando as avenidas Ijuí do Carmo e Presidente Castelo Branco. Com isso, será eliminado o cruzamento junto à avenida Rodoviária, contribuindo para melhorar a trafegabilidade na região central, bem como para a solução do conflito de fluxos entre veículos particulares e transporte público.



Prefeitura de **PORTO ALEGRE**  
**PORTO ALEGRE**  
 NOSSA CIDADE, NOSSO FUTURO.

COMPLEXO DA AVENIDA TRONCO  
 URB E DOL e BRAMANTELLI



## AVENIDA TRONCO

Um novo caminho para a Zona Sul

O plano urbanístico de avenida Tronco compreende a reestruturação da área viária e todo o conjunto de ações de desenvolvimento urbano que mudará o atual cenário habitacional, transformando a vida da população que vive na região. Será alterado o traçado entre a avenida Tenente Fagundes, passando pela Carlos Barbosa, até a Escala. A iniciativa proporcionará uma nova rota de trânsito para a Zona Sul. Durante a Copa, a via receberá o trânsito de veículos que normalmente utilizam as avenidas Eduardo Pinheiro Pinheiro e Padre Cacique, que deverão ter a circulação interrompida durante os jogos.



Prefeitura de **PORTO ALEGRE**  
**PORTO ALEGRE**  
 NOSSA CIDADE, NOSSO FUTURO.



## MODERNIZAÇÃO DO HPS

Atenção à saúde para a cidade e para a Copa

A reforma e a modernização do Hospital de Pronto Socorro (HPS) permitirá atendimento mais eficiente. Serão adquiridos equipamentos, construídas novas instalações com mais leitos. As obras serão realizadas em etapas, seguindo um cronograma que não interrompa o atendimento durante o prazo estimado de 2 anos para a conclusão do projeto. Patrimônio da cidade, o HPS funciona 24 horas e hoje presta mais de 300 atendimentos diários de urgência e emergência em 11 especialidades, em especial, vítimas de trauma.

