

MARIO LEAL LAHORGUE

**ESPAÇO E POLÍTICAS URBANAS:  
PORTO ALEGRE SOB GOVERNO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES**

Tese apresentada como requisito parcial à  
obtenção do grau de Doutor. Curso de Pós-  
Graduação em Geografia, Centro de Filosofia e  
Ciências Humanas, Universidade Federal de  
Santa Catarina. *Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>  
Margareth de Castro Afeche Pimenta*

FLORIANÓPOLIS  
2004

**FOLHA DE APROVAÇÃO**

Tese defendida e aprovada em 04 /10 /2004 pela seguinte  
comissão examinadora:

---

Profª Drª Margareth de Castro Afeche Pimenta (orientadora - UFSC)

---

Prof. Dr. Ruy Moreira (UFF)

---

Prof. Dr. Elvio Rodrigues Martins (USP)

---

Prof. Dr. Rômulo Celso Krafta (UFRGS)

---

Prof. Dr. Ewerton Vieira Machado (UFSC)

---

Prof. Dr. Fernando Ponte de Souza (UFSC)

## Dedicatória:

Uma tese é o resultado não só do tempo dedicado à ela, mas de uma longa trajetória iniciada na graduação. Muitas gerações têm me acompanhado e apoiado durante esta caminhada.

Este trabalho é dedicado à elas:

Meus pais, Cláudio e Jussara;  
Lu, minha companheira (que como sempre nestes casos, teve parte do tempo de convívio roubado pelo ato solitário de escrever);  
João Marcelo, “expulso” várias vezes de casa para que eu pudesse me concentrar;  
minha filha Alice (e pela esperança no futuro);  
e também, *in memoriam*:  
Necy Nunes Lahorgue  
Estelina Rodrigues Martins

## Agradecimentos

Em primeiro lugar, agradeço à minha Orientadora, Margareth, pelo apoio, confiança, ambiente de discussão, paciência e liberdade proporcionadas.

A todos do CIDADHIS, Prof. Luis Pimenta, colegas e bolsistas pelas mais variadas discussões.

Aos coordenadores do programa de Pós-Graduação em Geografia da UFSC durante minha estada no curso, Profs. Luis Fernando Scheibe e Norberto Olmiro Horn Fº, por todo apoio e disposição proporcionados.

A todos os funcionários da Prefeitura de Porto Alegre contatados: sempre dispostos a ajudar. Especialmente Beatriz Morem da Costa, por ceder não só os “Relatórios de Indicadores Sociais” impressos, como fornecer cópia de seus arquivos digitais com os Relatórios já esgotados.

Um agradecimento especial ao colega e amigo Leonel Brizolla (não, não é o recentemente falecido líder do PDT) por todo o apoio dado em alguns momentos complicados.

Aos colegas e amigos (até hoje) dos tempos de graduação na UFRGS: Nando, Elvio, Jorge e Ariosto. As discussões, papos, cafezinhos e cervejas serviram, entre outras coisas, para moldar parte do que sou atualmente.

Este trabalho teve o privilégio de contar com uma banca altamente qualificada. Aos profs. Ruy Moreira, Elvio Rodrigues Martins, Fernando Ponte de Souza, Ewerton Vieira Machado e Rômulo Krafta meu muito obrigado pelas discussões, críticas e sugestões.

Ao CNPq, pelo apoio durante 3 anos, na forma de bolsa de demanda social.

# Índice

<b>Introdução</b> .....	1
<b>1. O Espaço e o urbano</b> .....	9
1.1. <i>Industrialização e urbanização</i> .....	11
1.2. <i>Propriedade, renda da terra e o urbano</i> .....	16
1.3. <i>O estado e a questão urbana</i> .....	23
1.4. <i>O planejamento urbano</i> .....	30
<b>2. Nova Política Urbana?</b> .....	38
2.1. <i>As transformações do capitalismo</i> .....	39
2.2. <i>O “neoliberalismo realmente existente”</i> .....	43
2.3. <i>O urbano, o local e o global</i> .....	50
<b>3. Porto Alegre</b> .....	64
3.1. <i>Transformação e crise: as décadas de 70 e 80</i> .....	73
3.2. <i>O Partido dos Trabalhadores no governo</i> .....	81
3.3. <i>O Orçamento Participativo</i> .....	86
3.4. <i>Orçamento Participativo: um balanço</i> .....	97
3.5. <i>A cidade a partir dos anos 90</i> .....	114
<b>4. O planejamento urbano em Porto Alegre</b> .....	139
4.1. <i>O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (1979)</i> .....	144
4.2. <i>O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (1999)</i> .....	157
<b>5. Afinal: o que pode o poder local?</b> .....	180
<b>Bibliografia</b> .....	192
<i>sítios da internet mais utilizados</i> .....	201
<b>Anexos</b> .....	202

## Resumo

Este trabalho busca compreender quais são os limites que um Partido de esquerda encontra quando se encontra administrando uma cidade inserida numa conjuntura onde o modo de produção de mercadorias é dominante. Especificamente, examina estas limitações na cidade de Porto Alegre, governada pelo Partido dos Trabalhadores desde 1989. Por estas razões, esta tese discute a urbanização capitalista, a forma de desenvolvimento e produção do espaço urbano acontecida na capital gaúcha, a conjuntura na qual o Partido dos Trabalhadores assume o governo municipal e os desdobramentos das políticas sociais e urbanas postas em prática pelo Partido na cidade. Também é dada atenção ao planejamento urbano implementado, entendido como uma maneira de se avaliar e compreender o “modelo” de cidade pretendido pelos técnicos e administradores da prefeitura. Assim, além de discutir os limites impostos pelo próprio capitalismo, discute os limites do PT no gerenciamento e implementação de políticas urbanas em uma das metrópoles brasileiras.

### **Palavras-chave:**

Espaço urbano, capitalismo, poder local, Porto Alegre, Partido dos Trabalhadores, administração municipal, políticas urbanas

## Abstract

This work is a search to understand the limits to left Party when managing an inserted city in a conjuncture where the mode of production of commodity is dominant. Specifically, it examines these limitations in the city of Porto Alegre, governed by the Workers' Party since 1989. For these reasons, this thesis argues the capitalist urbanization, the development form and the production of urban space in Porto Alegre, the conjuncture in which the Workers' Party assumes the municipal government and the results of the social and urban policies putted into practice for the Party in the city. Also is given attention to the implemented urban planning, understood as a way of evaluating and understanding the "model" of city intended for the technician and administrators of the city hall. Thus, besides arguing the limits by the capitalism itself, it argues the limits of the PT in the management and implementation of urban policies in one of the Brazilian metropolises.

### **Keywords:**

Urban space, capitalism, local power, Porto Alegre, Workers' Party, municipal management, urban policies

## Introdução

“A cidade é o ponto alto da realização humana, objetivando o mais sofisticado conhecimento numa paisagem física de extraordinária complexidade, poder e esplendor ao mesmo tempo que traz consigo forças sociais capazes das mais extraordinárias inovações políticas e sócio-técnicas. Mas é também o lugar da miserável falha humana, o pára-raios dos mais profundos descontentamentos humanos e a arena de conflitos sociais e políticos. É um lugar de mistério, local do inesperado, pleno de agitações e fermentos, de múltiplas liberdades, oportunidades e alienações; de paixões e repressões; de cosmopolitismo e extremo paroquialismo; de violência, inovação e reação. A cidade capitalista é a arena da mais intensa desordem política e social ao mesmo tempo que é uma testemunha monumental das forças que movem e se movem dentro da dialética do desenvolvimento desigual capitalista.” David Harvey – *The Urbanization of Consciousness*



Quando Harvey escreveu as linhas que servem de epígrafe a esta introdução, provavelmente estava pensando nas cidades norte-americanas, ainda que falar em cidade capitalista signifique ter em mente conceitos e práticas universalizantes. E é exatamente por este caráter universalizante que uma tese com pretensão de compreender a dinâmica de uma cidade “terceiro-mundista” como Porto Alegre pode se valer desta citação.

Porto Alegre, em particular, tem apresentado nos últimos anos um rico e complexo processo no qual quase todos os elementos citados acima aparecem. Como todas as capitais brasileiras, só a partir da década de 80 foi permitida eleição direta dos prefeitos. Repressão e posterior liberalização; “violência, inovação e reação”. Depois de administradores de agremiações tradicionais, em 1989 o Partido dos Trabalhadores vence as eleições municipais com Olívio Dutra (que também governou o Estado entre 1998 e 2002) e, quebrando todas as expectativas, mantém a Prefeitura até os dias de hoje, em quatro administrações seguidas. Uma história feita de inovações como o Orçamento Participativo, ou de embates nem sempre vitoriosos, como a intervenção inicial do primeiro governo nas empresas de ônibus municipais com o propósito de estatizar o sistema. Uma história com idas e vindas, como com a introdução do IPTU progressivo, posteriormente impedido de ser aplicado pela justiça e atualmente, dentro do novo contexto trazido pelo Estatuto da Cidade, em discussão na Câmara de Vereadores.

Nesta arena de conflitos sociais e políticos, muitas vezes extremamente partidarizada, a continuidade de administrações de um mesmo Partido de esquerda permitiu, por exemplo, um longo processo de discussão a respeito da própria cidade e dos mecanismos de formação e gestão urbanas. Um grande projeto, *Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte*, ocorreu pela primeira vez em 1993,

já teve mais três edições e acabou catalisando – ou dando como resultado mais concreto – as discussões a respeito da reformulação do Plano Diretor da cidade.

Mas o objetivo principal deste trabalho não é discutir o planejamento urbano, ainda que isto seja parte desta tese. Isto porque a urbanização, em qualquer país capitalista, deve ser entendida como um processo. Um Plano é apenas uma parte neste processo, ainda que represente o resultado de vários embates e conflitos em torno do espaço urbano. O poder de organizar o espaço vai além do Plano Diretor, qualquer que seja ele; advém de uma miríade de forças mobilizadas por diversos agentes sociais – talvez seja melhor dizer classes – e nas mais diversas escalas territoriais.

E é exatamente sobre a questão do *poder de organizar e produzir o espaço* que vem a pergunta mais genérica deste trabalho: *quais são os limites de um partido de esquerda no poder local?* Mais especificamente, *quais são os limites das políticas urbanas implementadas pelo PT em Porto Alegre?*

O que está sendo chamado aqui de poder local é o *governo municipal*, especialmente o poder executivo, de “posse” do Partido dos Trabalhadores na cidade de Porto Alegre desde 1989. Interessa então examinar as políticas públicas postas em prática pelo partido, a maneira como o orçamento vem sendo gerido e executado além das propostas do governo sobre a cidade. Isto porque depois de 15 anos no governo, já se pode evidenciar que, pelo menos em Porto Alegre, existe uma maneira de se entender a cidade e o urbano sendo posta em prática. *Visto por outro ângulo, existe a prática de um partido de esquerda no gerenciamento de uma cidade capitalista. Quais são os limites desta prática neste contexto?*

Evidentemente, existem limites jurídicos, de distribuição de competências entre os poderes municipais, estaduais e nacionais, além de competências diferentes entre o legislativo, executivo e judiciário. Não é disso que se trata aqui.

A questão é *como* a cidade vem sendo administrada pelo Partido dos Trabalhadores dentro das *possibilidades e barreiras* existentes na lógica de acumulação de capital, na qual o urbano tem um papel bastante significativo. Até porque os “limites jurídicos” não são absolutos, vide a implantação do Orçamento Participativo, formalmente nunca regulamentado. É então, através da ligação entre as várias escalas responsáveis pelo processo de valorização que se questiona os limites de ação de um partido de esquerda no poder local e, portanto, os limites do PT em Porto Alegre.

Aqui é necessário um parêntese. Quando a pesquisa que resultou neste trabalho começou, sequer imaginava a possibilidade deste mesmo Partido ganhar as eleições presidenciais e estar hoje no poder executivo nacional. Este fato sem dúvida traz outros elementos importantes de análise, não apenas sobre as relações entre as diversas escalas territoriais de poder, mas sobre a maneira pela qual o PT tem encarado “estar no governo” e as políticas implementadas, tanto sociais quanto econômicas (ou seria melhor dizer políticas financeiras?). E ainda pode ser mencionado a influência deste fato não só sobre as cidades brasileiras e a política urbana, mas especialmente sobre as municipalidades administradas pelo partido. Apesar de serem questões importantes, este trabalho “ignora” Lula na presidência por dois motivos básicos: o primeiro diz respeito ao pouco tempo de governo nacional e portanto na dificuldade de uma avaliação mais estrutural e menos conjuntural das políticas implementadas (ou da falta delas). O segundo motivo talvez pareça um tanto quanto óbvio: dos 15 anos de administração petista em Porto Alegre, 13 aconteceram na conjuntura de os partidos (e os políticos) tradicionais – ou de centro-direita – governarem o país, o que significa na prática a inexistência de influência do PT no Planalto sobre a produção e estruturação do espaço urbano portoalegrense. Fica aqui a sugestão para uma futura pesquisa.

O fato de fazer a relação entre poder local = governo municipal não significa ignorar algo muito importante: o poder, mesmo que seja estudado na escala territorial do município não se limita às formas institucionais de governo. Aliás, não necessariamente estar no governo tem como significado deter a maior parcela do poder, pois poder é uma relação social. Portanto, existem relações de poder no seio da sociedade civil e entre esta e o governo. Além do mais, numa sociedade de classes regida pelas relações mercantis como a existente no Brasil é a força do capital (e dos extratos sociais ligados à ele) que efetivamente domina as relações.

Está dado aí um limite genérico para a esquerda que se encontra governando uma cidade no capitalismo: as relações capitalistas não estão limitadas às fronteiras territoriais do município; portanto, existem componentes estruturais que não só não podem ser modificados na escala local, mas tem o poder de produzir o espaço quase “à revelia” do governo municipal. Então novamente a pergunta que norteia este trabalho: a partir disso, o que pode fazer a esquerda no poder local? E o que o Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre tem feito? Que lições podem ser tiradas desta experiência de governo?

--o--

Este trabalho está estruturado em cinco capítulos. Os dois primeiros fazem parte da convenção acadêmica de “revisão bibliográfica”, mas não podem ser vistos unicamente a partir deste ângulo. Como o leitor provavelmente perceberá, eles não são apenas um apanhado das discussões sobre o tema da “questão urbana” e seus correlatos, mas procuram construir um arcabouço teórico coerente sobre o desenvolvimento da urbanização capitalista a *partir de uma visão marxista*.

Reconheço que existe um risco numa afirmação como esta. Alguém sempre pode objetar: “mas de qual marxismo estás falando?”, para não mencionar o fato que nos dias de hoje o marxismo (qualquer que seja ele) se encontra em uma posição marginal tanto na sociedade quanto na academia. Esta afirmativa vai no sentido de esclarecer que este trabalho pretende ser uma *crítica de esquerda da esquerda*, ainda mais nos tempos atuais em que o Partido dos Trabalhadores parece se distanciar cada vez mais daquilo que um dia já esteve presente nos seus documentos programáticos (mesmo que de forma vaga): o socialismo. Entretanto, o eventual leitor pode ficar tranquilo: não há uma profusão de citações de Marx; ele está presente na *forma de entender* a dinâmica de desenvolvimento da cidade (e da sociedade) capitalista. Acredito que esta influência se mostrará suficientemente clara.

O primeiro capítulo, intitulado *o espaço e o urbano*, é uma afirmação da importância de se entender que as cidades atuais são fruto do desenvolvimento histórico (e geográfico) do capitalismo. Por isso discute as relações entre industrialização e urbanização, coloca novamente em pauta a polêmica questão da renda da terra, além de discutir as relações entre o Estado, a sociedade civil, o urbano e o planejamento. Deveria ser óbvio, mas infelizmente nem sempre é assim: como disse Lefebvre, o capitalismo transforma a cidade de obra em produto, de valor de uso em valor de troca. Ou seja, os elementos que não só caracterizam a urbanização atual, mas também a ideologia do planejamento estratégico e do *city marketing* estão presentes desde o surgimento da cidade moderna. Então é sumamente importante recuperar o entendimento do processo de urbanização capitalista.

O segundo capítulo, intitulado *Nova política urbana?*, coloca em pauta as transformações atuais que vem sofrendo o capitalismo, discute a “globalização” e

o “neoliberalismo” mas sem perder de vista que seja qual o for o nome que se queira dar para estas transformações, *ainda é capitalismo* e, portanto, ainda é necessário compreender as relações sócio-espaciais capitalistas. É nesta parte do trabalho que se discute as polêmicas recentes sobre a questão do “global versus local”, do surgimento do empresariamento urbano e do planejamento estratégico. A questão é: existe realmente um “novo urbanismo” em gestação ou se está em frente simplesmente a uma tentativa de se adequar as cidades atuais aos imperativos da acumulação de capital?

No terceiro capítulo, que tem o título simples de *Porto Alegre*, é apresentado um pequeno histórico de sua evolução e das transformações pela qual a cidade tem passado, principalmente a partir de sua transformação em cidade industrial e do processo de metropolização. Não é esquecido o fato recente da “desindustrialização” da cidade e sua transformação em um “polo de comércio e serviços”; também se procura articular as várias escalas dos processos responsáveis pelas formas de desenvolvimento da capital gaúcha. Neste capítulo, aparece a discussão sobre as condições na qual o PT chegou ao governo municipal, é apresentado e discutido o Orçamento Participativo e as principais políticas públicas implementadas pelo Partido ao longo de mais de uma década no poder local. Como seria de se esperar, começam a aparecer as limitações (e porque não dizer, os avanços) de um governo (pelo menos formalmente) de esquerda no espaço limitado do território de um município.

O quarto capítulo, *O planejamento urbano em Porto Alegre*, contextualiza as tentativas de planejamento na cidade ao longo da história recente, apresenta em linhas gerais o Plano Diretor de 1979 (que esteve vigente na maior parte do tempo em que o partido esteve no governo) e discute o atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA), que foi proposto e começou a

ser discutido em meados da década de 90, entrando em vigor no ano de 2000. A discussão sobre planejamento urbano é importante porque um Plano sempre representa um modelo de cidade e de desenvolvimento urbano. Em outras palavras, pode-se dizer que o atual PDDUA é uma síntese do entendimento que as administrações (ou os administradores e seu corpo técnico) petistas têm sobre a cidade, suas contradições e seu gerenciamento.

O quinto capítulo, *Afinal: o que pode o poder local?*, como não poderia deixar de ser, possui um caráter conclusivo. Portanto, procura articular todos os capítulos anteriores numa síntese sobre a pergunta básica que move este trabalho: quais são os limites de um partido de esquerda no poder local. Além disso, discute quais são as limitações que o PT encontrou em Porto Alegre e, também importante, quais são as limitações do próprio Partido no gerenciamento da municipalidade e na compreensão do urbano.

Para adiantar um pouco as discussões que poderão ser encontradas ao longo deste trabalho lembro, como fez Francisco de Oliveira recentemente (2001:27), que *a potencialidade do local está além dele*.

# 1. O Espaço e o Urbano

“Simultanément donc, en reprenant les catégories une par une sans briser l’enchaînement théorique, l’espace social :

a) figure parmi les *forces productives* au même titre que la nature initiale, qu’il déplace et supplante ;

b) apparaît comme un produit privilégié, tantôt simplement consommé (déplacements, voyages, tourisme, loisirs) comme une vaste marchandise, tantôt *consommé productivement* au même titre que les machines, dans les agglomérations urbaines, en tant que dispositif producteur de grande envergure ;

c) se démontre *instrumental politiquement* permettant le contrôle de la société, et en même temps *moyen de production*, par son ‘aménagement’ (la ville et l’agglomération urbaine n’étant déjà plus seulement œuvres et produits, mais moyen de production par l’habitat, par l’entretien de la force de travail, etc.) ;

d) supporte la reproduction des rapports de production et de propriété (propriété du sol et de l’espace, hiérarquisation des lieux, organisation des réseaux en fonction du capitalisme, structures de classe, exigences pratiques) ;

e) équivaut pratiquement à un ensemble de superstructures institutionnelles et idéologiques non présentées comme telles : symbolismes, significations et sur-significations – ou au contraire neutralité apparente, insignifiance, dépouillement sémiologique et vide (absence) ;

f) contient des virtualités, celles de l’œuvre et de la réappropriation, sur le mode de l’art d’abord, mais surtout selon les exigences du corps, ‘déporté’ hors de soi dans l’espace, résistant et par conséquent imposant le projet d’un espace autre (soit espace d’une contre-culture, soit contre-espace ou alternative d’abord utopienne à l’espace ‘réel’ existant). ” (LEFEBVRE, 1974 :402-3)



Este capítulo tem como epígrafe uma longa citação de Lefebvre por várias razões. Uma é que o trecho acima representa uma síntese da complexidade de aspectos concernentes ao espaço. Outra é que nos lembra, devido às mais variadas questões abordadas, que o conhecimento sobre a produção do espaço transcende a ciência geográfica. Por razões inerentes à própria história da disciplina, a produção de conhecimento na Geografia tende a considerar o espaço quase como sua “propriedade”, com muitas construções teóricas tentando incorporar o “espaço geográfico” como “o” conhecimento relevante sobre o espaço nas sociedades. Além disso e, talvez mais importante para o tema desta tese, o vasto conjunto de características apontadas por Lefebvre apontam para o fato que o urbano não pode ser entendido em si mesmo. Exatamente porque foi o desenvolvimento do capitalismo que permitiu uma urbanização sem precedentes em quase todos os pontos da Terra, não se pode estudar um determinado lugar (por exemplo, Porto Alegre) ignorando a miríade de relações sociais e espaciais de produção muitas vezes determinadas além deste território.

Por outro lado, ainda que o urbano não seja um *em-si* isolado do mundo, é no espaço construído das cidades que boa parte das contradições e conflitos do capitalismo tem lugar, como será visto mais adiante.

Mesmo por este pouco que já foi dito a respeito do urbano, pode-se ver que a cidade é um fenômeno extremamente interessante. Além do que, nunca é demais lembrar, o capitalismo não “inventou” a cidade. Enquanto forma de adensamento de população num ponto do território, existe há milhares de anos, atravessando boa parte da história da humanidade e, portanto, precedendo ao capitalismo. Este “fenômeno” foi capaz de surgir em diferentes sociedades que sequer tinham contato entre si e, mais que isto, “sobreviveu” a mudanças às vezes dramáticas nas formas de produzir de uma mesma formação social.

Existe um certo consenso entre os pesquisadores sobre o processo que permitiu o surgimento da cidade: costuma-se dizer que a possibilidade de existência desta organização sócio-espacial só se deu a partir do momento em que uma parte da população pôde dedicar-se a outras atividades que não à produção de alimentos, ou seja, quando aparece algum tipo de produto social excedente (HARVEY, 1980; SINGER, 1981; CASTELLS, 1983). É preciso, portanto, um certo desenvolvimento das forças produtivas que permitam a produção deste excedente. Além disso, este mais-produto criado tem que estar acumulado em um ponto do território que não seja o local de sua produção, e isto só é possível com o desenvolvimento da divisão social e territorial do trabalho.

A partir destas condições genéricas, proliferaram-se nos mais diversos cantos do planeta variadas formas de aglomeração urbana, de diferentes tipos, tamanhos e desenvolvimento ao longo do tempo.

Obviamente, não é esta história da cidade que interessa aqui. Até porque se fosse aprofundada, seria fácil constatar que não se trata apenas de *uma* história das cidades, mas *várias*. Para esta tese, o interesse mais direto está na relação entre o desenvolvimento do capitalismo e o conseqüente aparecimento de formas de urbanização que não podem ser entendidas separadas das relações sociais trazidas pelo capital. E mesmo no pretense tempo “neoliberal” de hoje, é preciso reafirmar que é impossível não encarar a industrialização (e o desenvolvimento do capitalismo) como *ponto de partida* de reflexão sobre nossa época e nossas cidades.

### **1.1. Industrialização e urbanização**

Como é sabido, o binômio industrialização-urbanização não surge de repente, mas é resultado de um longo processo acontecido primordialmente na

Europa: a passagem do feudalismo para o capitalismo<sup>1</sup>. A libertação de algumas cidades do domínio feudal, a fuga dos servos da crescente opressão dos campos para as cidades, o surgimento de uma classe de comerciantes e banqueiros, o estabelecimento das ligas de cidades comerciais e a própria “revolução comercial” no século XVI vai aos poucos “minando” o feudalismo por dentro, criando condições para o capitalismo se desenvolver. O fortalecimento de uma burguesia comercial traz novas contradições no seio da sociedade feudal, além da tradicional servo-senhor. Lentamente, esta burguesia que tem força política crescente vai solapando os monopólios: tanto o alimentar exercido pela aristocracia feudal quanto o sobre a manufatura exercida pelas corporações de ofício. Ao mesmo tempo, a liberação de um número cada vez maior de servos - homens agora destituídos dos meios e instrumentos de trabalho - põe as condições para o surgimento de uma nova classe social: os trabalhadores assalariados, ou simplesmente operários. Assim, nas palavras de HARVEY (1980:220),

“O advento do capitalismo industrial aguardou a transformação dos produtores em capitalistas e mercadores; ainda que fosse essa transformação que todas as formas econômicas e institucionais da sociedade feudal estivessem destinadas a evitar. Antes que os produtores pudessem tornar-se mercadores e capitalistas, por isso, as numerosas barreiras colocadas pela ordem feudal tinham que ser removidas. E foi essa tarefa que o capital mercantil cumpriu com sucesso.”

E, continuando com o mesmo autor (1980:222):

“Desde que o capitalismo mercantil dissolvente fizera seu trabalho sob o feudalismo a situação estava pronta para a emergência de um novo modo de produção. O capitalismo mercantil não poderia continuar em seu caminho expansionista sem aumento na produção e por isso via favoravelmente o que quer que fosse na organização da produção que

---

<sup>1</sup> A bibliografia sobre o assunto é imensa, e este texto não pretende discutir todas as nuances da questão. Para uma discussão mais completa, ver: M. Dobb, *A Evolução do Capitalismo*, SP, Nova Cultural, 1986. Para a controvérsia criada pelo livro de Dobb ver as coletâneas: *A transição do feudalismo para o capitalismo*, RJ, Paz e Terra, 1977 e *Capitalismo-Transição*, RJ, Livraria Eldorado Tijuca, 1974.

servisse para expandir a circulação de mais-valia. O capitalismo mercantil não era, por isso, resistente ao capitalismo industrial”.

No início, a nascente indústria tende a se implantar *fora* das cidades, como forma de escapar dos entraves corporativos existentes. A urbanização e a industrialização surgem, contraditoriamente, *contra* as cidades estabelecidas, para só posteriormente subjugar-las e incorporá-las no capitalismo. Ironicamente, no final deste processo (se é que se pode falar em final), o capital mercantil, que tanto estimulou a industrialização como uma das formas de aumentar seu poder e sua riqueza na cidade, acaba subjugado. Como diz SINGER (1981:24-25), a cidade industrial acabou se impondo devido à sua superioridade produtiva, tomando o poder em nome do liberalismo, quebrando os privilégios monopolísticos do capital comercial e reduzindo seu papel, subordinando-o. A “cidade moderna” estava nascendo.

Uma ampla gama de pesquisadores que lidam com o urbano (ou mesmo com a sociedade em geral) utilizam algum tipo de esquema que se assemelha com o resumo acima. Já Lefebvre, apesar de ter basicamente o mesmo ponto de partida - a industrialização - acaba não só vendo este processo de uma forma um pouco diferente, como tem uma contribuição original e bastante instigante sobre a urbanização atual<sup>2</sup>.

Pode-se partir, por exemplo, da contradição do surgimento da indústria *contra* as cidades preestabelecidas. Aceitando esta contradição, o próprio conceito de *cidade industrial* deve ser revisto:

---

<sup>2</sup> Henri Lefebvre é hoje praticamente uma unanimidade (ou pelo menos uma fonte de inspiração) para Geógrafos e Urbanistas. Mesmo a polêmica clássica em torno das posições de Lefebvre durante a década de 70 parece hoje ultrapassada. HARVEY (1980:261-271) que no início mantinha uma certa distância, em seus escritos posteriores mostra uma nítida influência do autor francês. A crítica de CASTELLS (1983:113-123) quase deixou de ter importância, visto que este autor já reviu completamente suas posições desta época. Um resumo desta polêmica pode ser visto em GOTTDIENER (1993). O mesmo autor recentemente publicou um artigo comentando a influência de Lefebvre no urbanismo atual (GOTTDIENER, 2000)

“Tal concepto (*ciudad industrial*) merece un comentario. ¿Es que la industria está ligada a la ciudad? Su conexión se establecería más bien con la *no-ciudad*, ausencia o ruptura de la realidad urbana. Sabido es que la industria se implanta - como suele decirse - en primer lugar cerca de las fuentes de energía (carbón, agua), de las materias primas (metales, textiles) y de las reservas de mano de obra. Si se aproxima a las ciudades es para acercarse a los capitales y a los capitalistas, a los mercados y a la mano de obra abundante, sostenida a bajo precio. Así, pues, puede instalarse en cualquier sitio, pero, más tarde o más temprano, llega a las ciudades preexistentes, o bien las crea ex-profeso, aunque más tarde pueda volver a alejarse de ellas si dicho alejamiento la pudiera interesar”. (LEFEBVRE, 1983:19)

Portanto, ainda que seja incontestável o fato de a industrialização ter trazido consigo um nível de urbanização nunca antes visto na história, ao preço de uma *subordinação* desta última à primeira, *não se deve confundir totalmente o espaço urbano e o industrial*. Se na prática, há efetivamente uma aplicação da racionalidade industrial às cidades, no patamar das idéias produzidas pelas disciplinas acadêmicas a confusão entre estes termos conduz a um *pseudoconceito do urbano*, que para LEFEBVRE (1983:49) é uma série de representações tanto ideológicas como institucionais que acabaram levando o nome de urbanismo (aplicação da racionalidade industrial às cidades e a renúncia à racionalidade urbana).

Pelo exposto anteriormente, deve ser entendido que a industrialização implica uma desestruturação das estruturas estabelecidas. Na realidade urbana, isto vai significar que a burguesia substituiu a *obra* pelo *produto* (LEFEBVRE, 1978:30). Sem qualquer sentido nostálgico, Lefebvre mostra que grande parte das cidades pré-capitalistas conservavam um caráter “orgânico” de comunidade, em que pese os violentos conflitos entre as classes sociais ou mesmo os contrastes entre riqueza e poder. “En el marco urbano, las luchas de facciones, grupos y clases refuerzan el sentimiento de pertenencia” (1978:20). Os poderosos, por exemplo, costumavam consumir de modo improdutivo riquezas enormes, pela única vantagem do prazer e do prestígio: construção de edifícios, palácios e monumentos; embelezamento de alguns lugares públicos e festas suntuosas.

Dispêndios, aliás, que contribuíram para a decadência da nobreza europeia. Para as classes menos abastadas, as ruas eram *efetivamente* lugares públicos, de comércio de festas, de reconhecimento de pertencer a uma vizinhança. “Conviene subrayar esta paradoja, este hecho histórico mal esclarecido: las sociedades muy opresivas fueram muy creadoras y muy ricas en obras” (1978:20). Esta forma de se relacionar com a cidade Lefebvre chama de *centralidade*.

O avanço do capitalismo vai operar uma *destruição* desta centralidade, através de uma decomposição/subordinação das estruturas sociais tradicionais. O espaço urbano, construído primordialmente como valor de uso, através da generalização da mercadoria passa a viver a contradição entre valor de uso e valor de troca. LEFEBVRE (1976:112):

“Valor de intercambio y utilización se vuelven a encontrar dentro de una relación dialéctica que ya no coincide con la relación de oposición polar ‘clásica’ analizada por Smith y Ricardo, y, sobre todo, por Marx en las primeras paginas de *El Capital*. La relación se torna más compleja, los dos polos del valor se sitúan en el espacio. La forma espacial, la del centro y de su correlativo, la periferia, desempeña un papel. La referencia al trabajo social (medio), es decir, a los costes de producción, persiste pero va perdiendo rigidez en razón del carácter especulativo que proviene del hecho de que el volumen construido sigue vinculado al suelo, al cual depende de un ‘propietario’. El elemento competitivo ya no basta para ajustar los precios a los ‘valores’ (a la ‘verdad de los precios’) sin que por ello su eficacia haya desaparecido por completo. El monopolio del suelo, por ende, del espacio, suma sus efectos a los del capitalismo monopolizador en su condición de tal.”

Como muito bem assinalou GOTTDIENER (1993:182-183), Lefebvre foi um dos primeiros a chamar atenção sobre a importância da propriedade da terra para a reprodução das relações sociais capitalistas. Isto porque:

“O capital realiza a reprodução do trabalho assalariado através da moderna propriedade fundiária somente se incorporar uma contradição. Embora o conflito entre a classe capitalista e os trabalhadores seja um problema interno - é articulado no mesmo lugar, o sítio industrial da cidade -, a moderna propriedade fundiária assume sua forma fora deste processo através da criação de uma classe de proprietários da terra distintos de capitalistas e trabalhadores. A criação do capital, portanto, é exteriorizada ao longo do processo de

extração de mais-valia na fábrica, por exemplo, e existe materialmente *no espaço.*”

Verdade seja dita, hoje em dia não se pode mais falar em proprietário de terra enquanto classe distinta. O importante é captar o âmago desta questão: como analisou MARX (1985; 1986) - principalmente no caso inglês -, a transformação da terra em mercadoria foi um dos fatores que propiciou a expulsão de servos, camponeses, etc., para as cidades, ou seja, *a moderna propriedade fundiária ajudou a produzir os trabalhadores assalariados para o capitalismo.* Por outro lado, o “surgimento” de proprietários da terra cria uma contradição que está presente até hoje, qual seja, a de que estes agora podem “reivindicar” uma participação na mais-valia através da renda da terra.

### **1.2. Propriedade, renda da terra e o urbano**

Não esquecer o que foi descrito anteriormente: as cidades pré-capitalistas podem ser entendidas enquanto *obras*. Ora, isto só é possível porque o proprietário do solo era o mesmo que possuía a iniciativa, organizava e financiava a construção urbana, sob relações de produção que praticamente desconheciam a terra enquanto valor de troca. A indústria, no momento que penetra e domina a cidade, “quebra” as antigas relações de produção. O surgimento da moderna propriedade fundiária nada mais é - com o perdão da tautologia -, do que fazer com que os proprietários sejam só isto mesmo, proprietários de terra, deixando para trás o tempo no qual eles também dominavam a produção econômica da sociedade. A partir deste instante, convertem-se em um obstáculo externo à livre inversão de capitais, seja na produção industrial em si, seja na edificação urbana. É aí que aparece a renda da terra moderna, como forma de apropriação de uma parcela da riqueza produzida por outros. E é também por essa mesma razão que

uma classe social distinta, baseada na propriedade da terra, tem uma existência efêmera e desaparece. Para compreender este processo, é preciso avançar um pouco mais:

Dizer que o capitalismo transforma a terra em mercadoria ainda é insuficiente para se entender a configuração do ambiente urbano, apesar de já ser um começo. Em primeiro lugar, porque não se pode fazer simplesmente uma transposição da análise da mercadoria para a terra (e menos ainda para o espaço), pois esta *não é* uma mercadoria como outra qualquer.

Como já é sabido, de uma forma geral a mercadoria é produzida sob condições determinadas, a saber, em um território restrito e socialmente organizado (a fábrica) em que há uma separação nítida entre proprietários de meios de produção e proprietários da força de trabalho. Esses últimos, no processo de trabalho e numa quantidade “x” de tempo, produzem uma determinada quantidade de *valor*, só passível de realização por meio da *troca*. O que significa isto? Que os bens produzidos *necessitam* serem vendidos, para que o ciclo da mercadoria se “feche” e o capital possa se reproduzir e se valorizar (em outras palavras, o ciclo D-M-D’). Pode-se por isso dizer que o capital *cria seu próprio mercado*. Neste mercado, no qual os bens serão vendidos por um certo preço, esses preços estarão determinados pelas condições de produção. Ainda que a “lei da oferta e da procura” possa ser observada em algumas ocasiões, ela está subordinada ao fato de que este mercado só pode existir se o preço contiver em si pelo menos o custo de produção mais um lucro. Dito de outra maneira: apesar das flutuações conjunturais possíveis, no final das contas é o preço de produção que regula o preço de mercado (e o próprio mercado).

E o que acontece com a terra?

“Contrariamente a los productos del capital que salen de la producción como capital mercancía en vías de realización, los bienes raíces no



implican ninguna necesidad social de ser vendidos. Por tanto, en este 'mercado' tan especial no hay mercancía producida, ni precio regulador, ni ley de oferta autónoma. Se trata, entonces, de un mercado en el que la formación de los precios se presenta a la inversa, en el que la ley de la demanda regula los precios de transacción, mientras que éstos regulan a su vez los precios de oferta. Todo el mundo sabe que el precio del suelo depende de lo que se hace - o se puede hacer - en él." (TOPALOV, 1984:09-10)

E se pode fazer muitas coisas com a terra. Desde deixá-la parada para fins especulativos, alugá-la para fins industriais e residenciais, vendê-la com os mesmos fins ou mesmo construir algum tipo de benfeitoria. Isto vai resultar num mercado de solo urbano extremamente fragmentado e heterogêneo. Na verdade, *mercados*, não um só. Topalov afirma que são as leis de demanda que dominam estes mercados, desde que se entenda que esta procura não remete às preferências dos consumidores finais. Isto porque entre a compra do solo e sua utilização, vai existir uma produção material de edificações, sem falar nos agentes que intermediam a mudança de uso do solo. É neste complexo processo social que se forma a demanda. "El precio de este bien sin valor, el suelo, no puede ser entendido allí donde se ofrece (mercado del suelo) sino allí donde se forma (valorización del capital sobre el suelo)". (1984:10)

Ora, se o preço não pode ser determinado somente por alguma qualidade intrínseca ao solo, então é possível entender a renda da terra como uma espécie de *transferência* de parte do valor produzido pelo capital em uma atividade e num ponto do território qualquer para o proprietário da terra. Segundo TOPALOV (1984:11) isto ocorre quando certas condições de valorização são *independentes* do capital: por serem desigualmente estabelecidas segundo a localização ou não serem reproduzíveis por este capital considerado individualmente. Assim, a renda também pode ser entendida como um *sobrelucro localizado*, que se fixa onde se forma ao invés de entrar no movimento de nivelção dos lucros ou mesmo reentrar na cadeia de investimentos "produtivos".

A *localização* de uma parcela de terreno qualquer torna-se, portanto, importante para obtenção de renda, visto que o proprietário de terra detém virtualmente o monopólio de um bem que não pode ser reproduzido e que é, entre outras coisas, *condição* para a existência de atividades produtivas. Mas, e aqui entre talvez o elemento mais importante, nem a localização nem a condição de suporte existem previamente: *na verdade, são qualidades configuradas pela sociedade como um todo. Não são o solo, sua apropriação privada e sua “escassez” os fundamentos da renda da terra, e sim um conjunto de relações sociais.* VILLAÇA (1985:07) chega a dizer que “a localização é um valor de uso produzido”. Um exemplo simples mas verdadeiro é lembrar que na cidade os terrenos mais “valorizados” são aqueles situados onde haja infra-estrutura (água, luz, esgoto, etc.) pronta, acesso facilitado pela existência de transporte coletivo, proximidade de serviços, legislação que permita a verticalização, em suma, condições que independem do terreno em si.

Desta maneira e contraditoriamente, a propriedade do solo pode ser sim um obstáculo externo à livre inversão de capitais, mas foi criado pelo próprio movimento que fez emergir o capital como o principal motor da sociedade. E se é o capital que domina,

“La renta no determina por tanto la ganancia, forma inmediata y dominante del plusvalor, sino que se halla regulada por éste. Si la parte de la ganancia que corresponde al suelo afectase a la ganancia media, no habría inversión y, por tanto, tampoco renta del suelo. Este es el efecto de la estructura misma de las relaciones de producción: el capital es quien controla efectivamente el proceso de producción y tiende a eliminar la propiedad autónoma del suelo de cualquier función de organización de ese proceso.” (TOPALOV, 1984:13)

*Tende*, como diz o parágrafo acima, não quer dizer que necessariamente este fato ocorra sempre. De qualquer forma, é neste processo, em que a lógica de desenvolvimento do capitalismo força a redução da propriedade da terra a um simples direito de participação na mais-valia social, que este tipo de propriedade

deixa de ser o fundamento de uma classe social determinada. Assim sendo, qualquer classe ou fração de classe pode entrar neste mercado tão especial; o que não é eliminado (ou dissolvido) pelo capital é que a terra continua representando interesses econômicos distintos e distinguíveis (ROWEIS e SCOTT, 1981:140). Isto tudo traz consequências importantes na configuração territorial urbana, e o resultado de todas estas contradições que se interpenetram para produzir não só a terra urbana, mas o próprio espaço, pode ser descrito da seguinte forma:

Roweis e Scott, analisando a sociedade norte-americana contemporânea, distinguiram duas diferentes fases na produção e no “consumo” do solo urbano. Na primeira, é o Estado que provê, seja diretamente ou através de subsídios, a infra-estrutura e facilidades públicas de uma determinada área. Isto ainda não significa que a configuração espacial final ou as vantagens locacionais do lugar já estejam determinadas. Isto só ocorre na segunda fase, quando uma série de transações de mercados privadas vão estabelecer quais são os padrões e a intensidade de uso da terra urbana.

“Whereas the first phase involves various forms of collective decision making concerning the quality, location, and timing of public facilities, the second phase is a purely anarchical process whose outcomes - despite a variety of land-use controls - are unplanned and undecidable at the outset. The first phase can, in principle, be undertaken according to the criteria of social costs and benefits. But the second phase can be undertaken only according to the criteria of purely private costs and benefits. In short, *while the outcomes of the first phase are objects of collective decisions, the outcomes of the second phase are not.* Consequently, since the second phase is a decisive element (both as cause and effect) in the production of urban land, it follows that the production process as a *whole* (as currently realized) is inevitably anarchical. Thus, under current social and property relations, the spatial configuration of differential locational advantages (and, hence, of land uses and land rents) is *not* an object of collective decisions. Nor can it ever be rationally planned in the absence of significant changes in existing social and property relations.” (ROWEIS e SCOTT, 1981:142-143)

Apesar de extremamente interessantes, as considerações acima não podem ser transpostas diretamente para o Brasil. As coisas por aqui podem ser mais

complexas. Tanto o solo urbano pode ser produzido da mesma forma quanto pode ocorrer de um incorporador imobiliário começar a vender lotes *antes* do Estado chegar com a infra-estrutura, forçando uma sobre-valorização posterior. Isto sem falar nas invasões de terrenos (tanto públicos como privados) não só por “sem-tetos” como também por incorporadores “inescrupulosos” que vendem lotes de terrenos públicos na periferia de muitas grandes cidades. É, sem dúvida, um tipo de produção do solo urbano que foge ao esquema tradicional de ordenamento capitalista.

As diferenças de forma não importam aqui, *pois o que precisa ser entendido é que existe um componente anárquico*, não só na criação de terra urbana como na produção do espaço, com resultados não pretendidos e nem socialmente decididos (GOTTDIENER,1993:107). Talvez o exemplo mais eloquente seja exatamente o da constituição de favelas: não há Administração Pública que não queira acabar com elas, não há grupo social dentro da cidade que goste da existência deste tipo de aglomeração, mas elas *existem*.

Avançando um pouco mais, se tem outro fator importante a considerar. A partir do momento em que a propriedade do solo se pulveriza e se incorpora ao capitalismo através de um mercado próprio (o mercado imobiliário), passa a existir a possibilidade de a terra não ser somente um “obstáculo” ao capitalismo. O próprio capital pode agora fazer inversões extremamente lucrativas neste mercado, inclusive *produzindo espaço* e, por meio deste, *realizando* mais-valia tanto na especulação como na construção, inclusive em momentos de “baixa” na produção industrial. Isto se torna possível porque o solo (inclusive o solo edificado) possui uma *potencialidade variável de uso*. Aliás, variável e cambiável; e como já mencionado, produzido socialmente. Por esse motivo, LEFEBVRE (1976:108) chegou a dizer que estes bens, tradicionalmente considerados

“imóveis”, foram convertidos pelo capitalismo em bens *móveis* do espaço. Se for lembrado com que velocidade se reconstrói o meio urbano no Brasil, inclusive com a quase liquidação da memória histórica arquitetônica (o que restou dos antigos casarões da avenida Paulista, por exemplo?), há que se dar pelo menos um pouco de razão à Lefebvre...

Portanto, o mercado imobiliário deixa de ser simplesmente um setor secundário e se torna um *circuito paralelo*<sup>3</sup> à produção puramente industrial, e mais, se torna imprescindível para o entendimento da produção do espaço urbano. Para complementar, GOTTDIENER (1993:188):

“A saúde do circuito secundário é, claramente, um fenômeno cíclico que varia de acordo com a disponibilidade de capital acumulado (...). O bem imóvel, porém, existe e persiste no tempo como investimento lucrativo, independente de tais ciclos. Essa qualidade deriva da própria natureza da propriedade como mercadoria dotada de um mercado dentro da rede de relações sociais capitalistas. (...) Particularmente, o mesmo pedaço de terra com seus mínimos melhoramentos de capital pode ser utilizado de maneiras muito diversas - de tal modo que o espaço abstrato, pulverizado, apresenta possibilidades quase infinitas de valor de troca para a movimentação da terra na sociedade. Isto é, ao contrário dos lucros oriundos do circuito primário, a realização de valor na terra ocorre por causa de sua baixa composição orgânica de capital e por causa da facilidade com que pode ser transformada em usos alternativos e depois comercializada.”

Ou, como diz o próprio LEFEBVRE (1976:101), o que está por trás da construção e da especulação imobiliária é que *através de um veículo - o espaço - o dinheiro produz dinheiro*. Para complementar, deve ser ressaltado que o aparecimento deste circuito paralelo (ou secundário) não está isento de contradições: se o investimento neste circuito pode ter o papel de “salvamento” em momentos de crise na produção industrial, por outro lado a canalização excessiva dos lucros neste setor pode deixar a indústria sem capital para

---

<sup>3</sup> GOTTDIENER (1993) prefere utilizar o termo circuito secundário. Lefebvre não chegou a utilizar este termo com muita precisão. Às vezes usava como sinônimo dos efeitos espaciais do mercado imobiliário e em outros momentos diz, por exemplo, que em certas ocasiões “‘lo inmobiliario’ y la ‘construcción’ dejan de ser circuitos secundarios y ramas anejas del capitalismo industrial y financiero, para pasar a un primer plano” (LEFEBVRE, 1976:108).

reinvestimento, o que só aprofundaria a crise econômica. HARVEY (1992:133) mostra, por exemplo, que a crise de 1973 (na qual o petróleo acabou levando toda a culpa...) disparou *também* uma crise mundial nos mercados imobiliários e severas dificuldades nas instituições financeiras, ou seja, o circuito secundário *não é capaz de garantir sempre* a continuidade em níveis “normais” da reprodução capitalista.

De qualquer forma, talvez a conclusão mais importante que possa ser tirada do que foi escrito até agora, seja que a cidade moderna aos poucos foi ampliando as contradições sociais além da relação capital - trabalho. Existem agora, *contradições espaciais*.

### **1.3. O Estado e a questão urbana**

Parece haver um consenso de que o Estado possui um papel importante na urbanização capitalista, e isto não só entre os pensadores com raízes no marxismo. Poderia ser lembrado, por exemplo, que planejamento urbano e “planos diretores” são instituições quase universais, e quase ninguém se opõe a que haja algum tipo de ordenamento ou controle do desenvolvimento urbano por parte do Estado.

Grosso modo, as discussões mais clássicas partem de dois princípios básicos e opostos: ou o Estado é concebido como uma espécie de aparelho mediador, que paira acima das classes sociais como promotor do bem comum; ou como uma organização que defende e expressa os interesses (principalmente econômicos) da classe dominante em determinada sociedade.

Em verdade, a discussão atual sobre o Estado se afastou bastante da discussão clássica, seja pelo avanço das teorias ditas neoliberais, seja pela

transformação de boa parte dos partidos e teóricos originalmente “marxistas” na aceitação das regras do jogo político democrático-burguês (que os leitores me perdoem o jargão um tanto *passadista*).

Isto não significa que se deva ignorar o debate – a estas alturas já clássico – da esquerda de inspiração marxista sobre o Estado e o urbano. Entre outras razões, não se pode esquecer que o PT (finalizando o quarto mandato consecutivo em Porto Alegre no momento em que escrevo), ainda que esteja cada vez mais longe de ser considerado um partido marxista, possui muito desta teoria embebida em seus documentos programáticos e também em sua prática.

Manuel Castells, principalmente a partir de sua obra *A questão urbana* (1983), tornou-se mundialmente conhecido como um dos principais renovadores da discussão sobre a cidade. Vendo o urbano como uma unidade espacial da reprodução da força de trabalho, ligou a teoria sobre o Estado à do consumo coletivo. Desta forma, a intervenção do Estado teria dois efeitos principais: seria uma forma de transferir o custo da reprodução da força de trabalho do capital monopolista para a sociedade como um todo, visto que é o Estado que financia a produção, distribuição e administração da grande maioria dos meios de consumo coletivos e, diga-se de passagem, também a organização espacial desses serviços. O outro efeito é derivado deste: os gastos que o Estado é obrigado a fazer (via o que todos hoje se referem como “medidas keynesianas”), investindo a fundo perdido no setor público, deteriam (pelo menos parcialmente) a queda da taxa de lucro do setor privado.

Esta ampla intervenção faz com que o urbano se torne ele mesmo um “campo” da luta de classes, dando importância assim aos movimentos sociais urbanos e suas lutas contra as políticas estatais.

Castells inspirou muitos estudos de outros autores (inclusive no Brasil) depois de seu pioneiro *A questão urbana*, mas também recebeu muitas críticas. Ele mesmo reviu alguns de seus postulados teóricos - vide o bastante conhecido *posfácio à questão urbana* -, principalmente depois do verdadeiro bombardeio que o estruturalismo althusseriano passou a receber a partir da metade da década de 70. Isto não tira seus méritos, como ter trazido à tona a problemática dos movimentos sociais urbanos<sup>4</sup>.

Um francês, também bastante crítico em relação à Castells, tentou melhorar e aprofundar a relação entre Estado e urbano. Em *O Estado capitalista e a questão urbana*, Jean Lojkin (1981) parte do princípio de que a urbanização, como forma desenvolvida da divisão social do trabalho, é um dos determinantes fundamentais do Estado (1981:19). No primeiro capítulo, analisa e critica longamente postulados sobre Estado que vão desde o funcionalismo até o estruturalismo de matriz althusseriana, chegando a três proposições “negativas” (1981:84):

- O Estado não se define por uma relação de exterioridade com a estrutura social;
- a superestrutura estatal não é nem o produto da superposição de um sistema sobre o outro ou mesmo uma organização autônoma ligada a um “meio” exterior;
- a política estatal não é constituída por uma série de “decisões” ou de “estratégias” de autores autônomos.

Criticando desta maneira, todas as abordagens (tanto de direita quanto de esquerda) que vêem o Estado externamente em relação à sociedade civil, Lojkin

---

<sup>4</sup> Para estudos mais voltados a estes movimentos, ver do próprio autor, CASTELLS, 1976 e 1980.



afirma que o Estado deve ser analisado como a forma mais desenvolvida da contradição valor/valor de uso (1981:91).

De forma semelhante à Castells, Lojkine também entende o Estado como um instrumento de “regulação” social:

“Se for aceita a tese desenvolvida em nosso primeiro capítulo segundo o qual a intervenção estatal é a forma mais elaborada, mais desenvolvida, da resposta capitalista à necessidade de socialização das forças produtivas, será possível dar uma primeira definição das políticas dos Estados capitalistas desenvolvidos: são ‘contratendências’ produzidas pelo próprio modo de produção capitalista para regular, atenuar os efeitos negativos - no nível do funcionamento global das formações sociais - da segregação e da mutilação capitalistas dos equipamentos urbanos. (...) A intervenção do estado capitalista permitiu impedir a curto prazo processos anárquicos que minam o desenvolvimento urbano” (1981:168-9)

Sem dúvida, são pontos de vista interessantes, mas que também trazem seus problemas. HARLOE (1989:91-2), por exemplo, critica a excessiva preocupação de Lojkine (e também de Castells) em demonstrar que o desenvolvimento urbano é dominado pelo capital monopolista e, portanto, que a intervenção governamental ocorre por causa de sua *funcionalidade* para o capital. Também aponta para o fato que estas análises estão excessivamente centradas nos países “desenvolvidos”, em especial na França e suas particularidades, o que complica sua universalização para outras realidades. Poderia ser lembrado, por exemplo, a descrição feita anteriormente sobre a “anarquia” no uso do solo urbano, para se perceber que ela se choca diretamente com esta última citação de Lojkine.

Sendo assim, a partir do que foi visto até agora, como se poderia avançar rumo a um melhor entendimento a respeito do Estado?

Em primeiro lugar, é preciso ter em mente que é impossível falar do “Estado” genericamente, pois isso é uma abstração. Ele é constituído por uma miríade de instituições e organizações multifuncionais que funcionam com uma

identidade política e unidade operacional parcial, provisória e instável (JESSOP, 1990: 339). Isto fica mais claro se for lembrado a diversidade de formas com o qual aparece: Executivo, Legislativo e Judiciário; instâncias municipais, estaduais e federais; empresas de ação direta ou indireta na economia, etc. O resultado, como o caso brasileiro demonstra, é que podem haver objetivos diferenciados e até contrários entre estas formas e instâncias. Um partido político governando um município pode receber a oposição acirrada do governador de Estado de um outro partido, por exemplo. Em outras palavras, o Estado não existe como um sistema operacional “puro”, plenamente constituído, internamente coerente e operacionalmente “fechado”, mas deve ser visto como contraditório, sob certos aspectos híbrido e relativamente “aberto”.

Em segundo lugar, e derivado da questão anterior, *o Estado é uma relação social* e portanto não pode ser entendido como algo à parte ou “acima” da sociedade<sup>5</sup>. Ele é uma parte (por derivar da sociedade) mas ao mesmo tempo, por condensar e exprimir as relações e contradições entre as classes e frações, aparece como o todo. Talvez por conta disso, de também ser uma totalidade, acaba sendo *socialmente aceito* como algo que tem por função coagir (e/ou integrar) grupos e classes parciais a aceitar decisões de caráter coletivo em nome do “interesse comum”, da “coesão” de uma determinada sociedade.

Mas não se pode parar por aqui. Aceitar a multiplicidade de formas e ações do Estado pode trazer problemas, como notou CARDOSO (1977:19):

“Esta reavaliação dos termos envolvidos na relação Estado-sociedade deu lugar a uma espécie de dissolução das propostas marxistas originais graças à fragmentação do objeto de análise. A diversidade de atores e arenas (expressões que ecoam algo da sociologia acadêmica) deu margem às mais amplas especulações sobre a autonomia relativa do político. Entretanto, neste caso, menos do que uma definição a nível teórico da relação entre Estado e economia, o que se vê é o

---

<sup>5</sup> Por ser uma relação social é que surgiu a questão da “autonomia relativa” do Estado dentro da literatura de inspiração marxista. Em relação à autonomia relativa ver POULANTZAS, 1985.

reconhecimento *empírico* de que a pluralidade de agentes sociais e de níveis da sociedade em que se dá a luta política assegura maior 'margem de manobra' aos agentes históricos."

Deste modo, apesar de as contradições sociais também se refletirem no Estado, este não pode ser considerado apenas como uma arena de disputas das classes e suas frações, pois se perderia o fato de que ele também é dominação. As disputas políticas formais, que por vezes podem levar setores ligados às classes populares ao governo (como no Brasil, o caso do Partido dos Trabalhadores), não significam necessariamente uma alteração nas estruturas de classe da sociedade, nem mesmo no caráter "reprodutor" do capitalismo pelo Estado. No dizer de MATHIAS e SALAMA (1983:31), "pode haver um Estado capitalista sem classe capitalista". Não se pode esquecer que a dominação não é só do Estado sobre a sociedade, mas sim que a dominação *ocorre* na sociedade, na relação entre as classes, tanto se se for pensada a questão das relações de produção quanto a questão da ideologia. Em outras palavras, não é "o Estado" que exercita poder. O poder é exercido através de forças políticas definidas em conjunturas específicas. A capacidade estrutural do poder e de sua realização não pode ser entendida unicamente se for focado no Estado: é preciso compreender todas as correlações de força *presentes na sociedade*. A partir daí, fica mais fácil entender a "autonomia relativa" do Estado.

"Noutros termos: o espaço teórico da dominação de classe não coincide totalmente com o do Estado, embora encontre nele o ponto nodal para manter a articulação da estrutura da sociedade; por outro lado, como a dominação se dá por intermédio de um pacto (variável) entre *setores de classe* (ligados à dinâmica da economia e do processo de acumulação acpitalista) que pode, em circunstâncias dadas (ex: populismo, bonapartismo, etc.) englobar setores de classes econômica e socialmente subalternas, o processo da dominação e sua articulação por intermédio do Estado são *contraditórias* e variáveis. Exigem - em todos os níveis, desde a sociedade até o Estado - contínuos esforços de rearticulação, convencimento, imposição, etc. Ou seja: a política não se resume ao Estado, embora seja ele o locus fundamental para a articulação da ordem sócio-econômica dominante. Assim, se o pacto da dominação que o Estado expressa nas sociedades capitalistas tem a ver diretamente

com a regra fundamental que mantém a forma geral da dominação (separação entre proprietários de meios de produção e vendedores da força de trabalho), a variabilidade das alianças possíveis entre os dominadores e destes com os dominados reaparece no Estado, ao nível das margens de permissibilidade existente com a particularização de interesses *dentro da ordem estabelecida*. (este último, grifo meu - MLL)” (CARDOSO, 1977:25)

Frisei propositalmente o “dentro da ordem estabelecida” na citação acima porque apesar de toda experiência histórica e de toda a discussão acadêmica (e não acadêmica) a respeito do Estado, parece que ainda se mantém a ilusão (dentro do Partido dos Trabalhadores, por exemplo) que transformações importantes podem ser feitas simplesmente ganhando eleições e assumindo o governo. A questão aqui não é afirmar que estar no governo nada significa. É afirmar que uma análise do Estado não pode se restringir a um estudo sobre formas de governo (JESSOP,1990:363) e, conseqüentemente, não é simplesmente uma “outra forma de governar” que é capaz de resolver as contradições sociais. Como bem notou MÉSZÁROS (2002:234), quando se separa *Estado X sociedade civil* e quando se acredita que o Estado seja simplesmente a condensação das contradições, o Estado acaba aparecendo como destinado a superar as contradições da sociedade civil por meio de suas instituições e sistemas legais. Além de herança do hegelianismo, neste esquema as contradições *continuam no seio da sociedade civil praticamente intactas*.

Em resumo, o Estado não reflete de forma “pura” as contradições da sociedade, visto que não só a relação Estado-sociedade é contraditória, mas a própria sociedade o é. Naturalmente, como já foi mencionado, esta complexa relação não está em desacordo com o fato de que o Estado também é o garantidor da reprodução das relações de produção (inclusive intervindo no espaço).

No momento, importa aqui ressaltar que esta forma de entender o Estado é fundamental para uma discussão sobre o planejamento urbano e seus limites.

#### **1.4. O planejamento urbano**

LEFEBVRE (1976:130) dizia que uma das contradições do espaço é que a urbanização da sociedade sempre vem acompanhada de uma deterioração da vida urbana.

De certo modo, é a percepção da existência desta deterioração (apesar de normalmente não ser encarada ou percebida como uma contradição espacial) que faz surgir o planejamento urbano. Assim, este na verdade não passa de uma tentativa de ordenar as cidades e resolver seus “problemas”.

Na Europa e nos Estados Unidos, a preocupação com estas questões já é antiga. Acabou por se tornar famosa e exaustivamente debatida a reestruturação, principalmente de caráter viário, feita em Paris no século XIX pelo Barão Haussman. A intervenção do Estado no território da cidade teve, a partir daí, aceitação crescente. Com o que poderia ser chamado de *urbanismo técnico -setorial* (ver CAMPOS Fº, 1992; principalmente o 1º capítulo) espalhou-se pelo mundo uma prática teórica que se propunha a ser um instrumento técnico para o melhoramento da organização do espaço urbano (inclusive esteticamente), através de meios e técnicas objetivos e racionais. Desta maneira, aos poucos a maior parte das cidades passou a contar com normas legais quanto às edificações e seu uso, ocupação e parcelamento do solo, políticas de transporte, etc.

O interessante é que esta aceitação também criou uma nova especialidade, a de urbanistas voltados quase que exclusivamente para a elaboração destas teorias e sua implementação. Com isto, foram sendo criados departamentos ou seções dentro do órgão de poder local (no Brasil, as prefeituras municipais

especialmente) encarregadas de por em prática estas idéias e fiscalizar o cumprimento das leis estabelecidas a partir daí.

Esta crença na técnica e na racionalidade acabou universalizando noções sobre planejamento como a que será exemplificada abaixo (o autor é brasileiro, mas se pode encontrar definições semelhantes a esta em praticamente qualquer país):

“Trata-se então de um processo de sistematização de atividades, estruturado de acordo com os interesses específicos de uma determinada localidade e tendo em vista a melhoria de vida de sua população. O âmbito do planejamento local refere-se então a toda a gama de interesses que envolvem a comunidade, abrangendo os problemas de desenvolvimento econômico, os relacionados ao bem-estar social e aqueles relativos à organização de seu espaço vital. Assim, são de interesse do planejamento local todas as questões que interferem diretamente na estrutura sócio-econômica e territorial da comunidade local. Deve-se ressaltar, entretanto, que o planejamento local tem por objetivo a sistematização das atividades de interesse da comunidade, sempre mantendo um relacionamento de integração desses interesses com aqueles mais amplos, referentes ao âmbito regional ou nacional. Isto significa que, ao equacionar a problemática local, o planejador deve manter consciência sobre a sua integração nos âmbitos mais abrangentes, definindo soluções compatíveis com o quadro referencial existente.” (C. E. ZAHN, *Planejamento municipal: considerações sobre sua estruturação, problemas e perspectivas*, in BRUNA, 1983:256)

De qualquer maneira, independente das críticas que se possa fazer a este *urbanismo técnico-setorial*, mesmo urbanistas com filiação teórico-metodológica distintas parecem concordar quanto aos *objetivos* a serem atingidos pelo principal instrumento de planejamento local, que em nosso país normalmente aparece como Plano Diretor. Seguindo Luiz Carlos Costa (in TOLEDO e CAVALCANTI, 1978:94-5), teríamos em linhas gerais:

1. Objetivos sócio-econômicos gerais:
  - 1.1. melhoria nas condições de habitat para a população;
  - 1.2. proteção das condições ecológicas;

- 1.3. redução de custos de urbanização pela maior eficácia dos equipamentos urbanos.
2. Objetivos concernentes à estrutura urbana:
    - 2.1. limitação da dispersão urbana;
    - 2.2. bloquear a urbanização em áreas de risco;
    - 2.3. reaproveitamento das zonas urbanizadas de forma incompleta;
    - 2.4. ocupação prioritária de áreas onde se possa concentrar os recursos de infra-estrutura;
    - 2.5. induzir a ocupação planejada das áreas acima, promovendo a instalação da população de baixa renda;
    - 2.6. condicionar a intensificação de uso nas áreas centrais pela compensação do poder público via, por exemplo, instrumentos tipo “solo criado”.
  3. Objetivos operacionais complementares:
    - 3.1. formular um modelo de estrutura urbana flexível, como diretriz de desenvolvimento para a comunidade e como diretriz de ação do poder público;
    - 3.2. implantar sistemas normativos quanto à repartição e uso do solo urbano que dificultem a especulação e facilitem a aquisição pública de terras;
    - 3.3. implantação de obras de efeito estruturador do espaço, como eixos de transportes;
    - 3.4. desenvolver empreendimentos de habitação auto-balanceados, baseados na compra antecipada de terras, que permitam subsidiar a população de baixa renda e economizar na infra-estrutura;
    - 3.5. concentrar os programas de infra-estrutura urbana nas áreas de população mais carentes;
    - 3.6. conferir absoluta prioridade ao transporte coletivo.

Na descrição feita até aqui a respeito das idéias sobre planejamento urbano, foram vistos basicamente alguns *princípios* que orientam a *ação* (ou pelo menos a proposta de ação) de urbanistas/planejadores. O problema é que a realidade sócio-espacial costuma extrapolar as bases internas na qual se apóia este discurso, que usualmente costuma ignorar *como* as relações sociais engendram as formas espaciais e como é a relação Estado-sociedade. As críticas ao urbanismo mais tradicional (ou técnico-setorial, como já designado) partem exatamente deste ponto.

Vejamos: um dos requisitos de reprodução das relações sociais capitalistas é a integração política das classes dominadas. O Estado tem aí um papel bastante importante, e uma das formas de cumprir este papel é provendo as cidades de meios de consumo coletivo. Ao mesmo tempo, o provimento dos meios de consumo coletivo pelo Estado prende-se à necessidade de reprodução da força de trabalho e a criação de condições indispensáveis para a acumulação do capital em geral: sistema viário, serviços de saúde, educação e habitação para setores populares, por exemplo, por suas próprias características de difícil lucratividade, raramente são providos pelo capital individual<sup>6</sup>.

Dito em outras palavras: uma cidade minimamente “ordenada” pela intervenção do poder público interessa ao capital e “justifica” o planejamento urbano. A análise marxista tradicional sempre usou algum esquema teórico deste tipo para suas discussões. Por exemplo:

“O planejamento urbano pode definir-se, em geral, como a intervenção do sistema político sobre o sistema econômico, a nível de um conjunto socioespacial específico, intervenção encaminhada para regular o processo de reprodução da força de trabalho (consumo) e o da reprodução dos meios de produção (produção), superando as contradições postas no interesse geral da formação social cuja subsistência procura assegurar. (...)”

---

<sup>6</sup> Para uma discussão sobre os meios de consumo coletivo, especialmente as contradições envolvidas nos países “periféricos”, ver JARAMILLO, 1986.



Pode dizer-se, pois, que o planejamento é autônomo relativamente aos grupos sociais específicos e, ao mesmo tempo, que a sua intervenção está necessariamente sujeita à matriz social que a gera e a circunscreve.” (CASTELLS, 1979:223-4)

Para que fique bem claro, é preciso repetir aqui o que já foi enfatizado anteriormente (inclusive no item anterior sobre o Estado): se ficarmos somente neste nível de análise ela se torna maniqueísta e não consegue dar conta da complexidade do real; por outro lado, foi o urbanismo de cunho marxista que, ao fazer perguntas que ainda não haviam sido feitas e tentar respondê-las, trouxe elementos para avançar a discussão e a compreensão sobre o planejamento nas cidades capitalistas.

Na verdade, a “função” do setor público como produtor de serviços e equipamentos urbanos vai *além* do que foi enfatizado por Castells, pois o poder municipal também precisa, no mínimo:

- fazer a manutenção de padrões superiores de consumo de equipamentos e serviços urbanos exigidos pela população de mais alta renda;
- atender interesses do setor imobiliário;
- dinamizar e manter a indústria da construção de obras públicas;
- produzir obras de prestígio<sup>7</sup>;
- atender interesses por pequenas obras e intervenções dispersos pelos bairros (nas mais diversas classes sociais).

O que isto mostra? Basicamente duas coisas. A primeira é que o próprio desenvolvimento do capitalismo e da cidade moderna multiplicam os interesses

---

<sup>7</sup> Se é verdade, como diz Lefebvre, que na cidade moderna o valor de troca suplantou o valor de uso, também é verdade que sobrevive um sentimento difuso na população de enxergar suas próprias cidades enquanto *obra* e não só como *produto*. Prefeitos e candidatos a cargos eletivos no Brasil, mesmo que nunca tenham teorizado a respeito, sempre perceberam isto. Uma obra qualquer, ainda que “raspe” os cofres públicos e mesmo tenha pouca utilidade prática no processo de (re)produção das mercadorias em geral, sempre dá voto, desde que a população a enxergue como algo embelezador ou que sinalize o “progresso” ou a “modernidade” de sua localidade. É só lembrar de qualquer campanha eleitoral: o que mais se vê na televisão é um desfile de “obras realizadas” pela gestão tal em busca da reeleição (ver, a este respeito, meu pequeno ensaio: LAHORGUE, 2002)

envolvidos pelos grupos sociais em torno do espaço urbano. Assim sendo, como diz GOTTDIENER (1993:211), o fracionamento das classes “quebra” a teoria da intervenção do Estado enquanto encarnação da condensação dos antagonismos de classe.

A segunda, é que o próprio emaranhado de interesses diferenciados nos indica que se deve entender o planejamento urbano como uma atividade *social*, no sentido de que no centro das atividades de planejamento, é necessária uma certa institucionalização (ou reconhecimento) de pelo menos algumas formas de *ação coletiva*. São pressões sociais de grupos ou frações de classes que legitimam e dão forma concreta às ações “planejadas”. O que não quer dizer, diga-se de passagem, que ações *individuais* sejam irrelevantes para o desenvolvimento urbano. A criação e expansão de muitas favelas nas cidades brasileiras, por exemplo, muitas vezes ocorre com a ocupação de uma família após outra em áreas de vazios urbanos, sem uma ação coletiva *deliberada*.

Como sugere Shoukry T. ROWEIS (1981:161), uma análise plausível sobre planejamento urbano não pode ter seu foco dividido em, por um lado uma investigação sobre o Estado e por outro lado sobre a sociedade civil, mas na *interface* entre eles. É preciso examinar *como* o desenvolvimento e o planejamento urbano é influenciado e modelado pelas ações e reações da sociedade civil e do Estado. Naturalmente, estas relações estão prenhes de contradições:

“Today’s civil society with its institutions under political review can no longer repress collective action as vigorously as it once did. But the fact still remains that the basic social and property relations of capitalist commodity production and exchange, as an intact core of civil society, are antithetical to collective action. Private ownership of land and capital is the cornerstone of capitalist commodity production and exchange. It presupposes anarchic decision-making (respectably known as liberty) which contradicts collective action. Commodity production for the realization of profit and for the fulfillment of social needs, attempts to *privatize consumption*: cars instead of buses, TV instead of movies, records and stereos instead of concerts, individual washers and dryers instead of collective laundry facilities, and on and on. The reason is

simple. Private consumption means private buyers and means easy and guaranteed realization of profit. Collective consumption creates the problem of excluding the non-payers and obstructs the realization of private profit. When combined, as indeed they are, private ownership and commodity exchange tend to negate any real possibilities of collective action. As a result, urban planning remains a 'foreign body' to the civil society. The structure of civil society, in other words, still tends to nullify urban planning activities even when forced on the civil society through the mediation of state agencies." (ROWEIS, 1981:171)

Seguindo neste raciocínio, pode-se perceber que estas contradições carregam consigo sua própria *potencialidade* de resolução, ou seja, as lutas por melhores condições de vida, antes restritas à esfera da produção, agora se deslocam também para a esfera da reprodução (luta pela *qualidade* do espaço urbano). Portanto, o planejamento urbano, entendido como uma relação social, emerge como uma das formas pela qual se pode lutar por melhores condições de vida.

É interessante perceber que as discussões atuais sobre o urbano e sobre o planejamento partem exatamente da idéia deste deslocamento das lutas para a esfera da reprodução. Reprodução entendida aqui de uma forma bem mais ampla do que aquela de Castells, por exemplo. Aliás, Lefebvre sempre chamou a atenção sobre as potencialidades da imbricação entre o espaço e o urbano, com a diferença que sempre foi bastante crítico a respeito do planejamento. Chegou a afirmar que a ordenação do território não passava de mera abstração, pois somente os interesses privados (promotores imobiliários, bancos, etc.) é que lhes conferiam uma existência prática: se apropriando do território (LEFEBVRE, 1976:102). Para finalizar este item, antes de se entrar na discussão mais contemporânea sobre o urbano (e o planejamento), sempre vale a pena citar uma das reflexões provocadoras deste autor:

“Admitamos que la realidad economica tenga leyes; recordemos, sin poder profundizar aquí esa cuestión, que Marx descubrió leyes más profundas que las puestas en primer plano por la economía liberal clasica (leye de la oferta y la demanda). Analizando el capitalismo de

libre concurrencia, Marx mostró un juego complejo de pereguciones espontáneas a par de la concurrencia entre los valores de los productos, por una parte, y los beneficios de los capitales de otra, pereguciones que tienden hacia una cierta autoregulación incompleta pero relativamente eficaz en el interior del sistema. Como trata el planificador (socialista por hipotesis) esas leyes? Las respeta? Pero entonces limitam su acción? Las restablece contra la acción de de los monopolios? Pero entonces, restituye el juego del mercado y de la concurrencia. Los transtorna? Los transforma, cuando el objetivo de su acción no es otro que la transformación conciente de la sociedad y de la realidad existente y por consecuencia de las leyes existentes. Pero entonces, no se dirige hacia a lo arbitrario? Efectivamente, la historia breve pero dramática de la planificación desde hace cuarenta años muestra más de un conflicto entre el voluntarismo de los planificadores, el subjectivismo de los dirigentes y los partidos, su estrategia política general, por una parte, y por la otra, la realidad económica y social, con sus exigencias y sus leyes más o menos obrantes u obstaculizadas." (LEFEBVRE, 1973b:40)

## 2. Nova Política Urbana?

“A sociedade que modela tudo o que a cerca construiu uma técnica especial para agir sobre o que dá sustentação a essas tarefas : o próprio território. O urbanismo é a tomada de posse do ambiente natural e humano pelo capitalismo que, ao desenvolver sua lógica de dominação absoluta, pode e deve agora refazer a totalidade do espaço como *seu próprio cenário.*” (DEBORD, 1997 :112)

## **2.1. As transformações do capitalismo**

O mundo está em transformação. A grande pergunta é... alguma vez ele não esteve? Muita tinta tem sido gasta para tentar descrever e explicar as transformações mais recentes do capitalismo. Os termos são muitos : globalização, mundialização, sistema-mundo, final da fase “b” do 4º Kondratieff, início da fase “a” do 5º Kondratieff, meio técnico-científico-informacional, 3ª revolução industrial, revolução informacional, acumulação flexível, pós-fordismo, pós-modernismo, neoliberalismo e provavelmente mais alguns termos não contemplados aqui.

O que todos os conceitos acima tentam explicar? Basicamente, o processo de internacionalização do capital cada vez mais intensificado e os resultados disto na configuração sócio-espacial das sociedades atuais. Só não se pode esquecer que “os problemas da expansão do capital para além das fronteiras do Estado Nacional são tão antigos como o sistema mundial capitalista”, como disse ALTVATER (1995:155). Aliás a constatação de que o capitalismo tende a se mundializar já havia sido feita pelo próprio Marx há mais de 100 anos atrás. Portanto, até se pode repetir a pergunta, qual é a novidade?

Talvez, para se começar a compreender melhor o processo, fosse interessante fazer como Lefebvre, e se recuperar o conceito de *re-produção das relações de produção*. A grafia não está errada. *Re-produção* e não simplesmente *reprodução*, porque “este conceito designa um processo complexo que arrasta consigo contradições e não só as repete, as re-duplica, mas também as desloca, as modifica, as amplifica.” (LEFEBVRE, 1973:06). Verdade que o capitalismo precisa de movimentos mais ou menos cíclicos para sua continuidade: para a necessária produção de valores, é preciso haver uma reprodução dos meios de produção, a

força de trabalho precisa se reproduzir cotidianamente e até mesmo a maquinaria precisa de manutenção para o processo de acumulação poder continuar. Além disso, também é verdade que estes ciclos precisam de uma reprodução ampliada que tem como consequência, *grosso modo*, o crescimento da produção de bens.

Nada disto está equivocado. O problema é que ao reforçar este tipo de explicação, o risco de *economicismo* é grande. A questão vai além da simples reprodução material das condições de produção. Sem falar na tendência em esquecer que mesmo este processo não está isento de contradições e conflitos, entre as diferentes classes sociais ou até mesmo entre as classes dominantes. O conceito de re-produção tenta dar conta destas contradições, ao apontar para as relações *sociais* de produção e, talvez mais importante, apontar para o fato de que *ao mesmo tempo em que se reproduz, o capitalismo modifica-se*. Portanto, a re-produção das relações de produção engloba:

- “a) Manutenção quanto ao essencial da relações sociais (de produção e de propriedade) no decurso de um crescimento das forças produtivas, vulgarmente chamado crescimento econômico;
- b) regressão, degradações, transgressões (nomeadamente ao nível dito ‘cultural’, mas também nas relações da família e da amizade, na vida sócio-econômica dos grupos parciais);
- c) produção de novas relações (no seio dos grupos parciais: a juventude, as mulheres, os ‘trabalhadores’ – mas também naquilo que o processo produtivo utiliza, a saber: o quotidiano, o urbano, o espaço).”  
(LEFEBVRE, 1973:14)

Não é surpreendente que o capitalismo venha mudando ; surpreendente seria se ele ainda mantivesse as mesmas condições do século XIX, por exemplo. Ao se reproduzir modificando-se, novos processos de produção aparecem e muitas vezes convivem com mais antigos, as relações entre classes e frações de classe apresentam diversas alianças e conflitos ao longo da história, as configurações espaciais mudam. Mas este “mudar” não significa um apagar total de antigas relações e configurações.

Alguns parágrafos atrás, foi mencionado o processo de internacionalização do capital. Este, que pode ser considerado um dos movimentos mais gerais do capitalismo, pode perfeitamente ser um exemplo da *re-produção*. Não é preciso retomar detalhadamente toda a história do capitalismo para constatar que a “globalização” não aconteceu de uma hora para outra. Assim como tem se tornado bastante evidente que este processo tem se intensificado nas últimas décadas, e por isso tantos termos e explicações tentando dar conta do fato.

Mas, para retomar o fio da meada (globalização como um longo processo): o que foi a multiplicação das “firmas multinacionais” após a IIª Guerra, senão um processo de mundialização do capital? Mundialização esta com características *um pouco* distintas das atuais: produção em massa de mercadorias através da padronização dos produtos e o início do consumo de massas; o princípio de criação de um mercado cultural e de turismo, etc. Segundo HARVEY (1992:131):

“O desenvolvimento desigual na economia mundial significou a experiência de ciclos econômicos já paralisados como oscilações locais e amplamente compensatórias no interior de um crescimento razoavelmente estável da demanda mundial. Do lado dos insumos, a abertura do comércio internacional representou a globalização da oferta de matérias-primas geralmente baratas (em particular no campo da energia). O novo internacionalismo também trouxe no seu rastro muitas outras atividades - bancos, seguros, hotéis, aeroportos e, por fim, turismo. Ele trouxe consigo uma nova cultura internacional e se apoiou fortemente em capacidades recém-descobertas de reunir, avaliar e distribuir informações.”

Ora, o que temos atualmente é uma generalização de muitos dos elementos apontados acima, com alguns elementos novos. E a novidade principal talvez nem seja econômica, mas política: o fim da hegemonia das políticas públicas keynesianas e o conseqüente questionamento do papel do Estado.

É necessário lembrar que o Estado nacional moderno praticamente surgiu com o capitalismo. A fixação de fronteiras territoriais foi estratégia importante na “derrota” do feudalismo enquanto modo de produção dominante. Isto significou



o aparecimento de um sistema jurídico-político que “regulava” tanto o capital quanto o trabalho *dentro destas fronteiras*. É por esta via que tem entrado a discussão sobre as transformações no papel do Estado. Esta regulação só podia funcionar enquanto a reprodução do capital estava relativamente limitada a estas fronteiras nacionais. A crescente internacionalização teria *desterritorializado* o investimento e a renda, mas o padrão de financiamento público keynesiano, como fica bastante claro (já que baseado no Estado Nacional), não pôde ir além destas fronteiras (ver, por exemplo, OLIVEIRA, 1988:12-13). Ou, como escreveu ALTVATER (1995:157), o Estado nacional teria *perdido a dominação monopolista do espaço territorial*, ao qual a qualidade estatal da soberania e a sua capacidade de inclusão e exclusão se referem tradicionalmente.

Mas a redução da soberania dos Estados Nacionais seria um mito ou um fato? FIORI (1998 :248) diz que, além de o sistema capitalista ser contemporâneo do sistema interestatal, a relação entre os Estados *sempre* foi assimétrica, hierarquizada e articulada em torno de hegemonias e supremacias exercidas militarmente, politicamente ou mesmo de forma diretamente econômica. Por isso mesmo, para usar sua expressão, “a maioria dos estados territoriais nunca foi mais do que ‘quase-estados’ pouco estruturados e com soberanias limitadas”.

Na verdade, o Estado não tem deixado de atuar. Ainda que por ventura se concorde com a premissa da perda de dominação monopolista do território, mesmo os Estados Nacionais que reduziram sua participação “direta” na economia via privatizações continuam preservando, no mínimo, o papel de “guardiões dos equilíbrios macroeconômicos” (FIORI, 1998:249). Milton SANTOS (1996:194) também discorda do fim da importância dos Estados, apontando para o fato de que os territórios nacionais estão cada vez mais se transformando em um espaço nacional da economia internacional.

Um outro ponto tradicional nos dias atuais é apontar a globalização financeira como um dos exemplos da “desnacionalização”. O que se esquece é que, apesar de todas as mudanças recentes, os Estados nacionais continuam responsáveis pela equivalência de sua própria moeda dentro do sistema mundial.

“In the current world economy, the national dimension in finance arises because nationals have preference for ‘their own’ national currency, and nation states manage the value of ‘their’ currency, including by extraterritorial interventions in global financial market. Beyond this broad attachment of a nationally designated currency to a national territory, the national dimension is reproduced in the structure of global financial markets. We simply need to recognize that arbitrage in international financial markets is not eradicating discontinuities in commensurability across currencies, indicating that the national dimension is at the core of global finance.” (BRYAN, 2001:60)

De qualquer maneira, é dentro da perspectiva de mudança do capitalismo contemporâneo e transformação do papel dos Estados Nacionais que começa a emergir o que seria uma nova forma de territorialidade, representada pela emergência do papel da *localidade* e da relação/contradição entre *local* e *global*. E, dentro disto, o aparecimento da *nova política urbana*.

## **2.2. O “neoliberalismo realmente existente”**

As transformações recentes do capitalismo trouxeram consigo também uma ideologia: o neoliberalismo. Basicamente, é a antiga crença na “mão invisível” do mercado reciclada; quanto mais aberto, competitivo e não regulado for o mercado; quanto mais liberto das interferências estatais e suas “ineficiências”, melhor para um pretenso desenvolvimento econômico otimizado.

Um dos problemas desta ideologia é que ela tem muito de utopia (no sentido mesmo de “não-lugar”): as leis de mercado são presumidas para operar em todos os lugares e situações do mesmo jeito, como se as particularidades

sociais e espaciais não fossem relevantes; simplesmente se aplicando a receita (não importa onde) o desenvolvimento ou a recuperação econômica viriam.

Na prática, não é isto que acontece. A aplicação (ou imposição) do neoliberalismo pelo mundo tem sido extremamente desigual, tanto geográfica quanto socialmente, desigualdade esta que pode ser encontrada inclusive dentro de regiões de um mesmo país. Tanto governos tipicamente de direita, como Thatcher na Inglaterra e Reagan nos Estados Unidos (muitas vezes vistos como os impulsionadores da “onda” neoliberal a partir dos anos 80) como governos de origem social-democratas (Mitterrand na França e, atualmente, o “Novo Trabalhismo” de Tony Blair na Inglaterra) têm de alguma forma e em algum momento, aplicado políticas de cunho neoliberal. *Mas, mesmo assim, não se pode dizer que estas políticas sejam sempre exatamente as mesmas (e tenham todas exatamente as mesmas consequências).*

Precisamente por isso, a expressão cunhada por BRENNER e THEODORE (2002), *neoliberalismo realmente existente*, me parece extremamente feliz e passo a me utilizar dela também.

Esta expressão tenta dar conta das formas complexas (e muitas vezes contestadas) na qual estratégias de reestruturação neoliberal interagem com usos pré-existentes do espaço, configurações institucionais e as diversas formas de poder sócio-político. Em outras palavras, estas estratégias nunca aparecem de forma pura, mas são introduzidas dentro de contextos político institucionais que acabam moldados significativamente por compromissos políticos locais, práticas institucionalizadas e até mesmo arranjos regulatórios previamente existentes (BRENNER e THEODORE, 2002:361).

Assim, a introdução de práticas políticas neoliberais é ao mesmo tempo, uma *destruição parcial* de arranjos institucionais e práticas sócio-políticas anteriores

e a *criação tendencial* de novas infraestruturas voltadas para uma mercantilização de todos os aspectos (sociais, econômicos, espaciais) da sociedade. A tabela abaixo, além de resumir estes momentos de destruição/criação, complementa a discussão do item 2.1 a respeito das transformações do capitalismo:

**Tabela 2.1: Localização Neoliberal: momentos de destruição e criação**

<b>Mecanismos da Localização Neoliberal</b>	<b>Momento de Destruição</b>	<b>Momento de Criação</b>
<i>Recalibração das Relações Intergovernamentais</i>	Desmantelamento de sistemas prévios de apoio do Governo Central para atividades municipais	Delegação de novas tarefas, obrigações e responsabilidades para as municipalidades; criação de novas estruturas de incentivos para recompensar o empreendedorismo local e catalizar o “crescimento endógeno”
<i>Redução das Finanças Públicas</i>	Imposição de medidas de austeridade fiscal para os governos municipais	Criação de novos distritos (industriais, etc) e crescimento das municipalidades como fontes locais de renda, taxas e outros instrumentos financeiros privados
<i>Reestruturação do Estado de Bem Estar Social</i>	Redução nos serviços prestados localmente pelo estado de bem estar social; ataque aos aparatos locais do estado de bem estar social	Expansão dos setores privados e baseados na comunidade como provedores de serviços sociais; Imposição de trabalhar na localidade como requisito para receber assistência social
<i>Reconfiguração da infraestrutura institucional do estado local</i>	Desmantelamento das formas hierarquizadas e burocratizadas da administração pública local; Delegação de tarefas estatais para redes de trabalhos voluntários	Avanço de novas formas de redes locais de “governança” baseada em parcerias público-privadas e “nova gerência pública”; Estabelecimento de novas relações institucionais no qual os interesses da elite dos negócios pode influenciar diretamente decisões sobre desenvolvimento local da Prefeitura.

Tabela: continuação

<b>Mecanismos da Localização Neoliberal</b>	<b>Momento de Destruição</b>	<b>Momento de Criação</b>
<i>Privatização do setor público municipal das infraestruturas coletivas</i>	Eliminação do monopólio público de provisão de serviços municipais (saúde, trânsito, saneamento, etc.)	Privatização e contratação “competitiva” de serviços municipais; Criação de novos mercados de serviços e manutenção de infraestrutura; Criação destas infraestruturas privatizadas como um dos meios de (re)inserir a cidade no fluxo internacional de capitais
<i>Reestruturação do mercado habitacional</i>	Desmantelamento da habitação pública e outras formas de atendimento às populações de baixa renda; Eliminação de controles de renda e subsídios para construções	Criação de novas oportunidades para investimentos especulativos nas áreas centrais; Introdução da renda de mercado e de comprovantes de aluguéis nos nichos de baixa renda do mercado habitacional
<i>Regulação do mercado de trabalho</i>	Desmantelamento dos tradicionais e públicos programas educacionais e de treinamento para desempregados e jovens.	Criação de um novo ambiente regulatório no qual agências de trabalho temporário, trabalho “não regulamentado” e outras formas de trabalhos temporários podem proliferar; Implementação de programas de recrutamento de trabalhadores para empregos de baixos salários; Expansão da economia informal

Tabela: continuação

<b>Mecanismos da Localização Neoliberal</b>	<b>Momento de Destruição</b>	<b>Momento de Criação</b>
<i>Estratégias de reestruturação do desenvolvimento territorial</i>	Desmantelamento dos modelos nacionais de desenvolvimento capitalista; Destruição das políticas tradicionais de compensação regional; Crescente exposição das economias regionais e locais às forças competitivas globais; Fragmentação da economia espacial nacional em um discreto sistema urbano e regional	Criação de zonas de livre comércio, distritos empresariais e outros espaços desregulamentados dentro das regiões urbanas; Criação de novas áreas de desenvolvimento, tecnópoles e outros novos espaços industriais numa escala subnacional; Mobilização de uma nova estratégia “glocal” que pretende canalizar a capacidade econômica e os investimentos em infraestrutura numa aglomeração local/regional “globalmente conectada”
<i>Transformações do ambiente construído e da forma urbana</i>	Eliminação e/ou intensificação da vigilância dos espaços urbanos públicos; Destruição da vizinhança tradicional das classes trabalhadoras para abrir uma via de redensolvimento especulativo; Recuo das iniciativas de planejamento orientadas para a comunidade	Criação de novos espaços privatizados de consumo elitista/corporativo; Construção de mega-projetos com a intenção de atrair investimentos corporativos e reconfigurar os padrões de uso da terra local; Criação de comunidades fechadas, enclaves urbanos e outros espaços “puros” de reprodução social; Avanço da fronteira da “gentrificação” e a intensificação da polarização sócio-espacial; Adoção do princípio de “melhor uso” como base do planejamento e do uso da terra

*Tabela: continuação*

<b>Mecanismos da Localização Neoliberal</b>	<b>Momento de Destruição</b>	<b>Momento de Criação</b>
<i>Re-regulação da sociedade civil urbana</i>	Destruição da “cidade liberal” na qual os habitantes tem direito às liberdades civis básicas, serviços sociais e direitos políticos	Mobilização de políticas do tipo “tolerância zero”; Introdução de novas formas discriminatórias de vigilância e controle social; Introdução de novas políticas para combater a exclusão social através da reinserção individual no mercado de trabalho
<i>Re-representação da cidade</i>	A imagem do pós-guerra de uma cidade industrial e da classe trabalhadora é remodelada através da ênfase na desordem urbana, nas “classes perigosas” e no declínio econômico	Mobilização de discursos de empresariamento e representações focados na necessidade de revitalização, reinvestimento e rejuvenescimento dentro das principais áreas metropolitanas

*tabela adaptada a partir de BRENNER e THEODORE (2002)*

Antes de passarmos para o próximo item, acho importante reforçar duas coisas: uma, é preciso ter em mente que exatamente por ser desigual geográfica e socialmente, estas transformações não ocorrem todas ao mesmo tempo e em todos os lugares. A tabela deve servir como um guia para o entendimento e a identificação das mudanças concretas que ainda estão em curso em várias partes do mundo. Em segundo lugar, a tabela procura privilegiar as transformações ocorridas dentro de regiões urbanas porque é precisamente dentro das aglomerações urbanas que os efeitos das políticas neoliberais são mais sentidas, como pode comprovar por exemplo os altos índices de desemprego das cidades em todo o mundo e também no Brasil. Além do mais, não se pode esquecer que esta é uma tese sobre “questão urbana”.



### 2.3. O urbano, o local e o global

“O empresariamento urbano (em oposição ao muito mais disfarçado gerenciamento burocrático) lida aqui com a busca da identidade local e, como tal, abre uma gama de mecanismos para o controle social. Pão e circo foi a famosa fórmula romana, que está sendo agora reinventada e revivida, enquanto a ideologia da localidade, de lugar e de comunidade tornam-se centrais para a retórica política da gestão (*governance*) urbana que se concentra na idéia de união como defesa contra um mundo hostil e ameaçador de comércio internacional e de alta competição” (HARVEY, 1996a:60)

Com o termo *nova política urbana*, vai ser designado aqui todo um conjunto de produção teórica que discute a questão da autonomia local dentro do desenvolvimento econômico global, o “novo papel” do governo local e as alianças de classe construídas em torno dele, as reestruturações urbanas e as novas políticas de planejamento e gestão da cidade como o “city marketing”, a governança (*governance*) e o empresariamento (*entrepeneurialism*).

Pode parecer muita coisa (e coisas diferentes), mas todas elas partem do mesmo princípio: a emergência da localidade como *locus* privilegiado da territorialidade do capitalismo contemporâneo e as cidades como o foco principal do *local*.

Ora, o que torna toda esta discussão atual sobre o local extremamente curioso – se me for permitida uma pequena digressão – é o fato de que o lugar e a região sempre foram um dos temas tradicionais da geografia “clássica”. Tradicionalmente, as *regiões* são *lugares* com um conjunto de características particulares que as tornam únicas e portanto objeto da descrição e análise na Geografia. E isto tanto na tradição francesa com Vidal de La Blache como na anglo-saxã com Hartshorne, em que pese as diferenças entre as duas<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Esta tese não pretende se deter na história do pensamento geográfico. Para tanto, pode-se consultar entre outros: Paul Claval, *Evolución de la Geografía Humana*, Barcelona, Oikos-tau, 1974; Josefina Gómez Mendoza et al., *El Pensamiento Geográfico*, Madrid, Alianza, 1982.

Por falar em questões clássicas na Geografia, já na década de 70 Yves LACOSTE (1977) fez uma crítica contundente sobre o problema da região e das escalas de análise, propondo o conceito de *espacialidade diferencial*. Para ele, qualquer objeto de análise está assentado no entrelaçamento de diferentes conjuntos espaciais que se encontram em escalas diferentes. Qualquer objeto geográfico só pode ter sentido se apreendido na articulação entre diferentes níveis de escala. Por exemplo: os problemas de uma determinada comunidade de um bairro numa grande cidade precisam estar articulados com a escala da cidade, por sua vez provavelmente com o da região metropolitana na qual está inserida e, para se continuar com este exemplo hipotético, se a origem de tudo estava no fechamento de uma fábrica multinacional, com a política de industrialização nacional e com a escala das questões econômicas mundiais. Cada uma destas diferentes escalas apresentam questões e características a serem analisadas próprias, mas só a articulação entre estas diferentes escalas é capaz de dar o entendimento do problema como um todo, ainda que algumas delas possam vir a ter mais importância do que outras.

A lição a ser apreendida deste texto já clássico da Geografia é simples: o dualismo local/global é uma simplificação que não dá conta da análise de qualquer fato.

Sendo assim, o que é o local? O termo *local* não pode implicar uma unidade de área fixa, mas ser entendido *relacionalmente* com diferentes escalas. Dependendo do contexto, pode se referir ao urbano, a uma região, a um bairro dentro de uma cidade, ou até mesmo uma nação. O grande perigo, de qualquer ciência, é congelar os conceitos. A Geografia, infelizmente, é pródiga nisso.

Mas, o que vai interessar mais imediatamente para os propósitos deste texto é o urbano como local. Já foi mencionada a nova política urbana. O que

permite o aparecimento desta nova discussão nas ciências humanas? Aproveitando um título de David HARVEY (1989:125), qual é o lugar da política urbana na geografia do desenvolvimento desigual capitalista?

É um fato já bastante conhecido – e mencionado várias páginas atrás – que o desenvolvimento do capitalismo implicou (e continua implicando) um alto grau de urbanização. O termo clássico na economia é o de “vantagens da aglomeração”: uma fábrica qualquer necessita a proximidade de fornecedores de peças e matéria-prima, da força de trabalho e muitas vezes de um mercado consumidor. Isto “atrai” uma gama de serviços, um sistema financeiro, etc. A partir daí, outras fábricas, serviços, trabalhadores, etc., podem se sentir atraídos por esta aglomeração e o resultado pode ser alguma das gigantescas metrópoles mundiais. *Isto implica no urbano como o lugar por excelência de re-produção do capital.* A questão é que todos estes elementos podem vir a ter uma forma particular de territorialização em cada região urbana. HARVEY (1989:124-164) tenta mostrar porque existe e quais os limites da relativa autonomia da política urbana enfocando vários aspectos:

- O urbano, em primeira instância, pode ser encarado sendo um mercado de trabalho geograficamente contíguo dentro do qual as trocas diárias e substituições desta força de trabalho são possíveis (aliás, em seu estudo clássico, CASTELLS (1983) vê o urbano como uma unidade espacial da reprodução da força de trabalho). Como a força de trabalho é uma mercadoria peculiar (afinal não é uma *coisa* e não se reproduz sob total controle da burguesia), a forma como se reproduz, se organiza ou deixa de se organizar coletivamente, como consome, o grau de educação formal que possui, etc., formam um mix particular em cada região urbana com implicações na qualidade e quantidade da disposição para o capital.

- Sendo a busca pelo lucro por parte das empresas um dos fundamentos das relações sociais capitalistas, este pode aumentar através de uma melhor tecnologia ou de uma melhor localização. Só que tanto mudanças tecnológicas como de localização implicam custos. Uma brusca mudança tecnológica e sua provável mudança de configuração espacial pode desvalorizar massivamente o capital e o território preexistente, quebrando monopólios já assentados e inclusive organizações do trabalho. Na paisagem urbana criada pelo capitalismo, existe uma permanente tensão entre a relativa estabilização necessária para a acumulação (e inclusive para a amortização do capital fixo) e os processos dinâmicos de inovação (destruição criadora).
- As relações de classe entre capital e trabalho tendem a produzir uma “coerência estruturada” (*structured coherence*) da economia em uma região urbana. Na reprodução cotidiana da força de trabalho, normalmente os trabalhadores vão gastar seu salário em bens e serviços dentro de uma mesma região. Os salários são convertidos em certo estilo e padrão de consumo dentro de um sistema de área de mercado geograficamente “limitado”. Ou, em outras palavras, também é possível definir o urbano como uma unidade de oportunidades de trabalho e consumo, no qual o capital também é interessado em sua continuidade.
- A reprodução, tanto do capital como da força de trabalho, requer uma grande quantidade de infra-estruturas físicas e sociais. Isto não só consolida como reforça a tendência de uma coerência estruturada no urbano. As infra-estruturas físicas aparecem como ambiente construído (estradas, pontes, escolas, fábricas, “shopping centers”, casas e edifícios, etc.) e absorvem grandes quantidades de capital que fica imobilizado e costuma requerer uma quantidade de tempo longa para ser amortizada (Milton Santos concebe isto

como fixo espacial ou sistema de objetos). As infra-estruturas sociais também requerem grandes quantidades de capital e seu efeito também se dá a longo prazo: é só pensar no sistema educacional, de saúde, previdência, etc. Por suas características, toda esta vasta gama de infra-estrutura envolve não só o capital financeiro para sua viabilização, como o Estado em suas várias instâncias (Nacional, Estadual, Municipal).

O resultado deste conjunto de questões é a expansão do conceito de urbano:

“An examination of physical and social infrastructures will help to broaden the conception of what an urban region is all about. It is more than a set of overlapping and interpenetrating commodity and labor markets; more than a set of intersecting labor process and productive forces; more, even than a simple structured coherence of production and consumption. It is also a living community endowed with certain physical and social assets, themselves the product of a long process of historical development and class struggle. These assets define the wealth of a community, and it is through their proper maintenance, enhancement, deployment, and use that productivity of labor power stands to be continuously preserved and enhanced at the same time as the reproduction and expansion of capital is assured.” (HARVEY, 1989:147)

É, portanto, a conjunção de todas estas características do processo de configuração urbana que dão a base para entender porque podem existir alianças e coalizões de classe para a “defesa” da localidade, “city marketing” e planejamento estratégico, governança, parceria público-privada, etc. O objetivo da nova política urbana é, sem sombra de dúvidas, sempre preservar ou estimular modelos de produção e consumo, níveis de lucro e salários e a própria infraestrutura física e social. Um exemplo explícito:

“As cidades em competição buscam por todos os meios aumentar seu poder de atração para manter ou desenvolver sua capacidade de inovação e de difusão. O elemento chave para o progresso da cidade europeia hoje é sua inserção em um sistema de relações internacionais. (...) A mercadotecnia (*sic*) da cidade, vender a cidade, converteu-se, portanto em uma das funções básicas dos governos locais e um dos principais campos de negociação público-privada.” (BORJA, J. e FORN, M., 1996:33)

Este é o tipo de observação que acabou por receber uma quantidade enorme de críticas. A bibliografia crítica é volumosa; numa perspectiva mais internacional pode-se consultar DeFILIPPIS (1999) ; HARVEY (1996a) ; MaCLEOD e GOODWIN (1999) ; RACO (2000). No Brasil, principalmente por causa da “importação” de assessores de Barcelona para a implantação do “planejamento estratégico” em algumas cidades como o Rio de Janeiro, a crítica também tem sido pesada. Pode-se consultar ARANTES, VAINER e MARICATO (2000); COMPANS (1999); MARICATO (2001); SANCHEZ (1999).

Mesmo sendo relativamente fácil criticar o “city marketing” ou as “cidades como atores políticos” (BORJA e CASTELLS , 1996), ainda cabe uma pergunta: como se chegou a isto? O que fundamenta o discurso da nova política urbana? Existe um texto anterior de Jordi Borja, *Los actores sociales en la construccion de la ciudad* (1983) que pode ser a chave para se entender melhor estas questões. Este autor não foi escolhido por acaso. Além de consultorias no Brasil, esteve presente na capital gaúcha durante o projeto “Porto Alegre Mais – cidade constituinte” (ver PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1993a). Foi até citado pelo ex-secretário de Captação de Recursos e Cooperação Internacional da PMPA, José Eduardo UTZIG (1996) num artigo publicado na revista *Novos Estudos CEBRAP*. O que vai se ver é que as coisas são um pouco mais sutis do que o “vender a cidade”. Antes de se passar às idéias de Borja, uma pequena observação: para uma melhor compreensão, se pretende mostrar *todo* o pensamento expresso neste artigo, e não só os pontos onde poderia haver semelhança com os processos havidos em Porto Alegre. E o fato de se apresentar este texto não significa um endosso destas idéias.

Qual é o ponto de partida deste autor? É o de que o “marxismo urbano” normalmente *não propõe nenhum modelo* de cidade, de habitação, de equipamentos

urbanos ou mesmo a respeito da organização do território. Além disso, possuiria um defeito mais geral: a falta de uma teoria política sobre o Estado, especialmente sobre o estado democrático, e menos ainda uma teoria sobre os *poderes locais*. Isto se refletiria num curioso dualismo das correntes de esquerda (a referência aqui é mais explicitamente europeia): ao mesmo tempo em que têm ocupado o poder municipal em várias localidades aplicando políticas eficazes em favor da maioria da população (políticas que respeitam a *legalidade* e portanto “moderadas”), mantêm, no nível teórico, o discurso tradicional sobre o Estado de classe. Esta ambiguidade levaria à incapacidade de inventar uma política transformadora das instituições.

“La falta de tradición teórica sobre los poderes locales ha ido ligada a la falta de teoría sobre las funciones y contradicciones específicamente urbanas y a la naturaleza de las alianzas de clase y de mecanismos de consenso social que son posibles en la ciudad y en la política municipal. En estos casos se oscila permanentemente entre dos tentaciones: el electoralismo sin principios ni objetivos (excepto conquistar mayores electores) y el sectarismo y la marginación minoritaria en nombre de una mal entendida política clasista.” (BORJA, 1983:21)

Diante disto, hoje em dia o marxismo urbano deveria ser medido por sua capacidade de dar respostas tanto à crise econômica e ao papel da cidade nela (que ele associa à crise do *welfare state* e de seu nível local; reconstrução da base produtiva urbana, transformações do trabalho, etc.) como aos processos em marcha da nova articulação entre Estado e poderes locais com a crescente demanda popular por participação e descentralização na cidade.

Em sua construção teórica, Borja também chama a atenção para os movimentos sociais na cidade. Reconhece que a eclosão dos movimentos urbanos já vinha merecendo destaque dentro, principalmente, da sociologia urbana de inspiração marxista, mas ressalta:

“No parece, aunque se ayan hecho propuestas teórico-políticas en este sentido, que los movimientos urbanos sean la base para la construcción de un *proyecto mesiánico* como ha ocurrido con el movimiento obrero. La

base social en que se apoyan es heterogénea y precaria y sus objetivos son diversos, discontinuos y a veces contradictorios. Los movimientos urbanos no han construido una alternativa global de ciudad y de poder local (lo cual depende mucho de cada contexto y de la conjuntura política y económica) y por lo tanto difícilmente pueden considerarse portadores de una alternativa revolucionaria o de cambio global. Pero sí que han introducido o reforzado nuevas y más democráticas concepciones en urbanismo y política municipal. Como veremos en los puntos siguientes las grandes cuestiones que debe abordar hoy la política urbana y municipal como son la crisis del *welfare state* (déficit público y nuevas necesidades), la burocratización de la Administración pública local y la necesidad de superar el urbanismo desarrollista del pasado requieren siempre un alto nivel de movilización y participación ciudadanas. Es así como entendemos el nuevo urbanismo, la cooperación social y la descentralización municipal.” (BORJA, 1983:23)

Os “pontos seguintes” a que se refere a citação são:

- a impossibilidade de manter um modelo territorial baseado no desperdício de energia, água, solo e ar. Seja porque isto torna as deseconomias de aglomeração maiores que as economias, seja porque este modelo de desenvolvimento urbano só acentua as desigualdades;
- ligado ao item anterior, a crítica ao crescimento acelerado das grandes metrópoles e ao urbanismo “megalomaniaco”. A realidade social só provaria que as cidades orientadas ao crescimento fracassaram;
- existe uma fragmentação social e territorial, resultados da dupla ação do urbanismo funcionalista e do auge dos neocorporativismos. Se for associado ainda, os efeitos convergentes da desagregação das grandes classes sociais e a generalização do consumismo e do individualismo, o resultado só pode ser um: a cidade expressa e reforça a atomização social;
- o urbanismo “desenvolvimentista” não criou uma infra-estrutura suficiente para alimentar o crescimento autosustentado da cidade, e muito menos foi capaz de se adaptar ao novo contexto econômico baseado na demanda pela qualidade do meio urbano, de flexibilidade locacional, da diversificação das atividades e grupos sociais, além da multiplicação da informação;



- a crise econômica é também uma crise financeira do *welfare state* e das finanças municipais, além de trazer o problema do emprego (ou da falta de). O que poderia ser feito?

“El nuevo urbanismo se plantea el mantenimiento y la recuperación de la actividad industrial y comercial en la ciudad, basado en gran parte en pequeñas y medianas empresas, que no solamente se pueden adecuar casi siempre al medio urbano, sino que, además, tienen unas ventajas que la crisis económica y cultural y la informatización han revalorizado: flexibilidad de adaptación a las demandas, bajos costos generales, etc. La ciudad y el gobierno local deben, sin embargo, ofrecer a estas empresas aquello que no pueden conseguir solas, debido a lo reducido de su tamaño y de su capital: información, asesoramiento, servicios de gestión y financieros comunes, etc. El nuevo urbanismo debe plantearse la recomposición de la base productiva de la ciudad teniendo en cuenta dos elementos nuevos: la informatización de la sociedad y el fin de una vida social dominada totalmente por el trabajo remunerado.” (BORJA, 1983:25)

O autor obviamente reconhece que a perda de muitas das atividades industriais e comerciais nas áreas urbanas, fruto da crise e do urbanismo tradicional, são irreversíveis. Até por isso a ênfase em novas formas de reativar a economia urbana. Da mesma forma, a crítica ao planejamento urbano tradicional aparece: o caráter rígido, finalista e autoritário de planos diretores; a não participação dos distintos grupos sociais no planejamento; a separação artificial entre o momento do planejamento e a execução do mesmo; etc. Qual a proposta?

“En resumen, el nuevo urbanismo propone un planeamiento abierto, de objetivos, pero no rígido ni finalista. Un planeamiento procesual y programático, articulado con la gestión y la disciplina urbanísticas que integre la ordenación de los usos productivos y comerciales y la salvaguarda efectiva del medio ambiente. Y, por último, se propone un urbanismo participativo y descentralizado, elaborado desde las unidades político-administrativas más próximas a los ciudadanos (por ejemplo: los distritos de las grandes ciudades deberán elaborar el planeamiento parcial y especial) y que instrumente mecanismos que estimulen la cooperación social (por ejemplo, sociedades de asesoramiento y colaboración con promociones de rehabilitación de iniciativa privada).” (op. cit.:28)

“Cooperação social”, assim como “economia social”, são as designações pela qual os movimentos sociais urbanos podem participar do novo urbanismo.

Cooperação social, então, é a participação construtiva dos cidadãos em geral na elaboração, gestão e execução da política urbana e social. Já economia social, deve ser entendida como o setor que serve para instrumentar a cooperação social. Ou seja, um setor não juridicamente público mas que ao mesmo tempo não possui finalidade lucrativa.

Isto pode ser visto como uma espécie de cooperativismo. A idéia é que o Estado estimule e repasse determinadas funções (ou aceite colaboração), antes vistas apenas como pertinentes ao poder público, para a sociedade civil: gestão de escolas, pequenas operações de reabilitação urbana, construção de moradias populares, etc. O interessante é que Borja enfatiza a necessidade de que estas “empresas” de economia social sejam *competitivas*, e não marginais ou simplesmente assistencialistas. Necessitam portanto, do apoio do setor público, seja através de assessoramento técnico e legal, ou através de estímulos fiscais, entre outros.

O objetivo é uma maior flexibilização do sistema econômico, desburocratização do Estado, mais autonomia para os grupos sociais e os indivíduos, além de, em tese, proporcionar uma maior garantia de que algumas das necessidades dos “atores coletivos” sejam plenamente satisfeitas.

O texto termina com dez pontos que resumem as considerações mais gerais desta “revisão” do marxismo em relação à cidade e à política local (op. cit.:34-5):

- A crise da cidade atual não se confunde totalmente com a crise da cidade capitalista; é mais uma crise da *cidade industrial* do século XIX que cresceu de forma desenfreada ao longo de nosso século.
- A contradição territorial hoje em dia não é mais a campo-cidade, e sim a de zonas com níveis de poder e equipamentos desiguais dentro de um espaço que tende à urbanização generalizada.

- A conflitividade urbana não pode mais ser resumida à luta de classes como esta era tradicionalmente concebida (burguesia vs. proletariado). A complexidade das contradições urbanas e a diversidade de atores sociais exige um novo instrumental teórico.
- Pensar sobre a autonomia regional, local e sobre a descentralização supõe a superação do entendimento do Estado enquanto instrumento de uma classe dominante. Este discurso deve ser substituído pelo de “Estado-ordenamento”, produto da confrontação e do consenso de todas as forças sociais. A democratização não é buscada através da *ruptura*, mas sim pela ramificação e abertura para toda a sociedade.
- Se pretende que o mercado e a cooperação social contribuam para a transformação social igualitária. As necessidades sociais não precisam ser de competência exclusiva do Estado.
- A esquerda deve insistir na dimensão construtiva dos movimentos urbanos e das organizações sociais, para que assumam a solução de problemas dos cidadãos e de déficit de serviços, ou mesmo na invenção de novos papéis e responsabilidades para a integração da população que se encontra desempregada.
- A esquerda urbana não propõe nenhuma perspectiva revolucionária (pelo menos no sentido tradicional), se assumindo como *reformista* no sentido que respeita a legalidade e as instituições. Propõe como objetivos a *integração* sócio-cultural das classes trabalhadoras ou marginalizadas e o *consenso* como forma de realização das mudanças indispensáveis.
- Deve-se valorizar a *continuidade da cidade*, o simbolismo do espaço, a memória coletiva, o valor do território como história, a importância das comunidades

locais. Em outras palavras, considerar a cidade como um grande instrumento de integração social.

- Já que a revolução tecnológica de nossa época é a informacional, um poder político democrático deve dispor de estruturas informacionais competitivas em nível internacional e proporcionar à sociedade meios de informação e expressão próprios que consolidem as identidades locais.
- Não se pode mais ter como objetivo a “administração das coisas” por parte de um Estado organizador de toda a vida social. O que precisaria ser defendido é a diferença e a multiplicidade dos atores sociais, a concorrência e a participação como forma de combinar harmoniosamente objetivos que podem resultar contraditórios.

--o--

Como pôde ser visto pela exposição dos argumentos de Jordi Borja, o neoliberalismo realmente existente não necessariamente precisa ter uma origem de “direita”. Sob certos aspectos, houve (e há ainda) uma convergência nas análises e nas soluções apresentadas sobre a crise do capitalismo (e das cidades) entre pensadores de “direita” e com origem na “esquerda”.

Em parte, isto acontece porque ainda que a globalização seja um fenômeno controverso (em sua definição, características, etc.), é inegável que houve um “recuo” por parte de muitos estados nacionais em relação ao seu papel dentro do sistema político e econômico tradicional do pós-guerra. Houve uma transferência de responsabilidades e competências do Governo Nacional para os Governos locais, o que acabou impulsionando toda uma literatura de “global vs. local” e da localidade como *locus* privilegiado de superação da crise inclusive nos organismos

internacionais (ver, por exemplo, WORLD BANK, 2000; além de YUSUF, WU, e EVENETT, 2000). No Brasil, o marco é a própria Constituição de 1988, que ajudou a impulsionar esta transferência.

Este fato permitiu também, o aparecimento do que chamei de “nova política urbana”. Deve ser ressaltado que apesar da nova política urbana estar ligada às transformações recentes do capitalismo, as próprias características do processo de urbanização e de acumulação do capital sempre tenderam a produzir regiões e cidades distintas (o desenvolvimento desigual do capitalismo). Portanto, não há nenhuma novidade no fato de o capital tentar escolher a melhor localidade para sua expansão, pois ele sempre fez isto. Também não há nenhuma novidade se nesse processo, algumas cidades acabem declinando economicamente com o abandono de muitas fábricas transferidas para outros locais. Ora, como já mencionado no capítulo 1 deste trabalho, o próprio capitalismo surgiu *contra* as cidades previamente estabelecidas. Em sua origem, pode-se dizer que o capital “criou” suas próprias cidades (além de Lefebvre, já citado no capítulo 1, pode-se consultar também WOOD, 2001). *A novidade é que a nova política urbana tenta adequar as cidades e as regiões urbanas exatamente ao que requer o capital.*

Com esta última frase, não pretendo negar que exista, dentro das cidades, interesses conflitivos entre as várias formas do capital. Pode haver, e quase sempre há, conflitos sobre o uso do solo entre o capital imobiliário, comercial e industrial, por exemplo.

O problema é que Jordi Borja (e mais genericamente, a “nova política urbana”) propõe um “Estado-ordenamento” que seria produto da confrontação e do consenso das várias forças sociais atuantes na cidade com o objetivo de *tornar este local atraente para a acumulação do capital* (ainda que ele não diga isto explicitamente). Portanto, apesar de todo o discurso a respeito da diminuição do

papel do Estado e crise do *Welfare State*, o Estado continua sendo um instrumento de acumulação. *O que muda é a instância: agora, municipal*, abandonando a idéia de um Estado Federal como integrador do território através de políticas de desenvolvimento. Além disso (e também já comentado no primeiro capítulo), a idéia de um Estado formado pelo consenso significa na prática deixar as contradições na sociedade civil intactas; as contradições viram “conflitos” que podem ser administrados e mediados pelo Estado (pelo menos em sua forma municipal). Chega a ser engraçado perceber que todo este discurso a respeito do enfraquecimento do papel do Estado, da emergência de organizações não-governamentais, de novas formas de parceria entre Estado e sociedade civil, etc., no final das contas simplesmente reforça o papel do Estado na acumulação capitalista via instâncias locais.

Também é facilmente perceptível que existem alguns pontos de convergência entre as propostas de Jordi Borja e a política urbana petista em Porto Alegre. Por exemplo, propõe um planejamento da cidade aberto, não finalista e com participação da sociedade tanto no planejamento como na política local; propõe a recuperação econômica baseada principalmente em pequenas e médias empresas; em resumo, propõe o que ele mesmo chama de “urbanismo participativo”. Não quero afirmar com isso que as administrações petistas em Porto Alegre sejam em sua totalidade “neoliberais”. Quero apenas, neste momento, chamar a atenção para o fato que as políticas implementadas pelo PT não fogem muito do figurino de reformas preconizadas tanto por intelectuais ligados às reformas feitas em cidades do capitalismo “desenvolvido” (como a Barcelona de Borja) como por organismos internacionais (como o *World Bank*) que cada vez mais têm apoiado políticas e reformas “localistas”.

### **3. Porto Alegre**

“A verdade, entretanto, há que se reconhecer, é que, para a esquerda participacionista, a questão da reforma do Estado sempre foi secundária ou confundiu-se apenas com a idéia da descentralização e controle por parte do cidadão das funções públicas” (FIORI, 1995a:XV)

Porto Alegre cresceu e atingiu o posto de maior e mais importante cidade do Rio Grande do Sul através - como não poderia deixar de ser - de um longo processo. SINGER (1977) demonstra que este crescimento esteve ligado inicialmente nas consequências da colonização alemã no Sul do País no século XIX: não só porque a posição (localização) de Porto Alegre era privilegiada para a transformação da capital em centro comercial das colônias, como também porque uma boa parte do capital acumulado acabou sendo investido em indústrias (e em grandes empreendimentos comerciais) na cidade.

Na verdade, pode-se dizer que a cidade entra no processo de industrialização a partir de 1890. Esta industrialização procura antes de tudo penetrar no mercado da zona colonial, preterindo a área da pecuária (até porque muitos destes primeiros estabelecimentos pertenciam a migrantes alemães), atendendo às necessidades de consumo desta população. Conseqüentemente, apesar de no início não ser de grande porte, há *diversidade* na estrutura industrial. Esta aí, simplificada, a chave para se entender porque Porto Alegre transformou-se num “pólo econômico” da região Sul do país. Contando com sólida base regional, só depois de esgotadas as possibilidades de expansão local é que esta indústria se lança no mercado nacional. Como não poderia deixar de ser, esse processo acelera também o crescimento demográfico:



**Tabela 3.1: População do município de Porto Alegre**

<b>Ano</b>	<b>População (habitantes)</b>	<b>Taxa de crescimento anual</b>
1890	52.186	-
1900	73.674	3,4%
1910	130.227	5,90%
1920	179.263	3,20%
1940	275.656	2,20%
1950	394.151	3,80%
1960	641.173	5,00%
1970	885.545	3,28%
1980	1.125.477	2,43%
1991	1.263.403	1,06%
2000	1.360.590	0,80%

*Fonte: IBGE*

É facilmente observável pela tabela acima que a cidade registra altas taxas de crescimento até a década de 70 do século XX, começando a partir daí um processo de crescimento cada vez mais lento. Para que se possa agregar mais dados à análise, antes de se continuar me parece interessante comparar estas taxas com as verificadas na área metropolitana; em seguida é apresentada a participação relativa de Porto Alegre na renda interna do Rio Grande do Sul. Deve-se ressaltar que a Região Metropolitana de Porto Alegre<sup>9</sup> foi delimitada inicialmente em 1968

---

<sup>9</sup> A Região Metropolitana de Porto Alegre compreende atualmente 31 municípios. Além da capital, são eles: Alvorada, Araricá, Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Capela de Santana, Charqueadas, Dois Irmãos, Eldorado do Sul,, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Ivoti, Montenegro, Nova Hertz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Taquara, Triunfo, Viamão.

A delimitação inicial da RMPA compreendia 14 municípios. Com a promulgação da Constituição Brasileira de 1988 e a constituição estadual em 1989, houve a transferência do poder de criar e modificar a composição de regiões metropolitanas da União para o Estado, o que aumentou a importância da METROPLAN (Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional) e o número de municípios da RMPA de Porto Alegre. Além do critério óbvio de extensão da conurbação, a METROPLAN leva em consideração, para incluir municípios na região metropolitana, critérios funcionais (fenômenos de complementação de atividades e a existência de funções que se exerçam associadamente em mais de um município. São medidos através de deslocamentos moradia-trabalho ou, genericamente, fluxos de pessoas, bens e comunicação), critérios econômicos (complementaridade de atividades econômicas entre o município em análise e outros da Região ou o compartilhamento do mercado de trabalho urbano por parte de moradores de vários municípios), critérios demográficos (consideram características de crescimento populacional comparadas com o comportamento da Região e do Estado, examinando-se, principalmente, componentes de crescimento populacional e os fatores associados de atração de

pelo Governo Estadual; posteriormente, a regulamentação definitiva das regiões metropolitanas realizou-se com a Lei Complementar nº 14, de 08.06.73, pelo Governo Federal. Por causa disso, os dados das regiões metropolitanas começaram a ser divulgados a partir do censo de 1970.

**Tabela 3.2: Evolução do Crescimento da Região Metropolitana de Porto Alegre: 1970-2000**

População Residente				Incremento Populacional			
Anos	RMPA	PoA	Demais Municípios RMPA	Anos	RMPA	PoA	Demais Municípios RMPA
1970	1.574.239	885.545	688.694				
1980	2.285.167	1.125.477	1.159.690	1970-1980	711.738	239.932	470.996
1991	3.027.941	1.263.403	1.764.538	1980-1991	742.324	137.926	604.848
2000	3.718.778	1.360.590	2.358.188	1991-2000	690.837	97.187	593.650
Anos	Taxa de Crescimento Médio Anual (%)						
	RMPA	PoA	Demais Municípios RMPA				
1970-1980	3,80	2,43	5,35				
1980-1991	2,59	1,06	3,88				
1991-2000	2,06	0,80	2,79				

Fonte: IBGE

migrantes) e critérios ambientais (abrange a questão do “desenvolvimento sustentável regional”). Para uma discussão mais completa ver METROPLAN, 1999.

**Tabela 3.3: Participação relativa de Porto Alegre, por setores, no total da renda interna do RS: 1939-1998**

	1939	1949	1959	1970	1980	1990	1998
<b>Agricultura</b>	0,41	0,29	0,13	0,18	0,23	0,19	0,10
<b>Indústria</b>	27,97	25,86	26,30	25,88	17,92	9,49	8,28
<b>Total serviços</b>	26,21	31,48	32,74	33,27	30,29	19,62	19,48
<b>...Comércio</b>	39,70	40,18	36,18	34,91	28,90	27,10	30,15
<b>...Demais serviços</b>	21,07	28,22	30,98	32,47	30,73	17,14	16,92
<b>Total da renda interna</b>	17,57	18,65	22,36	24,80	22,08	12,89	12,62

*Fonte dos dados básicos: FEE; tabela montada a partir de ALONSO, 2001 e ALONSO e BANDEIRA, 1988*

Em uma comparação preliminar dos dados acima, percebe-se claramente que o decréscimo da participação relativa de Porto Alegre no total da renda interna do Rio Grande do Sul corresponde à diminuição no ritmo de crescimento demográfico, assim como o período de maior importância econômica da cidade produziu grande crescimento populacional. São dados que só reforçam a clássica ligação entre industrialização e urbanização, entre desenvolvimento capitalista e crescimento das cidades. O processo de urbanização implica a criação de uma grande quantidade de infraestruturas físicas para a produção, circulação e consumo de mercadorias, atrai uma grande quantidade de pessoas que também acabam por se transformar tanto em mercadorias (força de trabalho) como consumidoras de produtos, etc.

Mas existe outra coisa que estes dados demonstram: eles são exemplares a respeito do próprio processo de desenvolvimento do capitalismo e da urbanização brasileiros (não querendo ignorar as especificidades próprias de Porto Alegre).

Porto Alegre no início teve um papel de unificador do espaço regional, como centro industrial e comercial ligado principalmente com a porção norte/nordeste do Estado, via ligação com as colônias de imigrantes alemães e italianos (como já mencionado; ver SINGER, 1977). Ora, esta é outra característica clássica do desenvolvimento capitalista: a integração territorial. Quase se poderia

dizer que a “história geográfica” de nosso país é a história da formação de um espaço integrado nacionalmente pelo desenvolvimento capitalista.

Antes de 1930 (para usar um recorte temporal bastante conhecido), tínhamos um espaço pouco integrado formado por várias economias regionais quase independentes entre si; usando as palavras de Francisco de OLIVEIRA (1984:55), o que o capitalismo vai fazer no Brasil é criar uma economia verdadeiramente nacional, localizada em diversas partes do território nacional.<sup>10</sup>

Para viabilizar todas estas transformações, a partir de 30 o Estado brasileiro começa a instituir medidas protecionistas para a indústria local, cria mecanismos de transferência de renda da agricultura para a indústria e regula as relações capital-trabalho (ver o já clássico trabalho de OLIVEIRA, 1973). Nas cidades, um intenso fluxo migratório não só vai criar a mão-de-obra necessária para a indústria e um grande exército industrial de reserva, mas também um setor terciário pouco capitalizado inicialmente (o que, aliás, pode ser citado como uma das origens do “circuito inferior” de Milton SANTOS, 1979).

Este processo de industrialização/urbanização vai se acelerar nos anos 50: é o início da consolidação do país como *urbano-industrial* e não mais como *agro-exportador*. Nesta década, pela primeira vez, a participação do setor secundário ultrapassa o setor primário na composição do PIB nacional. O Estado potencia a produção industrial através de Empresas Estatais (que depois acabaram na década de 90 quase em sua totalidade privatizadas), penetrando principalmente no setor de bens de produção.

---

<sup>10</sup> A bibliografia sobre aspectos do desenvolvimento do capitalismo no Brasil é imensa; sem querer mencionar todos os autores, nuances e polêmicas (que não é o objetivo deste trabalho) pode-se consultar, além dos textos de Francisco de Oliveira, CANO, 1985; FIORI, 1995a; IANNI, 1986; TAVARES, 1981, NOVY, 2002. De uma perspectiva dentro do campo da geografia, fazendo a articulação entre cidade e campo, ver MOREIRA, 1985.

Não é à toa que Porto Alegre teve um crescimento demográfico que atingiu a taxa de 5% anuais entre as décadas de 50 e 60 (rever a tabela 3.1) nem que o município tenha atingido o ápice de sua participação relativa da renda interna industrial em relação ao total do Rio Grande do Sul (tabela 3.3; ver também ALONSO e BANDEIRA, 1988). É preciso ressaltar uma coisa. COSTA e PASSOS (1987), em seu estudo sobre a indústria gaúcha, mostram que a estrutura industrial do Rio Grande do Sul é semelhante à do Brasil (o que não quer dizer que seja uma simples reprodução, em escala menor, da indústria nacional). Além disso (e evidentemente, relacionado com isso), a indústria gaúcha tem acompanhado quase sempre os movimentos da indústria brasileira, ou seja, quando esta cresce, a do estado também cresce; quando a indústria brasileira tem um fraco desempenho, a do Rio Grande do Sul apresenta uma performance semelhante. O que se quer enfatizar é que, de modo geral, as transformações estruturais e conjunturais ocorridas no “centro” (leia-se Sudeste) da economia brasileira também são acompanhadas pelo Sul. Ou, de outra forma, o *padrão* de urbanização de São Paulo, por exemplo, pode ser estendido para Porto Alegre (guardadas as diferenças evidentes).

Mas, voltemos ao Brasil: ao lado disso (a potencialização das estatais no setor de bens de produção), as chamadas empresas multinacionais passam a se instalar de forma mais intensiva, trazendo consigo não só a produção de bens de consumo duráveis como uma nova forma de organizar a divisão social do trabalho no interior de cada empresa. Essa nova forma faz crescer o número de executivos, gerentes de todos os níveis, etc; ou em outras palavras, a classe média. Isso repercute no setor terciário, que se amplia e começa aos poucos a se capitalizar de forma mais intensa, não só para fazer circular o capital crescente no país, como para atender às novas demandas de uma classe média que começa a se

consolidar. Além do mais, o próprio terciário serve como uma das “sedes” desse extrato. O resultado é uma mudança na estrutura de classes da sociedade brasileira, com influência na configuração espacial das cidades. A partir desses extratos médios, criam-se novas demandas dentro das cidades. E o Estado, via Prefeituras, Governos estaduais ou mesmo o Federal, vai direcionar o gasto público em políticas urbanas e provisão de meios de consumo coletivos que respondam a estas demandas<sup>11</sup>. A força política e econômica (consumo) da pequena burguesia acaba beneficiando a captura de uma parte importante do excedente social distribuído pelo estado, com o conseqüente desatendimento dos extratos de menor renda.<sup>12</sup> O resultado pode ser enxergado até hoje em dia nas cidades brasileiras: extrema desigualdade na distribuição de equipamentos e serviços urbanos.

Em Porto Alegre, estas décadas de crescimento industrial/populacional vão dar início a um processo mais intenso de expansão da mancha urbana, marcando também as primeiras tentativas mais efetivas de regular a ocupação do solo na cidade (o primeiro Plano Diretor é de 1959). Vale a pena acompanhar a descrição de Beatriz Morem da Costa (in PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2001:10):

“O crescimento populacional alterou a paisagem urbana, induzindo a Prefeitura de Porto Alegre, já no início da década de 50, a disciplinar a

---

<sup>11</sup> Não se pretende dizer que unicamente os anseios da classe média foram atendidos pelas políticas públicas urbanas; mas mesmos mecanismos que se pretendiam atendessem às classes populares acabaram não atingindo seus objetivos. O caso mais clássico é da habitação popular e do extinto BNH, que teve mais sucesso financiando imóveis para a classe média do que para a população de baixa renda. Para uma amostra das discussões a respeito da habitação pode-se consultar VALLADARES, 1980; MARICATO, 1982. Uma discussão mais geral sobre o Estado brasileiro e as políticas urbanas (principalmente depois de 1964) pode ser visto em SCHMIDT, 1983.

<sup>12</sup> Em um pequeno ensaio de pouco mais de 20 anos atrás, Francisco de Oliveira, no seu tradicional estilo provocativo chega a dizer que: “eu resumiria afirmando que o urbano no Brasil hoje são as classes médias, isto é, as cidades são por excelência – recuperando a questão da terciarização sob este ângulo – a expressão urbana dessa nova estrutura de classe, onde o peso das classes médias emerge com enorme força, com enorme gravitação, tendo em vista o tipo de organização que o capitalismo internacional criou ao projetar suas empresas dentro da sociedade brasileira.” (OLIVEIRA, 1982:50)

atividade dos especuladores imobiliários através da criação de nova Legislação (Lei 1233/54). A regulamentação dos loteamentos urbanos na capital, impondo normas para a produção de novos lotes, levou à elevação de seus valores de mercado. Em consequência disso, os serviços de infraestrutura urbana, as residências de maior renda e as atividades de comércio e serviços concentraram-se principalmente na área central e às margens das principais avenidas, deslocando a moradia dos trabalhadores pobres para os espaços localizados na periferia da capital, que ainda não possuíam normas reguladoras de uso do solo urbano e nem eram objeto de especulação imobiliária. Com isso, houve uma expansão da ocupação de novas áreas na cidade e fora dela, ocasionando o surgimento de novos núcleos que viriam a se tornar os municípios de Alvorada e Cachoeirinha, ambos criados em 1965. Gravataí e esses dois municípios aumentaram significativamente o tamanho de sua população na década de 1970-80, apresentando taxas médias de crescimento populacional de 7,4%, 8,5% e 7,4% respectivamente.”

Como se pode ver, desde a década de 50 já era detectado o processo de periferização da pobreza (que posteriormente vai dar origem a uma vasta literatura sobre “segregação espacial”) e a expansão da área urbanizada para além dos limites municipais. Assim como o crescimento populacional maior dos municípios do entorno metropolitano, como se nota claramente a partir da década de 70 se for consultada novamente a tabela 3.2. Ocorreu, em verdade, um caso clássico de metropolização: inicialmente expansão por oferta de lotes residenciais à população residente em Porto Alegre que passa a se transferir para o entorno da cidade e – como notado por estudos da própria METROPLAN – esta ocupação precedeu à difusão das indústrias, ou, em outros termos, precedeu à “desindustrialização” da capital (ver IPEA, USP, UFRGS, 2001:31-40)

Isso nos remete a duas observações: a primeira diz respeito aos limites que uma administração municipal tem para resolver as questões e problemas que, como se pode ver claramente, facilmente extrapolam os limites territoriais da cidade (a menos que se considere a expulsão de pobres para os municípios limítrofes como uma solução...). É a questão, vista no capítulo anterior, das diferentes escalas de análise (a espacialidade diferencial) e o entrelaçamento entre

elas. A segunda observação se refere a um dos papéis da intervenção municipal via políticas públicas de regulação e uso do solo (que no Brasil é facilmente confundido com Planejamento Urbano). Praticamente todas as intervenções, Planos Diretores e Planejamentos ocorridos no Brasil ao longo do século XX viam o crescimento acelerado das cidades como um “problema” que precisava ser “resolvido”, pois era “desordenado” e trazia consigo falta de habitação, transportes, saneamento, etc. É a ideologia do “caos urbano” que deveria ser resolvido por um Plano Diretor. Todas as intervenções sempre se pautaram por descolar completamente os problemas identificados de suas causas: tudo era uma questão de ordenamento, funcionalidade e eficiência, nunca se pensava no tipo de desenvolvimento capitalista e nas causas estruturais que levavam ao “caos urbano”<sup>13</sup>. Este descolamento teve como consequência muitas vezes o agravamento ou a simples transferência do “caos” para áreas mais afastadas dos olhos das classes médias e altas, como pode ser visto na citação acima.

### ***3.1. Transformação e crise: as décadas de 70 e 80***

Se as décadas anteriores foram tipicamente de crescimento econômico, industrialização e urbanização intensivas em todo o Brasil (não só na cidade de Porto Alegre), a partir da década de 70 do século XX uma lenta mudança nas características do processo urbano brasileiro vai alterar as relações da capital com o resto da região metropolitana e com o Estado.

Em primeiro lugar deve ser ressaltado que o País não deixou de se urbanizar; segundo os censos do IBGE, em 1970 o índice de urbanização foi de

---

<sup>13</sup> Para a questão do planejamento urbano no Brasil, pode-se consultar o texto de Flávio Villaça, “Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil” in DEÁK e SCHIFFER, 1999:169-244; ver também RIBEIRO e CARDOSO, 1994. Sobre o planejamento em várias épocas em Porto Alegre pode-se consultar PANIZZI e ROVATTI, 1993.



56,80%, em 1980 foi de 68,86%, atingindo 75,50% em 1991. O que mudou foi a qualidade desta urbanização. A década de 70 vai marcar a consolidação do processo de industrialização, ou, no dizer de alguns economistas, o fim do ciclo “desenvolvimentista” ou de “substituição de importações”. Isto significa, entre outras coisas, que a integração territorial atingiu um grau inédito no país: há um desenvolvimento exponencial do sistema de transportes (que no caso brasileiro foi eminentemente rodoviário; não sem consequências), comunicação, produção e transmissão de energia; as formas modernas (leia-se: capitalistas) de consumo explodem em quantidade e se disseminam em praticamente todo o território, etc. Em verdade, já há um esboço de características que posteriormente serão consideradas típicas da inserção na “globalização”, como notou Milton Santos ao falar deste período:

“É assim que, além da integração do território que já se esboçava no período anterior, agora também se constroem as bases de uma verdadeira fluidez do território. O espaço torna-se fluido, permitindo que os fatores de produção, o trabalho, os produtos, as mercadorias, o capital, passem a ter uma grande mobilidade.” (SANTOS, 1994b:39)

São exatamente a integração e a fluidez que permitiram a mudança de qualidade da urbanização mencionada anteriormente: as cidades “médias” do interior do país começam a crescer e aumentar em número absoluto de forma mais intensa do que as grandes cidades<sup>14</sup>. Para exemplificar com as duas mais importantes cidades brasileiras, durante a década de 80 as Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo registraram taxas de crescimento inferiores à do próprio Brasil (1,89%; RJ: 0,8% e SP: 1,7% - dados do IBGE). Isto não significa a perda de importância das grandes metrópoles brasileiras; houve uma

---

<sup>14</sup> Sobre a mudança nos padrões de urbanização no Brasil, pode-se consultar, entre outros, SANTOS, 1994b e o texto de Rosana Baeninger, “Redistribuição espacial da população e urbanização: mudanças e tendências recentes” in GONÇALVES, M. F., BRANDÃO, C. A. e GALVÃO, A. C., 2003:271-288. Subsídios podem ser encontrados também em GONÇALVES, 1995; RIBEIRO e SANTOS Jr, 1994.

“redistribuição” da população urbana no país, alimentada (como foi dito) por uma maior integração e fluidez do território ou, no dizer de Milton SANTOS (1994b:83), o que se verificou foi uma “expansão da metropolização”.

Esse processo (diminuição do crescimento das Regiões Metropolitanas), quando examinado no interior dessas aglomerações, merece ser refinado. Olhar somente para os dados das Regiões como um todo esconde um importante fenômeno, que pode ser exemplificado novamente com Porto Alegre: o núcleo tem crescido em taxas muito menores do que a periferia. Como visto na tabela 3.2, durante os anos 70 Porto Alegre cresceu em média 2,43% ao ano e os demais municípios cresceram 5,35%; ao longo dos anos 80 a capital cresceu 1,06% e a periferia 3,88%.

A explicação mais simplificada para isso está na mudança dos padrões migratórios, com menos gente se dirigindo para a capital e mais gente se dirigindo para os municípios do entorno. Entretanto, não se pode entender os movimentos populacionais *per se*, ou como uma simples questão de vontade dos migrantes. Os anos 70 no Brasil começaram um processo de realocização dos estabelecimentos industriais, que não deve ser entendido de forma absoluta: a indústria no país continua concentrada (principalmente no Sudeste e nas áreas metropolitanas), mas ela mudou parcialmente de lugar. Além disso, praticamente manteve-se a importância econômica dos centros das metrópoles por conta do aumento das atividades terciárias e das “funções” de comando dessas áreas.

Esta desindustrialização relativa do núcleo central metropolitano pode ser vista, novamente, com os dados da tabela 3.3: em 1970 a indústria em Porto Alegre representava 25,88% do total da renda interna do Rio Grande do Sul, caindo para 17,92% em 1980 e chegando a apenas 9,49% em 1990.

Cabe aqui, lembrar novamente a questão da integração e fluidez do território advindas do desenvolvimento do capitalismo no Brasil como um dos fatores a explicar estas transformações. Acompanhemos ALONSO e BANDEIRA (1988:07-08):

“Nesse sentido, convém lembrar que um primeiro fator que certamente contribuiu para fazer com que se reduzisse a participação de Porto Alegre no contexto do parque industrial rio-grandense está associado à progressiva melhoria da infraestrutura de energia, transportes e comunicações na maior parte do território do Estado, que viabilizou a localização de indústrias em áreas onde anteriormente sua implantação era quase impraticável. Alguns centros do interior, principalmente aqueles situados em regiões já caracterizadas por alguma ‘tradição industrial’ e que tinham seu crescimento bloqueado pela precariedade da infraestrutura, experimentaram uma forte expansão na medida em que esses estrangulamentos foram removidos. Em consequência, mostraram-se capazes de absorver parte significativa do crescimento industrial observado nas últimas décadas. Assim, por exemplo, entre 1970 e 1980, período de intensa expansão industrial, a parcela da região colonial italiana (polarizada por Caxias do Sul), no total do valor da produção manufatureira do Estado, aumentou de 11,39% para 13,47%.”

Além deste fator, certamente também se pode falar em questões clássicas para explicar esta perda de representatividade da capital na concentração territorial das indústrias. As mais tradicionais são a elevação do preço da terra, o aumento de custos advindos da aglomeração excessiva e até mesmo a pouca disponibilidade de terrenos “adequados” para estabelecimentos de grande porte se instalarem (em outros termos, “deseconomia de aglomeração”). É preciso ter em mente que dificilmente estes fatores aparecem isolados, como única causa para o deslocamento de plantas industriais. O próprio crescimento das cidades vai aos poucos “somando” os fatores até que se torna mais vantajoso a realocação. Se me for permitido dois exemplos memorialísticos, posso citar a fábrica de refrigerantes da Pepsi na Av. Praia de Belas e a fábrica da Cervejaria Brahma na

Av. Cristóvão Colombo<sup>15</sup>. Os dois estabelecimentos se localizavam em regiões muito próximas do centro da cidade, em vias de grande fluxo de veículos e que tiveram o entorno ocupado por imóveis residenciais. Isto já colocava três questões tradicionais: não havia mais espaço para expansão das plantas (com os terrenos adjacentes ocupados), o acesso de caminhões estava cada vez mais dificultado (um transtorno para a distribuição dos produtos e o recebimento de matéria-prima) e as associações de moradores começavam a pressionar pela diminuição de barulho, fluxo de veículos de carga e pela poluição (neste último caso notadamente pelo odor exalado da fábrica da Brahma). Para completar, o Plano Diretor instituído em 1979 estabeleceu um zoneamento bastante formal do território da cidade; os dois estabelecimentos se encontravam a partir de então em zona residencial. Evidentemente, por já se encontrarem no local muito antes deste zoneamento, poderiam ficar lá mas não havia, por exemplo, possibilidade de expansão legal.

Estas duas indústrias acabaram por abandonar estas antigas localizações incrustadas no coração da cidade e, em seu lugar, a fábrica da Pepsi acabou demolida dando lugar ao estacionamento do *Shopping* Praia de Belas enquanto a Brahma virou, ela mesma (ou pelo menos sua antiga estrutura arquitetônica), um *Shopping Center*.

Além de memorialísticos, estes dois exemplos também são emblemáticos ao apontar outra característica da transformação das regiões metropolitanas mais antigas do Brasil: a crescente importância do setor terciário. No caso exposto, a transformação de espaço industrial em espaço de comércio foi direta, mas isto

---

<sup>15</sup> São exemplos memorialísticos porque durante minha infância e adolescência passava frequentemente na frente dos dois estabelecimentos. Para se ter uma idéia de como estas fábricas foram sendo “engolidas” pela cidade, posso mencionar que passando na calçada da Av. Praia de Belas em frente à fábrica da Pepsi, era possível enxergar pela janela, sem qualquer esforço, o processo de engarrafamento da bebida (!). Era quase desnecessário pedir uma visita formal à fábrica para se conhecer o processo.

necessariamente não precisa acontecer desta maneira. Na verdade, a economia das capitais metropolitanas tem cada vez mais se tornado economias “terciarizadas” e, no bojo desta transformação, o setor de serviços têm aumentado sua participação de forma muito mais contundente do que o de comércio. No caso específico de Porto Alegre, estas mudanças podem ser acompanhadas na tabela abaixo, que exemplifica bem as transformações ocorridas a partir da década de 70:

**Tabela 3.4.: Estrutura da renda interna do município de Porto Alegre: 1939-1980**

	1939	1949	1959	1970	1980
<b>Agricultura</b>	00,80	00,59	00,17	00,15	00,13
<b>Indústria</b>	23,51	23,53	23,00	21,89	21,62
<b>Serviços (total)</b>	75,69	73,89	76,83	77,97	78,25
<i>...Comércio</i>	31,63	25,76	28,71	27,00	18,02
<i>...Demais serviços</i>	44,06	48,13	48,12	50,96	60,23
<b>Total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fonte: FEE*

Uma das coisas que chama a atenção na tabela acima e explica o porque de se considerar *relativa* a desindustrialização de Porto Alegre é a participação da indústria na estrutura da renda interna do município. Como pode ser facilmente percebido, a participação deste setor caiu meros 2 pontos percentuais entre 1939 e 1980. Isto significa que, apesar de verdadeira a constatação a respeito da transferência de algumas plantas industriais para fora dos limites municipais, o que mais contribuiu para a queda da participação de Porto Alegre em relação à Região Metropolitana e ao resto do Estado (rever a tabela 3.3) foi a localização de *novas* indústrias (ou novas plantas) em outras áreas que não a capital. Em outras palavras, talvez seja melhor considerar este processo como de *relativa desconcentração* ao invés de desindustrialização.

Com relação ao setor terciário, nota-se duas coisas:

- a) mesmo em épocas que indústria gaúcha se concentrava na capital, a participação do comércio e de outros serviços na estrutura da renda

interna do município sempre se manteve acima dos 70%, o que também significa que a estrutura do emprego nunca foi totalmente dependente da indústria;

- b) a grande mudança se deu internamente ao setor: houve uma participação muito maior de “outros serviços” em relação ao comércio, virada esta que ocorreu durante a década de 70. Em parte, a mesma explicação a respeito da desconcentração industrial se aplica aqui: a melhoria da infraestrutura e a própria atração de novos mercados trazidas pela “industrialização” de novos territórios expandiu as atividades de grandes grupos empresariais (redes de supermercados e lojas de departamentos, por exemplo) para estas novas regiões, mas a sede destas empresas e suas estruturas administrativas continuou sendo Porto Alegre. Também não se pode esquecer que muitos serviços especializados continuam concentrados na capital até hoje (2003, no momento em que escrevo) na capital. O serviço médico-hospitalar pode servir de exemplo: uma das discussões que atravessou toda a década de 90 não só na Prefeitura mas na própria imprensa diz respeito à tradicional caravana de ambulâncias vindas de toda a parte do interior do Estado trazendo pacientes para serem atendidos no Hospital de Pronto Socorro (que é municipal). O problema é que isto oneraria os cofres municipais além de superlotar toda a estrutura hospitalar.

Estas transformações internas não podem ser consideradas por si só. Como apontou João Sabóia<sup>16</sup>, a década de 80 apresentou um intenso processo recessivo na economia brasileira: entre 1981 e 1992 a taxa de crescimento econômico esteve em apenas 1,3% ao ano, enquanto o crescimento populacional foi de 1,9% ao ano.

---

<sup>16</sup> SABÓIA, João: “Tendências do mercado de trabalho metropolitano: des(assalariamento) da mão-de-obra e precarização das relações de trabalho” in RIBEIRO e SANTOS Jr, 1994, p. 93-119.

Neste ensaio, que apresenta as transformações no mercado de trabalho das regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador e Recife, o autor mostra a semelhança na evolução do mercado de trabalho nas regiões analisadas durante a “década perdida” (expressão que se popularizou na mídia): crescente substituição de empregados com carteira assinada por empregos sem carteira e/ou trabalhadores por conta própria. Já estava apontado, desde esta época, sintomas que posteriormente entrariam na agenda de discussão como “flexibilização”: a prática de terceirizar serviços, contratando trabalhadores sem carteira assinada em substituição aos “com carteira”.

A crise da década de 80 foi um prenúncio não só da flexibilização das relações de trabalho, mas apontava para novos modos de reinserção do Brasil na economia mundial. O que na década de 90 vai aparecer em todos os debates brasileiros como “globalização”, nos Estados Unidos, Europa e Japão isto já estava acontecendo pelo menos desde as crises do petróleo na década de 70. Foi um período de reestruturação econômica e reajustamento social e político vindos na cola da recessão exacerbada pelo “choque do petróleo”: transformações no mercado de trabalho industrial com desemprego e realocações de plantas industriais, surgimento de novos setores de produção (sendo o mais comentado o de informática), ampliação de empregos no setor de serviços, criação de conjuntos industriais novos em regiões distintas das tradicionais, etc (ver HARVEY, 1992; principalmente a parte II).

Em nosso país, como já foi dito, isto vai aparecer de forma mais contundente na década de 90, com a abertura do mercado (tanto financeiro quanto de mercadorias propriamente dito) e as privatizações dos Governos Collor e Fernando Henrique Cardoso.

De qualquer maneira, a crise/transformação dos países capitalistas “centrais” precisa ser vista como um dos fatores da crise brasileira da década de 80, pois uma das respostas dos Estados Unidos à sua crise foi a elevação das taxas de juros, o que trouxe graves consequências para os países do Terceiro Mundo endividados. Esta elevação aumentou o serviço das dívidas destes países e diminuiu o fluxo de dinheiro dos países ricos para os mais pobres. A resposta brasileira foi cancelar a maior parte dos débitos privados com o exterior (que até então eram maioria) e fazer o Estado assumir estas dívidas. O país entra a década de 80 com mais de 70% da dívida externa sendo estatal, o que agrava o déficit público, diminui a capacidade de investimentos e direciona todos os esforços da economia para o setor exportador, a fim de poder saldar compromissos com a dívida (a tão comentada “crise da dívida” do início da década de 80).<sup>17</sup>

E é exatamente no final desta década, com todas estas transformações internas e externas ao país que o Partido dos Trabalhadores vai ganhar as eleições municipais em Porto Alegre e assumir o governo a partir de 1989.

### ***3.2. O Partido dos Trabalhadores no governo***

“No dia 2 de janeiro de 1989 assumimos a Secretaria da Fazenda de Porto Alegre. Na memória, lembranças de um dia de cão. O pior estava acontecendo: quanto a Prefeitura tem de dinheiro nos bancos? Quais as dívidas que estão vencendo? Quais as contas a pagar? Qual o fluxo de entrada de recursos? Nenhuma destas perguntas tinha resposta. O descontrole era absoluto, a sensação era de se estar navegando no escuro. Nada registrado. Nenhum relatório capaz de auxiliar minimamente a tomada de decisões.

Após o resultado das eleições, uma Comissão de Transição havia se reunido por vezes com o então Secretário da Fazenda, em busca de dados sobre a situação financeira da Prefeitura de Porto Alegre. A escassez dos dados apresentados fez com que se consolidasse a idéia de uma propositada sonegação de informações.

---

<sup>17</sup> Sobre o assunto, ver para uma discussão mais resumida CANO, 1993 e para uma discussão mais detalhada CARNEIRO, 2002, principalmente a parte II.



Agora, sabíamos que elas simplesmente não existiam.

Logo, informações imprecisas esboçaram o cenário estarrecedor: os pagamentos dos fornecedores estavam seis meses atrasados; os das empreiteiras, oito meses; um empréstimo de curto prazo, no valor equivalente a 35% da receita tributária do mês, estava por vencer; o almoxarifado estava vazio; os funcionários reclamavam o pagamento de uma parcela atrasada de seus salários, relativa ao último mês do governo anterior; a folha de pagamento do funcionalismo em janeiro consumiria praticamente toda a receita desse mês.” (descrição de Guilherme Cassel e João Verle, in HORN, 1994:28)

Como se pode ver, a herança que o PT recebeu ao assumir o governo municipal não foi só de fatores como a crise econômica da década de 80 no Brasil, as transformações do capitalismo mundial ou a própria forma como ocorreu o desenvolvimento urbano da cidade.

O Partido recebeu a máquina administrativa em estado praticamente falimentar e completamente desorganizada. Principalmente nos governos anteriores, com a crise da década de 80 aliada às altas taxas inflacionárias do período, a capacidade de investimento e arrecadação da prefeitura sofreu significativa redução, acompanhada do tradicional “inchaço” de funcionários (que tradicionalmente ocorria em final de mandatos de Prefeitos em praticamente todo o País). Para se ter uma idéia, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), usualmente uma das maiores fontes de receita, enquanto arrecadou em 1973 mais de 29 milhões de dólares, no ano de 1989 cai para pouco mais de 12 milhões de dólares<sup>18</sup>.

Além de se refletir na qualidade (e quantidade) dos serviços e obras prestados pela administração municipal, este foi um período em que os funcionários tiveram perdas reais de salários, enquanto aumentavam as críticas

---

<sup>18</sup> Dados completos e uma descrição da situação na época podem ser encontrados em VERLE e MÜZELL, “Receita e capacidade de investimento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1973-92” e CASSEL e VERLE, “A política tributária e de saneamento financeiro da Administração Popular”. Ambos os textos em HORN, 1994:13-48.

internas do partido (principalmente de setores ligados ao funcionalismo) em relação às políticas salariais e de investimentos (ou falta de).

Com este quadro, é possível perceber que os primeiros dois anos não foram muito fáceis para o PT, ainda mais se for considerada toda a expectativa criada em torno de uma administração que, quando em campanha eleitoral, prometia “inversão de prioridades”, investimentos diversos na área urbana e reposição salarial para os funcionários. O início da “Administração Popular” também foi marcado por confrontos, como a intervenção nas empresas particulares de ônibus da cidade sinalizando uma possível (mas não realizada) estatização completa do sistema.

A briga com os empresários do transporte coletivo teve uma motivação política: no governo anterior de Alceu Collares (PDT), as tarifas haviam subido mais que a inflação e foi uma promessa de campanha mexer com a “caixa preta” do sistema de transportes, que além de caro era percebido pela população como de má qualidade. Aliado a isso – como visto na descrição que começa este capítulo – simplesmente não haviam dados disponíveis e confiáveis sobre a estrutura e a remuneração do sistema. O resultado foi que uma das primeiras medidas do governo recém-empossado foi decretar uma intervenção (inicialmente por 3 meses) em todas as empresas privadas de transporte de passageiros<sup>19</sup>. O objetivo era conhecer diretamente toda a estrutura de gastos, fazer uma auditoria nas contas das empresas além de readequar os horários dos ônibus e as tarifas para um patamar “justo”, nem que para isso fosse necessário estatizar o sistema. O processo todo foi extremamente desgastante. Como logo se tornou evidente, a prefeitura, mesmo se quisesse, não tinha a menor condição de bancar a estatização

---

<sup>19</sup> Eu mesmo trabalhei nestes 3 meses iniciais de intervenção: minha função era controlar, dentro da garagem de uma empresa, os horários de saída e chegada dos ônibus, quais carros estavam em conserto e por que, quando e quanto abasteciam, etc.

do sistema, visto que a crise financeira era bastante grave. Mesmo assim e apesar do desgaste com os empresários (o que inclusive rendeu alguns processos contra a prefeitura), não se pode dizer que o resultado tenha sido de todo negativo. De posse de informações completas, o sistema aos poucos foi sendo reorganizado e centralizado na prefeitura, que passou a recolher o dinheiro das tarifas e depois repassá-lo para as empresas. Aos poucos, as empresas começaram a perceber que isso não era de todo ruim para elas, pois como a prefeitura tinha agora um controle bastante grande dos gastos, os pedidos de reajuste, sendo bem documentados, eram atendidos. Hoje em dia, o sistema de transporte coletivo da capital é reconhecido por funcionar “eficientemente” tanto pela população da capital como por organismos nacionais (como a Associação Nacional dos Transportadores de Passageiros).

Por essa descrição inicial da situação em 1989, parecia quase impossível imaginar que 3 anos depois o PT elegeria novamente um prefeito em Porto Alegre, fato até então inédito na vida política da capital. O que começou a virar o jogo foram duas coisas conjugadas:

Primeiro, o saneamento e a reorganização financeira e administrativa da máquina de governo; ajudado, não se pode deixar de observar, pelas alterações no sistema tributário trazidas pela Constituição brasileira de 1988. Isto propiciou um maior repasse de recursos aos municípios através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), além de permitir às cidades maior autonomia no que se refere à política tributária. Em Porto Alegre, além de uma fiscalização mais intensiva na arrecadação dos tributos, a “Administração Popular” alterou as alíquotas do ISSQN e do IPTU (que mesmo antes do “Estatuto da Cidade” foi associado à função social da propriedade; o imposto se tornou progressivo, com alíquotas maiores para áreas maiores e/ou mais bem servidas de equipamentos urbanos),

promoveu uma atualização da taxa de lixo, alvarás e taxas de expediente, conjuntamente com a indexação mensal das receitas (não se pode esquecer que era época de inflação alta). O resultado foi que, só no período 1989-92, as receitas correntes aumentaram 82,64% em termos reais. Com dinheiro em caixa, a Prefeitura podia começar a “mostrar serviço”.

No início de 1996, com a divulgação de que a cidade estaria representada na conferência das Nações Unidas, o *Habitat 2*, o PT começa a mostrar seus números e, para fazer isto, nada melhor do que compará-los com a gestão anterior de Alceu Collares (PDT). Segundo a divulgação da prefeitura na época:

- Pavimentação: a Administração Popular realizou mais de 131 Km, enquanto Collares, apenas 12 Km;
- esgoto: Collares, 30,8 Km de aumento de rede; PT, 218,7 Km;
- esgotos pluviais: Collares ampliou em 55Km; PT em 900 Km;
- ampliação da rede d'água: Collares, 139,1 Km; PT, 220,7 Km;
- recuperação da rede de água instalada: Collares, 61,6 Km; PT, 205,9 Km;
- total de escolas municipais no período Collares: 29; construídas pelo PT, mais 53;
- alunos matriculados nas escolas: Collares, 17,9 mil; PT, 37,5 mil;
- iluminação pública (pontos instalados): Collares, 2,5 mil; PT, 14 mil;
- idade média da frota de ônibus: Collares, 7,3 anos; PT, 4,8 anos
- número de ônibus: Collares, 1494; PT, 1453 (com aumento “expressivo” de ônibus articulados).

Não se pode deixar de observar que esta comparação refere-se a 6 anos de administração petista e a 3 anos de administração Collares. De todo modo, o que fica evidenciado é que após o primeiro e turbulento ano de governo, o dinheiro

começou a aparecer no caixa permitindo a tão tradicional “realização de obras” de qualquer administração municipal.

O segundo dos fatores a que me referi alguns parágrafos atrás relaciona-se diretamente à forma de distribuição destes recursos que começavam a aparecer para investimentos: o Orçamento Participativo.

### **3.3. O Orçamento Participativo**

O Orçamento Participativo é filho direto de uma das propostas que o PT nacionalmente encampava no final da década de 80: os *conselhos populares*. Estes sempre fizeram parte do ideário político petista, definido vagamente como uma forma de democracia real e direta, que contrabalançaria o poder da democracia formal representativa e, segundo o sonho de setores mais à esquerda, poderia dar início a um processo de *ruptura* com a “democracia burguesa”. O fato é que ninguém sabia ao certo como implementar tais conselhos no momento em que o partido chegasse finalmente ao poder.

De qualquer maneira, na plataforma de governo aprovada na convenção que escolheu Olívio Dutra como o candidato à prefeitura (o primeiro na série de prefeitos petistas na capital), muitas das características e princípios estabelecidos para uma futura implantação de tais conselhos acabaram incorporadas posteriormente pelo “orçamento participativo”. Por exemplo: ter por base uma divisão territorial da cidade estabelecida segundo a “geografia das lutas populares” (principalmente levando em conta o tamanho e a importância das Associações de Bairro)<sup>20</sup>; todos os moradores de cada uma destas regiões

---

<sup>20</sup> Como é facilmente perceptível, “geografia das lutas populares” é algo extremamente vago. As regiões do OP até hoje apresentam disparidades em termos de área e população. A impressão que se tem é que alguém, no processo de montagem do OP, tentou distribuir as regiões pela cidade

estabelecidas fazem parte de cada conselho e, portanto, tem direito à voto; a partir desta base, a formação de um “Conselho Geral”, com presença proporcional à capacidade de cada base mobilizar os moradores a participarem; etc.

No início, a idéia de a população participar da elaboração do orçamento era uma tentativa de apresentar uma situação concreta que levasse as pessoas a *formar* os conselhos. Ao longo do processo, a concepção genérica de “conselho popular” acabou por se transformar simplesmente em *Conselho Municipal do Orçamento Participativo* (COP).

Nos primeiros dois anos de sua implantação, quem observasse de fora teria a impressão que o Orçamento Participativo não daria certo. Em parte, o culpado era a já comentada penúria financeira herdada do governo anterior. Por causa disto, em 1989 o município conseguiu investir apenas 3% de sua receita. Sem dinheiro, com que base o orçamento participativo poderia decidir onde seriam aplicados os recursos? Vale a pena acompanhar a descrição do ex-Secretário Municipal da Fazenda de Porto Alegre, Arno H. Augustin F<sup>o</sup>:

“Em 1989, no processo de elaboração do orçamento de 1990, realizaram-se duas rodadas de discussão com a comunidade. Na primeira rodada, ocorreram cinco reuniões, representando 15 microrregiões da Cidade, com a participação de aproximadamente 1.200 pessoas. Na segunda rodada, totalizaram-se 16 reuniões realizadas simultaneamente em cinco grupos, no período de 11 a 16 de setembro de 1989. Nessas assembleias, foram eleitos 90 delegados com base no critério de um delegado por cada grupo de 10 pessoas presentes, tendo sido definida uma proposta orçamentária encaminhada à Câmara de Vereadores.

Definiu-se ainda que os 16 representantes comunitários, junto com técnicos da SPM, desenvolveriam o que acabou por se mostrar um ambicioso plano de obras para 1990. No orçamento de 1990, as despesas de capital previstas equivaliam a 13,9% da despesa total, tendo sido atingido efetivamente o percentual de 11,2%. No entanto, muito pouco do plano de obras foi realizado. Por exemplo, dos 42 Km

---

através de critérios subjetivos e vagamente empíricos, misturando a questão da existência de movimentos sociais em determinados locais com uma suposta “identidade” dentro do que viriam ser as regiões. Isto porque a proposta inicial era dividir a cidade em 5 regiões; algumas organizações comunitárias acabaram reclamando que estas regiões seriam muito grandes. A partir daí, foi decidida a divisão em 16 regiões.

de pavimentação comunitária previstos, *nenhum* foi completado naquele ano. A decepção do movimento popular foi enorme. O insucesso na execução do plano de obras deveu-se a uma série de desencontros internos à Administração, em especial a um certo receio de enfrentar a população representada no Orçamento Participativo e à própria inexperiência na administração pública, que resultaram na fixação de metas muito superiores aos recursos financeiros a ela destinados e mesmo à capacidade operacional da Prefeitura.” (in HORN, 1994:53)

A partir do orçamento de 1991, a estrutura toda passa por uma remodelação. Como visto na citação, inicialmente o COP achava-se subordinado à Secretaria do Planejamento Municipal (SPM). Internamente, até mesmo devido às metas irreais propostas no Orçamento Participativo, ocorreram muitos choques entre as secretarias de Planejamento e da Fazenda. A solução: retirar a responsabilidade pela elaboração do orçamento da secretaria do Planejamento e deslocá-la para o Gabinete do Prefeito, fazendo a ponte Prefeitura-Conselho do Orçamento Participativo através da Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC - subordinada *diretamente* ao prefeito). Além disso, para tentar acabar com os “desencontros” entre as secretarias, foi criada uma estrutura diretiva central, a *Coordenação de Governo*, reunindo Prefeito, Vice-Prefeito, os Secretários de Governo, Fazenda, Planejamento e Administração; o chefe do Gabinete do prefeito, dois representantes do Gabinete de Planejamento e os líderes da Bancada do Governo na Câmara de Vereadores.

Curiosamente, uma experiência que pretende a *descentralização* das decisões só começou a dar certo depois de uma reforma *centralizadora*. De qualquer maneira, aos poucos toda esta estrutura foi ganhando a confiança da população, resultando num aumento da participação popular, como pode ser visto na tabela abaixo:

**Tabela 3.5: Participação popular no OP**

Ano	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Part.	628	3086	6168	6975	8011	8495	7653	11075	11790	14776	14408	16612

*Fonte: CRC-PMPA-CIDADE (in <http://www.portoweb.com.br/ong/cidade>)*

Os números acima foram obtidos com as listas de presença nas reuniões onde são escolhidos delegados e conselheiros, além de apresentadas as prioridades de demandas da população (explicação mais adiante). A própria Prefeitura, entretanto, costuma propagandar que, se forem somadas as presenças em todas as centenas de reuniões preparatórias, microrregionais, etc, o número de participantes estaria próximo de 100.000 pessoas (mas também não se pode esquecer que muitos dos presentes nas assembléias locais também estarão nas regionais e temáticas, o que diminuiria bastante o número alegado pelo governo).

Também aos poucos, foram sendo feitos aperfeiçoamentos no Orçamento Participativo. Por exemplo: em 1994, por sentir que a divisão por regiões tendia a fazer com que pouco se discutisse problemas gerais da cidade, a Prefeitura introduz as Plenárias Temáticas, em que a população é organizada a partir de temas de interesse e não por território. A intenção foi trazer a participação de sindicatos, associações profissionais e empresariais para dentro do Orçamento Participativo, além é claro, da discussão de temas mais genéricos, como “desenvolvimento urbano”, “lazer e cultura”, etc.

A partir de 1995, com o aumento da participação popular, foi sendo estimulada uma subdivisão das regiões do OP. O objetivo seria fortalecer a identidade local e favorecer uma participação comunitária ainda maior. Por exemplo, uma associação de moradores poderia fazer reuniões próprias e demandar obras em sua própria “microrregião”; estas demandas entrariam na discussão com prioridades de outras microrregiões dentro da reunião da Região, que por fim definiria as prioridades da Região como um todo.



Já que comecei a falar sobre regras, nada melhor que explicar basicamente o funcionamento atual do Orçamento Participativo. O regimento interno sempre é divulgado de forma impressa pela Prefeitura (estando acessível não só para os participantes do OP) como também pode ser encontrado no sítio da Prefeitura na Internet (<http://www.portoalegre.rs.gov.br>).

Em primeiro lugar, uma observação importante: toda esta complexa estrutura de participação e seu enquadramento institucional não possuem reconhecimento jurídico formal, por decisão tanto da Prefeitura quanto dos próprios participantes. Em outras palavras, “formalmente” o OP é ilegal; mantém-se em parte porque a lei orgânica do município abre uma brecha ao colocar que o orçamento deve ser discutido com a população. A outra parte é a própria força que adquiriu o processo participatório: mesmo sendo prerrogativa legal da Câmara de Vereadores definir e aprovar o orçamento, a Câmara - ainda que a maioria dos vereadores seja de oposição - nunca teve coragem de modificar ou rejeitar a proposta orçamentária do OP (o receio dos vereadores de irem “contra a população” e correrem o risco de não se reelegerem). A argumentação central dos defensores desta situação é manter a independência do OP em relação ao poder público e não criar uma nova burocracia formal.

Outra observação digna de nota: as regras de funcionamento (o Regimento Interno) não são imutáveis, pelo contrário, todos os anos o Regimento pode entrar em discussão. É bastante comum haverem alterações, usualmente de pequena monta, em alguns pontos das regras de funcionamento do OP. Qualquer participante do processo pode propor alterações (ou “aperfeiçoamentos”) que são discutidas e votadas (entrando em vigor no ano seguinte). Às vezes ocorrem modificações mais substanciais, como a supressão da primeira rodada de reuniões a partir de 2003, cujo objetivo foi simplificar o processo. Atualmente, ao invés de

duas rodadas de reuniões, onde cada uma delas escolhia e votava partes das prioridades de obras e delegados para o Conselho do Orçamento Participativo, há somente a “Rodada Única” onde acontece a escolha dos conselheiros e delegados, além das prioridades das demandas regionais e temáticas.

Pela terminologia do OP, há um “Ciclo” que pode ser resumido na figura 3.1 abaixo:

**Figura 3.1: O Ciclo do Orçamento Participativo**

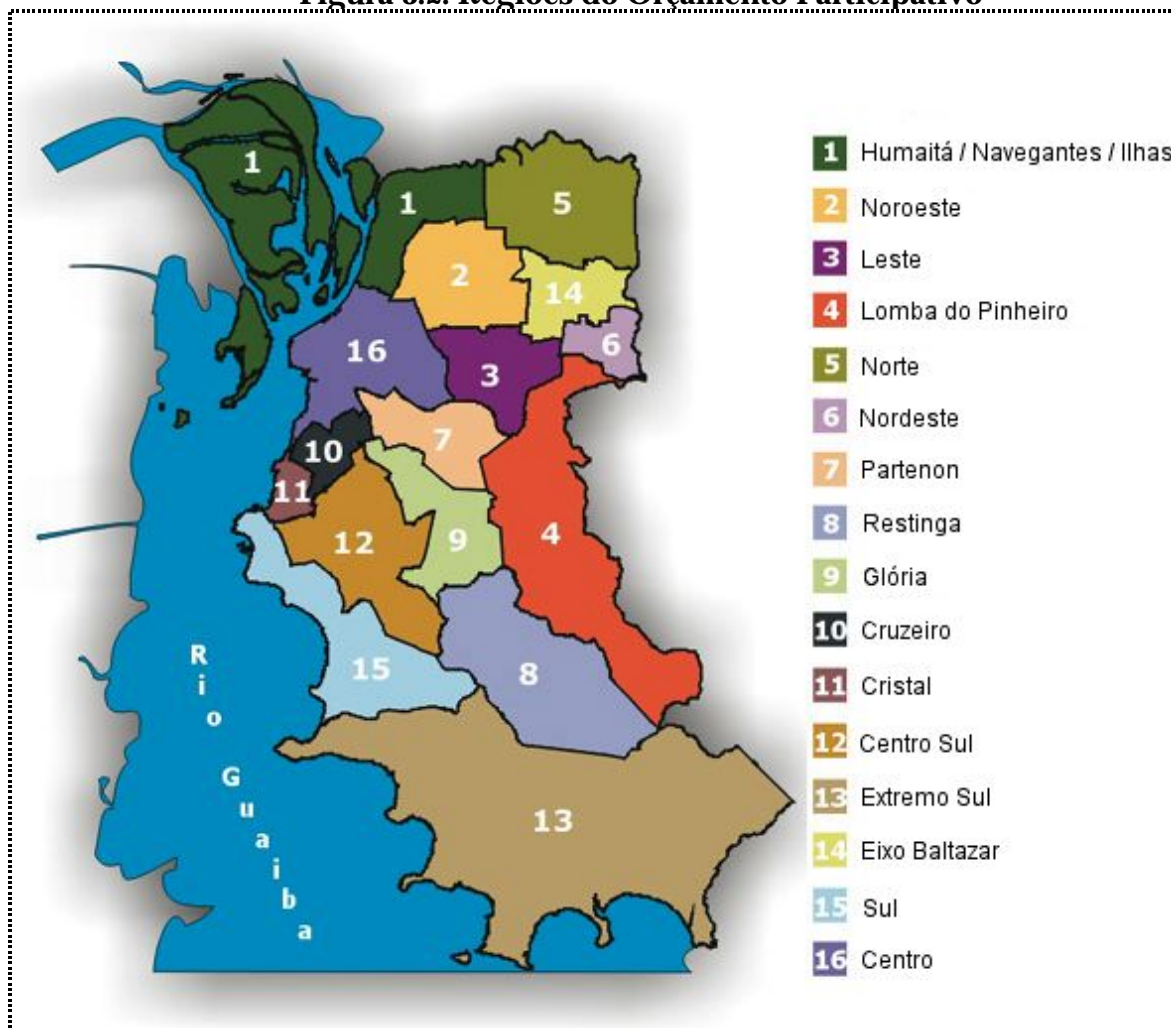


*Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre*

Vou procurar elencar agora as principais regras e características de funcionamento do Orçamento Participativo sem entrar em todos os pormenores técnicos, que podem ser examinados detalhadamente no *Regimento Interno: Critérios Gerais, Técnicos e Regionais* de 2003 (ver bibliografia).

1. As reuniões preparatórias, de maio/junho/julho além de diversas outras reuniões que acontecem ao longo do ano e não aparecem especificadas na figura acima são realizadas nas diversas Regiões (em número de 16 – ver Figura 3.2) e também nas “Temáticas”. Se a comunidade assim decidiu, pode haver uma “microrregionalização”, que contempla territórios menores do que a Região. Quando isto existe, as reuniões preparatórias são praticamente todas microrregionalizadas. As Temáticas atualmente existentes são seis: Circulação e Transporte (CT); Saúde e Assistência Social (SAS); Educação, Esporte e Lazer (EEL); Cultura; Desenvolvimento Econômico e Tributação (DET); Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental (OCDUA). São nestas reuniões que são discutidas e levantadas as demandas e as prioridades de demandas das comunidades.
2. É na Rodada Única que, com a presença do Prefeito, do Vice e do secretariado (ou representantes), o Executivo apresenta o relatório de execução do Plano de Investimentos do ano anterior, o Plano aprovado para o orçamento em vigor, além da apresentação dos grandes agregados de despesas e estimativa de receita para o ano seguinte. Também é nesta rodada que as várias Regiões e Temáticas escolhem seus conselheiros para a composição do Conselho do Orçamento Participativo (COP) além de delegados.

**Figura 3.2: Regiões do Orçamento Participativo**



*Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre*

3. Escolhem os delegados e os conselheiros todos os cidadãos presentes às reuniões, não havendo nenhum tipo de nomeação por parte de qualquer entidade ou associação. Estes representantes podem ser destituídos a qualquer momento, desde que a região que os escolheu assim decida. O conselheiro só poderá representar uma região ou plenária temática. Não poderá ser conselheiro aquele que já tiver assento em outro Conselho municipal, for detentor de mandato eletivo no poder público ou for Cargo em Comissão na Administração Municipal. O mandato é de um ano de duração, podendo haver apenas uma reeleição consecutiva.

4. Pelo que pode ser deduzido da descrição acima, o Conselho Municipal do Orçamento Participativo é composto por 44 membros eleitos, mais um representante indicado pelo SIMPA (Sindicato dos Municipários), um da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) e dois representantes do município indicados pelo Prefeito (*que não tem direito a voto*), totalizando 48 membros. Segundo o Artigo 12º do regulamento geral, fazem parte das competências do COP, entre outras: apreciar, emitir opiniões e posicionar-se a favor ou contra a proposta de Plano Plurianual do Governo; a proposta para a Lei de Diretrizes Orçamentárias; a proposta de Orçamento anual; aspectos totais ou parciais da política tributária e de arrecadação do poder público municipal; aplicação de recursos extra-orçamentários como Fundos Municipais, PIMES, entre outros. Acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes ou alterações do planejamento.

A Coordenação do Conselho é composta por uma comissão de 8 Conselheiros (4 Titulares e 4 suplentes) e 4 representantes da prefeitura (2 titulares e 2 suplentes). Além disto, o COP indica 6 conselheiros (3 titulares e 3 suplentes) para compor a Comissão Tripartite (Conselho, SIMPA e Governo) cuja finalidade é debater e deliberar sobre o ingresso de pessoal na Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

5. As resoluções aprovadas no COP serão encaminhadas ao Executivo, *que as acolherá ou vetará no todo ou em parte.*
6. Aos delegados (escolhidos na proporção de um para cada dez participantes das assembleias regionais e temáticas), cabe participar das reuniões mensais organizadas pelos Conselheiros nas regiões, acompanhar o Plano de

Investimentos, desde sua elaboração até a conclusão das obras, em síntese, fazer a “ponte” entre o conselho e a comunidade.

7. A forma pela qual a população escolhe as prioridades para a distribuição de recursos entre as regiões passa por vários critérios. Os critérios atualmente utilizados já passaram por debates e modificações ao longo dos anos. O objetivo é haver transparência na forma de distribuição dos recursos e, no dizer da prefeitura, “uma hierarquização mais justa e democrática”.

- a. Existem 3 critérios gerais, com os seguintes pesos: *Prioridade da microrregião ou comunidade* (peso 5), *Carência do serviço ou infra-estrutura* (peso 4) e *População total da região* (peso 2). Para que possam ser aplicados, estes critérios precisam estar inter-relacionados, além de ser necessário eleger um prioritário. Usualmente (e não por acaso o com mais peso) as Regiões escolhem o critério *Prioridade*.
- b. Assim, cada Associação de Moradores, Comissão de rua ou outra organização qualquer faz um levantamento de suas necessidades; nas assembleias microrregionais, as comunidades decidem (não sem muitas vezes debates bastante acalorados) tanto uma ordem de prioridade por Tema quanto em cada Tema, as demandas hierarquizadas.
- c. Nas assembleias regionais aplica-se um cálculo simples para a hierarquização dos Temas pela Região. Existem 14 Temas, no qual se atribui notas de 14 a 1. Os Temas são os seguintes: Saneamento Básico (DEP); Política Habitacional; Assistência Social; Pavimentação; Saneamento Básico (DMAE); Educação; Iluminação Pública (DIP); Saúde; Circulação e Transporte; Áreas de Lazer; Esporte e Lazer; Desenvolvimento Econômico; Cultura; Saneamento Ambiental.

- d. O resultado da prioridade regional será, então, a soma das notas dadas a cada tema em cada microrregião e/ou comunidade.
  - e. Posteriormente, aplica-se um cálculo semelhante para se chegar às 3 primeiras prioridades globais (de toda a cidade). Neste ponto, os 3 critérios gerais mencionados anteriormente (carência de serviço ou infra-estrutura, população total da região e prioridade temática) serão aplicados para a distribuição dos recursos nestas 3 primeiras prioridades entre as regiões da cidade.
8. Deve ser ressaltado que prioridades escolhidas que envolvam o DMAE (Departamento Municipal de Águas e Esgotos), SMED (Secretaria Municipal de Educação) e SMS (Secretaria Municipal da Saúde) devem se submeter à critérios próprios destes órgãos. Só para exemplificar, caso exista a prioridade de investimento em obras de abastecimento de água, o DMAE antes avalia a possibilidade de atender esta demanda, com critérios *eliminatórios* (existência de litígio; área de risco; área inundável; loteamentos clandestinos) e *classificatórios* (condições favoráveis de vazão e pressão; possibilidade de atendimento para 100% da demanda; possibilidades de regularização das ligações prediais de água irregulares; entre outros). Os critérios classificatórios, como o próprio nome já diz, também possuem pesos que entram na avaliação do órgão responsável.
  9. Na Assembléia Municipal, na primeira quinzena de julho, são empossados os novos conselheiros(as) do OP e entregue ao Governo a hierarquização das obras e serviços demandados para toda a cidade. Nesta assembléia municipal é reservado espaço à discussão de temas de caráter geral.
  10. A partir do momento em que as prioridades foram escolhidas, votadas e hierarquizadas, nas reuniões de julho, agosto e setembro entram em cena os

Delegados e o Conselho do Orçamento Participativo, que vão analisar as demandas e ajudar a detalhar o Plano de investimentos para o ano seguinte. Isto não significa que cessem as reuniões diretamente com a comunidade, pelo contrário: é um processo de muitas reuniões e negociações, muitas vezes para explicar porque, num exemplo hipotético, uma determinada rua, eleita como de pavimentação prioritária por uma comunidade, não está entre as obras prioritárias da cidade (ou mesmo da região) como um todo. Por fim, entre agosto e dezembro o COP vota a matriz orçamentária e detalha o plano de investimentos para o ano seguinte<sup>21</sup>.

### ***3.4. Orçamento Participativo: um balanço***

Com mais de uma década de funcionamento, o Orçamento Participativo não só ganhou fama internacional como chamou a atenção de inúmeros pesquisadores. O resultado é que a bibliografia sobre o OP começa a ficar volumosa e, o que na verdade mais chama a atenção, é o fato de ser difícil encontrar balanços negativos entre as pesquisas já realizadas, ainda que pontualmente possam ser encontrados reparos e sugestões para a melhoria do processo. Críticas mais contundentes só são encontradas em políticos de oposição ao Partido dos Trabalhadores e mesmo assim há um certo temor dos políticos locais em criticar abertamente esta experiência; usualmente, preferem censurar o “esvaziamento” do poder legislativo e propor uma maior participação da Câmara de Vereadores no processo.

---

<sup>21</sup> Descrições e análises mais detalhadas sobre o processo de funcionamento do Orçamento Participativo podem ser encontradas em Luciano FEDOZZI, 1997 e Boaventura de Souza Santos: “Orçamento Participativo de Porto Alegre: para uma democracia redistributiva”, in SANTOS, 2002:455-559.



Sem pretender mencionar todas os trabalhos já desenvolvidos sobre o assunto, um balanço positivo pode ser visto em ABERS (1998 e 2000), FEDOZZI (1997), GENRO (1997), HORN (1994), MOURA (1997), SANTOS (2002), SOUZA (2000 e 2002), TARTARUGA (2003). De forma geral, os aspectos mais elogiados nestas pesquisas podem ser resumidos da seguinte maneira:

O ponto tradicionalmente mais lembrado diz respeito à *democracia*. Ao dar o direito de qualquer cidadão participar ativamente do processo de alocação de recursos, os portoalegrenses “aprendem a praticar democracia”, nas palavras de ABERS (1998): devem promover reuniões com seus vizinhos, permitir que todos se expressem, aprendem como debater e votar questões complexas, além de aprender a pressionar órgãos públicos, negociar com a prefeitura e desmistificar questões tidas como técnicas, que passam a ser discutidas nas comunidades.

Esta democracia não seria simplesmente formal, pois a autonomia do OP (de participação e decisão) traria para o centro dos debates contemporâneos o que o ex-prefeito de Porto Alegre Tarso GENRO (1999:141) chama de “esfera pública não-estatal”: um espaço de decisões não controlado nem determinado pelo Estado, mas induzido pela sociedade civil.

Tudo isto, conseqüentemente, teria gerado ao mesmo tempo um processo de descentralização do poder municipal e uma redução do poder nas mãos do prefeito, sem falar na própria redução (informal) dos poderes da câmara legislativa em prol dos próprios cidadãos.

De qualquer maneira, dentro deste contexto – quer se aceite ou não a premissa da democratização – houve sem dúvida um declínio de práticas clientelistas, tanto por parte dos representantes eleitos na democracia formal quanto nas lideranças das associações de moradores. O antigo presidente de associação de bairro detentor de cargo quase permanente, que fazia a ponte entre

os votos na hora da eleição em troca da promessa de determinadas obras por políticos tradicionais acaba perdendo sua função. O resultado foi que muitas vezes foram criadas associações paralelas pelos moradores para a discussão e mobilização de suas demandas no OP. Em outros casos, a revitalização da antiga associação passou ou pela destituição do cargo do antigo presidente ou até mesmo pela “adaptação” do “líder” local, que passa a efetivamente chamar reuniões com a comunidade e se integra no processo do OP.

Uma das consequências da participação – tanto no OP como nas associações locais – seria uma mudança na qualidade, não só na quantidade de participantes do processo. Ainda que muitos cidadãos se retirem imediatamente após suas reivindicações terem sido atendidas, uma quantidade bastante significativa permanece atuando nas mais diversas instâncias, o que significaria, na prática, a entrada em cena de novos ativistas políticos (alguns atuando nas organizações da sociedade civil e outros – como seria de se esperar – se tornando os mais novos militantes do PT).

Do ponto de vista administrativo e da relação entre o Estado e a sociedade civil, o ganho se daria na transparência das contas públicas – que efetivamente se tornariam *públicas*: agora acessíveis a qualquer cidadão – e na maior eficiência na distribuição dos recursos: o controle e acompanhamento público exercido pelo Conselho do OP torna muito mais difícil a corrupção e o superfaturamento de obras, por exemplo.

Em uma sociedade extremamente desigual como a brasileira, onde normalmente são os extratos sociais mais altos que decidem realmente como se dá a distribuição dos recursos públicos, chama a atenção em Porto Alegre o fato de que é a população com baixa renda a mais ativa nas reuniões do OP, como pode ser visto na tabela abaixo:

**Tabela 3.6: Distribuição de frequências relativas segundo participação nas reuniões do OP e faixas de renda (2000)**

Participa Região e/ou Temática	Menos de 2 Salários Mínimos %	De 2 a 4 Salários Mínimos %	De 4 a 8 Salários Mínimos %	De 8 a 12 Salários Mínimos %	12 ou mais Salários Mínimos %	Total %
Somente na Região	29,9	32,8	21,7	9,1	6,5	100
Região e Temática	17,2	27,3	22,6	12,6	20,3	100
Somente na Temática	11,2	19,7	22,6	18,4	28,1	100
Primeira vez que participa	30,9	30,9	18,2	9,4	10,6	100
Não respondeu	19,7	24,8	30,1	6,6	18,8	100

*Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE e CIDADE (2002:32)*

Os dados acima também mostram outra coisa: em verdade, os segmentos mais carentes participam massivamente das reuniões por região, diminuindo a participação nas assembleias temáticas. A explicação é simples: nas regionais, decide-se questões “paroquiais”, mais diretamente ligadas às carências dos segmentos mais pobres. É aí que se decide o asfaltamento de ruas, melhorias localizadas no sistema de abastecimento de água e/ou esgotos, etc. Demandas por serviços e infraestruturas que, normalmente, já estão atendidas nos locais da cidade onde vivem os estratos mais ricos. Por outro lado, parece que um dos motivos pelo qual a prefeitura criou as assembleias temáticas cumpriu seus objetivos: atrair para o OP as parcelas da classe média assalariada, empresários e profissionais liberais, que efetivamente têm se mostrado mais interessados em discutir questões gerais e não localizadas sobre a cidade.

Outro dado que também reforça o fato de o OP ter ampliado a participação das classes tradicionalmente menos favorecidas pode ser visto nas escolhas das prioridades de investimento:

Ano do OP	1ª Prioridade	2ª Prioridade	3ª Prioridade
2002	Habitação	Educação	Pavimentação
2001	Pavimentação	Habitação	Saneamento Básico
2000	Política habitacional	Pavimentação	Saúde
1999	Saneamento básico	Pavimentação	Política habitacional
1998	Pavimentação	Política habitacional	Saneamento básico
1997	Política habitacional	Pavimentação	Saneamento básico
1996	Pavimentação	Saneamento básico	Regularização fundiária
1995	Pavimentação	Regularização fundiária	Saneamento básico
1994	Regularização fundiária	Pavimentação	Saneamento básico
1993	Saneamento básico	Pavimentação	Regularização fundiária
1992	Saneamento básico	Educação	Pavimentação

*Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre*

Isto reforça outra característica tradicionalmente apontada positivamente pelos pesquisadores (e bastante propagandeada pelo PT gaúcho): a inversão de prioridades. Como pode facilmente ser observado, são todas prioridades de investimentos que atingem mais diretamente as camadas pobres da população, contrariando a lógica usual das administrações municipais investirem em “grandes obras” espetaculosas, cujo exemplo mais famoso talvez seja do ex-prefeito Paulo Maluf em São Paulo. Por outro lado, isto também pode ser um comprovante que o processo do Orçamento Participativo tem tendência a priorizar investimentos localizados, que atendam à demanda (justa, diga-se de passagem) de carências em infraestrutura dos bairros mais pobres. O que coloca a questão: e a cidade como um todo?

Por hora, deixarei de lado esta última pergunta, pois a ampla participação das camadas mais pobres, aliado ao tipo de prioridades escolhidas para a distribuição de recursos aponta para outra questão que só recentemente começou

a ser pesquisada: existe um efeito redistributivo (em direção aos *lugares* mais carentes) trazido pela dinâmica do OP?

A resposta inicial é sim<sup>22</sup>.

Antes de mostrar este efeito redistributivo, cabe aqui uma pequena (mas importante) observação: como os investimentos são decididos e efetivados *por Regiões* do OP, todos os estudos feitos até agora, assim como também os dados da Prefeitura se dão pela distribuição dos recursos nestas regiões, o que coloca um problema metodológico pela características destas: são desiguais em termos de área, população total, densidade demográfica e, internamente, muitas delas apresentam heterogeneidade em termos de infraestrutura e ocupação por faixa de renda da população. De qualquer maneira, os tipos de prioridades de investimento (PI, para usar a terminologia do OP) escolhidos ao longo dos anos – como já comentado anteriormente – apontam para o atendimento prioritário das populações mais carentes, mesmo em regiões “mais ricas”.

Feita esta observação, é preciso então ver inicialmente alguns indicadores de renda das regiões:

---

<sup>22</sup> Ver os recentes trabalhos de TARTARUGA, 2003 e MARQUETTI, 2002. Os próprios técnicos da Prefeitura também começaram a pesquisar este tema. Como exemplo, pode-se ver o texto de Valéria D. S. Bassani: “Inversão nas prioridades de governo”, in PRÉFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2002:74-80.

**Tabela 3.7: Regiões do OP segundo indicadores de renda da população (2000)**

<b>Regiões do Orçamento Participativo</b>	<b>População Total</b>	<b>Renda média mensal (em SM)</b>	<b>Responsáveis com renda até 2 SM (%)</b>
1. Humaitá, Navegantes, Ilhas	49.705	8,3	35,4
2. Noroeste	129.905	11,5	16,2
3. Leste	118.923	7,4	32,8
4. Lomba do Pinheiro	56.275	3,1	50,0
5. Norte	90.665	4,1	39,7
6. Nordeste	28.518	2,3	60,7
7. Partenon	120.338	6,7	31,3
8. Restinga	53.764	3,2	49,0
9. Glória	45.135	4,8	42,2
10. Cruzeiro	69.923	6,7	39,9
11. Cristal	30.220	8,8	27,3
12. Centro Sul	109.751	7,2	27,2
13. Extremo Sul	29.666	4,2	43,0
14. Eixo Baltazar	93.085	5,6	30,0
15. Sul	67.821	13,2	22,7
16. Centro	266.896	16,4	9,2
<b>Porto Alegre</b>	<b>1.360.590</b>	<b>9,9</b>	<b>26,9</b>

*Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (a partir de dados do IBGE)*

A partir destes e de outros indicadores, tanto o trabalho de TARTARUGA (2003) quanto o de MARQUETTI (2002) procuraram responder à pergunta: foi nas regiões mais pobres onde foi investida a maior quantidade de dinheiro? A resposta, como já adiantado, foi sim. Há uma correlação bastante visível entre regiões com renda média menor e o volume de investimentos *per capita*. Assim, entre 1996 e 2002 a Região Extremo Sul foi a que mais recebeu investimentos, na ordem de R\$ 728,17 *per capita*, seguida por Nordeste (R\$ 562,91), Cristal (R\$ 371,56), Glória (R\$ 369,73) e Lomba do Pinheiro (R\$318,44). No outro extremo,

estão Partenon (R\$ 130,57), Noroeste (R\$ 61,60) e Centro com R\$ 42,82 *per capita* (TARTARUGA, 2003:70).

O que para um bom observador a primeira vista pode parecer uma distorção, cabe novamente uma observação: o fato de as pesquisas citadas se basearem na regionalização do OP acarreta alguns problemas. Por exemplo, a Região Cristal é a quarta “mais rica” em média salarial de Porto Alegre e, no entanto, foi a terceira em investimentos *per capita*. A questão aqui é o tipo de regionalização: esta Região (assim como o bairro que deu origem ao nome) possui núcleos de condomínios e residências particulares de classe média/média-alta e ao mesmo tempo locais de ocupação de população mais pobre que, como já visto, é a parcela da população que efetivamente comparece ao processo do Orçamento Participativo. E, só para completar, mesmo sendo uma Região “rica”, possuía em 1999 (ano de um grande levantamento da situação habitacional da cidade feito pelo DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação) 2.197 domicílios precários e/ou irregulares (em favelas ou “vilas”, como usualmente são chamadas em Porto Alegre).

Um boa amostra de como a participação nas assembleias regionais atrai preferencialmente os mais pobres, além de indicar porque uma região como a Cristal consegue investimentos da Prefeitura mesmo tendo uma renda média relativamente alta pode ser acompanhada na descrição abaixo feita numa publicação de responsabilidade dos próprios participantes do processo do OP, através da ONG Solidariedade<sup>23</sup>:

“Para atrair a participação da classe média, em fevereiro de 2000 os participantes do fórum de delegados do Cristal, por iniciativa própria,

---

<sup>23</sup> Esta Organização Não-Governamental também pode servir como exemplo da formação de novos ativistas políticos, além da própria publicação trazer vários depoimentos de conselheiros e delegados do OP que começaram a ir nas reuniões simplesmente por uma reivindicação quase particular e paroquial e hoje participam ativamente do processo mesmo com sua reivindicação inicial atendida.

produziram e distribuíram seis mil convites aos moradores dos edifícios da região. ‘Como nós, você utiliza água tratada, esgoto pluvial, esgoto cloacal... Utiliza o transporte coletivo ou, se tem carro, a pavimentação das ruas, a sinalização e iluminação das mesmas... Talvez utilize as praças e parques da cidade, uma escola pública ou um posto de saúde... Como nós, você precisa de segurança, de energia elétrica e uma infinidade de outros serviços e investimentos públicos. Temos muitas coisas em comum... Porém, há uma diferença muito importante. Nós utilizamos e decidimos sobre estes serviços e investimentos, você apenas os utiliza’, se podia ler nesse convite. ‘Queremos a sua participação, pois não é justo que a gente decida por você, sem pelo menos lhe fazer um convite a participar dessas decisões. Venha, traga suas idéias, reclamações ou necessidades. Você será muito bem vindo!’ Resultado: seis pessoas compareceram à reunião do dia 13 de março e depois não retornaram mais. Uma participação desanimadora e que ainda hoje não foi modificada.” (ONG SOLIDARIEDADE, 2003:112)

Portanto, investigar a situação por Região fornece um bom indicativo da “inversão de prioridades”, mas precisa ser acompanhado por um refinamento na análise (e um conhecimento mais concreto da situação e disparidades nas Regiões, o que significa, em termos geográficos, *uma escala diferente* de análise). Continuando com o exemplo de Cristal, pegarei o *Plano de Investimentos e Serviços* de 2002 para mostrar como na prática os investimentos acabam sendo direcionados para a população de baixa renda. Já foi mencionado neste trabalho que as prioridades definidas a partir do OP para toda a cidade neste ano foram em primeiro lugar a habitação, seguida de educação e pavimentação (na verdade as duas ficaram empatadas em pontos). Pois bem, o total destinado à Região foi de R\$ 873.335,27. Destes, R\$ 138.397,47 (ou 15,85%) foram para a construção de unidades habitacionais; R\$ 191.750,00 (ou 21,95%) para pavimentação, num total de 295 metros; R\$ 300.000,00 (ou 34,35%) para a construção de duas creches comunitárias em vilas populares e um anfiteatro na Escola municipal Loureiro da Silva<sup>24</sup>. Com isto, fica bastante claro que efetivamente o grosso do montante de

---

<sup>24</sup> Para um detalhamento completo do Plano de Investimentos por Região e por Temática, listando todas as obras e investimentos individualmente, ver PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2002b. Este Plano também encontra-se no anexo deste trabalho.



Investimentos é aplicado em áreas mais carentes e atende prioritariamente a população pobre, mesmo em Regiões onde a carência é menos pronunciada que em outras regiões da cidade.

Uma outra forma de verificar o efeito redistributivo do OP foi feito por MARQUETTI (2002). Este autor mapeou o número de obras por grupo de mil habitantes nas Regiões e comparou com a renda *per capita* no período de 1989 a 2000. O resultado foi praticamente o mesmo obtido por Iván Tartaruga (inclusive comentando da “exceção” encontrada nas Regiões Cristal e Partenon). A Região Nordeste, a de menor renda, obteve a melhor colocação em relação ao número de obras executadas por mil habitantes, enquanto a Região Centro, de maior renda, teve a menor relação obras/mil habitantes. Tentando mostrar que outros indicadores (além da renda) também demonstram o efeito redistributivo, ele cruzou os dados relativos aos investimentos nas Regiões com a porcentagem de mães com primeiro grau incompleto com filhos nascidos vivos, porcentagem de domicílios em núcleos e vilas irregulares e porcentagem de habitantes com menos de 15 anos. Como já esperado, de forma geral quanto maiores estas porcentagens, maior o investimento realizado através do mecanismo do Orçamento Participativo.

Além disto, Adalmir Marquetti investigou a distribuição percentual dos valores dos investimentos listados nos Planos de Investimentos (PIs) por Região e em toda a cidade. Novamente, como poderá ser visto, os dados reforçam o caráter redistributivo do OP. Reproduzirei aqui a tabela também com outro intuito (assunto que o autor só menciona) pois, poucas páginas atrás, perguntei: e a cidade como um todo?

**Tabela 3.8.: Distribuição percentual dos valores dos investimentos listados nos PIs por Região e em toda a cidade, 1992-2000**

<b>Região</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>Total</b>
Humaitá/Navegantes/Ilhas	0,78	0,84	0,93	0,32	3,88	1,46	5,04	0,20	1,02	1,56
Noroeste	5,20	3,13	0,39	2,45	2,27	0,82	1,23	1,24	0,91	1,96
Leste	5,79	2,35	3,65	4,93	1,58	2,22	2,25	1,23	1,56	2,93
Lomba do Pinheiro	3,71	2,86	2,79	5,29	6,54	0,99	1,50	2,31	1,91	2,93
Norte	8,82	3,69	1,39	2,60	1,80	1,92	1,47	2,22	1,61	2,96
Nordeste	2,16	1,11	1,70	2,02	4,07	1,68	1,45	2,01	1,66	1,91
Partenon	2,29	1,14	1,11	4,20	2,27	1,30	1,32	2,80	2,21	2,00
Restinga	4,39	1,83	0,79	2,22	1,20	3,79	0,92	2,84	1,55	2,23
Glória	1,39	1,77	1,80	2,50	1,76	1,23	1,89	0,75	1,96	1,63
Cruzeiro	4,55	2,71	1,62	2,65	1,81	2,05	1,28	2,39	1,09	2,29
Cristal	1,24	3,04	0,49	4,35	1,90	1,03	0,53	1,58	1,00	1,58
Centro Sul	9,37	5,52	1,96	2,27	2,82	1,78	1,90	3,55	1,61	3,56
Extremo Sul	5,65	1,19	0,68	4,55	5,05	3,99	1,19	1,27	1,60	2,68
Eixo Baltazar	1,39	0,84	1,47	1,78	2,15	3,48	2,09	1,97	2,16	1,90
Sul	0,59	1,04	0,94	3,21	2,37	1,50	1,52	0,97	1,16	1,38
Centro	2,07	1,16	1,72	1,29	1,31	0,37	3,02	1,30	0,98	1,53
<b>Total das Regiões</b>	<b>59,39</b>	<b>34,24</b>	<b>23,42</b>	<b>46,65</b>	<b>42,79</b>	<b>29,62</b>	<b>28,59</b>	<b>30,98</b>	<b>23,98</b>	<b>35,32</b>
<b>Toda a Cidade</b>	<b>40,61</b>	<b>65,75</b>	<b>76,58</b>	<b>53,35</b>	<b>57,21</b>	<b>70,38</b>	<b>71,41</b>	<b>69,02</b>	<b>76,02</b>	<b>64,68</b>

*Fonte: MARQUETTI, 2002:12 (a partir de dados da prefeitura)*

Os números acima, além de reforçarem mais uma vez o caráter redistributivo dos investimentos do OP, mostram que, pelas contas da Prefeitura, em verdade os investimentos de caráter mais geral (que atenderiam toda a cidade) são maiores que os investimentos mais localistas (que atendem as Regiões). Isto implica que a crítica na qual o processo do OP esqueceria a cidade como um todo em detrimento de obras paroquialistas não teria validade. Aqui cabem duas observações:

A primeira diz respeito ao fato que somente quando os investimentos públicos começaram a fluir para as localidades mais pobres é que se começa a questionar o caráter paroquialista destas inversões. Por que esta discussão praticamente inexistia quando os prefeitos anteriores investiam prioritariamente nas regiões mais ricas da cidade? Por que não se questiona o “localismo” nos investimentos em cidades não governadas pelo Partido dos Trabalhadores? Por que atender às necessidades dos mais pobres poderia significar “abandonar a cidade como um todo”?

A segunda observação tem outro caráter: é possível realmente quantificar e separar investimentos locais e globais (aqui no sentido de toda a cidade)? A prefeitura na verdade procura mostrar que apesar da inversão de prioridades ela também tem um caráter universalista (é de toda Porto Alegre e não só dos “trabalhadores”) e não “esquece” os bairros mais ricos e nem de fazer obras de caráter estrutural. Isto, entre outros motivos, para diminuir resistências à administração e ao mesmo tempo por estratégia eleitoral.

Na prática, só é possível fazer esta separação em casos extremos. Obras como a terceira perimetral, uma via estrutural que corta diversos bairros da cidade sem dúvida é um investimento para “toda a cidade”. O mesmo pode ser dito da reforma e expansão do Pronto Socorro Municipal, que por sinal atende até mesmo pacientes vindos do interior do estado. No outro extremo, asfaltamento de pequenas vias em vilas populares sem dúvida é uma obra de caráter puramente local.

Mas, para pegar exemplos concretos e recentes, vou novamente me utilizar do *Plano de Investimentos e Serviços 2002* na tentativa de mostrar o quanto é difícil fazer esta separação entre obras locais e universais.

Começamos pelas obras listadas por Região: Na Noroeste, sob a rubrica do DEHMAB (demanda nº 20020173) estão designados R\$ 170.961,58 para a “compra de área para reassentamento de famílias da Região – moradores do Jardim Floresta”. A primeira vista, realmente uma obra local. A questão é: obras de reassentamento e reurbanização de favelas são obras que interessam somente aos moradores ou é algo que diz respeito (ou pelo menos deveria dizer) a toda cidade? Nem é preciso entrar em questões morais (solidariedade dos mais ricos aos mais necessitados, por exemplo); do ponto de vista do ambiente construído, não é mais interessante para a cidade como um todo a supressão de assentamentos irregulares? Da mesma forma, estão listadas em praticamente todas as regiões obras de ampliação e melhoramentos da rede de esgotos cloacais. A mesma pergunta se aplica: extensão da rede de esgotos interessa somente à população diretamente atingida ou é algo que diz respeito a todos os cidadãos? Em verdade, a melhoria na rede não tem efeitos positivos sobre as condições sanitárias de toda a cidade, independente de onde as obras estão localizadas?

Por outro lado, aparece listado nas obras para “toda a cidade” por exemplo a pavimentação da “Estrada chácara do banco, a partir do pavimento existente, 500 metros – condicionado à remoção de cercas, muros e casas” (rubrica da SMOV, demanda nº 20022076), com o valor de R\$ 208.400,00. Isto não parece uma obra localista?

Para resumir, diria que a discussão sobre “obras locais” *versus* “obras para toda a cidade” (uma espécie de microcosmo da discussão global *versus* local) está colocada em termos equivocados. Em primeiro lugar, porque muitos dos investimentos listados como regionais possuem sim influência sobre a cidade como um todo. Em segundo lugar, porque sim (também), existe uma pulverização

de investimentos<sup>25</sup> advinda do processo do OP. Mas a explicação para isto não deve ser buscada exclusivamente no OP em si, mas na própria forma de desenvolvimento da urbanização brasileira, que sempre foi “excludente” (no sentido de a infraestrutura de equipamentos públicos raramente atingir os setores das cidades onde moram as populações mais pobres) aliada com a pouca capacidade financeira das prefeituras em resolver sozinhas todos estes (históricos) problemas.

A existência desta pulverização de investimentos está muito mais relacionada com os limites da administração municipal em solucionar todas as questões que envolvem as cidades brasileiras – e, neste caso específico, *apontando também para os limites da esquerda no governo local* – do que para apontar um possível problema do processo de funcionamento do OP.

--o--

Para finalizar esta seção, algumas considerações se fazem necessárias. Em primeiro lugar, não há como deixar de observar que o Orçamento Participativo foi se tornando um processo complexo e, ao mesmo tempo, se burocratizando. Toda uma grande estrutura foi sendo montada (e aperfeiçoada também, diga-se de passagem) ao longo dos anos de funcionamento do OP. Esta estrutura faz com que todos possam participar efetivamente *no início do processo*, mas no final das contas quem realmente vai decidir onde e de que maneira os recursos serão aplicados é a minoria eleita para o Conselho do Orçamento Participativo (COP). Além do mais,

---

<sup>25</sup> A pulverização de obras por toda a cidade, aliás, é uma característica típica de quase todas as administrações públicas no Brasil. Para ficar só num exemplo, a prefeita Ângela Amim (PP) de Florianópolis, quando tentava a reeleição em 2000 (que conseguiu) propagandeava que havia feito “mais de 800 obras” durante seu 1º mandato em todos os cantos da cidade (ver, novamente, meu pequeno ensaio: LAHORGUE, 2002).

o processo sem dúvida nenhuma é amplamente comandado (ou pelo menos induzido) pela ação governamental, encarregada de propagandear e fomentar a participação nas reuniões além de garantir recursos técnicos e espaço físico para a montagem das mesmas.

Reforçando a presença da Administração Municipal no processo, não se pode esquecer que também há uma grande diferença entre o saber dos técnicos da Prefeitura e os participantes do OP, por mais tempo que estes últimos estejam no processo. Isto acarreta, entre outras coisas, que o poder de decisão muitas vezes pende para o lado do governo, que acaba “impondo” determinadas obras. Segundo o próprio Regimento Interno, os conselheiros não podem ficar mais de 2 anos no cargo, enquanto os funcionários municipais não tem esta limitação. A consequência é que

“A renovação das lideranças tem um lado positivo. Permite envolver e qualificar cada vez mais pessoas. Mas, por outro lado, cria uma dificuldade para a população discutir de igual para igual com o governo. Enquanto novos conselheiros chegam a cada ano, enquanto as comunidades de base têm dificuldades ainda maiores de entendimento, os representantes, os técnicos da prefeitura ficam anos após anos na função. Além do conhecimento técnico devido a sua formação, eles têm um acúmulo de experiência, enquanto a população fica privada desse desenvolvimento. Essa defasagem ‘permite ao governo, entre outras coisas, promover suas próprias obras’, nota Felisberto Luisi. São as obras institucionais, cuja idéia não vem das comunidades reunidas nos fóruns regionais ou temáticos, mas dos órgãos da prefeitura que as apresentam à votação do conselho do OP. É assim que a terceira perimetral, uma via rápida que vai interligar o norte com o sul de Porto Alegre, está sendo realizada, enquanto o tema da circulação e transporte nunca foi priorizado pela população. É assim também que se está conduzindo o projeto integrado da entrada da cidade. O COP aceitou o projeto, sabendo das necessidades dessas comunidades particularmente carentes. Mas não se trata de uma demanda da população.” (ONG SOLIDARIEDADE, 2003:135-6)

Portanto, apesar de às vezes dar a impressão, não se está na presença de uma “democracia direta”. A forma que assumiu o OP ficaria melhor descrita como uma *democracia representativa, aperfeiçoada e paralela* ao Poder Legislativo. Da mesma forma, não se pode falar que efetivamente o OP funcione como uma pura

“esfera pública não-estatal”. A independência dos participantes, se não pode ser desprezada, ao mesmo tempo deve ser relativizada. Todo este mecanismo, por conta destas questões, tem implicado muitas vezes em relações conflituosas entre Estado e sociedade civil (ou, se preferível, entre o poder municipal e as organizações comunitárias da cidade). Isto não significa necessariamente um problema; a tensão entre o OP e a administração local é um sinal que o “aparelhamento” pelo Partido dos Trabalhadores (crítica usual dos partidos de oposição) do processo também deve ser relativizada, ainda que não desprezada<sup>26</sup>.

Mais uma coisa: em que pese as constatações sobre o ganho de novos militantes nas organizações da sociedade civil e mesmo no Partido dos Trabalhadores, uma das características típicas observadas pelos estudiosos dos movimentos sociais urbanos pode ser facilmente vista no OP (e constatada pela prefeitura desde o início; ver o texto de Augustin Fº in HORN, 1994:59): as próprias comunidades aumentam ou diminuem sua participação de ano para ano, com tendência clara de redução após a conquista das reivindicações mais emergenciais. Em outras palavras, ao contrário do que gostaria uma boa parcela da esquerda, a participação nesse processo não garante um aumento na “consciência de classe” (e muito menos alguma espécie de “radicalização”, sonhada por muitos quadros do partido quando ainda se falava simplesmente em “conselhos populares”).

---

<sup>26</sup> Páginas atrás, comentei que era difícil encontrar estudos mais críticos (no sentido de mais apontar “problemas” do que enaltecer a iniciativa) sobre o OP. Um dos poucos estudos neste sentido, vindo de um pesquisador com origem na esquerda, é o texto de Zander Navarro, “O ‘Orçamento Participativo’ de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico” in AVRITZER e NAVARRO, 2003:89-128. Como sociólogo, sua crítica vai mais no sentido de discutir a “democracia” do processo. Com o risco de ser simplista, os argumentos do autor podem ser resumidos da seguinte forma: o OP seria mais uma *promessa* de esfera pública do que uma realidade. A causa disso seria a apropriação pelo PT do processo: mesmo quebrando os padrões de clientelismo tipicamente brasileiros, aos poucos teria havido uma restituição do clientelismo de outra forma, “de quadros ou partidário”, que bloquearia a potencialidade do processo, impedindo que outros interesses (e as classes altas e média) adentrem nos espaços do OP. Sua proposta é tornar o OP efetivamente autônomo, institucionalizando-o para “liberar as amarras partidárias e o controle governamental que até aqui subordinam o processo e sua estrutura” (p. 123).

Por fim: existem limites claros nesta experiência, se pensada em termos de uma estratégia da esquerda para se contrapor ao neoliberalismo ou mesmo de uma forma de apontar caminhos para uma possível superação do capitalismo. Isto porque, na verdade, o que o Orçamento Participativo apresenta é um *gerenciamento de recursos* não muito diferente que um empresário honesto faria com o gerenciamento de suas empresas (não gastar mais do que a arrecadação, só contrair empréstimos com garantias sólidas do não comprometimento futuro da capacidade de investimentos, fiscalização no cumprimento de contratos com terceiros, etc.)

O Orçamento Participativo, sem querer tirar seus próprios e inegáveis méritos, *deu certo porque nunca foi uma ameaça às instituições capitalistas*. É uma política *inclusiva*, porque redistribuiu recursos territorial e socialmente, levando equipamentos públicos urbanos em lugares onde antes isto não havia. Mas, o que normalmente não se pergunta quando se fala em exclusão/inclusão é: inclusão em que? Em primeiro lugar, é uma política inclusiva só nesse sentido, de dar acesso a equipamentos públicos para a parcela da população “excluída” deles. Portanto não há nada de anti-neoliberalismo ou anti-capitalismo nisso.

Em segundo lugar, “exclusão social” ou “exclusão espacial” são falsos conceitos. Uma população favelada, por exemplo, mesmo que em precárias condições, *trabalha e se move dentro da cidade* e não só no seu local de moradia. O capitalismo não é exclusivo, esta não é sua lógica de funcionamento. Na verdade, apenas a forma como se inclui os mais pobres na sociedade brasileira é diferente das classes mais abastadas, porque tem um forte componente de informalidade (em relação às leis trabalhistas e ao ordenamento territorial dos Plano Diretores, por exemplo). Logo, o que o OP tem feito é trazer para a formalidade (ou legalidade) partes do território da cidade que antes estavam em situação precária



neste sentido. Em outras palavras, ainda que se queira continuar trabalhando com os conceitos de inclusão/exclusão, só se pode entender políticas de inclusão como políticas que procuram trazer para dentro da formalidade capitalista pessoas que se encontram parcialmente fora dessa formalidade. Não mais que isso. Voltarei a este assunto.

### **3.5. A cidade a partir dos anos 90**

Evidentemente, com o título acima não ignoro que as seções anteriores também tratam de alguma maneira dos anos 90. Estou usando este título porque pretendo caracterizar e discutir aspectos de desenvolvimento da cidade de uma forma geral. Isto inclui políticas e investimentos feitos pela prefeitura no território da cidade independente se foram ou não demandas advindas do processo do OP.

Pelo visto até aqui, a implantação do OP significou, entre outras coisas, uma “inversão de prioridades” com redistribuição de recursos para áreas mais carentes de Porto Alegre. Uma outra forma de dizer isso – que por sinal o governo local também gosta de propagandear – é mostrar nas despesas do município em geral uma “prioridade à área social”. Como poderá ser verificado na tabela a seguir, os gastos com atividades-fim (obras; serviços como educação, saúde e assistência social; desenvolvimento econômico, etc.) passaram do período inicial de governo (1989) até 2002 de 59,6% para 73,8% de participação nos gastos totais. Enquanto isso, as despesas com atividades-meio (administração, legislação, finanças) diminuíram sua participação nos gastos totais de 12,6% para 10,8% no mesmo período. O que não significa uma diminuição nos gastos com atividades-meio em valores monetários.

**Tabela 3.9: Distribuição de recursos para unidades administrativas de 1989 a 2002 (em Reais)**

<b>Secretaria/ Autarquia</b>	<b>1989</b>	<b>%</b>	<b>1990</b>	<b>%</b>	<b>1991</b>	<b>%</b>	<b>1992</b>	<b>%</b>
Total	589.352.470	100	687.961.608	100	799.832.930	100	795.836.795	100
Meio	74.076.035	12,6	77.583.433	11,3	87.521.568	10,9	88.302.199	11,1
Fim	351.528.671	59,6	442.880.536	64,4	549.971.394	68,8	569.597.538	71,6
Outros	163.747.764	27,8	167.497.639	24,3	162.339.969	20,3	137.937.058	17,3
<i>Temas Fim/ Total</i>	<i>351.528.671</i>	<i>100</i>	<i>442.880.536</i>	<i>100</i>	<i>549.971.394</i>	<i>100</i>	<i>569.597.538</i>	<i>100</i>
<b>Desenvolvimento Urbano</b>	<b>204.780.046</b>	<b>58,3</b>	<b>282.022.797</b>	<b>63,7</b>	<b>341.907.015</b>	<b>62,2</b>	<b>339.492.727</b>	<b>59,6</b>
DEP	5.794.197		13.222.476		24.171.883		19.545.372	
SMOV	21.277.459		35.779.781		38.612.400		61.543.039	
SMT	9.103.069		9.044.438		14.492.240		9.934.824	
SMAM	9.976.211		10.747.757		14.571.485		13.876.483	
DMLU	43.706.811		60.624.780		79.218.639		77.506.688	
DMAE	114.922.299		152.603.566		170.840.367		157.086.321	
<b>Desenvolvimento Econômico/SMIC</b>	<b>4.134.797</b>	<b>1,2</b>	<b>4.054.866</b>	<b>0,9</b>	<b>4.590.632</b>	<b>0,8</b>	<b>6.990.945</b>	<b>1,2</b>
<b>Política Social</b>	<b>138.629.126</b>	<b>39,4</b>	<b>151.493.714</b>	<b>34,2</b>	<b>195.193.314</b>	<b>35,5</b>	<b>216.424.330</b>	<b>38,0</b>
SMED	53.554.091		58.261.973		83.682.817		92.026.584	
SMS	57.204.209		64.466.340		76.581.713		84.003.502	
SUS-PMPA	0		0		0		0	
FASC	8.693.963		9.015.045		10.162.531		12.403.406	
DEMHAB	19.176.863		19.750.356		24.766.253		27.990.838	
<b>Cultura,Esporte E Lazer</b>	<b>3.984.702</b>	<b>1,1</b>	<b>5.309.159</b>	<b>1,2</b>	<b>8.280.432</b>	<b>1,5</b>	<b>6.689.536</b>	<b>1,2</b>
SME	0		0		0		0	
SMC	3.984.702		5.309.159		8.280.432		6.689.536	

Tabela 3.9: Continuação

Secretaria/ Autarquia	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%
Total	763.064.422	100	1.055.800.589	100	1.218.246.227	100	1.280.718.536	100
Meio	99.641.875	13,1	123.763.956	11,7	139.175.561	11,4	148.317.462	11,6
Fim	533.011.788	69,9	799.429.066	75,7	892.152.877	73,2	960.277.598	75,0
Outros	130.410.759	17,1	132.607.567	12,6	186.917.789	15,3	172.123.475	13,4
<i>Temas Fim/ Total</i>	<i>533.011.788</i>	<i>100</i>	<i>799.429.066</i>	<i>100</i>	<i>892.152.877</i>	<i>100</i>	<i>960.277.598</i>	<i>100</i>
<b>Desenvolvimento Urbano</b>	<b>287.842.336</b>	<b>54,0</b>	<b>468.058.429</b>	<b>58,5</b>	<b>462.081.307</b>	<b>51,8</b>	<b>493.116.784</b>	<b>51,4</b>
DEP	14.014.686		34.192.025		17.442.050		23.181.247	
SMOV	48.417.668		116.664.804		70.260.495		77.786.919	
SMT	10.938.860		19.936.392		18.042.265		26.275.553	
SMAM	12.866.478		21.882.408		18.298.846		23.088.437	
DMLU	70.172.582		85.673.258		96.997.342		102.323.757	
DMAE	131.432.061		189.709.542		241.040.308		240.460.872	
<b>Desenvolvimento Econômico/SMIC</b>	<b>4.656.199</b>	<b>0,9</b>	<b>13.038.943</b>	<b>1,6</b>	<b>16.115.742</b>	<b>1,8</b>	<b>18.389.980</b>	<b>1,9</b>
<b>Política Social</b>	<b>232.072.255</b>	<b>43,5</b>	<b>296.295.810</b>	<b>37,1</b>	<b>388.909.099</b>	<b>43,6</b>	<b>418.785.547</b>	<b>43,6</b>
SMED	105.846.702		124.831.259		170.082.594		185.720.361	
SMS	87.862.455		112.664.198		148.320.546		163.230.628	
SUS-PMPA	0		0		0		0	
FASC	13.273.567		20.622.758		26.637.336		29.271.355	
DEMHAB	25.089.530		38.177.595		43.868.622		40.563.204	
<b>Cultura,Esporte E Lazer</b>	<b>8.437.999</b>	<b>1,6</b>	<b>22.035.884</b>	<b>2,8</b>	<b>25.046.729</b>	<b>2,8</b>	<b>29.985.286</b>	<b>3,1</b>
SME	0		4.466.372		5.414.262		6.134.070	
SMC	8.437.999		17.569.512		19.632.467		23.851.216	

Tabela 3.9: Continuação

Secretaria/ Autarquia	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%
Total	1.332.441.867	100	1.464.144.284	100	1.404.610.249	100	1.413.004.431	100
Meio	144.829.886	10,9	148.264.712	10,1	150.683.289	10,7	159.766.229	11,3
Fim	982.897.842	73,8	1.128.858.123	77,1	1.072.327.357	76,3	1.083.521.422	76,7
Outros	204.714.139	15,4	187.021.449	12,8	181.599.603	12,9	169.716.779	12,0
<i>Temas Fim/ Total</i>	<i>982.897.842</i>	<i>100</i>	<i>1.128.858.123</i>	<i>100</i>	<i>1.072.327.357</i>	<i>100</i>	<i>1.083.521.422</i>	<i>100</i>
<b>Desenvolvimento Urbano</b>	<b>466.895.542</b>	<b>47,5</b>	<b>542.227.091</b>	<b>48,0</b>	<b>481.465.371</b>	<b>44,9</b>	<b>464.227.749</b>	<b>42,8</b>
DEP	18.962.695		34.300.654		26.192.849		17.710.004	
SMOV	55.126.101		72.334.869		70.903.359		76.621.062	
SMT	24.595.460		24.650.130		17.523.853		19.063.769	
SMAM	20.097.765		21.742.904		21.091.462		22.709.142	
DMLU	102.891.875		111.102.041		106.138.667		106.961.108	
DMAE	245.221.646		278.096.493		239.615.004		221.162.664	
<b>Desenvolvimento Econômico/SMIC</b>	<b>10.025.265</b>	<b>1,0</b>	<b>13.125.920</b>	<b>1,2</b>	<b>10.712.064</b>	<b>1,0</b>	<b>15.641.207</b>	<b>1,4</b>
<b>Política Social</b>	<b>478.720.057</b>	<b>48,7</b>	<b>544.949.482</b>	<b>48,3</b>	<b>533.660.295</b>	<b>51,6</b>	<b>575.314.441</b>	<b>53,1</b>
SMED	193.508.841		228.636.650		236.203.650		239.564.733	
SMS	139.665.323		151.916.417		151.001.480		165.119.873	
SUS-PMPA	50.452.667		65.909.663		65.697.236		69.195.548	
FASC	29.899.361		37.688.467		38.824.937		39.873.859	
DEMHAB	65.193.865		60.798.284		61.932.994		61.560.428	
<b>Cultura,Esporte E Lazer</b>	<b>27.256.978</b>	<b>2,8</b>	<b>28.555.630</b>	<b>2,5</b>	<b>26.489.626</b>	<b>2,5</b>	<b>28.338.025</b>	<b>2,6</b>
SME	5.510.527		5.904.463		5.790.922		6.194.449	
SMC	21.746.452		22.651.166		20.698.704		22.143.576	

**Tabela 3.9: Continuação**

<b>Secretaria/ Autarquia</b>	<b>2001</b>	<b>%</b>	<b>2002</b>	<b>%</b>	<b>Total de 1989 a 2002</b>
Total	1.459.534.359	100	1.570.641.460	100	<b>15.835.190.227</b>
Meio	162.233.511	11,1	169.104.075	10,8	<b>1.773.263.790</b>
Fim	1.101.371.989	75,5	1.158.486.420	73,8	<b>11.626.312.622</b>
Outros	195.928.858	13,4	243.050.965	15,5	<b>2.435.613.815</b>
<i>Temas Fim/ Total</i>	<i>1.101.371.989</i>	<i>100</i>	<i>1.158.486.420</i>	<i>100</i>	<i>11.626.312.622</i>
<b>Desenvolvimento Urbano</b>	<b>462.316.549</b>	<b>42,0</b>	<b>481.288.043</b>	<b>41,5</b>	<b>5.777.721.787</b>
DEP	21.841.762		20.704.152		<b>291.276.048</b>
SMOV	92.313.804		103.594.924		<b>941.236.865</b>
SMT	11.640.681		6.607.988		<b>221.849.523</b>
SMAM	23.628.271		23.010.680		<b>257.588.031</b>
DMLU	103.541.786		103.115.849		<b>1.249.975.186</b>
DMAE	209.350.243		224.254.747		<b>2.815.796.135</b>
<b>Desenvolvimento Econômico/SMIC</b>	<b>14.573.607</b>	<b>1,3</b>	<b>15.589.176</b>	<b>1,3</b>	<b>151.642.342</b>
<b>Política Social</b>	<b>597.830.393</b>	<b>54,3</b>	<b>634.490.088</b>	<b>54,8</b>	<b>5.422.767.953</b>
SMED	244.389.729		258.913.546		<b>2.275.223.531</b>
SMS	178.661.070		187.785.938		<b>1.768.483.692</b>
SUS-PMPA	83.162.252		97.941.932		<b>432.359.299</b>
FASC	42.122.486		44.852.872		<b>363.341.944</b>
DEMHAB	49.949.855		44.995.797		<b>583.359.486</b>
<b>Cultura, Esporte e Lazer</b>	<b>26.651.439</b>	<b>2,4</b>	<b>27.119.113</b>	<b>2,3</b>	<b>274.180.539</b>
SME	6.852.332		7.742.772		<b>54.010.170</b>
SMC	19.799.107		19.376.340		<b>220.170.370</b>

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre

**Notas:**

- Valores indexados até 1º/01/2003 (IGP-M)
- Siglas: DEP, Departamento de Esgotos Pluviais; SMOV, Secretaria Municipal de Obras e Viação; SMT, Secretaria Municipal de Transportes; SMAM, Secretaria Municipal de Meio Ambiente; DMLU, Departamento municipal de Limpeza Urbana; DMAE, Departamento Municipal de Águas e Esgotos; SMIC, Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio; SMED, Secretaria Municipal de Educação; SMS, Secretaria Municipal de Saúde; FASC, Fundação de Assistência Social e Cidadania; DEMHAB, Departamento Municipal de Habitação; SME, Secretaria Municipal de Esportes; SMC, Secretaria Municipal de Cultura
- Outros refere-se a despesas com inativos, dívidas, etc.
- As transferências estão excluídas da tabela

Não vou examinar item por item da tabela, mas apontar alguns indicadores bastante proveitosos para a discussão aqui presente. Também não pretendo debater pormenorizadamente a oscilação que pode ser notada em alguns momentos nas verbas de algumas Secretarias.

Usando a mesma classificação adotada pela prefeitura, é interessante observar que o aumento significativo da participação no total das despesas em “Políticas Sociais” se deu em detrimento do “Desenvolvimento Urbano”; enquanto este último no período descrito passou de 58,3% para 41,5% do total dos gastos, o primeiro aumentou de 39,4% para 54,8%.

Dentro da rubrica “Políticas Sociais”, algumas coisas chamam a atenção. Uma delas é o fato de os recursos do DEMHAB (Departamento Municipal de Habitação), depois de atingirem o ápice no ano de 1997 com mais de 65 milhões de Reais – por sinal ano em que *Política Habitacional* foi escolhida como primeira prioridade no OP –, chega ao ano de 2002 com um pouco menos de 45 milhões de Reais e, note-se, a primeira prioridade do OP para este ano é *Habitação*.

Na verdade, os maiores responsáveis pelo aumento na participação dos gastos em “Políticas Sociais” são as Secretarias de Educação (SMED) e Saúde (SMS), esta última também auxiliada pelos repasses do SUS a partir de 1997, quando o processo de municipalização da saúde em Porto Alegre estava completado.

O forte crescimento das verbas da SMED deve ser debitado não só aos programas como de alfabetização de adultos, mas ao próprio crescimento físico da rede de ensino (e portanto também de pessoal: professores, serventes, etc.). A rede municipal de ensino também contempla as creches, tanto as construídas pela própria prefeitura (principalmente através de demandas do OP) como o dinheiro repassado para creches comunitárias conveniadas pela Secretaria.

Isto pode ser melhor examinado com a tabela abaixo:

**Tabela 3.10: N° de estabelecimentos da Rede Municipal de Ensino, creches comunitárias e total de matrículas iniciais na Rede**

ANO	N° de Estabelecimentos RME	Creches Comunitárias SMED/PMPA	Total de Matrículas Iniciais*
1989	37	-	24.232
1990	40	-	26.632
1991	42	-	27.961
1992	61	-	30.207
1993	69	40	38.696
1994	80	60	40.212
1995	81	70	44.461
1996	86	80	48.817
1997	87	90	55.982
1998	89	100	60.406
1999	89	110	61.934
2000	90	118	66.307
2001	91	119	67.127
2002	91	120	67.693

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre

\* Inclui também bolsas de estudo (a partir de 1995) e matrículas no MOVA - Movimento de Alfabetização (a partir de 1997)

Sem dúvida, tem sido louvável o esforço da administração municipal em aumentar o número de escolas e de pessoas atendidas pelo sistema. Outro fator relevante é a *localização* dos estabelecimentos construídos durante o período: a grande maioria em áreas carentes da cidade.

Mas, algo muito importante deve ser considerado: a quantidade maior de equipamentos públicos requer também uma despesa proporcionalmente maior para a manutenção destes equipamentos. Individualmente, por exemplo, o ensino fundamental representa hoje em dia o maior gasto com pessoal do município (e o salário pago aos professores é maior do que na rede estadual). Isto é igualmente válido para a Saúde: em 1999 era a segunda maior despesa com pessoal (20,6%), perdendo apenas para o Ensino, com 22,7% (RABELO, 2003:171).

A consequência, que começa a ser sentida na cidade, é a diminuição na quantidade de dinheiro disponível para novos investimentos. Esta diminuição,

que vem acontecendo gradativamente, pode ser apontada como um dos fatores para o crescente atraso na execução de algumas obras demandadas pelo OP. Evidente que se examinado caso a caso, alguns destes atrasos podem ser debitados a problemas técnicos na execução de obras; isto não invalida o fato de despesas maiores significar uma fatia menor para investimentos.

Já foi mencionado anteriormente neste trabalho que com a chegada do PT ao poder foi necessário primeiro “arrumar a casa”; o que significou, entre outras coisas, modificações na política tributária municipal. Esta reforma propiciou que, a partir de 1995, o município tivesse superávit fiscal – um fato não muito comum nas administrações públicas brasileiras –, pudesse ter dinheiro suficiente para investimentos e fosse capaz de atender as demandas do OP, uma das razões do “sucesso” desta experiência.

O problema é que não basta um esforço e uma “boa gestão fiscal”. O motivo está na arrecadação ser bastante sensível às oscilações econômicas do Estado e do país. Quer goste de admitir ou não, o partido (e o município) foi beneficiado a partir de 1995 com a estabilidade monetária e o ganho de renda inicial dos assalariados advinda do fim do “imposto inflacionário”. Da mesma forma que isto aconteceu, também a partir da derrocada do Plano Real e o mergulho do país (mais uma vez) na crise econômica a arrecadação municipal parou de crescer nos moldes anteriores. Sempre quando há crises, as pessoas mais afetadas deixam de pagar tributos; a diminuição na atividade econômica atinge as empresas e os impostos derivados do consumo, o que significa menos repasses para os municípios. Como resultado de todos estes fatores, a prefeitura anunciou para o corrente ano (2004) a volta do déficit fiscal. O que faz prever uma maior dificuldade para o PT se manter no governo nas eleições deste ano. Mas isto já é outra história e exercícios de futurologia não fazem parte de uma tese.



Por ora, voltemos às “políticas sociais”: como talvez já tenha ficado implícito, não vou entrar no mérito se, por exemplo, a política pedagógica implementada pela Secretaria Municipal de Educação no sistema de ensino é ou não “correta” ou a “mais adequada”; o mesmo vale para discussões semelhantes em qualquer outra área do município. Continuarei apresentando e discutindo alguns dados disponíveis de forma geral, pois o que importa neste trabalho é compreender as limitações do poder local na resolução de contradições que são próprias do capitalismo e portanto envolvem outras escalas além da esfera local.

Como recentemente mencionado, “Saúde” corresponde a um dos maiores gastos da prefeitura. Em verdade, se forem contabilizadas as transferências da União para o SUS (dado, por sinal, que não aparece na tabela 3.9), as despesas com este item se tornam individualmente a maior parcela dos gastos do município. Para 1999, por exemplo, os recursos do provenientes do governo federal para o SUS representavam 29% da despesa total municipal (RABELO, 2003:166). Isto coloca outro problema para a análise: as melhoras nos índices relativos à saúde em Porto Alegre podem ser imputados unicamente à “boa” gestão municipal ou também deve ser levado em consideração os gastos e as políticas de Saúde da União? Um exemplo: entre 1992 e 2001, a mortalidade infantil em Porto Alegre caiu de 18,6‰ para 14,2‰. Mas esta queda não foi verificada unicamente na cidade; no estado do Rio Grande do Sul, passou no mesmo período de 19,3‰ para 15,7‰, enquanto no Brasil como um todo foi de 43,0‰ para 28,3‰ (dados do IBGE). Ou, em resumo, é no mínimo complicado atribuir todas as melhorias nos índices sociais municipais unicamente à gestão petista: para reforçar novamente, o local (município de Porto Alegre) não é um microcosmo isolado da influência de outras escalas (econômicas, políticas, espaciais).

Quem se der ao trabalho de examinar atentamente a tabela 3.9 provavelmente perceberá outras coisas: uma delas é que não se pode dizer propriamente que a verba para o DEMHAB, órgão responsável pela política habitacional da cidade, tenha sido realmente grande. Só o DMAE (Departamento Municipal de Águas e Esgotos) teve uma verba disponível mais de 4 vezes maior durante as gestões petistas. Até mesmo o DMLU, responsável pela limpeza urbana, recebeu mais que o dobro de dinheiro. Evidentemente, um fato a considerar são os custos próprios de manutenção destes serviços e equipamentos e, como já comentado, a extensão deles abrangendo áreas maiores na cidade acarreta inevitavelmente maiores despesas.

A extensão da rede de água e esgotos faz parte dos programas de governo desde a primeira gestão do PT. Alguns dados básicos demonstram isso: pelas informações dos Censos do IBGE, a proporção de domicílios particulares permanentes com saneamento inadequado (ou seja, sem rede de abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo) em Porto Alegre caiu de 1,3% em 1991 para 0,2% em 2000. Em 2001, 99,5% da população da cidade era atendida pela rede de abastecimento de água; a coleta de esgoto chegava a 84,2%. Deve ser ressaltado que os pouco mais de 84% de coleta de esgoto se refere tanto ao esgoto que recebe tratamento quanto ao simplesmente coletado (usualmente redes mistas pluviais/cloacais). O problema é que a base inicial de tratamento de esgoto era bastante baixa: em 1989, apenas 2% do esgoto era tratado na cidade. Assim, entre 1989 e 2002 foram construídas 5 novas estações de tratamento, aumentando para 27% a população atendida com este serviço. A meta, a curto prazo, é estender para 77% o serviço de tratamento secundário de esgotos. Existe um projeto já há bastante tempo que pretende atingir esta meta; como é um projeto complexo e de grande porte, ainda está esperando por fontes de financiamento (o que,

novamente, lembra das limitações municipais). Leva o pomposo nome de “Sistema Integrado Socioambiental”, está relacionado com um projeto maior do Governo do Estado relacionado à despoluição do Guaíba e contempla obras de lançamento de emissários e interceptores, estações de tratamento e bombeamento, além de recursos destinados a reassentamentos de famílias que moram em locais de condição de risco na zona sul da cidade.

É preciso levar em consideração mais uma coisa: os números gerais de abastecimento de água e esgoto se tornam um pouco diferentes quando se examina a situação dos domicílios localizados em áreas irregulares. Dos 73.331 domicílios portoalegrenses em vilas ou núcleos irregulares, 94% contam com rede de água e 64% estão conectados a algum tipo de rede de esgotos. Neste caso, ainda há muito por fazer (e a ser demandado pelos participantes do OP).

A menção à irregularidade de moradias em Porto Alegre remete a outro importante item da “política social”, a questão habitacional. Antes de tudo, o que foi feito no período de 1989 a 2002: o DEMHAB (Departamento Municipal de Habitação) contabilizou cerca de 12.000 unidades habitacionais entregues com infraestrutura completa, contando aí reassentamentos, assentamentos no mesmo local e novos loteamentos.

O que a primeira vista pode parecer um número razoável, quando confrontado com outros dados mostra uma realidade não tão rósea. Segundo os censos do IBGE de 1991 e 2000, a situação na cidade era a seguinte: o número de domicílios no ano de 1991 em situação de favelização/subabitação era de 33.436; no ano de 2000 foram encontrados na mesma situação 39.816 domicílios (ou 19,1% de aumento). Considerando o número de pessoas vivendo em situação favelada, haviam 136.410 em 1991 e 143.292 em 2000. Ou em outras palavras, o número de pessoas vivendo em condições precárias na cidade cresceu durante a década de 90

a taxas maiores que o próprio crescimento demográfico do município, que foi de 0,91% de crescimento anual e de 7,6% no período. De posse destes números, nem é preciso uma pesquisa muito aprofundada para se chegar a conclusão que a favelização na década de 90 é um fenômeno muito mais “interno” (no sentido que atinge pessoas que já viviam em Porto Alegre), associado a desemprego e queda de renda do que algo ligado à migrações em direção às metrópoles, por exemplo. E aqui não importa considerar as diferenças de metodologia entre a prefeitura e o IBGE - que resultaram em números diferentes -, mas ressaltar que a política habitacional da prefeitura durante a gestão do PT está bem distante de equacionar o problema.

Pode-se ter uma idéia da distribuição destes núcleos pela cidade através da tabela abaixo:

**Tabela 3.11: Vilas irregulares segundo as regiões do OP e situação de abastecimento de água e coleta de esgotos (2002)**

REGIÃO	Nº de vilas	Total domicílios	Com rede água	Sem rede água	Com rede esgoto	Sem rede esgoto
Humaitá/Navegantes/Ilhas	24	4.140	3.565 86%	575 14%	1.021 25%	3.119 75%
Noroeste	11	1.936	1.936 100%	0 0%	147 8%	1.789 92%
Leste	40	8.434	8.352 99%	82 1%	5.921 70%	2.513 30%
Lomba do Pinheiro	28	3.589	3.193 89%	396 11%	1.727 48%	1.862 52%
Norte	28	9.127	9.005 99%	122 1%	6.996 77%	2.131 23%
Nordeste	25	5.553	4.935 89%	618 11%	4.348 78%	1.205 22%
Partenon	37	10.942	10.847 99%	95 1%	8.348 76%	2.594 24%
Restinga	15	1.739	1.276 73%	463 27%	590 34%	1.149 66%
Glória	16	4.198	4.198 100%	0 0%	2.481 59%	1.717 41%
Cruzeiro	29	7.378	7.216 98%	162 2%	6.487 88%	891 12%
Cristal	19	2.883	2.555 89%	328 11%	413 14%	2.470 86%
Centro Sul	34	3.479	3.341 96%	138 4%	2.132 61%	1.347 39%
Extremo Sul	06	858	738 86%	120 14%	557 65%	301 35%
Eixo Baltazar	22	4.548	3.954 87%	594 13%	2.935 65%	1.613 35%
Sul	16	3.002	2.864 95%	138 5%	2.134 71%	868 29%
Centro	18	1.525	1.311 86%	214 14%	538 35%	987 65%
<b>TOTAL</b>	<b>368</b>	<b>73.331</b>	<b>69.286</b> <b>94%</b>	<b>4.045</b> <b>6%</b>	<b>46.775</b> <b>64%</b>	<b>26.556</b> <b>36%</b>

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Ressalto, novamente, a importância de se entender este fenômeno de aumento na favelização, porque ele é bastante ilustrativo a respeito de toda a conjuntura nacional da década de 90. E não pode ser esquecido que isto acontece ao mesmo tempo em que a cidade continuamente tem diminuído seu crescimento demográfico, consequência não só do abrandamento das taxas de natalidade mas

também da redução dos fluxos migratórios em direção à Porto Alegre<sup>27</sup>. Ou seja, os tradicionais “motivos” apontados como causa da pobreza urbana ao longo do século XX não podem mais ser responsabilizados pela situação atual.

A conjuntura desta última década foi marcada pelo aprofundamento de algumas situações que, olhando retrospectivamente, já apareciam apontadas para o país (o que não quer dizer que esta era a única escolha possível). No rastro da “globalização”, o *neoliberalismo realmente existente* no Brasil se caracterizou por, através de argumentos ideológicos, deslegitimar o Estado enquanto ator central do desenvolvimento econômico. O argumento mais usado era que o Estado deveria deixar de atuar em ramos “não-essenciais” como telefonia, produção de aço e mineração. Isto faria com que pudesse voltar-se para áreas como educação e saúde, visto que as privatizações contribuiriam para o saneamento das contas públicas. Esta tentativa de resolver, entre outros, um problema agravado pela crise da dívida da década de 80 (o déficit público) se deu não só através das privatizações mas também de um intenso processo de liberalização que, como observou CARNEIRO (2002:265), teve na abertura financeira uma de suas dimensões mais expressivas. A liberalização financeira significou a desnacionalização de boa parte do setor bancário e a subordinação da política econômica à crescente mobilidade internacional dos capitais. O país praticamente se tornou refém dos capitais de curto prazo e, ao contrário do que advogavam os defensores da “abertura ao mundo”, não houve uma diminuição da dívida externa e nem as empresas privatizadas foram capazes de gerar um crescimento

---

<sup>27</sup> Aqui, novamente, Porto Alegre é exemplo de uma transformação que é nacional. Diminuição do crescimento demográfico e redução das taxas de natalidade são fenômenos observados pelos censos e pesquisas do IBGE em todo o Brasil (com diferenças regionais, evidentemente). A redução dos fluxos migratórios em direção aos centros das metrópoles mais antigas do país também tem sido observado de forma bastante clara.

“sustentável” (termo aqui usado no sentido de crescimento econômico por vários anos seguidos).

Na verdade, no plano interno a reestruturação produtiva teve como consequência mais direta agravar a situação dos trabalhadores, pois implicou aumento das taxas de desemprego, queda no nível ocupacional e mesmo retração dos rendimentos recebidos pelos que conseguiram se manter formalmente ocupados. Nesta conjuntura, evidentemente em Porto Alegre as coisas não foram diferentes, como pode ser visto na tabela abaixo:

**Tabela 3.12: Desemprego em Porto Alegre e na região metropolitana, anos selecionados (%)**

Anos	Porto Alegre	Região Metropolitana
1993	11,2	12,2
1995	09,6	10,7
1998	14,2	15,9
2000	15,4	16,6

Fonte: PED-RMPA – Convênio FEE, FGTAS/SINE-RS, SEADE-SP, DIEESE e apoio PMPA

Portanto, é inserida nestas circunstâncias que a questão habitacional em Porto Alegre deve ser entendida. E aqui, novamente, deve ser lembrada a questão: numa conjuntura como esta, é possível resolver o problema da inadequação das habitações puramente com políticas e investimentos locais? Ainda que eventualmente se possa achar que os investimentos da administração municipal tenham sido aquém do possível, a própria quantidade de pessoas necessitando uma moradia mais adequada torna virtualmente impossível (até mesmo por uma questão contábil) a resolução da questão por vias puramente locais. Para não falar no fato de a própria dinâmica da política econômica da última década ter empurrado para os limites da pobreza uma massa de pessoas incapazes de serem absorvidas pelas novas estruturas de emprego criadas e, portanto, *também incapazes de participar do mercado imobiliário formal*. Porque é disso que se trata.

Quer se fale em globalização, novos paradigmas tecnológicos, etc., *ainda é capitalismo*. Sendo assim, a “resolução” da questão habitacional dentro do capitalismo necessariamente passa pela capacidade da população em *participar do mercado*. Não é simplesmente uma questão de financiar ou subsidiar moradias novas para os mais pobres; a literatura sobre a questão urbana no Brasil está cheia de exemplos sobre a incapacidade dos mais miseráveis manterem por muito tempo a casa recém-conquistada. A venda e posterior auto-construção em um novo núcleo irregular (onde pelo menos não se paga impostos, água e luz) já foi amplamente estudada e documentada.

Voltando especificamente à Porto Alegre, é importante mencionar que os governos da “administração popular” mudaram, pelo menos parcialmente, a forma de encarar o problema da subabitação. Como já mencionado anteriormente neste trabalho, na cidade (aliás, em todas as cidades do país) tradicionalmente e sem exceção, a maneira de resolver o problema das favelas era *erradicá-las* através de uma *remoção* seja para a periferia ou mesmo municípios limítrofes. Um exemplo:

“Entre os anos de 1971 e 1976 foram removidas 7.744 famílias: 1.273 (16,4%) para a Restinga Velha distante 28,4 quilômetros do centro da cidade; 747 (9,7%) para a Restinga Nova; 1.246 (16,1%) para outras vilas de Porto Alegre e 4.478 (57,8%) para outras áreas da região metropolitana.” (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2001:301)

Esta - é preciso deixar bem claro - expulsão generalizada dos pobres para a periferia, configurou o território das metrópoles brasileiras e gerou uma gama de pesquisas sobre segregação espacial. O que a prefeitura sob governo petista vai fazer parcialmente é tentar frear este tradicional processo, na forma de urbanização de favelas no mesmo local onde elas estavam situadas, ainda que encravadas no centro da cidade (e com a classe média em volta). Ao mesmo tempo, uma política de regularização fundiária tenta garantir, em áreas de



ocupação consolidadas, a permanência dos moradores no local onde se encontram. Isto é importante porque *reconhece e incorpora estas habitações (ainda que precárias) à cidade formal*, tornando mais difícil o processo de expulsão para a periferia.

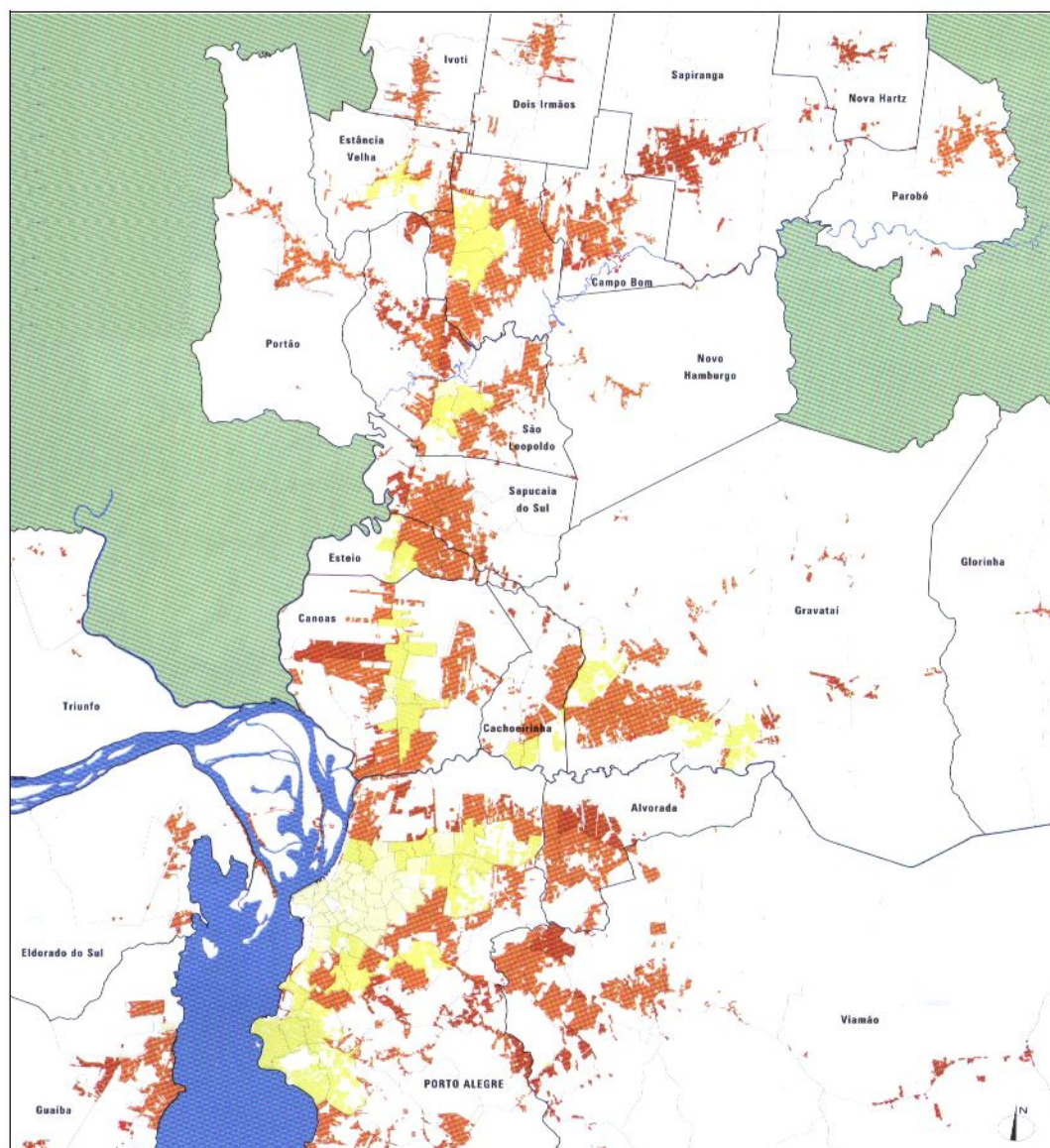
Existem duas urbanizações de favelas bastante emblemáticas, não só deste programa de política habitacional, mas da própria disputa pelo espaço da cidade: a da Vila Planetário e da Vila Lupicínio Rodrigues. Ambos, assentamentos irregulares incrustados em zonas centrais e bastante valorizadas de Porto Alegre (o que significa, entre outras coisas, estarem localizadas no meio de bairros de classe média). O fato de o governo ter não só respaldo eleitoral como também do processo do Orçamento Participativo não significou falta de contestação sobre a regularização e urbanização das duas vilas no local onde se encontravam. A Vila Planetário - primeira experiência deste tipo na cidade - além de “abaixo-assinados” da população das redondezas sofreu a contestação de vereadores com o argumento que o Plano Diretor vigente na época (o de 1979, anterior ao Plano proposto pelo PT e atualmente vigente) considerava a área como praça pública (área verde) e, portanto, impossibilitaria a permanência da população ali. Na Vila Lupicínio aconteceu algo semelhante, ainda que muitos anos depois. A favela, no meio do bairro de classe média Menino Deus, sempre foi considerada por uma grande parcela da população do entorno como um “problema” (era comum após roubos e furtos nas imediações o ladrão usar o local como rota de fuga e/ou esconderijo). O resultado foi que, depois de aprovado pelo OP e na iminência do início das obras, circulou pelo bairro (apoiado pela associação dos moradores) um abaixo-assinado *pedindo a remoção* e não a urbanização da vila. A petição até *tentava* ser “politicamente correta”, reconhecendo e apoiando o direito da

comunidade a uma habitação condigna, desde que... isto não acontecesse ali, tão perto da assustada classe média.

Estes dois exemplos servem para demonstrar que a) ainda que não se concorde totalmente com as teses de Flávio VILLAÇA (1998), existe sim um componente de *disputa por localizações* na estruturação do espaço urbano (ou intra-urbano, como quer o autor) e b) é possível uma política que reverta, pelo menos parcialmente, a periferização da pobreza. E o caso do Menino Deus é emblemático também por outro motivo: o bairro vem passando por um processo de verticalização e alteração no público-alvo dos lançamentos imobiliários, de classe média “média” e baixa para classe média-alta (e a urbanização da favela não alterou este perfil em transformação).

Evidentemente, décadas de políticas de remoção acabaram sendo um dos componentes essenciais na forma como está estruturado o espaço urbano da capital gaúcha, como pode ser visto nas figuras seguintes (cartogramas), que mostram a distribuição territorial da população em Porto Alegre por faixas de renda.

**Figura 3.3: Situação da pobreza urbana na região metropolitana (1991)**

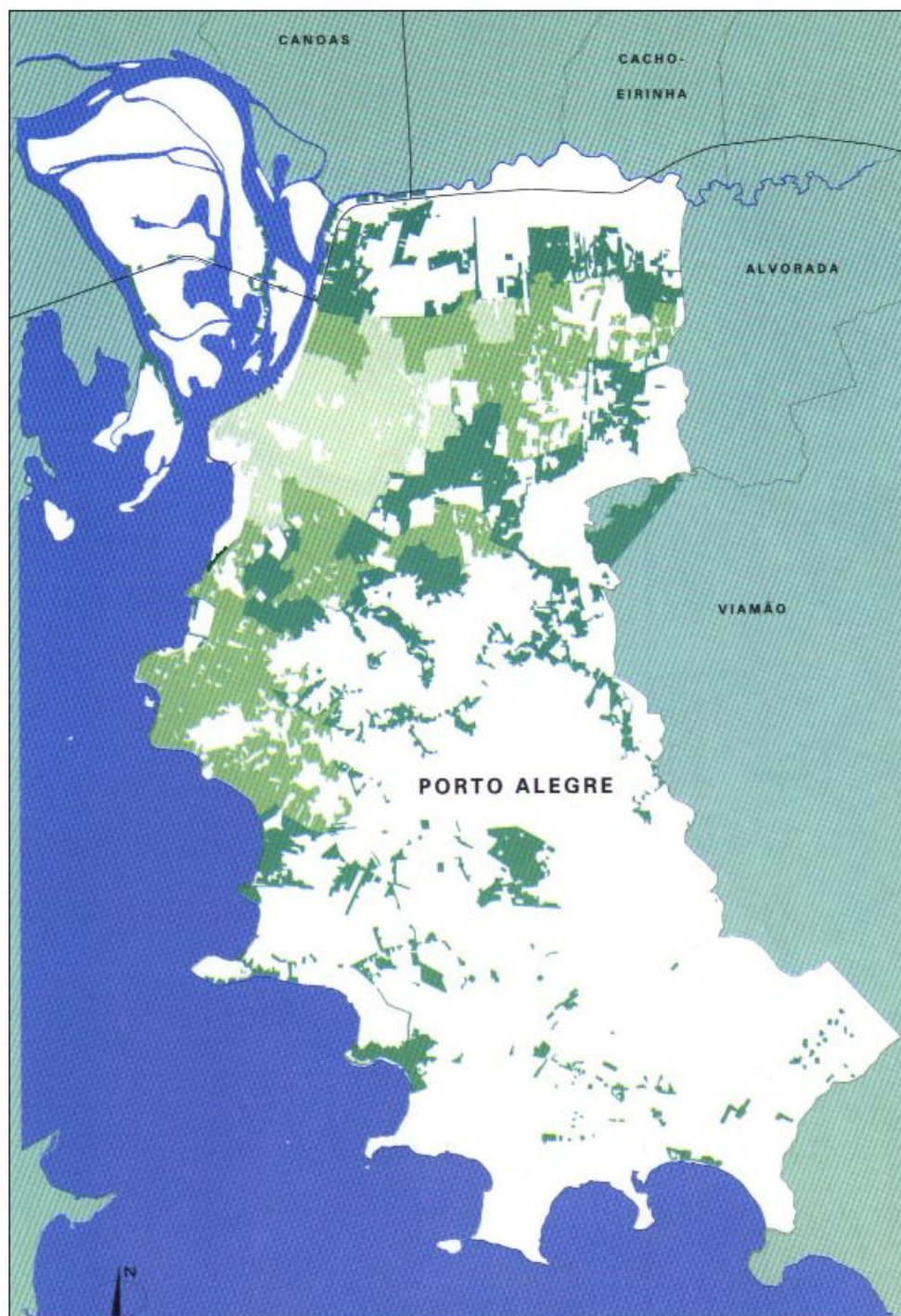


Percentual de chefes de domicílio com rendimento até 2 salários mínimos

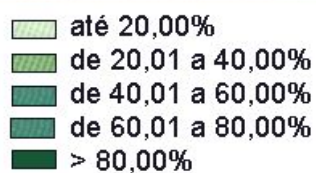
- até 20%
- de 20,01 até 40%
- de 40,01 até 60%
- de 60,01 até 80%
- mais de 80%

*Fonte: IPEA, USP, UFRGS, 2001:44*

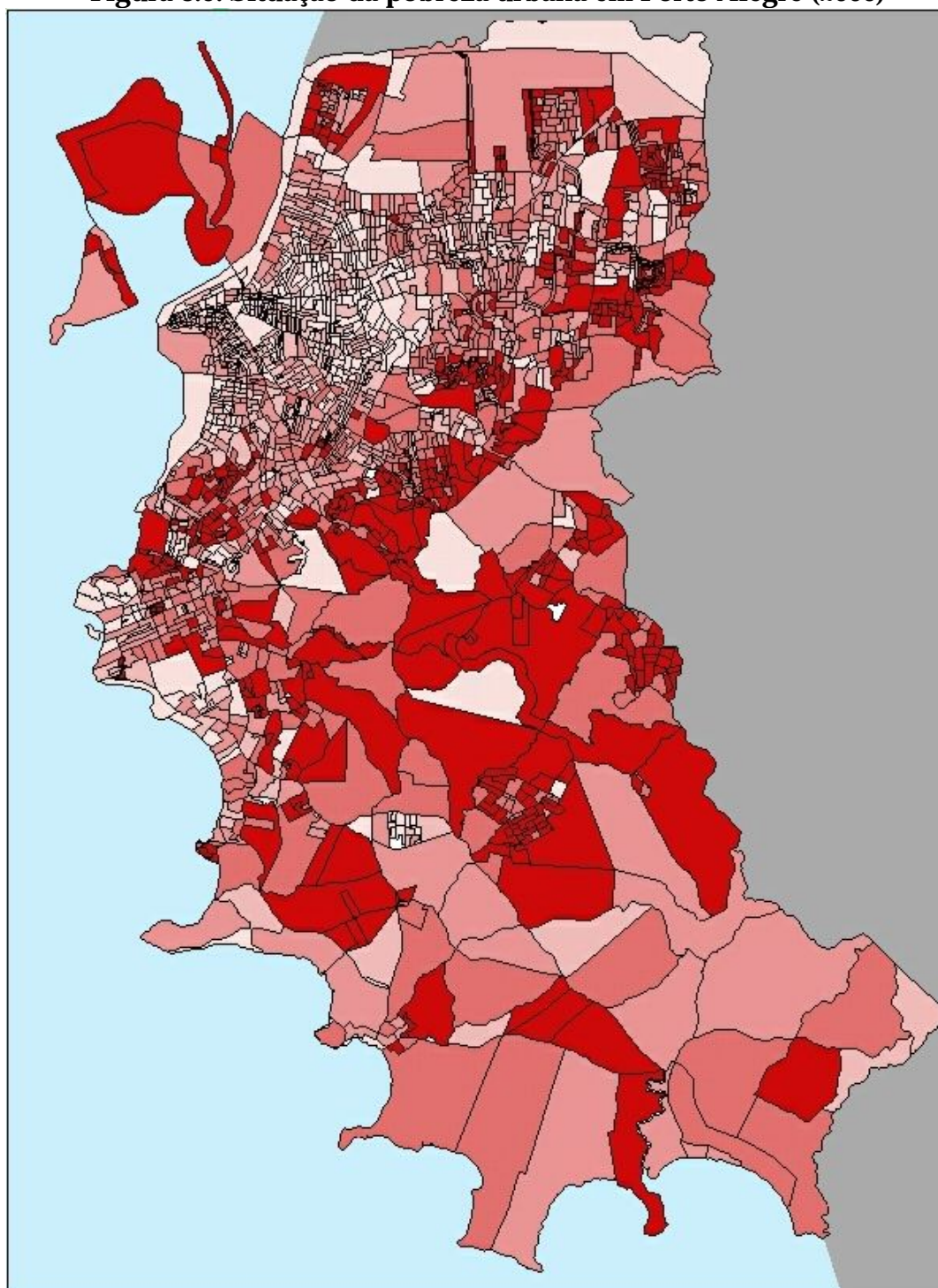
**Figura 3.4: Situação da pobreza urbana em Porto Alegre (1991)**



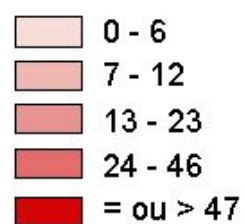
Chefe de domicílio com rendimento  
até 2 salários mínimos



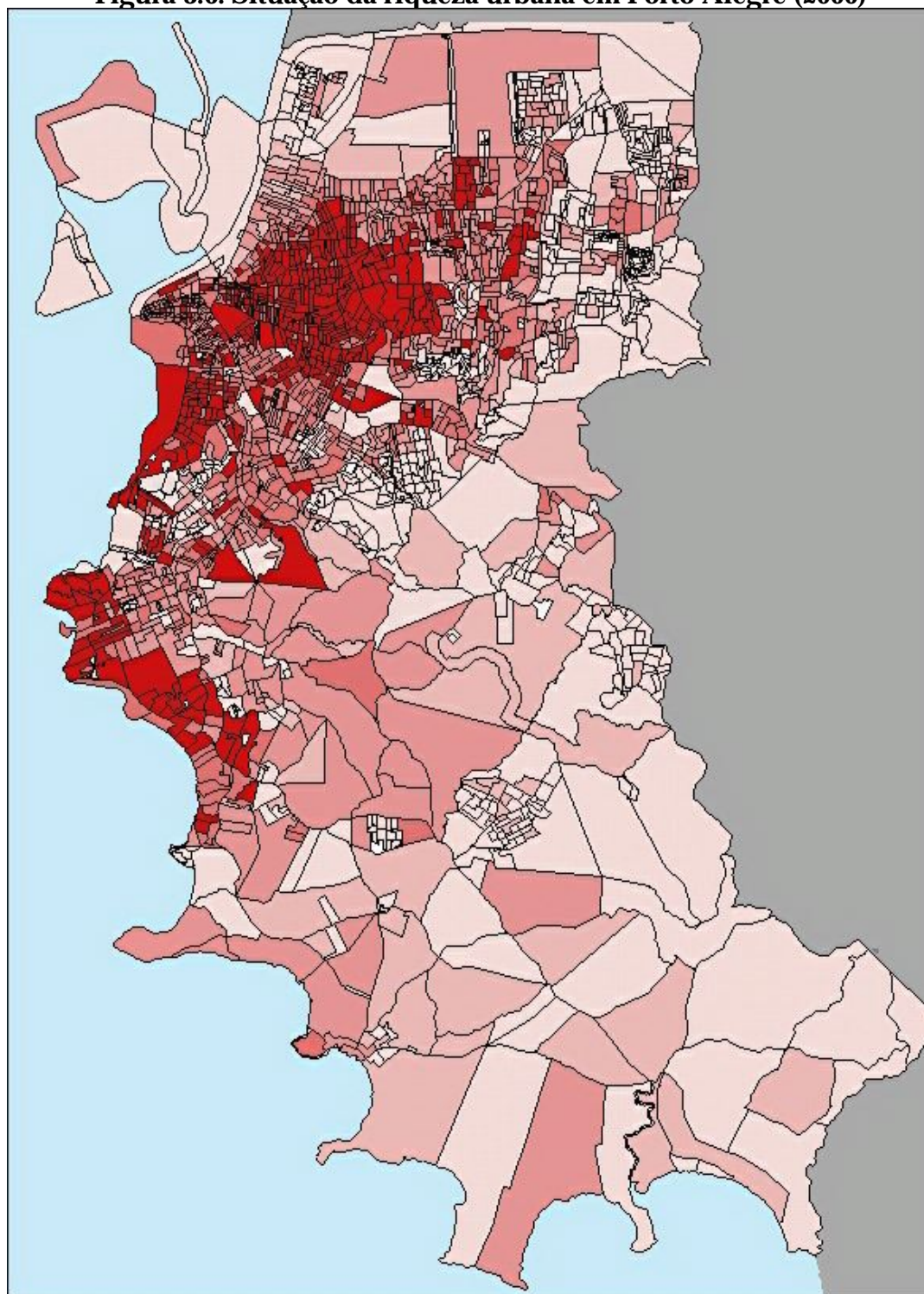
Fonte: IPEA, USP, UFRGS, 2001:43

**Figura 3.5: Situação da pobreza urbana em Porto Alegre (2000)**

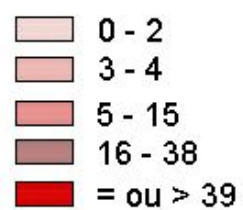
Rendimento nominal mensal - mais de 1 a 2  
salários mínimos em habitantes  
por setor censitário



Fonte: IBGE, Censo Demográfico. Cartograma a partir de software Statcart

**Figura 3.6: Situação da riqueza urbana em Porto Alegre (2000)**

Rendimento nominal mensal - mais de 20  
salários mínimos em habitantes  
por setor censitário



Fonte: IBGE, Censo Demográfico. Cartograma a partir de Software Statcart

Mesmo uma breve olhada nos cartogramas mostra que a cidade segue um modelo clássico de periferização da pobreza e, inclusive como já mencionado neste trabalho, esta pobreza também foi empurrada para além dos limites municipais. Empurrar os pobres para outros municípios não significa isolá-los. Na verdade isto acarreta um maior fluxo de pessoas e mercadorias dentro da região metropolitana, configurando um espaço unificado. O Censo Demográfico de 2000 levantou dados sobre o deslocamento da população do município de residência para trabalhar ou estudar em outro. No Rio Grande do Sul, significativamente, de todos que declararam fazer migração pendular, 66% residem na região metropolitana de Porto Alegre. Destes, mais da metade da população que se desloca do município de residência para trabalhar em outro tem como destino a capital e, mais significativo ainda, 75% deste contingente são originários de Viamão, Alvorada, Canoas e Gravataí. Deve ser lembrado (novamente, já mencionado neste trabalho) que o crescimento populacional de Viamão, Alvorada e Gravataí deve muito tanto ao aumento do preço da terra na capital como a antiga política de criação de unidades habitacionais destinadas a população de baixa renda nestes municípios.

Existe outra questão bastante importante que pode ser observada a partir da comparação da distribuição territorial da renda na cidade de Porto Alegre durante a década de 90. Visto por este ângulo, *não houve alteração no espaço da cidade*. Os pobres e os ricos continuam exatamente no mesmo lugar. E isto mesmo depois de mais de uma década de “inversão de prioridades” como política da Prefeitura Municipal.

Não existe nenhum mistério na explicação para isto. Na verdade, o tipo de política desenvolvida pelo PT na prefeitura *nunca foi no sentido de alterar a forma de estruturação do espaço urbano*, mas de levar equipamentos públicos para os extratos

excluídos destes equipamentos e “trazer” (ou reconhecer oficialmente) para a cidade formal esta mesma população.

A lógica de configuração do espaço urbano continua praticamente a mesma, independente das políticas desenvolvidas no município. E, sempre é bom ressaltar, a lógica de formação do espaço urbano passa por outras escalas, além da local. A “disputa por localizações” no espaço intra-urbano não pode servir como explicação única para a configuração do ambiente construído. Como exemplo bastante óbvio, deve-se lembrar que o aumento do desemprego e suas consequências sobre a “pobreza urbana” e a persistência da existência de um grande número de subabitações na cidade de Porto Alegre passa por uma escala completamente diferente da local, pois envolve políticas nacionais e regionais de desenvolvimento econômico (ou a falta delas) e a maneira de inserção do Brasil na “globalização”.

Em verdade, se pensado de um ponto de vista “econômico”, os anos 90 foram de continuidade do panorama encontrado na cidade a partir dos anos 70 (e de forma mais intensa nos 80): a capital continuou como um importante “polo” de comércio e serviços e ao mesmo tempo viu sua participação no PIB do Estado se reduzir ainda mais. Em 2001, a estrutura econômica de Porto Alegre estava na seguinte situação (em comparação com o Rio Grande do Sul):

**Tabela 3.13: Porto Alegre: Indicadores econômicos 2001**

	PIB (R\$ 1000)	Estrutura do VAB (%)			PIB per capita (R\$)	População		Part. no PIB do Estado em 2001 (%)
		Agr.	Ind.	Serv.		Nº	Part. (%)	
<b>Porto Alegre</b>	10.164.445	0,11	26,63	73,26	7.413	1.371.082	13,33	10,8
<b>RS</b>	94.084.498	14,47	39,99	45,54	9.144	10.289.396	100	100

Fonte: FEE

Só para lembrar o que já foi colocado na tabela 3.3, em 1980 a participação de Porto Alegre no PIB do Estado era de 22,08%, tendo decaído em 1990 para apenas 12,89% e chegando em 2001 para um patamar de um pouco mais de 10%.



O fato de isto estar acontecendo não significa necessariamente que a capital gaúcha esteja sofrendo um processo de “decadência econômica”. O que vem acontecendo, ressaltado novamente, é um processo de relativa descentralização industrial, acompanhado pela continuidade da importância de Porto Alegre como centro de serviços e sede de empresas. Uma forma de demonstrar esta “não-decadência” é acompanhar a evolução da massa de riqueza concentrada na cidade, como fez recentemente a publicação coletiva *Atlas da Exclusão Social, vol. 3: os ricos no Brasil* (POCHMANN et al., 2004). Em 1980, Porto Alegre participava com 42,5% do total da massa de riqueza do Estado; esta participação, em 2000, pulou para 46,5%.<sup>28</sup> Ou seja, a diminuição da participação no PIB não significou a diminuição da acumulação de riqueza pelas famílias mais abastadas, não só da cidade, mas de todo o Estado do Rio Grande do Sul. Na verdade, a descentralização das atividades não foi acompanhada (longe disso) por uma desconcentração ou redistribuição espacial (e social) da renda. Em outras palavras, a tão comentada “fragmentação” trazida pela globalização continua extremamente concentradora (o que faz também questionar este conceito de fragmentação: fragmentação em relação ao quê?).

Sendo assim, de novo a pergunta: quais os limites da esquerda no poder local? A tirar por Porto Alegre, *a esquerda se limita a políticas de inclusão no capitalismo* (mesmo que seja “crítica” a ele) e é incapaz de alterar localmente a estruturação do espaço urbano.

---

<sup>28</sup> Em uma outra pesquisa – com metodologia e objetivos diferentes – que investigou as diferenciações sócio-ocupacionais e as desigualdades sociais entre os espaços da cidade de Porto Alegre, já havia sido constatado um aumento de grande proporções no que os autores chamaram “extratos médio-superiores” ao longo da década de 80. De uma certa maneira, isto já era uma “previsão” do aumento da concentração da massa de riquezas. Sobre a tipologia sócio-espacial de Porto Alegre durante a década de 80, consultar BARCELLOS, MAMMARELLA e KOCH, 2002.

## 4. O planejamento urbano em Porto Alegre

“A esquerda não sabe muito bem o que fazer com o urbano. E, com frequência, a esquerda faz o trabalho da direita, quando chega ao governo. O planejamento urbano da esquerda facilita a expansão mais rápida do neoliberalismo. Possivelmente isto vem do fato que o planejamento urbano não é precedido por estudos sobre a cidade. Em vez da análise urbana ser de responsabilidade de urbanólogos, ele é responsabilidade de técnicos especializados em coisas. E a cidade não é assunto só para urbanistas.” (Milton Santos, entrevista para os *Cadernos Le Monde Diplomatique*)

Antes de apresentar e discutir o “1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental”, proposto pelo Partido dos Trabalhadores, tema de debates durante boa parte da década de 90 e finalmente aprovado no final de 1999 (entrando em vigor na prática somente em 2000), é importante que se tenha um pequeno histórico dos planos anteriores. Se não pelo fato de mostrar que apesar do nome, o atual plano não foi efetivamente o primeiro (muito provavelmente, o “1º” se deve à palavra “ambiental” do título – sinal dos tempos...), mas para se ter uma noção das formas que estas tentativas de planejamento tiveram e também da herança que estes planos deixaram na configuração territorial da cidade.

A preocupação com o ordenamento urbano começa a surgir já no final do século XIX, quando a cidade começa a se industrializar e crescer mais intensivamente (dados básicos sobre o crescimento populacional da cidade podem ser revistos na tabela 3.1). Assim, em 1893 foi instituído um *Código de Posturas Municipais sobre Construções*, que estabelecia ocupação máxima de 2/3 do terreno e altura máxima das edificações equivalente à uma vez e meia a largura da rua<sup>29</sup>. Ainda não era o que se poderia chamar com todas as letras de planejamento urbano, mas o *Código* apresentava alguns elementos norteadores típicos, como a preocupação com o aumento das edificações e a crescente aglomeração populacional na área central da capital. Em verdade, isto não fugia muito das típicas intervenções urbanas ocorridas ao longo da “Primeira República” no Brasil, onde “planos de melhoramento, embelezamento e expansão”, intervenções estas normalmente pontuais e localizadas, davam o tom:

“Neste contexto, as intervenções urbanas visaram principalmente criar uma nova imagem da cidade, em conformidade com os modelos estéticos europeus, permitindo às elites dar materialidade aos símbolos de distinção relativos à sua nova condição. A modernização se torna

---

<sup>29</sup> Descrições e discussões mais detalhadas sobre a instituição do planejamento (mais especificamente sobre os Planos Diretores) ao longo da história em Porto Alegre podem ser encontrados em PANIZZI e ROVATTI, 1993; além de SOUZA e MÜLLER, 1997.

então o princípio organizador das intervenções. Esta modernização terá, todavia, como sua principal característica a não universalidade. De fato, as novas elites buscam desesperadamente afastar de sua vista – e das vistas do estrangeiro – o populacho inculto, desprovido de maneiras civilizadas, mestiço. As reformas urbanas criam uma cidade ‘para inglês ver’.” (RIBEIRO e CARDOSO, 1994:81)

Dentro deste espírito, já descrito muitas vezes como “urbanismo higienista”, as administrações municipais aos poucos vão regulamentando e implementando uma rede incipiente de esgotos e abastecimento de água (incipiente porque restrita às áreas centrais e de moradia da elite local). Em 1914, pela primeira vez é elaborado um “plano urbanístico” de caráter mais abrangente. O arquiteto Moreira Maciel elabora o *Plano Geral de Melhoramentos*, baseado no trinômio, “trânsito, beleza e higiene”. Tanto SOUZA e DAMÁSIO (in PANIZZI e ROVATTI, 1993:133-145) quanto SOUZA e MÜLLER (1997) ressaltam a importância deste plano, pois nele são propostas várias obras que, mesmo não sendo implementadas imediatamente, foram sendo incorporadas aos planos posteriores e executadas ao longo do século XX. Por exemplo: abertura das avenidas Farrapos (atualmente a principal ligação entre o aeroporto e o centro da cidade), Júlio de Castilhos, Otávio Rocha e Borges de Medeiros; a canalização do riacho Ipiranga, retirando sua desembocadura do centro da cidade (para melhorar o “estado higiênico” das adjacências); uma avenida perimetral que serviria não só para contornar a cidade, como facilitar o trânsito, embelezar a cidade e higienizar as margens do Guaíba (as perimetrais foram sendo incorporadas em todos os Planos posteriores da cidade como forma de tirar o fluxo de veículos do centro e ligar diretamente os bairros; enquanto escrevo, estão sendo finalizadas as obras da 3ª Perimetral).

Deve ser ressaltado porém, que até 1959 Porto Alegre não tinha realmente um *Plano Diretor*. O que acontecia era uma profusão de Leis, Regulamentos Gerais e Atos Administrativos que se sucediam ao longo dos anos numa tentativa de

disciplinar a ocupação do solo. Outra característica importante é o fato de que toda esta legislação procurava *regulamentar o já existente*, ou seja, o território da cidade mais densamente ocupado em cada época. Este “detalhe”, por si só, mostra que a tônica predominante ao longo da história sempre foi a de *ordenamento* e não *planejamento* pois, como o próprio nome já diz, planejar significa apontar caminhos para o futuro. Isto fica também explícito quando a capital gaúcha finalmente ganha seu primeiro Plano Diretor em 1959.

Não se pode esquecer o contexto no qual aparece este Plano. Como já comentado no capítulo 3 deste trabalho, em 1960 o município atingiria mais de 640 mil habitantes, com a taxa de crescimento anual durante a década de 50 chegando aos 5% (consultar, novamente, a tabela 3.1). Era a época inicial da consolidação do país como urbano-industrial e não mais puramente agro-exportador. Neste período, pela primeira vez na história, a participação do setor secundário ultrapassa o setor primário na composição do PIB nacional (ver OLIVEIRA, 1973 e 1984). O resultado destas transformações foi um aumento dos fluxos populacionais em direção às cidades e, em especial, às cidades industriais: em Porto Alegre, 1959 foi exatamente o ano em que o município atingiria o ápice de sua participação relativa da renda interna industrial em relação ao total do Rio Grande do Sul, com 26,3% (rever a tabela 3.3).

Portanto, o resultado é que a cidade crescia cada vez mais rapidamente e em locais não atingidos pela legislação urbanística; dada a situação, parecia premente para os legisladores do município a necessidade de um Plano que desse um mínimo de ordenamento territorial para a cidade.

Não vou entrar em detalhes, visto que este não é o objeto principal deste trabalho. Importa aqui ressaltar apenas algumas características deste Plano<sup>30</sup>. A característica central foi a influência das idéias modernistas, com as “quatro funções urbanas: habitar, circular, trabalhar e recrear” servindo como base para um zoneamento da cidade, dividida entre as já tradicionais Zonas Industriais, Comerciais e Residenciais. O zoneamento previa também reservas de áreas para escolas e praças. Em cada bairro, onde houvesse falta de áreas para equipamentos públicos, foi previsto um “bloqueio” de inúmeras áreas particulares para tais fins. Boa parte das praças existentes hoje em Porto Alegre se deve a esta previsão; muitas destas áreas entraram também no Plano seguinte (de 1979)<sup>31</sup>.

Influenciado pelas propostas anteriores, foi previsto um sistema viário principal constituído de avenidas radiais e perimetrais, que deveria ser implantado gradativamente à medida que a cidade se expandia (lembro, novamente, que a estruturação do sistema viário até hoje segue esta diretriz).

Além disso, foram instituídas várias regras bastante tradicionais nos Planos Diretores brasileiros: regras para recuos de frente, fundos e de afastamento lateral para edificações; fixação de índices máximos de aproveitamento e ocupação de terrenos com alturas máximas permitidas de construção; dimensões mínimas para lotes de terrenos. Por fim, devo mencionar outra regra diretamente relacionada com a época: obrigatoriedade de áreas de garagens ou estacionamento interno para os edifícios residenciais. Novidade de um período em que a indústria automobilística começava a se implantar no país e o número de automóveis particulares nas ruas da cidade aumentava cada vez mais, o problema é que o

---

<sup>30</sup> Uma descrição e comparação simplificadas entre os Planos de 1959 e 1979 podem ser encontradas em PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (s/d).

<sup>31</sup> O curioso - digamos assim - a respeito deste bloqueio, é que ele não impedia o uso dos terrenos pelos proprietários, o que significou que alguns deles ganharam muito dinheiro com as indenizações por seus imóveis. Por outro lado, muitas áreas nunca foram desapropriadas e transformadas em praças ou escolas pelo alto custo que a prefeitura teria com o pagamento das indenizações.

Plano não especificava um número mínimo de vagas em cada empreendimento. Na prática, isto significou algo que hoje traz dificuldades para os atuais proprietários de imóveis construídos na década de 60 e em parte da década de 70: na maior parte das vezes, o número de vagas era bem menor do que o de unidades habitacionais. Como só anos mais tarde o automóvel se disseminou entre toda a classe média, foi a partir da exigência deste “mercado” que efetivamente as garagens começaram a ser oferecidas em número suficiente, e *não por conta da obrigatoriedade da lei*.

Estas foram, basicamente, as proposições contidas no Plano Diretor de 1959. Uma última observação: uma das coisas que mais chamam atenção é um problema já detectado anteriormente em outros Planos, o fato de que a regulamentação estava restrita às áreas da cidade mais densamente ocupadas. No início, somente a área central e adjacências estava contemplada no Plano. O resultado foi a Lei sendo “remendada” com “extensões” ao longo dos anos (entre 1964 e 1975 houveram 4 “extensões”), numa tentativa de acompanhar o crescimento da cidade e englobar novas áreas. Temos aqui, novamente, muito mais um *ordenamento territorial* do que um *planejamento*.

#### **4.1. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (1979)**

“Os planos diretores de Porto Alegre, de 1959 e de 1979, alimentam-se do caldo de cultura ideológica temperado pelos conceitos de ‘funcionalidade’ e ‘eficiência’, categorias-chave para a reorientação de um processo de acelerado crescimento urbano que se revelava desordenado – a ‘mescla de atividades, incômoda para os habitantes’ – e que produzia deseconomias – ‘densidade excessiva no centro, problemas de congestionamento nos transportes’. Uma mesma escola de urbanistas operou tecnicamente estes planos, numa linha de evolução e continuidade cujo marco inaugural, contudo, antecede a implantação do ‘primeiro’ Plano Diretor (...) No plano do pensamento urbanístico, sem dúvida, a escola de urbanistas que comandou a elaboração técnica dos planos diretores de Porto Alegre, filia-se ao

“mundo dos urbanistas hoje classificados como ‘modernistas’.”  
(ROVATTI, in PANIZZI e ROVATTI, 1993:235)

Este foi o Plano que a “Administração Popular” recebeu de herança quando assumiu o governo em 1989, além de ter vigorado (com algumas modificações) até 1999.

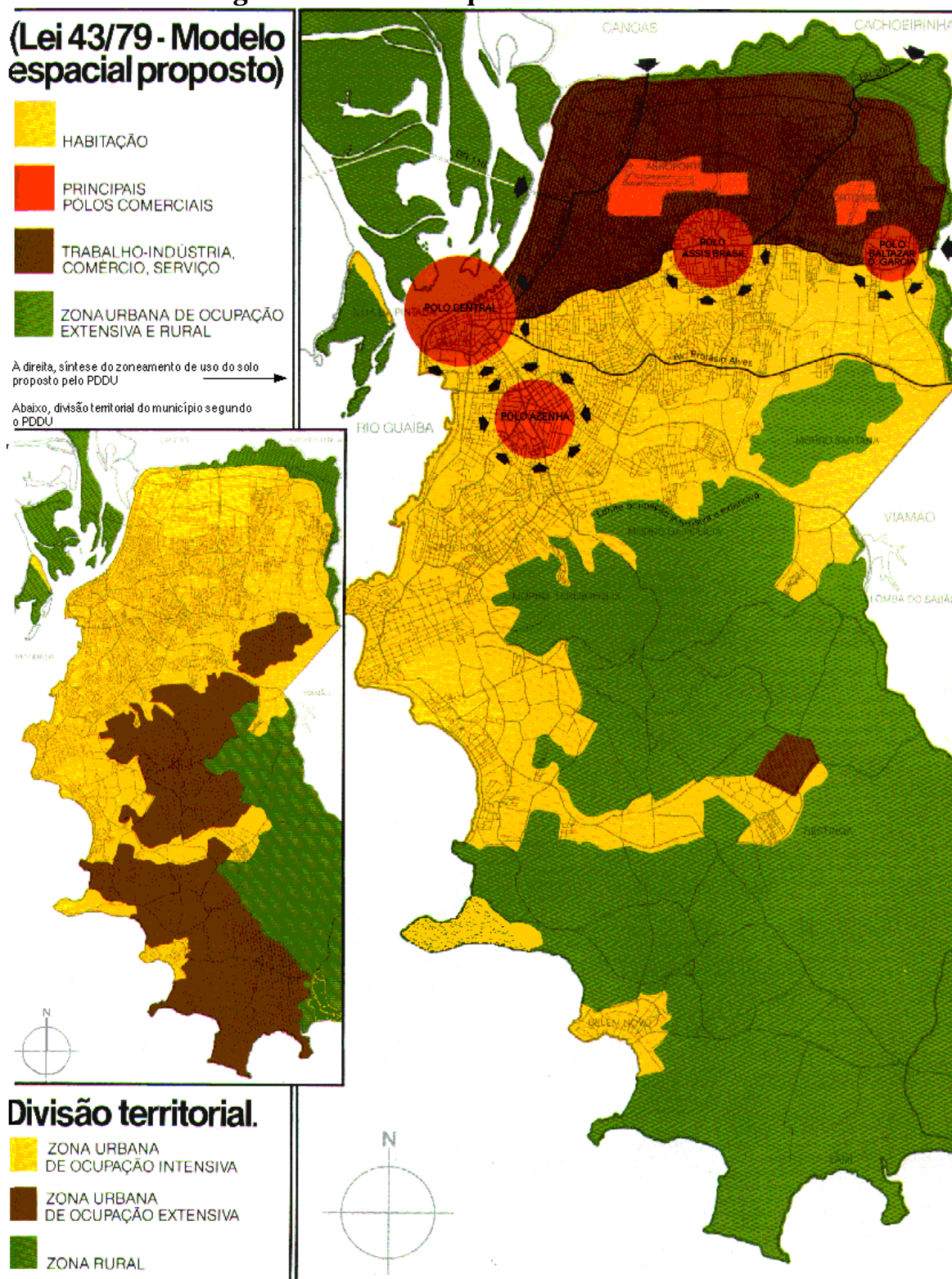
O plano foi elaborado por uma equipe na qual constavam, além de técnicos da prefeitura, membros da METROPLAN (Fundação Metropolitana de Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul) e do PROPUR (Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional) da UFRGS. Por sinal, composição esta bastante típica do chamado “urbanismo técnico-setorial”. Após dezoito meses reunidos, a equipe apresenta seu projeto à Câmara de Vereadores, que ainda leva oito meses para ser aprovado definitivamente pois, como era de se esperar, muitos vereadores apresentaram emendas (no entanto, ao final o projeto original não recebeu mudanças significativas). Os resultados deste esforço pode ser resumido em seus principais objetivos (consultar PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1979 e s/d):

*a) Zoneamento de uso do território*

Em relação ao Plano de 1959, a mudança é clara. Tem-se agora, três zonas principais (ver figura 4.1): área urbana de ocupação intensiva, área urbana de ocupação extensiva e área rural. Obviamente, a urbanização é estimulada na zona de ocupação intensiva. Considerando todas as regras de edificação e parcelamento do solo, esta zona seria capaz de receber mais de 2.000.000 de habitantes. Pela primeira vez, há projeção do Plano para o futuro; ou se for preferível, pela primeira vez existe algo que possa ser chamado de planejamento.



Figura 4.1: Modelo Espacial do Plano Diretor de 1979



Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Dentro da zona de ocupação intensiva, foi estabelecido um zoneamento semelhante ao existente desde a década de 50. Assim, com a idéia de respeitar o uso histórico do território da cidade, foram identificadas e estabelecidas zonas residenciais, industriais, de comércio e serviços, mistas, funcionais. Uma pequena explicação sobre as duas últimas: são funcionais as áreas que requerem “estudos especiais” para a definição de usos e regimes urbanísticos. Segundo o Plano, elas poderiam ser de três tipos: de interesse público, como estádios, clubes, rodoviária, parques, áreas militares, etc; de interesse urbanístico como núcleos de favelas, áreas de inundação e contenção ao crescimento urbano; de interesse ambiental, como morros, matas, rios, bens de valor histórico e cultural, etc.

Já as áreas mistas, em sua maioria podem ser encontradas na zona Norte da cidade, ao longo da interseção entre as áreas industriais e residenciais. A justificativa é diminuir os deslocamentos da população que necessita de emprego, pois boa parte da classe trabalhadora historicamente habita esta região. Se por um lado isto pode parecer uma “causa nobre”, por outro acabou explicitando a existência de duas categorias diferentes de cidadãos: as classes médias e altas são as que moram em regiões exclusivamente residenciais; entretando, segundo o próprio Plano, para os mais pobres é permitido que se more em regiões na presença de atividades industriais e comerciais de grande porte. Aliás, usando o mesmo tipo de argumento, foi criado na zona Sul uma área industrial junto a um grande conjunto residencial popular, a Restinga (isto pode ser observado na figura 4.1). A única diferença desta última área em relação às demais é que, devido ao péssimo acesso e à distância, as indústrias nunca mostraram grande interesse em se deslocar para este local (sem mencionar a “desindustrialização relativa” em pleno processo nesta época em Porto Alegre, como visto no capítulo anterior).

Completando o zoneamento, toda a área urbana foi subdividida em 354 Unidades Territoriais de Planejamento (UTP); por sua vez, dependendo de sua localização podem ser UTR (residencial), UTI (industrial), UTCS (comércio e serviços), UTM (mistas) e UTF (funcionais). O objetivo de tudo isto?

“Pelo zoneamento de uso da área urbana visou-se, não apenas separar as várias funções - Residencial, Industrial e Comércio e Serviços -, mas distribuí-las da maneira mais racional possível, respeitando, ao máximo, as limitações existentes.” (PMPA, s/d)

Esta racionalização acabaria por se mostrar excessiva, pois o fato de cada metro quadrado da cidade ter seu uso previsto acabou “engessando” a forma de crescimento de Porto Alegre. Ou, melhor seria dizer, criou conflitos entre a forma do crescimento e sua regulamentação. Às vezes, sem dúvida “engessou”, outras vezes, o mercado passou por cima das limitações. Tanto que o plano passou por uma revisão em 1987, como será visto adiante.

*b) Adequada distribuição da população na cidade*

Toda a regulamentação tinha um objetivo claro:

“Devem ser corrigidos, ou evitado o seu agravamento, os defeitos atuais de:

- excessivas densidades na área central (península) e adjacências;
- ocupação muito rarefeita nos bairros afastados, o que produz altos custos sociais pela extensão da infra-estrutura exigida pelos seus habitantes, a qual acaba sendo financiada pelos recursos de toda a sociedade;
- inadequado relacionamento entre as moradias e os locais de trabalho, compras e prestação de serviços, que produzem deslocamentos desnecessários pela cidade, causando perdas de tempo e de dinheiro.” (PMPA, s/d)

Para tanto, o PDDU deixava claro que a área urbana de ocupação intensiva delimitada, bem como os Índices de Aproveitamento aprovados, eram suficientes para atender o futuro crescimento populacional.

*c) Rede viária principal*

O objetivo da previsão de uma rede viária é obvio: propiciar uma circulação mais rápida e uma melhor integração entre as várias partes do território do município. Na verdade, há uma continuidade em relação aos planos anteriores. Deve ser lembrado que devido ao sítio da cidade e sua evolução quanto à ocupação, o Centro encontra-se praticamente ilhado, pois encontra-se numa península. A tendência “natural” foi o de as avenidas principais tomarem a direção radial, posto que a cidade cresceu do centro para a periferia. Portanto, uma das intervenções prioritárias da prefeitura sempre foi a implantação de avenidas perimetrais, porque “possibilitam ligações inter-bairros sem passar pela congestionada área central” (PMPA, s/d). Foi previsto (novamente) que a implantação da rede viária seria feita gradualmente, de acordo com o crescimento da cidade.

#### *d) Pólos de comércio e serviços*

Objetivava a “multipolarização”, com o estímulo da prefeitura para que as várias atividades do setor terciário se distribuíssem pela cidade, diminuindo o deslocamento da população que procura estes serviços. A prefeitura deveria estimular o aparecimento destes pólos junto às áreas de interseção do sistema viário principal. Para tanto, foi desenvolvida uma hierarquização destes polos. Os principais coincidem com áreas de comércio e serviços até hoje existentes (Centro, Azenha, Assis Brasil). O Plano previa ao todo 70 polos (entre existentes e a serem criados).

Sobre este ponto, deve ser lembrado que a própria Geografia brasileira já empreendeu uma ampla discussão e crítica a respeito da teoria dos polos (por exemplo: Milton Santos e Roberto Lobato Corrêa). Para não se repetir toda esta argumentação clássica, vou apenas observar um fato que “bagunçou” com esta estrutura de polarização prevista: a construção de *shopping centers*. O primeiro,

Iguatemi, apareceu em 1983, *em uma área onde não estava previsto nenhum pólo de comércio e serviços*. Naturalmente, a perspectiva criada na época, de Porto Alegre se “igualar” à outras metrópoles brasileiras, conjugada com a atração de um investimento de grande porte, fez a prefeitura “esquecer” seu Plano Diretor. Posteriormente, a cidade ganhou mais outros *shoppings* de grande porte, como por exemplo o Praia de Belas. No rastro, seguindo o esquema “Centro Comercial fechado com estacionamento e área de alimentação”, vários *shoppings* de menor porte têm surgido. Além disto, seguindo uma tendência já observada em outros lugares, as redes de supermercados foram inaugurando “megalojas” ao estilo *Carrefour*, onde não só se vende de tudo, como são agregados vários estabelecimentos de terceiros dentro da mesma área construída. Ou seja, para usarmos a mesma expressão do Plano Diretor, os polos aos poucos vão deixando de ser externos (a rua) para se tornarem internos (*shoppings*, etc). Como sempre, o espaço muitas vezes vai se organizando independentemente do que pensam e planejam os urbanistas...

*e) Áreas verdes de lazer e escolas*

Como todo planejamento que se pretendia completo, o PDDU previa áreas verdes e escolas “adequadamente distribuídas na cidade, de acordo com as densidades demográficas futuras” (PMPA, s/d). Na previsão de novas praças e escolas públicas, manteve-se muitas das “reservas” já encontradas no Plano de 1959. O detalhismo projetava um futuro com exatas 574 praças.

Mais outro aspecto merece atenção: apesar de que no final da década de 70 o movimento ecológico ainda não havia atingido seu auge no Brasil, o Plano incorpora muitas destas preocupações. A maior parte da zona rural foi considerada área funcional de preservação permanente e foi proibida a ocupação urbana nas ilhas do delta do Jacuí, com excessão de uma pequena área na ilha da

Pintada, urbanizada há muitas décadas. Ficou permitida a ocupação para “sítios de lazer” e pequenas plantações, desde que não houvesse a utilização de aterros. Para desestimular usos “inadequados” ficou proibida a extensão da rede elétrica nas ilhas ( o que não impediu muitas ligações clandestinas).

*f) Preservação do patrimônio ambiental urbano*

Foi visto, no item anterior, exemplos da preocupação do Plano com a preservação ambiental. Do ponto de vista da legislação, o PDDU adotou o Código Florestal (Lei Federal), identificando no município áreas a serem preservadas.

Houve também, a preocupação com a preservação do patrimônio histórico. Alguns anos antes, já havia sido criado o Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural (1976) e o Fundo Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural (1977). Para cumprir com seu objetivo de estimular este tipo de patrimônio, o Plano permite aos proprietários de prédios com interesse histórico a troca de índices construtivos e concessões de uso em outros locais. Falando mais diretamente: um prédio de dois pavimentos a ser preservado, localizado em uma zona onde é permitida a edificação de dez, por exemplo, dá ao proprietário o direito de edificar em um outro terreno oito pavimentos a mais do que o máximo permitido pela legislação no local.

*g) Participação comunitária*

Fazia parte dos objetivos a participação comunitária no processo de planejamento. Na verdade, esta “participação” na prática se resumia à incorporação de quatro representantes de Associações de Moradores reconhecidas e registradas na prefeitura ao Conselho do Plano Diretor. Eram quatro numa composição total de vinte e um membros. Além do pouco peso destes representantes para uma influência significativa nas decisões tomadas, outro fato deve ser levado em conta: o Conselho servia apenas para opinar sobre projetos de

lei e de decretos referentes à alterações no regime urbanístico e correlatos; nunca teve poder de decisão ou de veto sobre qualquer processo administrativo que tratasse de urbanização ou das formas de ocupação do território. Por tudo isto, os limites desta participação eram bem claros.

Para colocar todos estes objetivos em prática, os instrumentos principais da prefeitura eram:

*a) As regras do parcelamento do solo*

Exigência de os loteadores executarem a infra-estrutura necessária em equipamentos urbanos (não só redes de água, luz, etc, mas a obrigatoriedade de novos loteamentos reservarem áreas para praças e escolas). Naturalmente, neste caso a referência é de loteamentos residenciais; estas exigências variam de acordo com a destinação e a Zona em que se encontravam.

*b) Dispositivos de controle de edificações*

Em relação ao Plano anterior, estes dispositivos se mostraram bem mais rigorosos; aliás até poderia ser dito que foram os mais rigorosos da história de Porto Alegre, pois quanto à altura permitida para as edificações, índices tão baixos só podem ser encontrados entre o final do século passado e o início deste. A diferença é que há quase 100 anos atrás a engenharia no Brasil não era desenvolvida o suficiente para construir “arranha-céus”, e nem havia interesse nisto numa cidade ainda pequena. Assim, respeitando o zoneamento, foram estabelecidas diferentes Taxas de Ocupação, Índices de Aproveitamento, Altura Máxima de Edificações, obrigatoriedade de Recuos Laterais para zonas residenciais e Recuos Frontais de “ajardinamento”.

*c) Exigência de aprovação dos projetos de parcelamento e edificações e respectiva vistoria na conclusão*

Isto já era previsto pelo próprio Plano e foi corroborado pela Lei Federal 6766 de 1979, que proíbe os Registros Imobiliários de efetuarem registros que possam legalizar as transações em loteamentos não aprovados pelas prefeituras.

*d) Exigência de Licenciamento para Exercício de atividades*

Em outras palavras, a concessão de Alvarás de Localização de atividades principalmente do setor terciário, desta maneira fazendo cumprir o zoneamento de uso do solo estabelecido pelo PDDU.

*e) Reserva de Índice Construtivo*

Item considerado bastante inovador na época. Assumindo que a dotação orçamentária da prefeitura não era a ideal, este instrumento permitia indenizar os proprietários de áreas de terrenos que por qualquer motivo fossem desapropriados ou tivessem seus terrenos diminuídos com obras de alargamento de ruas, etc. Através deste mecanismo se autorizava um proprietário a construir em outro terreno (ou na parte remanecente, no caso de terrenos atingidos parcialmente) a mesma área que poderia edificar sobre a parte ou sobre o terreno atingido. Como visto anteriormente, este instrumento também foi estendido para prédios de interesse do Patrimônio Histórico e Cultural.

*f) IPTU*

Este imposto já continha em sua regulamentação a possibilidade de ser gradativamente ajustado para estimular loteamento de glebas e induzir proprietários de lotes urbanizados a neles edificar. Isto, aliás, foi aproveitado pelo PT quando assumiu a prefeitura.

*g) Realização de investimentos públicos*

Até pode ser considerado como um reconhecimento do papel do Estado na configuração territorial urbana. Os investimentos governamentais eram colocados como “importantes indutores nas decisões da iniciativa particular” (PMPA, s/d) e,



portanto, são estes investimentos que poderiam contribuir decisivamente para o cumprimento das orientações urbanísticas do PDDU.

Em 1979, faziam parte das prioridades a implantação do Sistema Viário e os investimentos na implantação e ampliação da infra-estrutura (água, esgotos, etc.) na zona Norte da cidade. Levando em conta o sítio de Porto Alegre, esta região é a mais “plana”, mais próxima da estrada que faz a ligação da capital com o resto do país, enfim, propícia portanto para receber o estímulo da prefeitura na implantação de uma zona industrial (pode-se associar também, ao que foi comentado a respeito das “zonas mistas”) e de loteamentos de cunho popular. Como justificava a prefeitura, “não só os custos por pessoa são mais baixos do que em outras (áreas), como também um número maior de habitantes será beneficiado” (PMPA, s/d).

Não é preciso ir muito longe para se perceber que através destas prioridades, se considerava ainda Porto Alegre como cidade industrial e, em parte, o planejamento foi montado em cima desta perspectiva. Ora, como já comentado no capítulo anterior deste trabalho, isto se mostrou equivocado; a história recente da economia de Porto Alegre, assim como da economia das metrópoles brasileiras de forma geral, apontou claramente para a terciarização. Um defeito bastante tradicional dos planejamentos: a preocupação com uma ordenação racional do território é tão forte, e a crença no saber técnico tão grande, que os planejadores esquecem de olhar os determinantes sociais da organização do espaço.

Na verdade, este Plano não chegou até o final da década de 90 do mesmo jeito em que foi aprovado em 1979. Na gestão anterior à chegada do PT ao governo (gestão de Alceu Collares, PDT; atualmente deputado federal) houve

uma reformulação, bastante pontual, mas objeto de muita polêmica na época (aprovada em 1987).

O debate todo ocorreu em cima das capacidades construtivas dos terrenos impostas pelo Plano. Mais especificamente, o que estava em questão era o *Índice de Aproveitamento* que praticamente impedia a verticalização na maior parte das zonas residenciais. Vou dar um exemplo, ao invés de entrar diretamente nas questões técnicas: no bairro Menino Deus, o Índice de Aproveitamento aprovado em 1979 era igual a um (1). Isto significava na prática que os edifícios construídos não poderiam passar de quatro (4) pavimentos, contando com o térreo. O que foi, efetivamente, o que aconteceu com todos os prédios construídos entre 1979 e 1987. Na verdade, isto também acabou conformando um tipo de paisagem sempre considerado bastante atraente no bairro, com prédios de perfil baixo mesclados com casas e nenhuma grande torre no horizonte (praticamente todos os edifícios construídos anteriormente no bairro já correspondiam a este perfil). Mas, como era de se esperar, os maiores opositores ao “baixo índice” foram os empresários do setor imobiliário, que contaram com o apoio de muitos políticos para a revisão dos índices, inclusive o prefeito.

J. F. ROVATTI (1990) desenvolveu sua dissertação de mestrado estudando exatamente esta polêmica. É bastante curioso observar os argumentos utilizados pelos defensores da modificação da legislação. Além do tradicional, como dizer que aqueles índices eram um entrave para o desenvolvimento da indústria da construção civil e portanto, impediam a criação de novos empregos, outros apareceram. Um dos mais interessantes foi o de alguns arquitetos, alegando que os constrangimentos impostos pelo Plano limitavam a *criatividade* dos projetos arquitetônicos, fazendo com que, do ponto de vista do desenho arquitetônico,

“não consegue o arquiteto ser muito diferente de seu concorrente” (sem comentários).

Outro argumento bastante utilizado foi o de que estes índices eram *elitistas*, pois a pouca capacidade construtiva dos terrenos aumentaria o preço do metro quadrado, impossibilitando o acesso à moradia das pessoas com poder aquisitivo reduzido. Alguns chegaram a dizer que esta legislação estava empurrando os pobres para a periferia. Rovatti transcreve várias opiniões surgidas neste debate; para completar esta pequena ilustração, vou aproveitar uma delas, emitida pelo prefeito Alceu Collares à revista Visão, em 5/3/86:

“As cidades, segundo as lições de Oscar Niemayer, devem buscar a verticalidade para ganhar espaços para o lazer, recreação, escolas, e é baseado nisso que buscarei a aprovação de um novo Plano, versátil, capaz de aumentar a proporcionalidade entre o número de habitantes e os serviços disponíveis (...). Os terrenos do alto do morro Santa Tereza ou à beira do Guaíba, onde a edificação é bloqueada pelo Plano, acabaram ocupadas por malocas. Diante do morro Santa Tereza, onde caravanas de turistas se debruçam diariamente, uma favela contrasta com a cidade e ofusca o badalado pôr-do-sol dos cartazes promocionais. Os visitantes são obrigados a achar um ângulo diferente para não fotografar aquele atestado de miserabilidade e imprevisão dos planejadores do desenvolvimento da capital gaúcha.”

O resultado de toda esta pressão, com o apoio explícito do prefeito municipal, só podia ser a alteração na legislação. Isto significou, para retomar o exemplo do bairro Menino Deus, uma alteração do Índice de 1 (um) para entre 1,2 e 1,9. De forma mais concreta, começaram a aparecer edifícios entre 5 e 9 andares de altura no bairro.

O aumento no tamanho dos edifícios foi praticamente a única alteração mais visível na cidade. Como era de se esperar - ao contrário de alguns argumentos - o aumento dos índices construtivos não tirou a favela do Morro Santa Tereza, não acabou com os loteamentos clandestinos, não aumentou o acesso dos mais pobres à moradia e menos ainda foi capaz de frear a especulação imobiliária ou diminuir os vazios urbanos. Segundo um levantamento feito em

1989, as áreas desocupadas da capital atingiam a proporção de 41,88% da área urbana (ver OLIVEIRA, 1991).

Por fim, antes da análise do Plano Diretor de 1999, deve ser mencionado outras alterações havidas no Plano de 1979. Foram alterações feitas já na “era PT” e que sinalizavam a firme intenção de propor um novo Plano Diretor para a cidade.

Foram alterações – feitas no início da década de 90 – relacionadas diretamente com a questão habitacional e que estarão presentes no novo Plano: a criação das Áreas Urbanas de Ocupação Prioritária (AUOP) e das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). As AUOP são um instrumento com a proposta de induzir à ocupação dos vazios urbanos: as áreas assim definidas devem ter a ocupação (construção) iniciada o mais rapidamente possível pelo proprietário: uma multa – progressiva no tempo – é imposta ao proprietário que não edificar a área. Já as AEIS visam resolver o problema da adequação dos assentamentos informais (favelas) à legislação urbanística: permitem que as favelas sejam objeto de um regime urbanístico especial, como por exemplo, ter lotes menores do que os permitidos na região. Isso em tese deve permitir a regularização *no próprio local*, sem a necessidade de “empurrar os pobres para a periferia”.

#### **4.2. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (1999)**

Um longo processo foi necessário até que se chegasse ao atual Plano Diretor. Aliás, propositadamente. Segundo se dizia internamente na própria Secretaria de Planejamento Municipal, uma das preocupações era evitar o erro que teria havido durante a elaboração do Plano Diretor de São Paulo quando da gestão Erundina (que, como sabido, nunca foi implementado). Apontava-se o

pouco tempo de discussão com as diversas entidades do movimento social, a pouca divulgação e participação da população em geral e, principalmente, a falta de um diálogo (e participação) maior com as entidades empresariais diretamente interessadas na legislação urbana como causas do fracasso na implementação daquele Plano.

O ponto de partida do processo foi o projeto “Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte” (também conhecido como Congresso da Cidade), um congresso que em 1993 reuniu 1500 pessoas envolvidas em diversos debates e grupos de trabalho sobre a cidade e 548 delegados para a assembléia final. A intenção era ambiciosa: formular estratégias e diretrizes de desenvolvimento para a cidade a partir de diagnósticos sobre a realidade local, contando com a participação de qualquer pessoa disposta a participar do processo (mas, ao mesmo tempo, a Prefeitura convidou diversas entidades empresariais, profissionais e ONGs a participar do processo).

Sobre o Congresso da Cidade, duas observações importantes: a primeira, é que sua formulação obedeceu ao mesmo princípio que teve como um dos resultados as Plenárias Temáticas do Orçamento Participativo, qual seja, mostrar que a “Administração Popular” se preocupava sim com questões mais gerais da cidade, com grandes projetos de desenvolvimento urbano e não somente em fazer “pequenas obras” na periferia da cidade (como já mencionado, uma das críticas tradicionais ao OP). E, assim como as plenárias temáticas, buscava ampliar a participação (e a base social do governo) para além dos mais pobres, em direção aos setores de classe média e do empresariado. A segunda observação é que, na verdade, este primeiro congresso não tinha a intenção de se limitar à questão do Plano Diretor. Aliás, inicialmente, se falava em *reformulação* do Plano de 1979, e não necessariamente em fazer um *novo Plano*. Ao longo dos anos de discussão (e

também dos subsequentes Congressos da Cidade) é que se passou da simples reformulação para a elaboração de um Plano Diretor totalmente novo<sup>32</sup>.

De qualquer maneira, foi a partir das diretrizes apontadas neste primeiro congresso que se partiu para a discussão sobre o Plano Diretor. Na descrição da própria Prefeitura:

“Assim, em 1994, através da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) foi elaborada uma proposta de metodologia para a reformulação do Iº PDDU. Esta propôs dois movimentos distintos e complementares de elaboração da estrutura urbana: um mais global, tratando do zoneamento da cidade e de diretrizes de desenvolvimento de ordem geral e, um segundo movimento, no qual estas disposições serão detalhadas e compatibilizadas com as especificidades e demandas locais em ‘Planos Regionais’.

O passo seguinte foi a formação e instalação de grupos internos de trabalho na SPM. Delegou-se, dessa forma, à Secretaria a tarefa de promover análises críticas à atual legislação, tendo como base sua experiência na implementação das regras contidas no Iº PDDU.

Paralelamente, deu-se início a uma série de reuniões com a comunidade, através das regiões do Orçamento Participativo, procurando prestar esclarecimentos - por meio de uma cartilha - sobre o que é o Plano Diretor. Assim buscou, não apenas preparar a comunidade para as discussões sobre o Iº PDDU, como também incentivá-la a desenvolver propostas.

Os grupos de trabalho foram estruturados em torno de quatro temas - Instrumentos para Política Habitacional; Estruturação Urbana; Gestão e Sistema de Planejamento e Planos Regionais - e como produto dos três primeiros resultaram diversos ‘temários’ para discussão. Convém destacar que o grupo de Planos Regionais constitui-se por si só num ‘temário’, pois inova ao sugerir a criação de Regiões de Planejamento na cidade. Nesta etapa inicial, portanto, dedicou-se ao trabalho preliminar de coleta de dados e a promover uma análise das seis regiões propostas. Esse material servirá, a partir de agora, para subsidiar as discussões com a comunidade.” (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1995)

Na leitura da citação acima, fica patente que o governo local teve papel bastante destacado e decisivo, pois teve não só a iniciativa como foi o condutor do processo, mesmo chamando a “participação popular” para a discussão. Na verdade, neste caso o envolvimento da sociedade civil se deu em moldes um

---

<sup>32</sup> Uma descrição e discussão sobre o processo do primeiro Cidade Constituinte pode ser encontrada no trabalho de MOURA, 1997. Muito resumidamente, a autora defende a tese que o Cidade Constituinte se expressa através do “ideário democrático de gestão pública”, mas com certas nuances do “empreendedorismo competitivo” (como na Barcelona de Jordi Borja).

pouco diferentes do Orçamento Participativo. No OP, a “independência” em relação aos técnicos da prefeitura é muito maior (ainda que não seja total).

De qualquer maneira, depois de longos anos de discussões com a comunidade (inclusive nas regiões do Orçamento Participativo), com órgãos de entidades de classe, ONGs e com a Câmara de Vereadores, o novo Plano foi finalmente aprovado. Segundo a contabilização da prefeitura, 170 entidades e mais de 2000 pessoas participaram do processo de elaboração. E como resultado:

“O resultado deste trabalho aponta, primeiramente, para a mudança do conceito de planejamento, de normativo – baseado essencialmente em normas para a atividade privada – para *estratégico*, no qual o poder público fortalece seu papel de agente articulador e propositivo, dando ênfase à atuação integrada dos diversos atores da construção da cidade. Neste sentido, a gestão toma uma importância muito grande, pois o caráter de processo permanente lhe confere um sentido aberto e o Modelo Espacial passa a funcionar como arcabouço orientador para as propostas que serão desenvolvidas. As linhas gerais para os projetos a serem implementados são indicados pelas Estratégias, correspondentes aos principais temas que envolvem o desenvolvimento urbano. Desta forma, o Plano Diretor conduz para uma atuação projetual sobre a cidade, potencializando as oportunidades de investimentos e associações, e reorientando suas diretrizes ao longo do tempo, através de um sistema que garanta a discussão com a população.” (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2000:04)

Neste texto de apresentação e justificativa do novo Plano Diretor, é praticamente impossível não notar a utilização do termo *planejamento estratégico*. Também não é difícil lembrar daquilo que em capítulo anterior deste trabalho foi chamado de Nova Política Urbana e, muito menos, das discussões e propostas de Jordi Borja. É verdade que o PDDUA portoalegrense não pode ser acusado de simplesmente mercantilizar a cidade mas, rigorosamente falando, um futuro governo não-petista tem a faca e o queijo na mão para investir na ideologia da “cidade competitiva”.

O texto de *Justificativa* do PDDUA não se limita a simplesmente mencionar o planejamento estratégico. Ele está embebido em idéias da Nova Política Urbana, ainda que a afirmação de MOURA (1997) a respeito do projeto Cidade

Constituinte caiba perfeitamente aqui: o novo Plano é um híbrido de empreendedorismo com o “ideário democrático” de gestão urbana.

Assim, o Plano se propõe aberto e não acabado, com o processo de gestão adquirindo importância para a continuidade do mecanismo. O termo estratégico, na forma como aparece, reforça o papel do poder público como imprescindível quanto à articulação e proposição de estratégias para a cidade. Articulando os pontos anteriores (e o processo como um todo) está o Sistema Municipal de Gestão do Planejamento (SMGP). O SMGP atua na formulação de estratégias, políticas e atualização permanente do Plano; no gerenciamento, monitoramento e controle dos instrumentos de aplicação do PDDUA. Como garantia de que o Plano não é estanque, a cada gestão administrativa o SMGP deve promover uma Conferência Municipal de Avaliação do Plano Diretor (ficou determinado que o primeiro deveria ocorrer após 3 anos de promulgação da Lei que instituiu o PDDUA – o que efetivamente aconteceu). Visto que uma das características apontadas é o papel do Poder Público no processo, o SMGP é gerenciado pela Secretaria de Planejamento Municipal, à qual compete entre outras coisas, estabelecer as diretrizes do desenvolvimento urbano, articular políticas e ações com os demais órgãos municipais e elaborar os planos de distribuição dos estoques construtivos do Solo Criado.

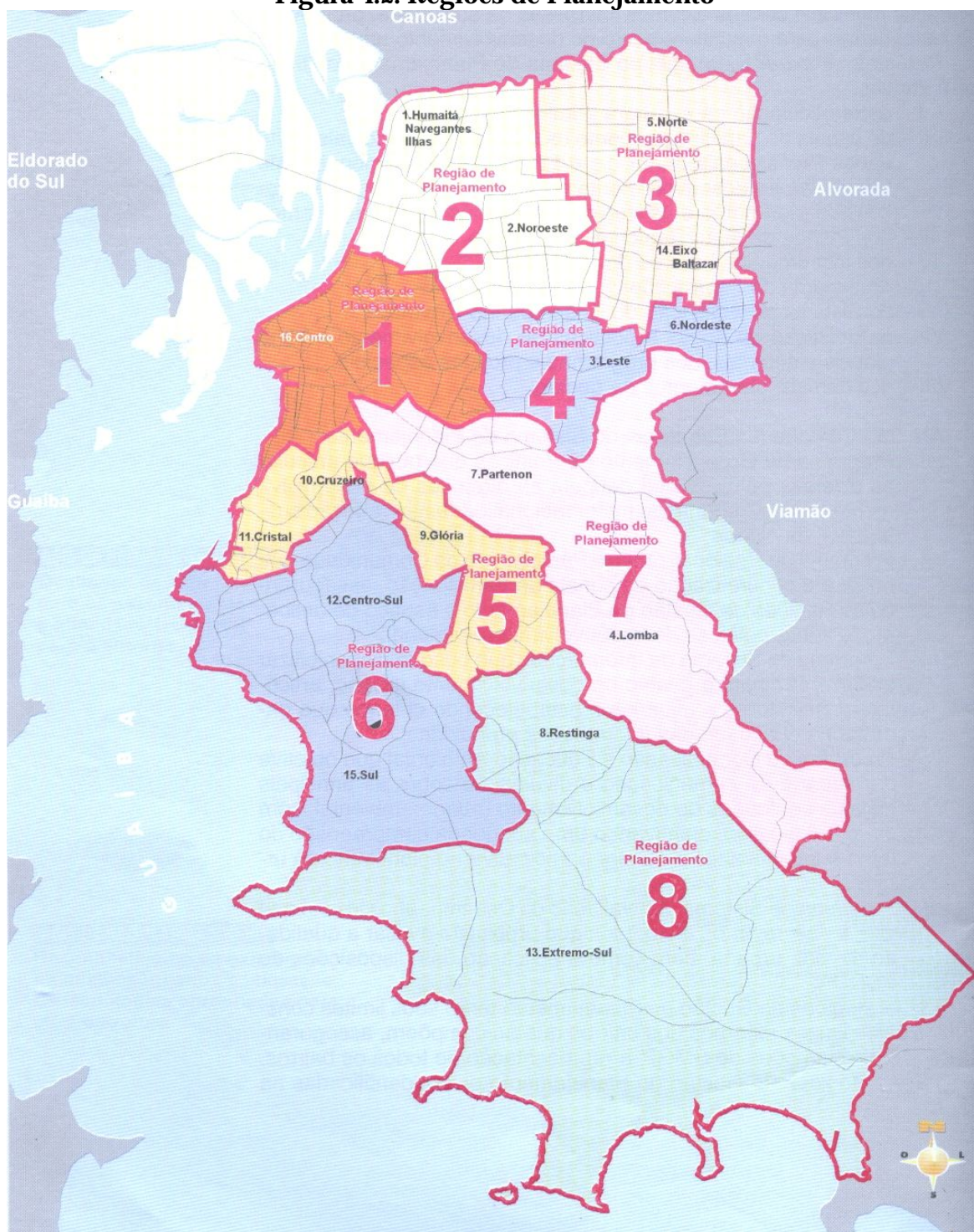
A participação popular se dá através do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA), que é o “órgão de integração” do SMGP. Cabe ao Conselho propor, discutir e deliberar sobre planos e projetos diversos, aprovar a metodologia e valores do solo criado, etc. A composição do Conselho é de 25 membros titulares e seus suplentes, renovados bianualmente e composto por 8 representantes de entidades governamentais (1 representante do nível federal; 1 estadual e 6 municipais); 8 representantes de entidades não-



governamentais (IAB, SERGS, SINDUSCON, Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil, OAB/RS, CIDADE, AREA e Sociedade de Economia); 8 representantes das Regiões de Gestão do Planejamento e, como Presidente do Conselho, o titular da Secretaria de Planejamento Municipal.

Rigorosamente falando, a “participação popular” é minoritária na composição do CMDUA. Dos 25 membros, somente 8 são escolhidos diretamente pelos cidadãos para representar as “Regiões de Gestão do Planejamento”. É importante observar que estas regiões foram definidas com base nas regiões do Orçamento Participativo. Na prática, o que se fez foi reunir duas regiões do OP (que é composto por 16 regiões) em uma do Plano, como pode ser observado na figura 4.2 (para o texto completo sobre o sistema de gestão municipal, ver PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2000:43-45).

**Figura 4.2: Regiões de Planejamento**



*Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre*

Pode-se dizer que a composição do Conselho reflete os interesses que acabaram efetivamente envolvidos na elaboração do Plano. Apesar dos esforços e do longo tempo em que esteve aberto às discussões, o número “mais de duas mil pessoas” participantes (citado poucas páginas atrás) é apenas uma pequena parte dos mais de 16.000 presentes nas reuniões do OP de 2001, por exemplo. A Prefeitura sempre teve dificuldades em convencer os habitantes da cidade em participar das discussões. Mesmo tentando levar a proposta do novo Plano para dentro das reuniões do Orçamento Participativo, este tipo de discussão, complexa, técnica e na maioria das vezes sem resultados visíveis e imediatos (como os moradores de uma determinada rua decidirem o asfaltamento da mesma por exemplo) nunca conseguiu um grande número de adeptos. Por outro lado, o setor da cidade que praticamente não participa do mecanismo do Orçamento Participativo prontamente se movimenta para participar das discussões e tentar garantir suas posições. Não é à toa que o Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON) conseguiu um assento permanente no Conselho de Gestão do Plano. Afinal, um Plano Diretor mexe diretamente com vários aspectos que pretendem estruturar o espaço urbano como um todo. Não seria de se esperar que representantes do capital ficassem de fora destas discussões.

Imbuída do espírito de “gestão democrática” a Prefeitura não tentou escamotear este processo, sempre defendeu que o resultado final,

“não representa apenas uma concepção de cidade. Mais do que isto, ele é o produto de um pacto social, o somatório de propostas anteriormente desarticuladas, o mínimo múltiplo comum de visões contraditórias. Por isso seu valor não está unicamente na qualidade do que apresenta como coerente. Está, também, e talvez aí resida o que há de novo, no peso político que assumem suas ‘contradições’, uma vez que as mesmas são diretamente proporcionais às contradições do complexo processo urbano.” (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2000:04)

Além da afirmação que o resultado final é produto de um *pacto social*, também é dito que todos aqueles 2000 participantes contribuíram para que fosse atingida uma *idéia de consenso*. Quase nem seria preciso lembrar novamente que isto tudo lembra Jordi Borja e o planejamento estratégico. Mas, além disso e mais importante, está na verdade uma concepção de Estado e do papel do poder público na cidade capitalista. Pois o que todo o texto da justificativa afirma é que o Estado, especialmente em sua instância municipal, representa a condensação das contradições e o *locus* por excelência para a resolução dos conflitos. Ora, como já afirmado no primeiro capítulo deste trabalho, a partir do momento em que passa a ser visto com arena de disputas de classes e frações de classes, se perde de vista duas coisas: que o Estado também é dominação e que a dominação ocorre na sociedade. *Portanto, um partido de esquerda no poder local (neste caso específico o PT) está reforçando a dominação de classe, porque não trabalha visando ultrapassar as contradições vigentes, mas amenizá-las através de políticas “defensivas” e de inclusão social e espacial.* As contradições continuam no mesmo lugar (na sociedade), intactas, já que se “transfere” a contradição para outra esfera, o Estado (aqui representado pelo Plano Diretor), que se transforma na arena privilegiada de resolução de conflitos.

Mas, voltando ao Plano propriamente dito: ele está constituído basicamente por *sete estratégias* e pelo *modelo espacial*.

As estratégias, na verdade “Estratégias de Desenvolvimento Sustentável” são consideradas o eixo central do Plano. Antes de se ver que estratégias são estas, não posso deixar de pelo menos comentar brevemente sobre o “desenvolvimento sustentável”. A primeira observação é que apesar de mencionado diversas vezes, o texto do Plano Diretor parece considerar “desenvolvimento sustentável” como um conceito amplamente discutido, aceito e acabado. Isto porque é difícil achar

uma definição clara sobre o termo. O que aparece, logo na primeira página da justificativa, é a menção a “novos condicionantes sócio-ambientais e aos princípios da comunidade internacional acordados na Agenda 21 das Nações Unidas.” E um pouco mais adiante, fala em articulação entre setor público e privado como uma das condições de explorar todas as potencialidades da cidade, “promovendo seu auto-financiamento e, por consequência sua sustentabilidade como um todo” (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2000:03). É isto que se resume o desenvolvimento sustentável, o auto-financiamento?

Além de pouco explicado, existe outra pergunta muito mais importante: o desenvolvimento sustentável é um conceito válido, ainda mais se tratando de um território restrito, como o de um município? O problema da sustentabilidade é que ela pressupõe um sistema “ecologicamente fechado”, que busca sua auto-suficiência, como se a cidade fosse uma estrutura totalmente independente que funciona por si só. Uma “cidade sustentável” teria então uma matriz energética tendendo à autonomia, seria mais eficaz no aproveitamento do espaço urbano e, portanto, seria economicamente independente... Insisto: por tudo que foi apresentado nos capítulos anteriores deste trabalho (o entendimento da produção do espaço urbano como um resultado de processos em múltiplas escalas, por exemplo), é possível levar a sério o “conceito” de sustentabilidade?

Na verdade, *em parte* o que explica a inclusão do desenvolvimento sustentável no Plano tem relação direta com “os princípios da comunidade internacional (Agenda 21)”. Pois se o PT não “vende” a cidade exatamente da forma como tanto se critica a respeito do planejamento estratégico no estilo Barcelona, a administração popular “vende” Porto Alegre para a comunidade

internacional (e os órgãos financiadores) como o lugar da inovação da democracia<sup>33</sup>, da “boa gestão” dos fundos públicos, da “qualidade de vida”. E para isto, nada melhor que mostrar que a cidade está em consonância com a discussão mundial.

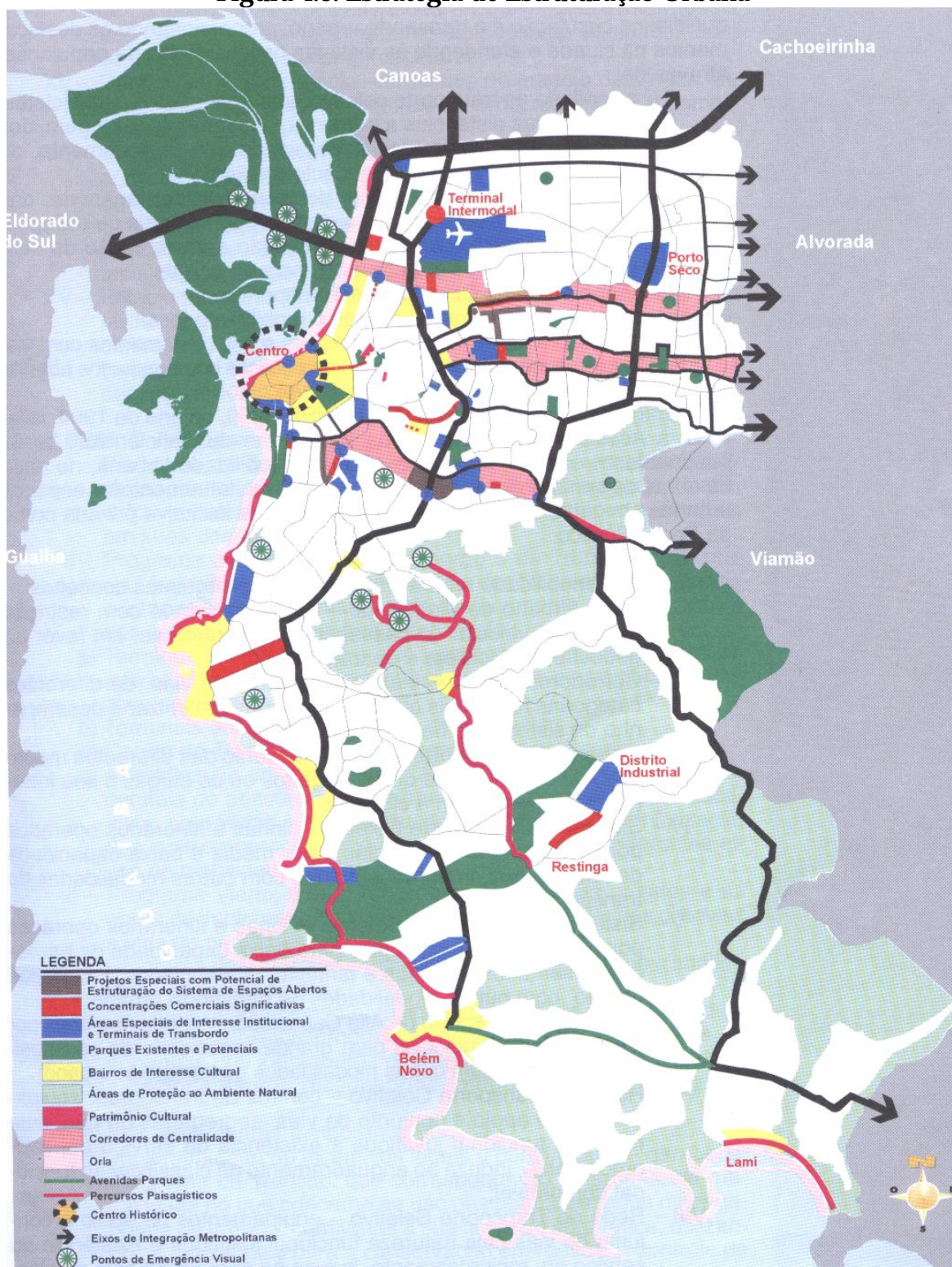
Então, que estratégias de desenvolvimento sustentável seriam estas?

- I. *Estratégia de Estruturação Urbana*, que, como o nome evidentemente já diz, tem como objetivo geral “promover a estruturação do espaço na cidade e a integração metropolitana”, e como meta valorizar prioritariamente o espaço público. Rigorosamente falando, esta estratégia tem um caráter bastante genérico, como pode ser observado na figura 4.3;
- II. *Estratégia de Mobilidade Urbana*, que tem como objetivo geral “qualificar a circulação e o transporte urbano” com prioridade ao transporte coletivo, aos pedestres e às bicicletas. Aqui entram programas de transporte coletivo, de malha viária, de trânsito, de garagens e estacionamentos, de centros de transbordo e transferência de cargas, terminais de integração, etc;

---

<sup>33</sup> O Orçamento Participativo adquiriu notoriedade internacional, não só entre agremiações de centro-esquerda; Porto Alegre e o OP foram reconhecidos pela ONU como uma das “melhores experiências de gestão urbana” durante a conferência Habitat II. A própria Prefeitura se viu obrigada a implementar um setor de relações internacionais dedicado exclusivamente a atender os vários pedidos de informações de todo o mundo a respeito do OP. Outro exemplo é que a “transparência” nas contas públicas tem ajudado a obter financiamentos mais fáceis para obras de grande porte, como a IIIª perimetral (sem falar que já foi citado como “exemplo de boa gestão” por órgãos financiadores mundiais).

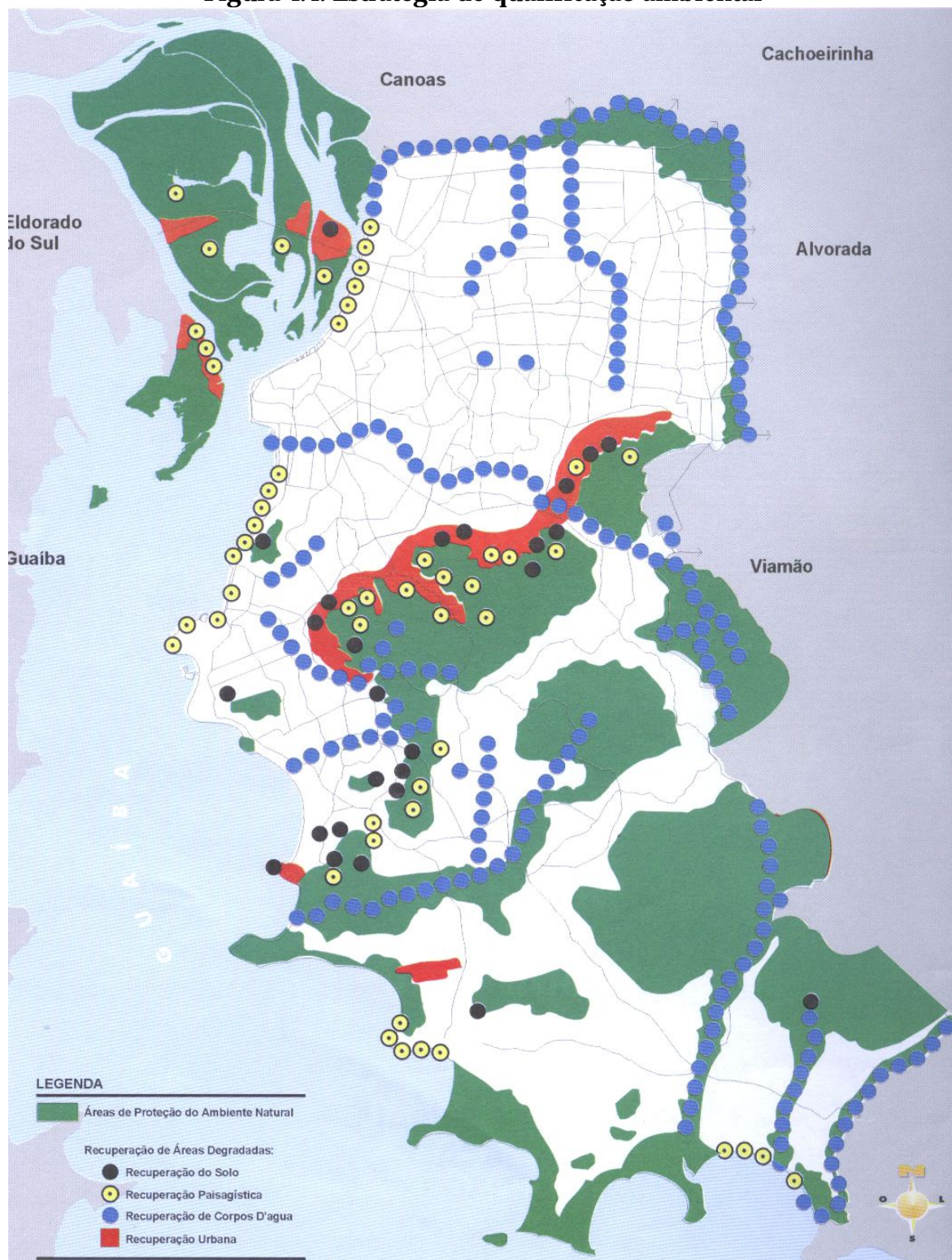
**Figura 4.3: Estratégia de Estruturação Urbana**



Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre

- III. *Estratégia de Uso do Solo Privado*, com a tradicional ordenação da ocupação do solo por instrumentos de regulação definindo distribuição territorial de atividades, densificação e critérios para edificação e parcelamento do solo;
- IV. *Estratégia de Qualificação Ambiental*, que como o nome já diz, visa a valorização do patrimônio ambiental, através de programas de proteção às “áreas naturais”, de implementação e manutenção de áreas verdes urbanas, de prevenção e controle de poluição, etc. O ponto mais interessante é o conceito de patrimônio ambiental, que engloba tanto o patrimônio “natural” como o cultural (imóveis tombados, parques, etc. e manifestações culturais que conferem identidade aos espaços). As estratégias de proteção e recuperação ambiental podem ser visualizadas na figura 4.4;
- V. *Estratégia de Promoção Econômica*, que entre outras coisas pretende estimular o crescimento e a desconcentração econômica, garantir condições mínimas de abastecimento e consumo para todos, promover a geração de postos de trabalho em relação com o lugar de residência, etc. Apesar de tradicionalmente o PT se dizer contrário à “guerra fiscal”, o artigo 20 contempla um “Programa de Incentivos a Investimentos, o qual criará condições de competitividade e atração para estes”. Além disso, o § 1º deste artigo prevê a utilização de política tributária municipal (redução e isenção de impostos) como incentivo à produção primária.



**Figura 4.4: Estratégia de qualificação ambiental**

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre

VI. *Estratégia de Produção da Cidade*, objetivando “a capacitação do Município para a promoção do seu desenvolvimento através de um conjunto de ações políticas e instrumentos de gerenciamento do solo urbano que envolvam a diversidade dos agentes produtores da cidade e incorporam as oportunidades empresariais aos interesses do desenvolvimento urbano como um todo.” (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2000:27). É interessante observar que a “promoção de oportunidades empresariais” esteja na estratégia com o nome de *produção da cidade*. É a admissão de algo que nem sempre fica claro (principalmente nos partidos de esquerda), mas é bastante óbvio: são os interesses privados os maiores responsáveis pela produção do espaço na cidade capitalista. Mas, ao mesmo tempo, também está colocada a importância do Poder Público na produção deste espaço: dentre vários pontos, faz parte a implementação de uma política habitacional pública para população de baixa renda, sendo prioritária a execução de programas habitacionais para a população com renda igual ou inferior a 5 salários mínimos;

VII. *Estratégia do Sistema de Planejamento*, que tem como objetivo um processo de planejamento “dinâmico e contínuo” (já comentado neste texto anteriormente) e a promoção de instrumentos para o monitoramento do desenvolvimento urbano, além de um programa de regionalização e participação da comunidade (também já comentado). As regiões de gestão de planejamento podem ser visualizadas na figura 4.2.

Quanto ao *Modelo Espacial*, uma das questões mais interessantes é o fato de *definir todo o território de Porto Alegre como cidade*, sem desconsiderar a diversidade de usos e ocupações. Isto em parte é o reconhecimento de uma característica do próprio desenvolvimento do capitalismo (e do processo de industrialização): a

dominação e subordinação da produção agrária pelo urbano (ver, entre outros, LEFEBVRE, 1983). No Plano de 1979, uma ampla área ao sul era considerada zona de ocupação extensiva e rural. Esta modificação trouxe consigo inclusive consequências nos impostos: propriedades que anteriormente pagavam ITR (Imposto Territorial Rural) passaram a ser passíveis de aplicação do IPTU.

Portanto, Porto Alegre passa a ter duas grandes áreas, segundo o novo modelo espacial: “Área de Ocupação Intensiva” e “Área de Ocupação Rarefeita”. Esta última corresponde *grosso modo* à antiga zona extensiva e rural e é caracterizada como “de baixa densificação, onde será dada predominância à proteção da flora, da fauna e demais elementos naturais, admitindo-se, para sua perpetuação e sustentabilidade, usos científicos, habitacionais, turísticos, de lazer e atividades compatíveis com o desenvolvimento da produção primária.” (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2000:33)

Como elemento estruturador desta zona, é designado um “Corredor Agro-industrial”, área com potencial para localização de indústrias não-poluentes e atividades de apoio ao desenvolvimento rural. Em outras palavras, se reconhece e se apoia as atividades agrícolas historicamente existentes na área, mas se quer integrá-las à cidade como um todo.

Quanto à Área de Ocupação Intensiva, se reconhece a ampla miscigenação de usos e ocupações (algo que o zoneamento rígido dos Planos tradicionais formalmente se recusavam a reconhecer), e se pretende estimular a continuidade desta miscigenação com vistas à diminuição de deslocamentos, otimização e racionalização dos custos de produção da cidade, além do *reconhecimento da cidade informal*. Sobre este último ponto, deve ser lembrado algo já comentado anteriormente: sempre foi uma política do PT no governo municipal, mesmo antes

da promulgação deste Plano Diretor, tentar incorporar os territórios ilegais (favelas, loteamentos clandestinos, etc.) à cidade formal.

Curiosamente, ao mesmo tempo em que se pretende mais aberto e reconhecedor das diferenças, o Modelo Espacial é extremamente detalhista. Foi dividido em Unidades de Estruturação Urbana, Macrozonas e nas já citadas Regiões de Gestão do Planejamento (para uma visualização das macrozonas, consultar Figura 4.5). Dentro disto, ainda se estabeleceram as tradicionais “zonas de uso”, presentes em todo Planejamento tradicional.

Dentre as várias características das zonas de uso, deve ser ressaltado os conceitos de *Cidade Miscigenada* e de *Policentralidade*. Assim, ao mesmo tempo em que a cidade é minuciosamente dividida em Áreas, Zonas e Unidades de Estruturação, existe a tentativa de não enrijecer totalmente as possibilidades de cada uma destas “regiões”. As regiões com características residenciais, por exemplo, são agora denominadas *Áreas Predominantemente Residenciais*, onde se permite alguns tipos de atividades não consideradas incômodas. Segundo o próprio texto do PDDUA, “zonas da cidade onde se estimula a vida de bairro” (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2000:38), o que significa na prática romper com o zoneamento tradicional que separava completamente as “funções” da cidade e permitir, por exemplo, atividades comerciais e recreativas conjugadas com a “função” residencial.

Figura 4.5: Macrozonas



Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre

O Plano, como não poderia deixar de ser, contempla a descrição dos instrumentos de regulação para a intervenção no solo, além das normas gerais do regime urbanístico. Aparecem aí alguns instrumentos que já haviam sido implementados antes mesmo da promulgação do PDDUA, como o Solo Criado, a Transferência de Potencial Construtivo, as Áreas Especiais de Interesse Social.

É uma série de instrumentos que não é inédita; de forma isolada, alguns deles já encontraram aplicação no Brasil, assim como na Europa instrumentos como o Solo Criado existem desde a década de 70 com graus variados de eficácia.

A intenção deste trabalho não é discutir pormenorizadamente item por item destes componentes. Importa aqui compreender o sentido mais geral da existência deles. Como já comentado anteriormente, é uma característica não só de Porto Alegre, mas das cidades brasileiras, a existência de grandes “vazios urbanos”, de equipamentos públicos desigualmente distribuídos no território da cidade (inclusive com sub-aproveitamento deles em algumas áreas privilegiadas da cidade, enquanto a falta é uma constante nas regiões mais pobres) e a transferência de renda da terra para alguns poucos proprietários que se beneficiam dos investimentos públicos pelo simples fato de *serem proprietários de terra*.

Desta maneira, os instrumentos (na verdade o conjunto do Plano Diretor) são uma tentativa de induzir uma “densificação controlada” – para usar uma expressão constante no PDDUA – que procura ao mesmo tempo atender à demanda da indústria imobiliária e “racionalizar” os custos de produção e manutenção dos equipamentos públicos. Isto significa tentar penalizar fiscalmente os vazios urbanos e induzir o crescimento da cidade em áreas de subutilização de equipamentos públicos. Concomitantemente, há a tentativa de transferência de renda (através do Solo Criado, por exemplo) da iniciativa privada para os

territórios da cidade anteriormente “ilegais”, com vista ao atendimento da histórica demanda por habitação popular (que, como visto anteriormente neste trabalho, é um dos “problemas” não resolvidos pelas sucessivas administrações petistas). Também deve ser mencionado que a instituição das *Áreas Especiais de Interesse Social* (AEIS) tenta acabar tanto com a ilegalidade, trazendo para a cidade formal loteamentos irregulares e assentamentos autoproduzidos, como procura formalmente dar condições legais para programas de regularização fundiária e de urbanização de favelas.

Na verdade, mesmo que a versão final do Plano tenha sido o “produto de um pacto social” e “consensual”, a entrada em vigor da Lei não pôs fim aos conflitos sobre a utilização do espaço da cidade. Para usar o exemplo do bairro Menino Deus (que já serviu de exemplo neste trabalho outras vezes): aquilo que tecnicamente parece bastante justo – a densificação em áreas onde existe ociosidade de equipamentos públicos – acabou tendo um efeito prático bastante visível no bairro. Além de predominantemente residencial, sempre teve como característica prédios com poucos pavimentos. Mas a introdução do novo Plano acabou em certa medida “liberalizando” a altura das edificações. A possibilidade dos incorporadores poderem aprovar projetos (e efetivamente construir) edifícios mais altos é também a *possibilidade de produzir espaço*. E, sendo viável um maior volume edificável em um mesmo terreno onde anteriormente isto não era possível, este fato acarreta em última instância uma *modificação no preço da terra*, tornando viável inclusive a demolição de prédios residenciais mais antigos com vista à construção de condomínios maiores. O resultado é que começaram a aparecer “espigões” (pelo menos para os antigos padrões do bairro). Como um exemplo bastante emblemático, o antigo prédio da Editora e Livraria do Globo localizado na Av. Getúlio Vargas (a principal via do bairro) foi demolido depois

de mais de 10 anos desocupado. Incrustado entre toda a área pertencente à antiga editora (vendida para a editora do mesmo nome com sede no Rio de Janeiro) havia um pequeno prédio residencial de três andares construído durante a década de 70. *Este prédio também veio abaixo*, como para mostrar o novo potencial de lucros do setor imobiliário no bairro, que permitiu inclusive a negociação e acordo para venda *com todos* os proprietários dos apartamentos. Um novo condomínio está previsto para o local. O que também chama a atenção é que não é usual em Porto Alegre um processo de renovação urbana nos bairros residenciais que contemple a demolição de edifícios. O tradicional sempre foi a demolição de *casas* para a verticalização.

Os protestos de moradores mais antigos a respeito de todas estas modificações em curso no seu local de moradia não tardaram: as críticas à “descaracterização” do bairro, ao barramento da insolação por causa da altura dos edifícios, ao aumento do trânsito e conseqüentemente dos engarrafamentos, tudo isto se tornou comum. Inclusive, esta liberalização das alturas acabou sendo um dos temas do recente Seminário de Reavaliação do Plano Diretor, constando das resoluções o pedido para que as mesmas sejam revistas (e não só no bairro Menino Deus).

--o--

Uma coisa a respeito do novo Plano Diretor sem dúvida é certa: como diz o texto de justificativa, ele é o “mínimo múltiplo comum de visões contraditórias” (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2000:04). Mas este fato também não justifica opiniões como a de Marcelo Lopes de SOUZA (2002), que chega a afirmar que o Plano é um contraste desapontador quando comparado com



o Orçamento Participativo, “devido à frouxa e decepcionante amarração que lá tem a participação popular” (p. 466) e, portanto, não sendo uma “verdadeira delegação de poder” (p. 471).

O que o autor acaba perdendo de vista é que o processo que desembocou no atual PDDUA no início tentou se basear na experiência do OP. Mas discutir com a população questões referentes às leis de ocupação e uso do solo, normas técnicas de edificação, etc., é muito diferente de se discutir se uma verba disponível para o ano seguinte deve asfaltar uma determinada rua ou ajudar na manutenção de uma creche. E a questão aqui nem é se a população está preparada ou não para discutir planejamento urbano. É preciso deixar as ilusões de lado: *não existe democracia entre desiguais*. O Orçamento Participativo não representa uma ameaça às instituições capitalistas, pois apenas redistribui investimentos públicos em áreas mais carentes de serviços e equipamentos. Agora, o Plano Diretor, mesmo na tradição brasileira de pouco respeito a estas normas, mexe diretamente com a estruturação urbana. Não estou afirmando com isso que se pode ameaçar o capitalismo com um Plano Diretor, o que seria uma arrematada bobagem. Mas o conjunto de leis e normas de um Plano pode influenciar a auferição de renda e a distribuição de lucros entre os mais diversos capitais envolvidos com o espaço urbano. Portanto, “democraticamente” a participação de setores ligados ao capital na feitura do PDDUA só poderia ser muito maior que a participação destes mesmos setores no OP. E é isto que este Plano reflete.

A crítica não deve ser sobre a “pouca ousadia” do Plano. Criticar o Plano em si é cair na armadilha de acreditar no planejamento como um ente separado das contradições (e relações de poder) que ocorrem na sociedade civil. O avanço – digamos assim – do Plano está em reconhecer que o planejamento não pode ser estanque e deve acompanhar as mudanças sociais e espaciais (ou, como diria

Lefebvre, a re-produção). A crítica tradicional ao planejamento urbano no Brasil sempre falou que os Planos são frequentemente puramente formais, pouco seguidos e “emendados” para atender interesses pontuais. O PDDUA de Porto Alegre reconhece estas críticas ao prever alterações, adaptações e reavaliações.

*A grande questão é: é isto a que se resume a esquerda quando chega ao poder local, reconhecer que a cidade é capitalista e montar um planejamento que ao mesmo tempo garanta a continuidade da acumulação enquanto tenta “redistribuir renda” e incluir na cidade formal as parcelas da população “excluídas”?*

## 5. Afinal: o que pode o poder local?

“*La crítica de izquierdas*, y mucha gente todavía lo ignora, no es aquella que proclama tal o cual grupo, club, partido, aparato o ideólogo considerados ‘de izquierdas’. Se trata de una crítica que intenta abrir el camino de lo posible, explorar y jalonar un ámbito que no sea solamente el de ‘lo real’, lo realizado, ocupado por las fuerzas económicas, sociales y políticas existentes. Es, pues, una crítica *utópica*, puesto que mantiene alejada de lo ‘real’ sin por ello perderlo de vista.” (LEFEBVRE, 1983:13)

Quando a pesquisa que deu origem a este texto começou, desconhecia o trabalho mais recente de Carlos VAINER (2002) que, mesmo não tratando de uma cidade específica, tinha uma pergunta básica semelhante à que norteou esta tese. Isto para explicar que o título deste capítulo final acabou inspirado diretamente em Vainer, que também pergunta: *o que pode o poder local?*

O autor (2002:29) coloca que é possível romper com o “fatalismo do pensamento neoliberal”, desde que se parta do pressuposto que a política local deva ser concebida como parte de uma “estratégia transescalar” (ou seja, é imprescindível articular a escala local com outras) e tenha como objetivos:

- A redução das desigualdades e melhoria das condições de vida das classes e grupos sociais oprimidos e explorados, principalmente através da transferência de recursos em seu favor;
- o avanço e radicalização de dinâmicas (sociais, políticas, culturais) que propiciem a organização e a luta populares;
- o enfraquecimento dos grupos e coalizões dominantes através da desmontagem de mecanismos tradicionais de reprodução de poder e a desarticulação de alianças e dispositivos que favoreçam a privatização de recursos públicos.

Pois bem; o objetivo aqui não é discutir as teses deste autor, mas usar estes enunciados como um ponto de partida para a discussão final sobre Porto Alegre. A razão provavelmente já tenha sido notada: as políticas implementadas ao longo desses 15 anos na capital gaúcha pelo Partido dos Trabalhadores sempre foram pautadas por objetivos muito semelhantes aos citados acima. Vide o Orçamento Participativo e seu “efeito redistributivo”, além do próprio processo do OP como uma “nova forma de poder”; a desarticulação de práticas clientelistas tradicionais, etc. Consequentemente, se estes objetivos podem (pelo menos parcialmente) ser

encontrados em Porto Alegre, a questão agora é *discutir os limites* destas estratégias como uma contraposição ao neoliberalismo.

Para isto é necessário uma recapitulação. Logo na introdução deste trabalho, um “limite genérico” foi apontado: as relações capitalistas não estão limitadas às fronteiras territoriais do município; portanto, existem componentes estruturais que não só não podem ser modificados na escala local, mas tem o poder de produzir o espaço quase “à revelia” tanto do governo municipal quanto das forças políticas locais. E isto coloca um problema para os Partidos de esquerda que aceitaram as regras da democracia formal, ganharam eleições e se encontram administrando cidades no contexto capitalista: o que pode ser feito na escala local?

Voltando à recapitulação: algo que é frequentemente esquecido quando alguns analistas tentam mostrar a “novidade” da globalização é que o desenvolvimento do capitalismo, pelas próprias características do processo de acumulação, sempre foi um movimento de quebra de barreiras espaciais, de expansão. O processo de acumulação sempre foi ao mesmo tempo um processo de incorporação de novos territórios dentro da lógica capitalista, seja no início unificando o espaço pulverizado do feudalismo em estados nacionais, seja através do “comércio mundial” ou da implantação mais recente de unidades fabris (as multinacionais) nos mais diferentes países do globo.

Além disso, esta unificação do espaço carrega ao mesmo tempo a transformação de praticamente tudo em mercadoria: não só as coisas produzidas nas fábricas, mas a força de trabalho e o *próprio ambiente construído*. Dito de outra maneira, passa a predominar o valor de troca em detrimento ao valor de uso e a própria cidade vira valor de troca, como já lembrava Lefebvre.

Se genericamente existe a unificação do espaço como um requisito da acumulação, isto não significa que territórios particulares, nas mais diversas

escalas, não tenham diferenças. No exemplo mais óbvio, não existe indústria em todos os pontos do planeta, nem mesmo em todas as cidades de um mesmo país. De forma semelhante ao trabalho, o espaço é abstrato, homogeneizado, se “comporta” como equivalente (o que ajuda a explicar as disputas das municipalidades por indústrias, a “competição” entre cidades) e ao mesmo tempo é concreto, pois a particularidade (produzida) do lugar significa formas e possibilidades diferentes no processo genérico de acumulação.

A particularidade do local então, pode tanto servir como estímulo a investimentos diversos de capitais quanto servir para estratégias diferenciadas na luta por um ambiente construído que não sirva unicamente à acumulação.

O processo de valorização necessita criar uma ampla gama de estruturas que imobilizam o capital, uma paisagem física, um ambiente construído, um capital fixo. As cidades são as melhores representações disso, são espaços produzidos, configurações particulares de uma forma de produzir e consumir. Em outras palavras, o urbano é uma *coerência estruturada*, para retomar David Harvey. O que significa que não é tão fácil a mudança de fluxos de investimentos de uma região para outra, de um lugar para outro. A imobilização de uma quantidade enorme de capital como ambiente construído faz com que o capital também seja interessado (pelo menos até um certo ponto) na continuidade do urbano existente. Isto ajuda a explicar alianças de classe em defesa da cidade através da mobilização de sentimentos de comunidade e solidariedade em relação ao lugar, a criação (artificialmente ou não) de um sentimento de pertencimento.

Por conta disso, “a redução das desigualdades e melhoria das condições de vida das classes e grupos sociais oprimidos e explorados” não significa necessariamente algo contrário aos interesses burgueses, pois isto pode reforçar uma região ou cidade como local atraente aos investimentos capitalistas.

Evidentemente, a proposta aqui não é apostar no “quanto pior melhor”. É perfeitamente “justo” e moralmente defensável melhorar as precárias condições de vida das classes exploradas, principalmente no Brasil. A questão é: o objetivo de um partido de esquerda é fazer somente isso? Foi afirmado anteriormente neste trabalho que o objetivo da *Nova Política Urbana* é preservar e estimular modelos de produção e consumo, níveis de lucro e salários e a própria infraestrutura física e social. Pois não é exatamente isto que a maior parte das políticas sociais do PT em Porto Alegre tem feito?

As administrações do partido têm melhorado as condições sanitárias (da cidade) e de saúde (da população); investiram na expansão e melhoria da rede municipal de ensino; procuraram incorporar a cidade ilegal à legal; promoveram políticas habitacionais variadas, incluindo a urbanização de favelas centrais sem a antiga prática de “periferização da pobreza”. Em outras palavras, houve investimento na “infraestrutura física e social”.

Existe além disso outra questão: são estas as políticas que caracterizam uma administração de esquerda? Porque em verdade todas estas políticas mencionadas podem ser encontradas em administrações de outros Partidos nos mais variados pontos do País. Alguns exemplos: urbanização de favelas? Projeto Cingapura durante os governos Maluf e Pitta em São Paulo. Melhoria nas condições de saúde, queda das taxas de mortalidade e construção de novos postos de saúde em zonas próximas às áreas carentes? Governo Ângela Amim (PP) em Florianópolis. Aumento de 8 para 40 escolas municipais? Governo Dário Berger (PSDB) em São José (SC). E, diga-se de passagem, exemplos nos mais variados cantos do país não faltariam.

Portanto, o que poderia diferenciar uma administração petista de outros partidos? Um discurso com pitadas esquerdistas? Talvez o conjunto de ações,

supondo que os outros partidos atendam apenas parcialmente às necessidades dos mais pobres? Não se pode esquecer que nenhuma agremiação política consegue se manter no governo se não atender minimamente interesses das classes dominadas. Por isso a tradicional pulverização de obras pelas periferias das cidades brasileiras feita por praticamente todos os prefeitos: um asfalto aqui, um posto de saúde acolá, uma obra de contenção de deslizamentos em morros, etc, etc. É o tradicional clientelismo da política brasileira: a troca de obras por votos.

Então, seria o fato de as relações do PT com a sociedade serem menos clientelistas? Este é um terreno pantanoso, pois os opositores do partido também acusam a prefeitura de Porto Alegre de praticar um clientelismo “modificado” via processo do Orçamento Participativo. Em época de eleições as bandeiras e faixas de candidatos do PT são absolutamente hegemônicos nas casas de antigas favelas urbanizadas, por exemplo (por outro lado, por que não poderiam ser?).

O caso do Orçamento Participativo é interessante, tanto por sua potencialidade quanto por seus próprios limites. Como disse Francisco de Oliveira (2001:19), ele “politiza o poder local” via algo (o orçamento, evidentemente) que sempre foi visto como uma questão técnica, somatório de despesas e receitas. Além disso, tem um potencial *desformizador*, por dissolver a legitimidade da representação política tradicional e que, não à toa, recebeu acirrada oposição dos políticos tradicionais da cidade (para não falar no quase silêncio da mídia local). Mas o OP nunca foi capaz (pelo menos até agora) de se transformar num poder efetivamente autônomo, como foi comentado neste trabalho. Seja pelo fato de que a grande maioria dos participantes depois de ver atendida sua reivindicação se retira do processo ou mesmo por muitas vezes haver uma quase imposição (praticamente atropelando a “democracia participativa”) de obras prioritárias pela



prefeitura. Os dois casos mais emblemáticos desta prática talvez sejam a construção da 3ª Perimetral e o projeto de urbanização de favela “Entrada da Cidade”.

Também emblemáticos porque são projetos que não poderiam ser realizados com dinheiro unicamente vindo das receitas da prefeitura. A 3ª Perimetral, orçada inicialmente em R\$ 113.000.000,00 contou com recursos do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), enquanto o “Entrada da Cidade” – em andamento e que realizará, entre várias obras, o reassentamento de 3.061 famílias – foi orçado em Us\$ 55.000.000,00 com Us\$ 27.500.000,00 do FONPLATA (Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata).

Significativamente, a possibilidade de haver empréstimos de instituições internacionais diretamente para projetos de administrações locais está relacionado com a “mudança do paradigma de desenvolvimento” (ver ZANETTA, 2001) acontecido nestas instituições. Em consonância com as idéias correntes de globalização (e de uma articulação mais direta entre global e local), as administrações locais agora são vistas como capazes de “aliviar a pobreza” muito mais eficazmente do que a antiga forma de distribuição de recursos para grandes projetos nacionais de desenvolvimento. As cidades, na visão do Banco Mundial por exemplo, devem buscar a sustentabilidade, boas condições de vida para os cidadãos e ao mesmo tempo serem competitivas e fiscalmente responsáveis (ver WORLD BANK, 2000). Porto Alegre tem sido capaz de captar recursos externos porque aos olhos destas instituições, os itens elencados acima podem ser encontrados na cidade. Impossível não colocar aqui uma questão provocativa: seriam as administrações petistas em Porto Alegre uma versão, com viés de esquerda, do neoliberalismo realmente existente?

Além disso, o PT não escapou das amarras do processo eleitoral: aos poucos entrou no discurso que o partido governa para toda a cidade e não só para

os “trabalhadores” ou “excluídos”. Todo período eleitoral é um esforço da administração em provar isto. E as duas grandes obras citadas entram sem dúvida neste esforço. Não está aqui em discussão a necessidade de uma obra viária estruturadora como a 3ª Perimetral, nem mesmo o caráter potencialmente humanizador de resgatar mais de 3.000 famílias para a cidade formal como no projeto “Entrada da Cidade”. Mas uma obra viária de grande porte serviu também para atender os anseios da classe média em “desafogar o trânsito” e a localização do conjunto de favelas atendidas pelo projeto “Entrada da Cidade” – como o próprio nome já deixa antever – tem também o propósito de tirar a “má impressão” de quem entra na cidade por sua principal via de acesso rodoviário. E, lembro novamente, estas obras passaram pelo OP quase como uma imposição da Prefeitura. Os próprios moradores das vilas atualmente na fase inicial de obras de reurbanização *não tinham organização suficiente* para demandar o reassentamento através de todo o processo do OP.

Tendo em vista tudo que foi visto neste trabalho, é possível tirar um modelo de cidade e gestão, um “modo petista de governar” pela experiência de Porto Alegre? Sim, e este “modelo” pode ser descrito da seguinte forma:

Em primeiro lugar, ao longo dos anos (e das gestões) o partido foi se acomodando, no sentido de passar do *confronto* para uma tentativa de *consenso* sobre a cidade. Não só coisas como a intervenção nas empresas de ônibus foram deixadas de lado; o próprio Orçamento Participativo – potencialmente desformalizador, como recentemente comentado – foi sendo aceito, quase se institucionalizando e entrando para o “calendário da cidade”.

Como ressalva, deve ser dito que este consenso intenta ser atingido através da ação política, pois se reconhece que há vários conflitos e contradições em torno do uso da cidade. Portanto, estes conflitos podem ser “acomodados” através do

Estado, que assume o papel de articulador e promotor do bem-estar coletivo. Nesta visão, os conflitos podem ser resolvidos “democraticamente” através de mecanismos participatórios como o próprio OP ou mesmo através do Sistema Municipal de Gestão do Planejamento, incentivados pelo Estado.

O problema deste modelo é que ele não se propõe a resolver ou mesmo questionar (já que não se pode esperar superar o capitalismo localmente) as contradições sociais. Quando se promove a miscigenação da cidade, como no caso do Plano Diretor, ou quando se promove a discussão do orçamento entre todos os segmentos da cidade, o que está sendo buscado é uma espécie de “desenvolvimento harmônico” da cidade. Em outras palavras, a utopia petista parece ser *não a superação* das condições que propiciaram as extremas desigualdades sócio-espaciais encontradas no país, mas a simples *diminuição* destas desigualdades através da promoção de um convívio “democrático” entre todos os segmentos da cidade.

Neste sentido, o “modelo” de cidade aventado *não é uma contraposição ao neoliberalismo ou ao capitalismo*. É social-democrático, na acepção clássica do termo (não a do PSDB brasileiro), pois procura promover *reformas* na cidade capitalista com o intuito de melhorar as condições de vida das classes menos favorecidas.

Aliás, voltando à provocação do neoliberalismo petista, *o PT também faz “city marketing”*. Mesmo não sendo a “mercadotecnia” do qual falavam Borja e Castells, a promoção internacional da “cidade com qualidade de vida”, da democracia participativa e da “transparência administrativa” serve ao propósito de criar um ambiente propício aos negócios, desde que “politicamente corretos” e “sustentáveis”. Para investir em Porto Alegre, é apenas necessário que a empresa entre na recente moda da “responsabilidade social”. Isto é tão verdadeiro que a cidade tem aparecido nos primeiros lugares de todos os *rankings* sobre “os

melhores lugares para se investir” no Brasil promovidos por revistas como *Exame*. Rigorosamente, nem o Forum Social Mundial escapa disso. Inicialmente visto com certa desconfiança, logo os empresários do setor hoteleiro e do comércio começaram a apreciar o aumento nas ocupações (na verdade, lotação completa) e nas vendas. Nenhum evento, em toda a história da cidade, foi capaz de movimentar a economia como o Forum faz. Com a provável excessão dos donos de franquias *McDonalds* e dos representantes da Monsanto no Rio Grande do Sul (frequentes alvos de protesto de movimentos ditos “anti-globalização”), todo mundo lamentou o fato de uma das edições do Forum ter se mudado para a Índia em 2004.

Isto tudo pode acontecer porque ao contrário do que muita gente tem dito, a lógica de funcionamento do capitalismo é muito mais de *inclusão* do que de *exclusão*. Relembrando: ao mesmo tempo que se reproduz, o capitalismo modifica-se; como as relações mercantis são amplamente dominantes, a tendência é de incorporação de movimentos potencialmente contestatórios, como a própria “exportação” do OP a centenas de cidades do Brasil e do mundo comprova. O mote “tudo é mercadoria” serve para explicar as razões tendenciais da inclusão, muito mais poderosas que de exclusão. Como já dito aqui mais de uma vez, o processo de acumulação de capital é ao mesmo tempo um processo de expansão tanto histórico quanto geográfico, *de incorporação de novos territórios à lógica da mercadoria*, como provam no início a dissolução das amarras e fronteiras feudais e formação dos estados nacionais, e posteriormente a expansão das corporações multinacionais para além das fronteiras nacionais no século XX. *Em outras palavras, o capitalismo é tendencialmente inclusivo*. Mas este é um processo contraditório, que “exclui” parcelas da população do mercado em vários momentos e espaços

diferentes, como o próprio Marx já alertava ao falar da criação do exército industrial de reserva.

Portanto, todas as políticas (além de manifestações e protestos como o “grito dos excluídos”) que se propõe a resolver o problema da habitação com a construção de moradias, de distribuir terra, da criação de emprego e geração de renda fazem, em última instância, o papel de tentar *reinsere no mercado* os “marginalizados”. Como bem disse José de Souza MARTINS (2002:38), “a contradição de que o excluído é produto e expressão *não é contradição constitutiva*, (...) porque ela se resolve na reprodução ampliada e não na transformação da sociedade que o vitima”.

Esta é mais uma razão para este trabalho afirmar que as políticas sociais implementadas pela prefeitura durante os mandatos petistas são programas inclusivos, que a característica das administrações ao longo destes mais de 15 anos é social-democrata e pouco questiona a lógica capitalista.

Mas, nunca é demais insistir, este texto não advoga a tese que “quanto pior melhor” ou que “não há alternativa”. O que se procurou demonstrar é que:

- existem limites na administração de uma cidade capitalista dados pelo próprio sistema; a lógica de acumulação não está limitada ao espaço restrito de uma cidade e, portanto, da mesma maneira que o “socialismo em um só país” é altamente questionável, não é possível o “socialismo em uma só cidade”;
- esta lógica é multiescalar: fatores regionais, nacionais e mundiais contribuíram para a produção do espaço urbano na capital gaúcha; portanto, não é possível aceitar a ideologia simplista da escala dual “global e local”. Da mesma maneira, somente através do local não é possível haver contraposição ao neoliberalismo;

- o próprio caráter contraditório do capitalismo oferece a possibilidade da existência de movimentos e políticas que questionem a predominância do valor de troca nas relações sociais;
- mesmo que existam limites estruturais na administração de uma cidade capitalista por um partido de esquerda, não se pode esquecer que assim como o *locus* privilegiado da re-produção capitalista é o espaço urbano, da mesma maneira o *locus* privilegiado da contradição e da possibilidade de contestação *também* é o espaço urbano (e, não pode ser esquecido, o espaço urbano de Porto Alegre *não é só* o território do município);
- as políticas implementadas pelo Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre não foram políticas questionadoras ou que procurassem forçar os limites capitalistas;
- o Orçamento Participativo, excessão destas políticas por questionar e confrontar estruturas tradicionais de poder na cidade, acabou “preso” nos limites da discussão sobre a distribuição dos recursos orçamentários, ainda mais se for considerado que por maior que seja a cidade, o volume de recursos de uma administração municipal é sempre limitado.

Finalmente, deve ser dito que não foi objetivo deste trabalho discutir ou propor alternativas, mas mostrar que os limites da experiência de Porto Alegre coloca a todos – militantes ou simpatizantes da esquerda – a necessidade de se repensar e discutir os objetivos e estratégias da esquerda, *em todas as escalas*.

## Bibliografia

- ABERS, Rebecca (1998): *Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RS*. In <http://www.portoweb.com.br/ong/cidade> (capturado em 14/02/2002).
- ABERS, Rebecca (2000): *Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre*. In <http://www.portoweb.com.br/ong/cidade> (capturado em 15/03/2002).
- ABRAMO, Pedro (1995): "A regulação urbana e o regime urbano: a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o capital", in *Ensaio FEE*, (16)2:510-555.
- ALONSO, José A. F. (2001): "Caracterização econômica da Região Metropolitana de Porto Alegre nos anos 90" in *Indicadores econômicos FEE*, (29)1:253-293.
- ALONSO, J. A. F. e BANDEIRA, P. S. (1988): "A 'desindustrialização' de Porto Alegre: causas e perspectivas", in *Ensaio FEE*, (9)1:3-28.
- ALTVATER, Elmar (1989): "A teoria do capitalismo monopolista de Estado e as novas formas de socialização capitalista" in *História do marxismo*, v. 12, Rio de Janeiro, Paz e Terra, p. 283-340.
- ALTVATER, Elmar (1995): "O mercado mundial como área de operações, ou a transformação do Estado Nacional soberano no Estado Nacional concorrencial" in *Indicadores Econômicos FEE*, vol. 23, nº1, maio.
- ARANTES, O.; VAINER, C. e MARICATO, E. (2000): *A cidade do pensamento único*, Petrópolis, Vozes.
- AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (orgs.) (2003): *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*, São Paulo, Cortez.
- BARCELLOS, Tanya (1996): "Migrações no Brasil: considerações sobre o período recente" in *Indicadores Econômicos FEE*, vol. 23 nº4, janeiro.
- BARCELLOS, T., MAMMARELLA, R. e KOCH, M. R. (2002): "Tipologia sócio-espacial de Porto Alegre - 1980-1991: diferenciações sócio-ocupacionais e desigualdades sociais entre os espaços da cidade" in *Indicadores Econômicos FEE* 29(4):307-341.
- BECKER, Berta et al. (1988): *Tecnologia e gestão do território*, Rio de Janeiro, edUFRRJ.
- BENKO, Georges (1996): *Economia, espaço e Globalização*, São Paulo, HUCITEC.
- BENKO, G. e LIPIETZ, A. (orgs) (1994): *As regiões ganhadoras*, Oeiras, Celta.
- BOURDIN, Alain (2001): *A questão local*, Rio de Janeiro, DP&A.
- BORJA, Jordi (1983): "Los actores sociales en la construcción de la ciudad", in *Ciudad y Territorio*, nº 57-58.
- BORJA, Jordi e CASTELLS, Manuel (1996): "As Cidades como Atores Políticos" in *Novos Estudos CEBRAP* 45:152-166.
- BORJA, Jordi e FORN, Manuel (1996): "Políticas da Europa e dos Estados para as cidades" in *Espaço e Debates* 39:32-47.
- BOYER, Robert (2000): "The political in the era of globalization and finance: focus on some *Régulation* School research" in *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(2):274-322.

- BRENNER, Neil (2000): "The urban question as a scale question: reflections on Henri Lefebvre, urban theory and the politics of scale" in *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(2):361-378.
- BRENNER, Neil (2001): "The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration" in *Progress in Human Geography*, 25(4):591-614.
- BRENNER, Neil and THEODORE, Nik (2002): "Cities and the geographies of 'actually existing neoliberalism' " in *Antipode* 34(3):349-379.
- BRUNA, Gilda C. (org) (1983): *Questões de organização do espaço regional*, São Paulo, Nobel/EDUSP.
- BRYAN, Dick (2001): "Global accumulation and accounting for national economic identity" in *Review of Radical Political Economics*, 33:57-77.
- BRUNHOFF, Suzanne (1985): *Estado e capital*, Rio de Janeiro, Forense Universitária.
- BRUNHOFF, Suzanne (1991): *A hora do mercado*, São Paulo, UNESP.
- CAMPBELL, Scott e FAINSTEIN, Susan (eds.) (1996): *Readings in planning theory*, Oxford, Blackwell.
- CAMPOS Fº, Cândido M. (1986): "Lei federal de desenvolvimento urbano: proposta e comentários" in *Espaço e Debates*, ano VI, nº18.
- CAMPOS Fº, Cândido M. (1992): *Cidades brasileiras: seu controle ou o caos*, São Paulo, Nobel.
- CANO, Wilson (1985): *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil*, São Paulo, Nobel.
- CANO, Wilson (1993): *Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional*, Campinas, Unicamp.
- CARDOSO, Fernando H. (1977): "Estado capitalista e marxismo" in *Estudos CEBRAP* nº 21.
- CARLOS, Ana Fani A. (2001): *Espaço-tempo na metrópole*, São Paulo, Contexto.
- CARNEIRO, Ricardo (2002): *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*, São Paulo, UNESP/Unicamp.
- CASTELLS, Manuel (1976): *Lutas urbanas e poder político*, Porto, Afrontamento.
- CASTELLS, Manuel (1979): *Problemas de investigação em sociologia urbana*, Lisboa, Presença.
- CASTELLS, Manuel (1980): *Cidade, democracia e socialismo*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- CASTELLS, Manuel (1982): "A intervenção administrativa nos grandes centros urbanos", in *Espaço e Debates* nº 6.
- CASTELLS, Manuel (1983): *A questão urbana*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- CASTELLS, Manuel (1986): "Mudança tecnológica, reestruturação econômica e a nova divisão espacial do trabalho" in *Espaço e Debates*, ano VI, nº 17.
- COMPANS, Rose (1999): "O paradigma das 'global cities' nas estratégias de desenvolvimento local" in *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos* 01:91-114
- COSTA, A. C. e PASSOS, M. C. (1987): "Crescimento e crise na indústria gaúcha: 1959-85" , in *Ensaíos FEE*, 8(1):03-20.
- COX, Kevin R. (1998): "Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics" in *Political Geography* 17:01-23



- COX, Kevin R. (2001): "Territoriality, politics and the 'urban'" in *Political Geography* 20:745-762
- DAMIANI, A. L.; CARLOS, A. F. A. e SEABRA, O. C. L. (org.) (1999): *O espaço no fim de século: a nova raridade*, São Paulo, Contexto.
- D'AVILA, Naida (2000): *DEM HAB: com ou sem tijolos, a história das políticas habitacionais de Porto Alegre*, Porto Alegre, Unidade editorial.
- DAVIS, Mike (1993): *Cidade de quartzo*, São Paulo, Scritta.
- DEAR, Michael (2000): *The postmodern urban condition*, Oxford, Blackwell.
- DEAR, M. e SCOTT, A. J. (eds) (1981): *Urbanization and urban planning in capitalist society*, New York, Methuen.
- DEÁK, Csaba (1989): "O mercado e o Estado na organização espacial da produção capitalista", in *Espaço e Debates*, (IX)28:18-31.
- DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Sueli (orgs.) (1999): *O processo de urbanização no Brasil*, São Paulo, EDUSP.
- DEBORD, Guy (1998): *A sociedade do espetáculo*, Rio de Janeiro, Contraponto.
- DeFILIPPIS, James (1999): "Alternatives to the 'new urban politics': finding locality and autonomy in local economic development" in *Political Geography* 18:973-990
- FEDOZZI, Luciano (1997): *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Porto Alegre, Tomo.
- FIORI, José Luís (1995a): *O vôo da coruja*, Rio de Janeiro, EdUERJ.
- FIORI, José Luís (1995b): "Existe um Estado pós-fordista? Reforma e funções do estado brasileiro no novo paradigma", in *Ensaio FEE*, 16(1):345-355.
- FIORI, José Luís (1998): *Os moedeiros falsos*, Petrópolis, Vozes.
- FIORI, José Luis (2001): *Brasil no espaço*, Petrópolis, Vozes.
- FIORI, J. L. e MEDEIROS, C. (orgs.) (2001): *Polarização mundial e crescimento*, Petrópolis, Vozes.
- FIX, Mariana (2001): *Parceiros da exclusão*, São Paulo, Boitempo.
- FORTI, Reginaldo (org.) (1979): *Marxismo e urbanismo capitalista*, São Paulo, LECH.
- GENRO, Tarso (coord) (1997): *Porto da Cidadania*, Porto Alegre, Artes e Ofícios.
- GENRO, Tarso (1999): *O futuro por armar*, Petrópolis, Vozes.
- GIDDENS, Anthony (2001): *O Estado-Nação e a violência*, São Paulo, EDUSP.
- GOHN, Maria da Glória (1991): *Movimentos Sociais e lutas pela moradia*, São Paulo, Loyola.
- GOMES, Paulo C. C. (2002): *A Condição Urbana*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- GONÇALVES, Maria F.(org.) (1995): *O novo Brasil urbano*, Porto Alegre, Mercado Aberto.
- GONÇALVES, M. F., BRANDÃO, C. A. e GALVÃO, A. C. (2003): *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*, São Paulo, UNESP/ANPUR.
- GONDIM, Linda M. P. (1995): "O Plano Diretor como instrumento de um pacto social urbano: quem põe o guizo no gato?", in *Ensaio FEE*, 16(2):472-490.
- GOTTDIENER, Mark (1993): *A produção social do espaço urbano*, São Paulo, EDUSP.
- GOTTDIENER, Mark(2000): "Lefebvre and the bias of academic urbanism" in *City* 4(01):93-100

- GOTTDIENER, M. e FEAGIN, J. R. (1989): “Mudança de paradigma na sociologia urbana”, in *Espaço e Debates* (IX)28:44-58.
- GOUGH, Jamie (2002): “Neoliberalism and socialisation in the contemporary city: opposites, complements and instabilities” in *Antipode* 34(3):405-426.
- GRANELLE, Jean Jacques (1981): “As experiências da política fundiária na França” in PESSOA, Álvaro (org): *Direito do urbanismo: uma visão sócio-jurídica*, IBAM/Livros Técnicos e Científicos, p. 41-50.
- GREGORY, Derek e URRY, John (eds.) (1985): *Social relations and spatial structures*, London, MacMillan
- GUIDUCCI, Roberto (1980): *A cidade dos cidadãos*, São Paulo, brasiliense.
- HARLOE, Michael (1989): “Marxismo, estado e questão urbana: notas críticas a duas recentes teorias francesas”, in *Espaço e Debates*, (IX)28:80-100.
- HARVEY, David (1980): *A justiça social e a cidade*, São Paulo, HUCITEC.
- HARVEY, David (1982): “O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas”, in *Espaço e Debates* 6:06-35.
- HARVEY, David (1989): *The urban experience*, Baltimore, Johns Hopkins.
- HARVEY, David (1990): *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*, México, Fondo de Cultura Económica.
- HARVEY, David (1992): *Condição pós-moderna*, São Paulo, Loyola.
- HARVEY, David (1996a): “Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio” in *Espaço e Debates* 39:48-64.
- HARVEY, David (1996b): *Justice, nature & the geography of difference*, Oxford, Blackwell.
- HARVEY, David (2000): *Spaces of hope*, Berkeley e Los Angeles, University of California Press.
- HORN, Carlos H. (org) (1994): *Porto Alegre: o desafio da mudança*, Porto Alegre, Ortiz.
- HORN, Carlos H. (1995): “Pobreza e mercado de trabalho na região metropolitana de Porto Alegre”, in *Indicadores Econômicos FEE*, vol. 23, nº1, maio.
- IANNI, Octavio (1986): *Estado e planejamento econômico no Brasil*, Rio de Janeiro, Civilização brasileira.
- IPEA, USP, UFRGS (2002): *Instrumentos de Planejamento e Gestão urbana: Porto Alegre*, Brasília, IPEA.
- IBGE (2002): *Censo demográfico 2000: base de informações por setor sensível: Porto Alegre*, Rio de Janeiro, CD-ROM.
- JÄGER, Johannes (2003): “Urban land rent theory: a regulationist perspective”, in *International journal of urban and regional research* 27(2):233-249.
- JAMESON, Fredric (2001): *A cultura do dinheiro: ensaios sobre a globalização*, Petrópolis, Vozes.
- JARAMILLO, Samuel (1986): “Crise dos meios de consumo coletivos e capitalismo periférico” in *Espaço e Debates*, (VI)18:19-39.
- JESSOP, Bob (1990): *State theory: putting capitalist states in their place*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press.

- JESSOP, Bob (2001): *On the spatio-temporal logics of capital's globalization and their manifold implications for state power*, Department of Sociology, Lancaster University at: <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc072rj.html>
- JESSOP, Bob (2002): "Liberalism, neoliberalism, and urban governance: a state-theoretical perspective" in *Antipode* 34(3):452-472.
- KRAWCZYK, Flávio (org.) (2002): *Da necessidade do moderno: o futuro da Porto Alegre do século passado*, Porto Alegre, Unidade editorial.
- KURZ, Robert (1995): "A falta de autonomia dos Estados e os limites da política: quatro teses sobre a crise da regulação política" in *Indicadores Econômicos FEE*, vol. 23, nº1, maio.
- LACOSTE, Yves (1977): *A Geografia serve, antes de mais nada, para fazer a guerra*, Lisboa, Iniciativas Editoriais.
- LAHORGUE, Mario L. (1997): *Espaço urbano e planejamento: introdução ao estudo de Porto Alegre (RS)*, dissertação de mestrado, Geografia Humana, USP.
- LAHORGUE, Mario L. (2002): "Cidade: obra e produto" in *Geosul* (17)33:45-60.
- LAVINAS, L.; CARLEIAL, L. M. F. e NABUCO, M. R. (orgs) (1994): *Integração, região e regionalismo*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- LEFEBVRE, Henri (s/d): *O pensamento marxista e a cidade*, Póvoa de Varzim, Ulisséia.
- LEFEBVRE, Henri (1969a): *Introdução à modernidade*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- LEFEBVRE, Henri (1969b): *Posição: contra os tecnocratas*, São Paulo, Documentos.
- LEFEBVRE, Henri (1971): *De lo rural a lo urbano*, Barcelona, Península.
- LEFEBVRE, Henri (1973a): *A re-produção das relações de produção*, Porto, Escorpião.
- LEFEBVRE, Henri (1973b): *Estructuralismo y política*, Buenos Aires, La Pléyade.
- LEFEBVRE, Henri (1974): *La production de l'espace*, Paris, Anthropos.
- LEFEBVRE, Henri (1976): *Espacio y política*, Barcelona, Península.
- LEFEBVRE, Henri (1978): *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Península.
- LEFEBVRE, Henri (1983): *La revolución urbana*, Madrid, Alianza.
- LEFEBVRE, Henri (1991): *A vida cotidiana no mundo moderno*, São Paulo, Ática.
- LEFEBVRE, Henri (2001): "Comments on a new state form" in *Antipode* 33(5):769-782.
- LIPIETZ, Alain (1984): "As transformações na divisão internacional do trabalho: considerações metodológicas e esboço de teorização" in *Espaço e Debates*, (IV)12:66-94.
- LIPIETZ, Alain (1987): *O capital e seu espaço*, São Paulo, Nobel.
- LIPIETZ, Alain (1988): *Miragens e milagres*, São Paulo, Nobel.
- LIPIETZ, A. e LEBORGNE, D. (1988): "O pós-fordismo e seu espaço" in *Espaço e Debates*, (VIII)25:12-29.
- LOJKINE, Jean (1981): *O Estado capitalista e a questão urbana*, São Paulo, Martins Fontes.
- LOJKINE, Jean (1995): *A revolução informacional*, São Paulo, Cortez.
- MACLEOD, Gordon e GOODWIN, Mark (1999): "Reconstructing an urban and regional political economy: on the state, politics, scale, and explanation" in *Political Geography* 18:697-730.

- MAMMARELLA, R. (1993): “Movimentos sociais urbanos: pensando uma realidade em construção” in *Ensaio FEE*, (14)1:188-226.
- MARIANI, Ricardo (1986): *A cidade moderna entre a história e a cultura*, São Paulo, Nobel.
- MARICATO, Ermínia (org) (1982): *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*, São Paulo, Alfa- Ômega.
- MARICATO, Ermínia (2001): *Brasil, Cidades*, Petrópolis, Vozes.
- MARQUETTI, Adalmir (2002): *O Orçamento Participativo como uma política redistributiva em Porto Alegre*, Porto Alegre, 1º Encontro de Economia Gaúcha, 16 e 17 de maio.
- MARRAMAIO, Giacomo (1989): “Política e ‘complexidade’: o Estado tardocapitalista como categoria e como problema teórico” in HOBBSBAWN et al. *História do Marxismo* vol. 12, Rio de Janeiro, Paz e Terra, p. 131-220.
- MARTINS, José de Souza (2002): *A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais*, Petrópolis, Vozes.
- MARX, Karl (1984): *Manuscritos: economía y filosofia*, Madrid, Alianza.
- MARX, Karl (1985): *O Capital*, São Paulo, Nova Cultural.
- MARX, Karl (1986): *Elementos fundamentales para la critica de la economia politica (Grundrisse)*, Mexico, siglo XXI.
- MARX, Karl (1987): *Textos escolhidos*, col. Os Pensadores, São Paulo, Nova Cultural.
- MATHIAS, G. e SALAMA, P. (1983): *O Estado superdesenvolvido*, São Paulo, brasiliense.
- MATUS, Carlos (1993): *Política, planejamento e governo*, Brasília, IPEA.
- MERRIFIELD, Andy (1997): “Between process and individuation: translating metaphors and narratives of urban space” in *Antipode* 29(4):417-436.
- MÉSZÁROS, István (2002): *Para além do capital*, São Paulo/Campinas, Boitempo/Unicamp.
- METROPLAN (1999): *Considerações sobre conceitos e delimitações da Região Metropolitana de Porto Alegre*, Porto Alegre, METROPLAN.
- MITTELMANN, Rafael (2000): “Regularização fundiária – a experiência de Porto Alegre” in *Boletim Gaúcho de Geografia* 26:139-157.
- MOISES, José A. et alii (1982): *Cidade, povo e poder*, Rio de Janeiro, Paz e Terra/CEDEC.
- MOISES, José A. et alii (1985): *Contradições urbanas e movimentos sociais*, Rio de Janeiro, Paz e Terra/CEDEC.
- MOREIRA, Ruy (1985): *O movimento operário e a questão cidade-campo no Brasil*, Petrópolis, Vozes.
- MOURA, Maria S. S. (1997): *Cidades empreendedoras, cidades democráticas e redes públicas: tendências à renovação na gestão local*, Tese de Doutorado, Administração - UFBA.
- NOVY, Andreas (2002): *A des-ordem da periferia: 500 anos de espaço e poder no Brasil*, Petrópolis, Vozes.
- OLIVEIRA, Francisco de (1973): *Crítica à razão dualista*, São Paulo, CEBRAP.
- OLIVEIRA, Francisco de (1982): “O Estado e o urbano” in *Espaço e Debates* 6:36-54.

- OLIVEIRA, Francisco de (1984): *A economia da dependência imperfeita*, Rio de Janeiro, Graal.
- OLIVEIRA, Francisco de (1988): “O surgimento do anti-valor”, in *Novos Estudos CEBRAP*, 22:08-28.
- OLIVEIRA, Francisco de (1998): *Os direitos do antivalor*, Petrópolis, Vozes.
- OLIVEIRA, Francisco de (2001): *Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?* São Paulo, Pólis; Programa gestão pública e cidadania/EAESP/FGV.
- OLIVEIRA, Naia (1996): “A urbanização no RS: características recentes” in *Indicadores Econômicos FEE*, vol 23, nº4, jan.
- OLIVEIRA, Naia et alii (1991): *Vazios urbanos em Porto Alegre*, Porto Alegre, FEE.
- ONG SOLIDARIEDADE (2003): *Caminhando para um mundo novo: Orçamento Participativo de Porto Alegre visto pela comunidade*, Petrópolis, Vozes.
- PANIZZI, W. M. e ROVATTI, J. F. (orgs) (1993): *Estudos urbanos: Porto Alegre e seu planejamento*, Porto Alegre, UFRGS/PMPA.
- PECK, Jamie and TICKELL, Adam (2002): “Neoliberalizing space” in *Antipode* 34(3):380-404.
- PESAVENTO, Sandra (1984): *História do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, Mercado Aberto.
- PESSOA, Enildo (1988): *Planificação: a opção pelas classes populares*, Campinas, Papirus.
- POCHMANN, Márcio (1995): “O trabalho em questão: considerações gerais sobre o período recente no Brasil”, in *Indicadores Econômicos FEE*, vol. 23, nº1, maio.
- POCHMANN, Márcio et alii. (2004): *Atlas da exclusão social, vol. 3: Os ricos no Brasil*, São Paulo, Cortez.
- POULANTZAS, Nicos (1985): *O Estado, o poder, o socialismo*, Rio de Janeiro, Graal.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (s/d): *Porto Alegre: planejar para viver melhor*.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (1979): *1º PDDU - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre*, Lei complementar nº 43 de 21/06/79.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (1993a): *As ideias que vão mudar a cidade nos próximos anos*, projeto **Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte**.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (1993b): *O papel do público e do privado na construção da cidade*, projeto **Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte**.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (1995): *Temários para a reformulação do Plano Diretor*, folheto avulso.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (1996): *Orçamento participativo regimento interno; critérios técnicos, regionais e gerais*, Coordenadoria de Comunicação Social da PMPA.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (2000a): *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental*, Lei complementar nº 434/99.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (2000b): *Relatório de Indicadores sociais de Porto Alegre - ano II - 1999*, Porto Alegre, PMPA.

- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (2001): *Relatório de Indicadores sociais de Porto Alegre - ano III - 2000*, Porto Alegre, PMPA.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (2002a): *Relatório de Indicadores sociais de Porto Alegre - ano IV - 2001*, Porto Alegre, PMPA.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (2002b): *Plano de Investimentos e Serviços 2002*, Porto Alegre, PMPA.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (2003a): *Relatório de Indicadores sociais de Porto Alegre - ano V - 2002*, Porto Alegre, PMPA.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (2003b): *Orçamento Participativo: regimento interno; critérios gerais, técnicos e regionais*, Porto Alegre, PMPA.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE e CIDADE (2002): *Quem é o público do Orçamento Participativo - 2000*, Porto Alegre, PMPA/CIDADE.
- PRETECEILLE, Edmond (1986): "Políticas urbanas, equipamentos e serviços coletivos: elementos para um balanço das pesquisas", in *Espaço e Debates*, (VI)18:05-18.
- PRETECEILLE, Edmond (1988): "O conceito de classe social na pesquisa urbana", in *Dados*, (31)2:185-201.
- RABELO, Mercedes (2003): "O desempenho das finanças e o perfil dos gastos sociais em Porto Alegre, nos anos 90" in *Indicadores econômicos FEE*, (31)2:149-176.
- RACO, Mike (2000): "Assessing community participation in local economic development - lessons for the new urban policy" in *Political Geography* 19:573-599.
- RAFFESTIN, Claude (1993): *Por uma geografia do poder*, São Paulo, Ática.
- RIBEIRO, Ana Clara T. (1995): "Urbanização sem urbanidade: um cenário de incertezas" in *Ensaio FEE*, (16)2:556-590.
- RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz (org.) (2000): *O Futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*, Rio de Janeiro, Revan.
- RIBEIRO, L. C. Q. e AZEVEDO, S. (orgs.) (1996): *A crise da moradia nas grandes cidades*, Rio de Janeiro, ed. UFRJ.
- RIBEIRO, L. C. Q. e CARDOSO, A. L. (1994): "Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências" in *Espaço e Debates*, (XIV)37:77-89.
- RIBEIRO, L. C. Q. e SANTOS Jr, O. A. S. (1993): "Reforma urbana: desigualdade e exclusão" in *Teoria e Debate*, 20:61-65.
- RIBEIRO, L. C. Q. e SANTOS Jr, O. A. S. (orgs) (1994): *Globalização, fragmentação e reforma urbana*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- ROLNIK, Raquel (1990): "Planejamento urbano: morar, atuar e viver" in *Teoria e Debate*, 9:18-23.
- ROVATTI, J. F. (1990): *Contribuição ao estudo do planejamento urbano: promoção imobiliária e uso do solo planejado na cidade de Porto Alegre*, dissertação de mestrado, IPPUR-UFRJ.
- ROWEIS, Shoukry T. (1981): *Urban planning in early and late capitalist societies: outline of a teoretical perspective*, in DEAR e SCOTT.
- ROWEIS, S. T. e SCOTT, A. J. (1981): *The urban land question*, in DEAR e SCOTT.

- RÜCKERT, I. N., BORSATTO, M. L. e RABELO, M. (2002): *As finanças municipais e os gastos sociais no Rio Grande do Sul – 1995-99*, Porto Alegre, FEE: documentos FEE nº 50.
- SANCHEZ, Fernanda (1999): “Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes” in *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, 01:115-131.
- SANTOS, Boaventura de Souza (org) (2002): *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro, Civilização brasileira.
- SANTOS, Milton (1979): *O espaço dividido*, Rio de Janeiro, Francisco Alves.
- SANTOS, Milton (1994a): *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*, São Paulo, HUCITEC.
- SANTOS, Milton (1994b): *A urbanização brasileira*, São Paulo, HUCITEC.
- SANTOS, Milton (1994c): *Por uma economia política da cidade*, São Paulo, HUCITEC/ EDUC.
- SANTOS, Milton (1996): *A natureza do espaço: técnica e tempo. Razão e emoção.*, São Paulo, HUCITEC.
- SANTOS, M. e SOUZA, M. A. (1986): *A construção do espaço*, São Paulo, Nobel.
- SANTOS, M. et alii (1994): *Fim de século e globalização*, São Paulo, HUCITEC/ANPUR.
- SANTOS Jr., Orlando Alves (2001): *Democracia e governo local*, Rio de Janeiro, Revan.
- SCARLATO, F. C. et alii (1993): *Globalização e espaço latino-americano*, São Paulo, HUCITEC/ANPUR.
- SCHIMIDT, Benício (1983): *O Estado e a política urbana no Brasil*, Porto Alegre, L&PM/EDURGS.
- SCHIMIDT, B. e FARRET, R. (1986): *A questão urbana*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- SCOTT, A. J. e STORPER, M. (1988): “Indústria de alta tecnologia e desenvolvimento regional: uma crítica e reconstrução teórica” in *Espaço e Debates*, (VIII)25:30-44.
- SEGRERA, Francisco López (ed.) (1998): *Los retos de la globalización*, Caracas, UNESCO.
- SERRA, Geraldo (1991): *Urbanização e centralismo autoritário*, São Paulo, EDUSP/Nobel.
- SILVA, L. A. Machado (org) (1982): *Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra*, Rio de Janeiro, Zahar.
- SINGER, Paul (1977): *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*, São Paulo, Companhia Editora Nacional.
- SINGER, Paul (1981): *Economia política da urbanização*, São Paulo, brasiliense.
- SOJA, Edward (1993): *Geografias pós-modernas*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- SOJA, Edward (2000): *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*, Oxford, Blackwell.
- SOUZA, Célia F. e MÜLLER, Doris, M. (1997): *Porto Alegre e sua evolução urbana*, Porto Alegre, UFRGS.
- SOUZA, Marcelo L. (2000): “Os Orçamentos Participativos e sua Espacialidade: uma agenda de pesquisa” in *Terra Livre* 15:39-58.

- SOUZA, Marcelo L. (2002): *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- SWYNGEDOUW, Erik (1997): *Neither global nor local: "glocalization" and the politics of scale* in COX, Kevin R.: *Spaces of globalization: reasserting the power of the local* p. 137-166, New York, Guilford.
- TARTARUGA, Iván G. P. (2003): *O Orçamento Participativo de Porto Alegre: o lugar e o território do cidadão*, dissertação de mestrado, Geografia, UFRGS.
- TAVARES, Maria da Conceição (1981): *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*, Rio de Janeiro, Zahar.
- TOLEDO, A. H. P. e CAVALCANTI, M. (orgs) (1978): *Planejamento urbano em debate*, São Paulo, Cortez & Moraes.
- TOPALOV, Christian (1984): *Ganancias y rentas urbanas*, Madrid, siglo XXI.
- UTZIG, José Eduardo (1996): "Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre" in *Novos Estudos CEBRAP*, 45:209-222.
- VAINER, Carlos B. (2002): "As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?" in *Cadernos IPPUR 2001-2/2002-1*, p.13-32.
- VALLADARES, Licia P. (org) (1980): *Habitação em questão*, Rio de Janeiro, Zahar.
- VALLADARES, L. P. e PRETECEILLE, E. (orgs) (1990): *Reestruturação urbana: tendências e desafios*, São Paulo, Nobel/IUPERJ.
- VILLAÇA, Flávio (1985): "A terra como capital (ou a terra-localização)" in *Espaço e Debates*, (V)16:05-14.
- VILLAÇA, Flávio (1998): *Espaço intra-urbano no Brasil*, São Paulo, Studio Nobel.
- WALKER, Richard A. (1999): "Putting capital in its place: globalization and the prospects for labor" in *Geoforum* 30:263-284.
- WOOD, Ellen M. (2001): *A origem do capitalismo*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- WORLD BANK (2000): *Cities in transition: a strategic view of urban and local government issues*, Washington, World Bank.
- YUSUF, S.; WU, W. e EVENETT, S. (eds) (2000): *Local dynamics in an era of globalization*, Washington, World Bank.
- ZANETTA, Cecilia (2001): "The evolution of the World Bank's urban lending in Latin America: from sites and services to municipal reform and beyond" in *Habitat International* 25:513-533.

**Sítios da Internet mais utilizados:**

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística:  
<http://www.ibge.gov.br>

Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul:  
<http://www.fee.rs.gov.br>

Prefeitura Municipal de Porto Alegre:  
<http://www.portoalegre.rs.gov.br>

CIDADE: Centro de Assessoria e Estudos Urbanos:  
<http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/>



## **Anexos**

**TABELA A.1**  
**População total e participação percentual da população dos municípios**  
**da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) no total da região - 2000**

<b>Municípios</b>	<b>População Total</b>	<b>Participação percentual</b>
Alvorada	183.968	4,90
Araricá	4.032	0,10
Arroio dos Ratos	13.335	0,40
Cachoeirinha	107.564	2,90
Campo Bom	54.018	1,50
Canoas	360.093	8,20
Capela de Santana	10.032	0,30
Charqueadas	29.961	0,80
Dois Irmãos	22.435	0,60
Eldorado do Sul	27.268	0,70
Estância Velha	35.132	0,90
Esteio	80.048	2,20
Glorinha	5.684	0,20
Gravataí	232.629	6,30
Guaíba	94.307	2,50
Ivoti	15.318	0,40
Montenegro	54.692	1,50
Nova Hartz	15.071	0,40
Nova Santa Rita	15.750	0,40
Novo Hamburgo	236.193	6,40
Parobé	44.776	1,20
Portão	24.657	0,70
Porto Alegre	1.360.590	36,6
S. Antônio da Patrulha	37.035	1,00
São Jerônimo	20.283	0,50
São Leopoldo	193.547	5,20
Sapiranga	69.189	1,90
Sapucaia do Sul	122.751	3,30
Taquara	52.825	1,40
Triunfo	22.166	0,60
Viamão	227.429	6,10
<b>TOTAL</b>	<b>3.718.778</b>	<b>100,0</b>

*Fonte: IBGE*

***Plano de Investimentos e Serviços 2002***

Nas páginas seguintes, há uma cópia do *Plano de Investimentos e Serviços 2002*, editado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, onde aparecem os principais investimentos e serviços decididos nas reuniões do Orçamento Participativo, listados também a partir das Plenárias Temáticas e das Regiões do OP.

Pode-se ver mais detalhadamente a matriz orçamentária do OP, já que no texto deste trabalho foi mostrado apenas alguns exemplos.

**ATENÇÃO:**

**DISPONÍVEL APENAS NA VERSÃO IMPRESSA**