



## **TERRITÓRIO URBANO: ESTRATÉGIAS DE RESISTÊNCIA EM TEMPOS DE RETROCESSOS**

Rochele Pedroso de Moraes

Gleny Terezinha Duro Guimarães

**Resumo:** O território urbano concentra muita diversidade socioespacial. Os representantes da sociedade no governo deveriam cuidar do bem-estar da população, de forma integrada ao meio ambiente. Mas o direito a cidade está em permanente disputa. O Estado negocia áreas públicas com grandes empresários, retira da sociedade o que por direito é seu, e reduz o uso territorial, entre os que podem usufruir e os que não podem, a chamada cidade dual: dos ricos e dos pobres. Além de normativas legais, como a Constituição da República Federativa do Brasil e o Estatuto das Cidades, existem também os Planos Diretores municipais, que são instrumentos potencializadores do planejamento e organização do território urbano. Em Porto Alegre, os movimentos sociais estão em articulação, buscando estratégias de resistência no enfrentamento da lógica mercantilista, do sistema capitalista. Socializamos neste estudo algumas estratégias de ações que estão sendo desenvolvidas, através desses movimentos sociais, nos diversos cenários territoriais deste município, em agendas de mobilização e participação da sociedade.

**Palavras-Chave:** Território Urbano; Direito a Cidade; Movimento Social; Resistência Social.

### **1 INTRODUÇÃO**

O processo de urbanização territorial é muito antigo. Cresce e se expande no pós-agricultura doméstica e da produção de excedente para subsistência da humanidade. Um fator preponderante para a formação do território urbano foi o advento da industrialização. A possibilidade de acesso a outros recursos, equipamentos e serviços foi alargado, e fronteiras comerciais foram aproximadas pelo uso dos transportes, das comunicações e dos avanços tecnológicos e científicos. As cidades possuem recursos e serviços, que promovem acessos socioeconômicos e culturais.

Antagonicamente, as cidades são espaços de inclusão-exclusão social. A desigualdade no uso do território é uma marca concreta na vida cotidiana da população brasileira. Essa desigualdade é reduzida quando há investimento público no desenvolvimento das cidades, medidos pelo chamado Índice de Desenvolvimento Humano. É na resistência e na articulação da sociedade que os governantes cedem as pressões. As leis e normatizações servem de molas propulsoras no desenvolvimento das cidades, como por exemplo: o Estatuto das Cidades, implantado em 2001 e em constante disputa na relação sociedade – Estado – mercado.



Na contemporaneidade, o território urbano concentra muita diversidade socioespacial. Diversas formas e conteúdos interagem na mesma paisagem. O campo e o urbano cabem dentro das cidades. Nestas, existem diversificados grupos e culturas locais. No Brasil, temos cinco regiões que se diferem em “densidade” e “fluidez”: região norte, nordeste, centro-oeste, sul e sudeste.

### 1.1 O ESPAÇO URBANO EM MILTON SANTOS

Percebemos que Santos refere que a sociedade se “geografiza”, através das formas e conteúdo da natureza, atribuindo-lhes função que, ao longo da história, vai mudando”. Em se tratando do espaço humano, notamos que, Santos (1997) defende a ideia de que o espaço é uma “síntese, sempre provisória, e sempre renovada”. Então o espaço é histórico e contraditório, com movimentos dialéticos, na relação social que estabelece entre a natureza e a sociedade.

Para Santos (1997, p. 83-88), o espaço é “um sistema de valores”, em estado de transformação constante. É um conjunto de mercadorias, cujo valor individual, perpassa pela função do valor que a sociedade, em um dado momento histórico. Então, espaço são formas e conteúdo, recheados de vida, animada pela natureza na relação com o ser humano.

Assim, o espaço, é, antes do mais, especificação do todo social, um aspecto particular da sociedade global. A produção em geral, não são mais que um abstrato, o real concreto sendo uma ação, relação ou produção específicas, cuja historicidade, isto é, cuja realização concreta, somente pode dar-se no espaço. (SANTOS, 1997, p. 83-88).

Buscamos no dicionário o significado para a palavra urbano, e encontramos seu sentido na pertença “à cidade”. No Latim significa “*urbanus*”. Para Santos (1997, p. 245), o espaço urbano reúne áreas com os mais diversos conteúdos técnicos e socioeconômicos. Já a cidade é uma área densamente povoada onde se agrupam zonas residenciais, comerciais e industriais. A cidade é: “uma área urbanizada, que se diferencia de vilas e outras entidades urbanas através de vários critérios, os quais incluem população, densidade populacional ou estatuto legal”. (ESPAÇO GEOGRAFIA, 2008). Conforme estatística da Organização das Nações Unidas, entre 1950 e 2050 seremos 9 bilhões de habitantes no planeta. Destes, 7 bilhões estarão em territórios urbanos. (ONU, DASA, 2017). O Foro Social da Américas aponta que:

Según las previsiones, en el 2050 la tasa de urbanización en el mundo llegará a 65%. Las ciudades son, potencialmente, territorios con gran riqueza y diversidad económica, ambiental, política y cultural. El modo de vida urbano influye sobre el modo en que establecemos vínculos con nuestros semejantes y con el territorio. (FSA; FMU, 2004).



De acordo com Santos (1979, p. 47): “o sistema de cidades constitui o arcabouço econômico, político, institucional e sócio cultural de um país”. Temos no território urbano diferenciação entre uma região e outra, como uma soma de totalidades complexas. As cidades possuem microcidades dentro delas, e estas são cada vez mais diferentes umas das outras, conforme a construção social e histórica. O espaço é um campo de ação instrumental. Cada lugar é para Santos (1997, p. 233-273), “objeto de razão global e uma razão local, convivendo dialeticamente”. As cidades estão conectadas por redes: de pessoas, de serviços, de indústrias, de estruturas, como água, esgoto, energia elétrica, comunicações, transportes, por exemplo.

Compreendemos que o conceito de cidade pela definição do substantivo aglomeração, no que se refere a disposição de pessoas em um determinado espaço urbano. Refletimos que é no espaço da cidade que ocorre a ampliação da divisão do trabalho, impactada pela socialização capitalista e “marcada pelo domínio dos valores de troca”, conforme ressalta Santos (1997, p. 243).

O território é a arena da oposição entre mercado – que singulariza – com as técnicas da produção, a organização da produção, a ‘geografia da produção’ e a sociedade civil – que generaliza – e desse modo envolve, sem distinção, todas as pessoas. Com a presente democracia de Mercado, o território é suporte de redes que transportam verticalidades, isto é, regras e normas egoísticas e utilitárias (do ponto de vista dos atores hegemônicos), enquanto as horizontalidades levam em conta a totalidade dos atores e das ações. (SANTOS, 1997, p. 207).

Existem muitos processos de especulação dos vazios urbanos, para serem ocupados pelos grandes empreendimentos, com objetivo de mercantilizar os espaços urbanos. Santos (1997, p. 96) ressalta que as cidades são grandes, “há especulação e vice-versa; há especulação porque há vazios e vice-versa; porque há vazios as cidades são grandes”. A especulação no uso da terra tem aumentado. É uma mercantilização do acesso à terra que envolve a área da habitação. Para Santos e Silveira (2006, p. 399), existe um mapa da exclusão, onde: “a seletividade dos investimentos privados e, principalmente, dos investimentos públicos é a matriz da desigual valorização das cidades”. É histórico os acordos entre o poder público favorecendo empreendimentos, de grandes grupos econômicos, ao invés de investir recursos públicos em benefício da população: em saúde, habitação, melhorias na infraestrutura urbana, educação, esporte, lazer, cultura.

Considere-se, também, o conflito pelo uso dos recursos públicos destinados às infraestruturas. A corporatização do território, com destinação prioritária de recursos para atender às necessidades geográficas das grandes empresas, acaba por afetar toda sociedade, já que desse modo a despesa pública ganha um perfil largamente desfavorável à solução de problemas sociais e locais. O orçamento



é uma norma que, nesse caso, resolvendo um aspecto do conflito distributivo, em favor da economia globalizada, agrava outros. Mas o orçamento não é global, mas nacional, territorializado. (SANTOS, 1997, p. 270).

Citamos um exemplo: em Porto Alegre, temos a região denominada de 4º Distrito. Foi planejado e executado, na década de 2000, o projeto: “Estrada da Cidade”, com uso de recursos públicos em saneamento, pavimentação e habitação. O projeto reassentou centenas de famílias que ficavam no leito da BR 290 (*Freeway*). Investimentos internacionais, como o BNDES, e uma grande contrapartida municipal trouxeram grandes empresas para esse território, como a Arena do Grêmio, empreendimentos imobiliários que se beneficiaram dos recursos públicos e estão removendo as comunidades locais de seus territórios de pertencimento, como o caso das famílias das Ilhas, que serão reassentadas com a construção da segunda Ponte do Guaíba. Citamos outro exemplo, as famílias que moravam na área do Aeroporto, foram removidas para outra região, esse processo fragilizou vínculos de pertencimento, cultural, e gerou conflitos sociais por ser uma área de disputa do tráfego. É muito importante que a sociedade se organize e busque através dos mecanismos normativos estratégias de resistência, as ações do Estado e dos grandes empreendimentos de poder econômico.

## **2 ESTRATÉGIAS DE RESISTÊNCIAS NA OCUPAÇÃO DO ESPAÇO URBANO: UMA AGENDA IMEDIATA**

Refletindo sobre o território urbano mundial e o direito a cidade, lembramos da Conferência Mundial Habitat III – Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, que ocorreu nos dias 17 a 20 de outubro de 2016, em Quito, no Equador. Essa Agenda Urbana descreve padrões globais para o desenvolvimento urbano sustentável para orientar as ações dos países. O Brasil parecia estar à frente, pois possui uma Constituição, onde o direito à moradia, e a função do social da terra está normatizada na Carta Magna - Constituição Federativa do Brasil, em 1988. Nela instrumentos normativos orientam sobre o direito fundamental ao acesso urbano. A Função Social da Propriedade faz parte do marco jurídico brasileiro, qual dedicou dois artigos (182 e 183) especificamente para tratar da política urbana. No ano de 2001 o Congresso Nacional aprovou o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001) que regulamenta os artigos citados anteriormente e estabelece diretrizes gerais da política urbana. É a política urbana que deve ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, como diz o próprio Estatuto da Cidade. Isso, no entanto, só foi possível graças a um enorme movimento da sociedade que reuniu as lutas dos movimentos populares, entidades profissionais, ONGs, entre



outros, em torno do movimento pela Reforma Urbana ainda na década de 1980. Para se chegar ao texto final do Estatuto da Cidade foram necessários mais de dez anos de longos debates que envolveram todos os setores relacionados com a produção do espaço urbano. Sempre, em todos os momentos, os movimentos populares estiveram presentes, atuantes no processo.

Outros instrumentos normativos foram construídos. Trabalhamos com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), em seu § 4º, do Artigo 40, indica que tanto no processo de elaboração do Plano Diretor, quanto na fiscalização de sua implementação, o Poder Executivo deverá garantir:

- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

O Brasil está vivendo um momento de retrocessos no que se refere as políticas públicas. Por exemplo, o governo Temer, no ano de 2017 apresentou ao Congresso Nacional proposta orçamentária para 2018, com cortes extremados na área social, como por exemplo, o orçamento zerado para a rubrica “moradia digna”, impactando nas ações em Habitação do governo federal, nos programas de Interesse Social, como o Minha Casa, Habitação Rural, Habitação Urbana e Habitação em parceria com Entidades - PNHR, FAR e FDS. Os movimentos sociais estão buscando reverter esse orçamento, através de abaixo assinados e notas de repúdio as ações do governo de Michel Temer.

Em São Paulo foi lançada em 2017 a Plataforma Global do Direito à Cidade, contendo princípios, conceitos, temas, compromissos, metas e planos de ação para a construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis. As temáticas são:

As perspectivas de implementação do direito à cidade, a segurança das mulheres nas cidades, os atuais conflitos urbanos bem como os temas contidos no balanço realizado da pesquisa internacional sobre formas de implementação do direito à cidade em cidades de diversas regiões do mundo. Serviu também para estruturar as linhas gerais do Plano de Ação da Plataforma Global que contém os seguintes componentes: I. Formas de Incidência da Plataforma Global do Direito à Cidade; II. Pesquisa e Formação sobre o Direito à Cidade; III. Comunicação, Sensibilização e Dimensão Cultural da Plataforma Global do Direito à Cidade; IV. Articulação e Alianças da Plataforma Global do Direito à Cidade.

Em nível local, estamos acompanhando um grupo de pessoas que se reúnem sistematicamente no município de Porto Alegre, denominado de “Coletivo a Cidade Que Queremos – CCQQ”. Esse coletivo surgiu em 2016, e desde então temos acompanhado, através



do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho, Território e Cotidiano, da PUCRS, por pesquisas de natureza qualitativa.

## 2.1 COLETIVO A CIDADE QUE QUEREMOS

O CCQQ é um coletivo que mobiliza e articula a sociedade em prol da luta pelo direito e acesso ao espaço urbano. Visa reivindicar o direito à cidade em Porto Alegre. É formado por diversos segmentos sociais. A bandeira de luta é: “Somente com participação popular possível construir a cidade que queremos”. Tem como objetivo: gestão democrática da cidade e controle social, a sustentabilidade que queremos, os usos dos espaços públicos, a função social da cidade e da propriedade, e a mobilidade e transporte público. (BLOG CCQQ, 2017).

O CCQQ conta com apoio e participação de um universo de profissionais de diferentes áreas: biólogos, arquitetos, advogados, jornalistas, historiadores, assistentes sociais, pedagogos, cientistas sociais, geógrafos, engenheiros ambientais, sociólogos, entre outros. Fazem parte do CCQQ: ALICE – Agência Livre para Informação, Cidadania e Educação;

Associação Comunitária do Centro Histórico; Associação dos Moradores do Bairro Bom

Jesus; Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural-AGAPAN; Associação dos

Geógrafos Brasileiros – Seção Local Porto Alegre; Associação Pela Mobilidade Urbana em

Bicicleta-MOBICIDADE; Associação de Reciclagem Ecológica Vila dos PapeleirosAREVIPA; Centro Comunitário de Desenvolvimento da Tristeza, Pedra Redonda, Vila

Conceição e Vila Assunção – CCD; Coletivo Catarse; Clube de Cultura; Fórum Ambiental;

Grupo de Pesquisa em Economia Urbana e Direito à Moradia; Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB/RS; Minha Porto Alegre; Movimento Cais Mauá de Todos; Movimento Chega de Demolir Porto Alegre; Movimento de Defesa da Orla do Rio Guaíba; Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) – RS; Movimento Francisclariano da Diocese Meridional de Porto Alegre (Facebook); Movimento Gaúcho de Defesa do Meio AmbienteMOGDEMA (Facebook); Movimento Preserva Belém Novo; Movimento Viva Guaíba; Observatório das Metrópoles – Núcleo Porto Alegre; ONG Solidariedade e diversas cidadãs e cidadãos de Porto Alegre.



Sistematizamos sobre alguns temas trabalhados pelo CCQQ. O CCQQ mobilizou e organizou a I Conferência Popular da Cidade de Porto Alegre, realizada em 2016, debatendo sobre o direito a cidade, e construindo ações entorno de seis eixos: “Mobilidade Urbana”, “Sustentabilidade que Queremos”, “Função Social da Cidade e da Propriedade”, “Gestão Democrática do Desenvolvimento Urbano”, “Mobilidade e Transporte Público”, e “Usos dos Espaços Públicos”; a Frente Jurídica, no que se refere a apoio e orientações jurídicas as famílias em situação de ocupação, na luta por moradia, ou o direito à terra pelos índios, como o caso da tentativa de desapropriação de terra dos índios que estão no município de Maquine; questão ambiental, como o caso da possível venda da área verde que a zona sul de Porto Alegre tem e que o governo pretende vender para grandes empreendimentos econômicos, assim como o Cais Mauá, e bandeiras de consumo sustentável e consciente: uso de alimentos sem agrotóxicos, agricultura sustentável; questões culturais e de direitos humanos, estimulando a convivência nos espaços urbanos de todos os cidadãos, com apresentações culturais; política de Formação, com debates e reflexões sobre direitos fundamentais e a importância da formação política (sem o atravessamento partidário); estratégias de resistência e planejamento de ações, como no caso do Plano Diretor e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre – CMDUA, que tem em sua composição pessoas ligadas aos interesses mercadológicos; comunicação, com socialização das estratégias e ações publicizadas em redes sociais, e matérias que são divulgadas nos jornais digitais e impressos de Porto Alegre sobre os temas trabalhados, e buscando ampliação da participação das comunidades locais.

As regiões da Lomba do Pinheiro e Bom Jesus são exemplos de comunidades que estão se organizando e buscando estratégias de resistências. Uma integrante do Coletivo a Cidade Que Queremos registrou um depoimento sobre a luta das mulheres nos espaços urbanos, e que vivem em espaços de áreas públicas em situações de ocupações. No documentário, Siqueira registra dados do IBGE, publicados em 2010, onde o “Brasil apresenta 11.425.644 pessoas morando em aglomerados sem infraestrutura. Destas, 5.853.404 são mulheres das quais muitas levantam suas casas com as próprias mãos”. (BLOG BLUE, 2014).

Recanto do Sabiá foi uma das primeiras comunidades que conheci (2011), um ano após mudar para Porto Alegre. Presenciei uma cena que me marcou profundamente. Numa tarde extremamente fria de junho, chegamos lá e vimos várias pilhas de madeiras no chão. Era um local de alta rotatividade de moradores. Chegavam, levantavam as casas, passavam uma temporada, colocavam no chão e saíam. Numa delas, uma mulher levantava sua casa, sozinha, enquanto uma criança de uns 2 anos, sentada no chão, aguardava a casa ficar pronta. (MORAES, 2017).



Refletindo sobre o caso das mulheres que não possui suporte das políticas públicas governamentais, que sofrem com a desigualdade social, socializamos neste estudo algumas ações de extrema relevância para a sociedade, desenvolvidas pelo CCQQ, em parceria com a sociedade civil. Começamos com o Fórum de Justiça: sua bandeira de luta é: “Reconhecimento, redistribuição e participação popular: por uma política judicial integradora”, desenvolvendo ações para mobilizar e impulsionar as instituições, que fazem parte do sistema de justiça brasileiro e latino-americano. O trabalho busca criar estruturas de suporte a direitos para ampliar processos de cooperação e integração, com escuta popular. (FJ, 2017).

O Instituto de Arquitetos (IAB RS) promoveu debates sobre o direito a cidade, como por exemplo: "IPTU: Arrecadação ou Política Pública?", realizado em 27 de setembro de 2017. (IAB, 2017). Nas ações do Fórum de Justiça destacamos, pessoas e entidades criminalizadas participaram das missões do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) que analisaram denúncias de violações de direitos humanos dos Povos Indígenas e das Comunidades Quilombolas da Região Sul (RS, SC, PR), no âmbito do qual foram apresentadas recomendações ao Estado Brasileiro e também participaram do Grupo de Trabalho do Conselho Estadual de Direitos Humanos do Rio Grande do Sul, através de avaliação e monitoramento das ações, com elaboração de Relatório do CNDH.

A Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (Agapan), com protagonismo em defesa do meio ambiente, desde 1971, buscou entender os desafios socioeconômicos, políticos e culturais, e que são fundamentais para qualificar e ampliar a mobilização em torno da luta ecológica. A Agapan Debate, debateu a questão: “Como avançar diante de um cenário político-econômico de ataque ao ambiente natural?” A AGAPAN monitorou “Arboricídio Poa”, devido ao crescente ataque das motosserras. São cortadas dez árvores por dia. Conforme projeções com base na média anual dos últimos dez anos, 2.640 árvores já foram cortadas neste ano de 2017. (AGAPAN, 2017). A rádio comunitária: A Voz do Morro, promoveu o Festival de Primavera, no espaço comunitário do Morro Santana, com diversos *shows* e atividades culturais, como: serigrafia, sarau de poesias e troca de livros como atrações do evento. Para as crianças disponibilizaram: piñata, pula-pula e contação de histórias. O Movimento Popular Leste, trabalhou junto à comunidade pautas de interesse público, como por exemplo: participação atividade arena dos direitos, panfleto e agenda de mobilização nas feiras e comunidade, seminário das políticas públicas da região e retornos e encaminhamentos sobre o Plano Diretor.





Participamos de alguns encontros, no ano de 2017, promovidos pelo movimento social “Coletivo a Cidade Que Queremos” (CCQQ), com reflexões, estudos e debates sobre o Plano Diretor de Porto Alegre: monitoramento no de Abril a Julho de 2017 das publicações do blog do Coletivo CCQQ, 21/03 – Porto Alegre para quem? Uma semana de debates. Debate sobre Plano Diretor; “Porto Alegre para quem? Plano Diretor”, com apresentação de Maria Etelvina Bergamaschi Guimaraens; Revisão do Plano Diretor de Porto Alegre exigirá movimento de resistência”, com Rafael Passos (IAB); Juíza suspende eficácia de lei que aumentou índice construtivo na Fazenda Arado Velho; A Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor – Breve análise dos instrumentos de desenvolvimento urbano e sua eficácia – Por Paulo Guarnier; Reunião Ampliada do Coletivo A Cidade Que Queremos – Plano Diretor;

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre – PDDUA; O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre em análise – Convite para reunião 16/05/2017; Resolução do Conselho das Cidades que trata sobre o Plano Diretor; Evento promovido pelo Ministério Público do RS debateu revisão dos Planos Diretores; IAB

– Ciclo Plano Diretor – Legado dos Planos Diretores de Porto Alegre de 1979 e 1999;

Convite: Debate sobre o Plano Diretor e o CMDUA – Conselho Municipal de

Desenvolvimento Urbano Ambiental – Porto Alegre;

O Plano Diretor é um documento que instrumentaliza e organiza o planejamento e o uso do solo urbano, do nível local ao regional. Para Santos (1997, p. 113-114), um Plano

Diretor “não pode contentar-se em ser apenas uma disciplina do crescimento físico ou da dotação de serviços, mas deve incluir uma clara preocupação com a dinâmica global da cidade, buscando orientá-la no interesse das maiorias”.

O Art. 2º do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – PDDUA traz o enfoque ambiental de planejamento na definição do modelo de desenvolvimento do Município, das diretrizes e das estratégias para a execução de planos, programas e projetos, enfatizando a participação popular, a sustentabilidade econômica, social e ambiental. O Art.

3º define o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental como um instrumento básico de definição do modelo de desenvolvimento do Município, composto por sete estratégias e



integradas<sup>1</sup>: I – Estratégia de Estruturação Urbana; II – Estratégia de Mobilidade Urbana; III – Estratégia de Uso do Solo Privado; IV – Estratégia de Qualificação Ambiental; V – Estratégia de Promoção Econômica; VI – Estratégia de Produção da Cidade; VII – Estratégia do Sistema de Planejamento. (PMPA, 2009, p. 17).

No Art. 5º do PDDUA constituem a Estratégia de Estruturação Urbana:

- i. Programa de Espaços Abertos, que propõe a implementação de um sistema de espaços referenciais articulados, edificados ou não, de abrangência local, urbana ou regional, caracterizados pelo uso coletivo e pela promoção da interação social, com vistas a potencializar a legibilidade da cidade através do fortalecimento das centralidades e da valorização do patrimônio ambiental. a) Integram o Sistema de Espaços Abertos todas as formas de conexão urbana que permitem viabilizar fluxos entre as diversas partes do sistema; b) complementam o Sistema de Espaços Abertos todos os elementos que equipam o espaço público, tais como os de infraestrutura aparente na paisagem urbana, os de mobiliário urbano e os veículos de publicidade que compõem o espaço visual urbano, a serem regulamentados por lei;
- ii. Programa de Integração Metropolitana, que visa a articular o PDDUA com as ações e as políticas que envolvem os municípios da Região Metropolitana, dando ênfase às interfaces dos limites norte e leste do Município, prioritariamente no que se refere ao transporte, uso do solo e saneamento. (PMPA, 2009, p. 18).

O Plano Diretor é o ordenamento maior no uso do solo urbano. Espaços que estão em disputa dos interesses, dentro da sociedade. As Áreas de Interesse Social são possibilidades de direitos, conceituadas e mapeadas no Plano Diretor. Temos, contraditoriamente, na busca pelo uso do solo urbano, o capital imobiliário busca a mercantilização do espaço urbano. (COLETIVO CATARSE, 2017).

As ações voltadas para o Plano Diretor foram de preparo e chamamento para a sociedade sair da alienação e construir mecanismos de controle social sobre esse instrumento, que é revisado de dez em dez anos, por meio de Conferência Avaliativa. A última alteração ocorreu em 2010. O governo municipal de Porto Alegre deve promover uma Conferência da Cidade a cada quatro anos, no terceiro ano de execução do mandato. O problema é que os governantes não estão cumprindo o seu dever de gestor público na condução do planejamento da cidade. Além de normativas legais, como a Constituição da República Federativa do Brasil e o Estatuto das Cidades, existem também os Planos Diretores municipais, que são instrumentos potencializadores do planejamento e organização do território urbano.

---

<sup>1</sup> Alterado pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010.



Para o CCQQ um mecanismo importante para a promoção da sustentabilidade social das cidades, é a aplicação da Função Social da Propriedade. Em Porto Alegre a legislação que facultava este procedimento está oculta no Plano Diretor sobre o Título de Área Urbanas de Ocupação Prioritária. Com a vigência do Estatuto da Cidade, este óbice não mais existe. Ou seja, inexistiu interesse do poder público em adotar o princípio da Função Social da Cidade. (BLOG CCQQ, 2017).

O Plano Diretor orienta sobre a organização e estrutura do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA). Conhecido como Conselho Municipal do Plano Diretor, foi implantado em Porto Alegre, na década de 1930. O Decreto nº 16.836, de 25 de outubro de 2010 atualiza a estrutura e composição do CMDUA, que deve ser composto internamente por um presidente (cargo exercido pelo titular da Secretaria do Planejamento Municipal); um vice-presidente; por uma Secretaria Executiva, e por seus conselheiros e suplentes, totalizando 28 membros: nove – representam a comunidade; nove – entidades não governamentais vinculadas ao planejamento urbano e nove – órgãos públicos do Município (sete), Estado (um) e União (um).

O compromisso deste conselho no dever de zelar e fiscalizar o território urbano tem se desviado da função para a qual foi criado. Estão decidindo a vida comunitária e o direito à cidade para as elites, em prol dos empreendimentos econômicos. Os vazios urbanos não estão cadastrados para ações de uso como função social do solo urbano. Mas essa falta de registro corrobora para as ações privadas, com utilização de recursos públicos. Existe o Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação – COMATHAB, mas está com sua efetividade resumida pelo poder público, e não consegue obter do poder público informações necessárias para o exercício dos controles sociais necessários. O COMATHAB não orienta e mobiliza suas instâncias de base, que são os Fóruns Regionais. O Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre -DEM HAB não reconhece essa instância deliberativa.

Como estratégias de resistências na luta pelo acesso ao território urbano, diversas ações estão sendo implementadas pelos movimentos sociais. Citamos como exemplo a Audiência Pública, que ocorreu no dia 14 de setembro de 2017, no espaço da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, sobre aumento do IPTU de Porto Alegre. O governo municipal queria alterar os valores de arrecadação do IPTU, sem consultar a população. Conforme dados do IAB sobre o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), dos 745 mil de imóveis cadastrados em Porto Alegre: 161 mil imóveis não pagaram IPTU – 22%; 142 mil Imóveis terão redução de IPTU – 19%.



O IPTU tem uma função arrecadatória para financiar a cidade. O grande debate será restabelecer as alíquotas progressivas. O governo municipal quer aumentar a receita por meio desta arrecadação. O presidente da AIAMU informou que 40% dos imóveis pagarão menos imposto ou serão isentos. O número de isentos aumentará em 58%; aqueles que têm aumento no imposto irão pagar gradativamente; só pagarão IPTU aqueles com imóveis acima de 60 mil reais; o aumento médio em 2018 seria de 13,4%. A planta de valores tem que ser padronizada de acordo com os valores dos imóveis. (ORTÁCIO, 27/09/2017). A liberação de impostos para empresas de tecnologia, entre eles IPTU, nas áreas de Regiões de Potencial Tecnológico, que vai desde a PUC até o Centro de Porto Alegre.

Na I Conferência Popular da Cidade de Porto Alegre o IPTU foi tema de debate:

A não implementação do IPTU Progressivo no Tempo acarretou completo descontrole por parte do poder público em relação à regulação do mercado de terras. Uma das consequências disso está na impossibilidade de moradores atingidos por obras públicas e atendidos com Bônus Moradia de adquirirem moradias na cidade de Porto Alegre. É um fato que o Bônus Moradia está promovendo a expulsão de milhares de famílias da própria cidade de Porto Alegre. Diversas famílias reassentadas em locais distantes acabam por vender suas casas e retornar para a região de origem em decorrência das dificuldades de manutenção do emprego e acesso a rede de serviços públicos. (BLOG CCQQ, 2017).

A partir desses espaços de formação política e mobilização social, abriu-se para ampla discussão a necessidade de relacionar o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, com o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e o Estatuto da Cidade, contextualizando o histórico do CMDUA em Porto Alegre. Uma agenda de ações foi desenvolvida. Socializamos abaixo uma síntese dos encaminhamentos das reuniões, como por exemplo: apoiar a mobilização dos conselhos municipais de Porto Alegre (divulgar carta, participar da Tribuna, etc); solicitar Audiência Pública cobrando o edital para o CMDUA de 2017; analisar a lei, os editais de 2009 e 2015 para verificar as mudanças e inconsistências em relação ao que diz a lei; dar atenção à questão do Solo Criado; verificar nas nossas reuniões de que forma podemos separar o conteúdo do PD e CMDUA; mobilização com entidades; realização de seminário com movimentos nacionais; realização de reuniões do CCQQ nas comunidades quando a pauta tratar sobre CMDUA/Plano Diretor; e solicitar junto às comunidades para que encaminhem suas dúvidas, perguntas, etc, sobre CMDUA e PD.

(Fonte: CCQQ, 28/08/2017).



### 3 CONCLUSÃO

Os representantes da sociedade no governo deveriam cuidar do bem-estar da população de forma integrada ao meio ambiente. Mas o direito a cidade está em permanente disputa. O Estado negocia áreas públicas com grandes empresários, retira da sociedade o que por direito é seu, e reduz o uso territorial, entre os que podem usufruir e os que não podem, a chamada cidade dual: dos ricos e dos pobres.

As cidades são orientadas por modelos de horizontalidades e verticalidades. O desafio de pensar uma cidade “mais humana”, rompendo com o hábito vigente de “amontoar” a população em moradias altamente verticalizadas e adensadas. Temos modelos de horizontalidade quando uma sociedade consegue evoluir na gestão democrática, envolve as intersectorialidades, percebemos que os espaços urbanos se ampliam. Onde há planejamento participativo o índice de desenvolvimento tende a fortalecer o crescimento socioeconômico e cultural, promovido pelas ações das políticas públicas.

Percebemos que no CMDUA a composição contempla um terço de entidades e um terço da comunidade. Essa composição fragiliza a participação comunitária nos Fóruns Regionais. Isto limita a capacidade de intervenção desse instrumento de participação, pois a comunidade ocupa 1/3 dos assentos do Conselho.

Entendemos que a pressão de baixo para cima não existe, ou é muito limitada devido à falta de participação. Mas o ponto de partida efetivo para que tudo isto aconteça é a articulação dos distintos e plurais movimentos sociais que existem na cidade, com capilaridade, para trazer o debate de baixo para cima, articulando os bairros, as vilas, as entidades sociais, entre outros. A Consulta Pública é um instrumento de luta importante para a sociedade, e deve ser efetivado.

Como estratégias de resistências, precisamos ter na sociedade processos de organização e mobilização entorno das dimensões sociais, econômica, política, educativa e cultural. Existem nas relações sociais instâncias que legitimam o poder de decisão, e estas, no sistema capitalista, são marcadas pelo discurso do crescimento urbano, sem cuidar do desenvolvimento humano. Sendo assim, compreendemos que há um retrabalho para os movimentos sociais de condições objetivas e subjetivas de ação. Como o CCQQ ressalta, ao mesmo tempo em que “se deve unir as pessoas de bases sociais ou grupos diversos, para ouvir, acumular debate sobre demandas” também existe a necessidade de incidência nos espaços institucionais de participação colegiada, estes precisam ser ocupados e legitimados pela sociedade e seus representantes no poder público.



## REFERÊNCIAS

AGAPAN. Disponível em: <<http://www.agapan.org.br/>>. Acesso em: 28 Set 2017.

BRASIL. Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Brasília, Câmara dos Deputados, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 19 Jul 2017.

BRASIL. **Política Nacional De Desenvolvimento Urbano.** Ministério das Cidades: Brasília, 2004a.

BLOG CCQQ. **Plano Diretor de Porto Alegre.** Disponível em: <<https://coletivocidadequequeremos.wordpress.com/revisao-do-plano-diretor-de-portoalegre/>>. Acesso em: Jul 2017.

BLOG ESPAÇO GEOGRAFIA. **Conceito de cidade.** Publicado em: 14/04/2008. Disponível em: <<http://espaco-geografia.blogspot.com.br/2008/04/conceito-de-cidade.html>>. Acesso em: 19 Jul 2017.

COLETIVO CATARSE. **Coletivo A Cidade Que Queremos e o Plano Diretor Porto Alegre.** Marcelo Cougo e Billy Valdez (reportagem), Gustavo Türck (edição), Hempadura / música Amém (trilha sonora). Publicado em 9 de Maio de 2017. Duração: 06:48. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=YfO5C9otHWw>>. Acesso em: 17 Mai 2017.

CONFERÊNCIA HABITAT III. 2016. **Direito à Cidade na Conferência Habitat III.** Publicado em: em 13-10-2016. Disponível em: <[http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1771:direito-%C3%A0-cidade-na-confer%C3%Aancia-habitat-iii&Itemid=164](http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1771:direito-%C3%A0-cidade-na-confer%C3%Aancia-habitat-iii&Itemid=164)>. Acesso em: 28 Set 2017.

DICIONÁRIO AURÉLIO ONLINE. **Conceito de urbano.** Publicado em: 2016-09-24, revisado em: 2017-02-27. Disponível em: <Disponível em: <<https://dicionariodoaurelio.com/urbano>>. Acesso em: 03 Out 2017.

FORO SOCIAL DAS AMÉRICAS E FORO MUNDIAL URBANO. **Carta Mundial de Derecho a la Ciudad.** 2004. Disponível em: <<http://www.righttothecityplatform.org.br/publicacoes/?lang=pt>>.

GUIMARAENS, Maria Etelvina Bergamaschi. **Porto Alegre para quem? Plano Diretor” – Por Maria Etelvina Bergamaschi Guimaraens.** Apresentação realizada em 21 de março de 2017 no debate sobre Plano Diretor ocorrido na semana “Porto Alegre para quem? Uma semana de debates”. Publicado em 24 de Março de 2017. Disponível em: <<https://coletivocidadequequeremos.files.wordpress.com/2017/03/conteucc81do-do-planodiretor-e-participacca7acc83o.pdf>>. Acesso em: 05 Abr 2017.

INSTITUTO DOS ARQUITETOS DO BRASIL – IAB / RS. Disponível em: <<http://www.iab-rs.org.br/>>. Acesso em: 28 Set 2017.



LENCIONI, Sandra. Observações sobre o conceito de cidade e urbano. In. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, Nº 24, pp. 109 - 123, 2008. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74098>>. Acesso em: 28 Set 2017.

MORAES, Rochele Pedroso. **Diário de Campo**. 20/06/2017. NETSI/GEPsT/PUCRS. Porto Alegre: PUCRS, 2017

ONU BR. Nações Unidas no Brasil. **População mundial deve atingir 9,6 bilhões em 2050, diz novo relatório da ONU**. Publicado em 13/06/2013. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/populacao-mundial-deve-atingir-96-bilhoes-em-2050-diz-novorelatorio-da-onu/>>. 31 Mai 2017.

ORTÁCIO, Sabrina. "IPTU: Arrecadação ou Política Pública?". In. **IAB**. Publicado em: 27/09/2017. Disponível em: <<http://www.iab-rs.org.br/noticia/debate-sobre-iptu-arrecadacao-ou-politicapublica.aspx>>. Acesso em: 27 Set 2017.

PLATAFORMA GLOIBAL PELO DIREITO A CIDADE. Disponível em: <<http://www.righttothecityplatform.org.br/publicacoes/?lang=pt>>. Acesso em: 27 Set 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Decreto Nº 16.836, de 25 de outubro de 2010**. Determina a organização e a estrutura do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) e revoga o Decreto nº 14.185, de 9 de maio de 2003. Disponível em: <>. Acesso em: 24 Abr 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Estrutura e composição do CMDUA. Biênio 2014-2015. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu\\_doc/decreto\\_composicao\\_do\\_cmdua.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/decreto_composicao_do_cmdua.pdf)>. Acesso em: 24 Abr 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Secretaria de Planejamento Municipal. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental**. Lei Complementar nº 434/99, atualizada e compilada até a L.C. 667/11, incluindo a L.C. 646/10. p. 164. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p\\_secao=205](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=205)>. Acesso em: 24 Abr 2017.

SANTOS, Ana Paula de Pádua; Gavrilloff, Ana Carolina Martins; Fraga, Nilson Cesar. Entre a teoria e a realidade: o conceito de território e territorialidade e sua aplicação no planejamento urbano – uma breve análise de aproximação. In. **Revista Geografar**. Curitiba, v.7, n.2, p.6984, dez./2012. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/geografar/article/viewFile/26790/19567>>. Acesso em: 10 Mai 2017.

SANTOS, Maria Clyvia Martins dos. Espaço e território: breves considerações. In. **Boletim DATALUTA** n. 108 – Artigo do mês: dezembro de 2016. Disponível em: <[http://www2.fct.unesp.br/nera/artigodomes/12artigodomes\\_2016.pdf](http://www2.fct.unesp.br/nera/artigodomes/12artigodomes_2016.pdf)>. Acesso em: 27 Set 2017.

SANTOS, Milton. **Espaço e sociedade (Ensaio)**. Petrópolis: Editora Vozes, 1979.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 2 ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1994. (Estudos urbanos; 5).



SANTOS, Milton. **A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção.** 2 ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1997.

SANTOS, Milton. Território e dinheiro. In. **GEOgraphia** – Ano. 1 – No 1 – 1999. Disponível em: <<http://www.geographia.uff.br/index.php/geographia/article/viewFile/2/2>>. Acesso em: 30 Mai 2017.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **O Brasil: territórios no início do século XXI.** 9 ed. Rio de Janeiro e São Paulo: Editora Record, 2006.

SÃO PAULO. Comunicado Resultados do Encontro Internacional do Direito à Cidade São Paulo 12-14 de Novembro de 2014. Disponível em: <[http://www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/Documentos%C3%ADntes\\_e\\_EIDC\\_PO\\_GSedits.pdf](http://www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/Documentos%C3%ADntes_e_EIDC_PO_GSedits.pdf)>. Acesso em: 28 Set 2017.