

# Observatório das Metrôpoles nas Eleições

Um outro futuro é possível  
**PORTO ALEGRE**



LETRAPITAL



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



# Observatório das Metrôpoles nas Eleições

Um outro futuro é possível  
**PORTO ALEGRE**



LETRAPITAL



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Copyright © Observatório das Metrôpoles, 2024

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.  
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR: João Baptista Pinto

ORGANIZAÇÃO: Paulo Roberto Rodrigues Soares, Fernanda Teixeira Jardim,  
Joana de Oliveira Winckler e Adriano Gustavo Zerbielli

ILUSTRAÇÃO DA CAPA: Gabriel Ponã

PROJETO GRÁFICO: Letra Capital Editora

EDITORAÇÃO: Luiz Guimarães

---

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

---

P881

Porto Alegre [livro eletrônico] / Observatório das Metrôpoles ; [organização de Paulo Roberto Rodrigues Soares...[et al]]. - Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Metrôpoles, 2024. 11MB; PDF. (Coleção Caderno de Propostas : Observatório das Metrôpoles nas Eleições ; 13)

Formato: epdf

Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5252-014-2

1. Brasil - Regiões metropolitanas 2. Sociologia urbana 3. Planejamento urbano 4. Porto Alegre (RS) I. Observatório das Metrôpoles II. Soares, Paulo Roberto Rodrigues

24-3997

CDD 307.76

---

Angélica Ilacqua – Bibliotecária - CRB-8/7057

**Observatório das Metrôpoles - IPPUR/UFRJ**

Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão

Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ

☎ 55-21-971197857

[observatoriodasmetrosoles.net.br/](http://observatoriodasmetrosoles.net.br/)

LETRA CAPITAL EDITORA

Tels.: (21) 3553-2236/2215-3781

[www.letracapital.com.br](http://www.letracapital.com.br)

## **FICHA TÉCNICA**

### **Comitê Gestor**

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Adauto Lucio Cardoso

Juciano Martins Rodrigues

Jupira Gomes de Mendonça

Lívia Izabel Bezerra de Miranda

Luciana Corrêa do Lago

Luciano Joel Fedozzi

Marcelo Gomes Ribeiro

Maria do Livramento Miranda Clementino

Orlando Alves dos Santos Junior

Renato Bezerra Pequeno

### **Organização:**

Paulo Roberto Rodrigues Soares

Fernanda Teixeira Jardim

Joana de Oliveira Winckler

Adriano Gustavo Zerbielli

### **Apoio técnico:**

Karoline de Souza

Thais Velasco

Tuanni Borba

Luiza Tonal da Silveira

---

## 10 **PREFÁCIO** **POR QUE (E COMO) PENSAR O FUTURO?**

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro*

---

## 14 **APRESENTAÇÃO** *Organizadores e Organizadoras*

---

## 21 **EIXO GOVERNANÇA METROPOLITANA**

**REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE (RMPA): planos**  
Diretores e Gestão Metropolitana .....22

*Mario Leal Lahorgue*

*Heleniza Campos*

**POR QUE PRECISAMOS DE UM PLANEJAMENTO**  
**METROPOLITANO?.....26**

*Paulo Roberto Rodrigues Soares*

*Heleniza Ávila Campos*

*Nicole Leal Almeida*

**INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO:**  
o Estatuto das Metrôpoles e os Planos de Desenvolvimento  
Urbano Integrado..... 30

*Heleniza Ávila Campos*

*Fernanda Teixeira Jardim*

---

## 35 **EIXO GESTÃO DEMOCRÁTICA**

**RETOMAR E AVANÇAR A GESTÃO DEMOCRÁTICA EM**  
**PORTO ALEGRE, NO OP, NOS CONSELHOS MUNICIPAIS**  
**E NO PLANEJAMENTO URBANO E AMBIENTAL..... 36**

*Luciano Fedozzi*

*Vanessa Marx*

*Tarson Nunez*

**PLANO DIRETOR E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: uma relação (ainda)**  
mal resolvida..... 44

*Mario Leal Lahorgue*

*Vanessa Marx*

<b>AUTORITARISMO TÉCNICO E TERRITORIAL: passado e presente da gestão metropolitana no Brasil.....</b>	<b>48</b>
<i>Danielle Heberle</i>	

---

## **53 EIXO DESIGUALDADE E SEGREGAÇÃO**

<b>REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE (2014-2023)</b>	
- um movimento desigual entre emprego e remuneração .....	54
<i>Moisés Waismann</i>	
<i>Judite Sanson de Bem</i>	
<i>Márcia Falcão</i>	

<b>OS EQUIPAMENTOS CULTURAIS NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE: exemplos de desigualdades socioculturais .....</b>	<b>58</b>
<i>Moisés Waismann</i>	
<i>Judite Sanson de Bem</i>	
<i>Rute Henrique da Silva Ferreira</i>	

<b>AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E O RACISMO AMBIENTAL EM PORTO ALEGRE.....</b>	<b>62</b>
<i>Betânia Alfonsin</i>	
<i>Alexandre Cruz</i>	

<b>TRAGÉDIA SOCIOAMBIENTAL NO RS: revelando pobres e negros .....</b>	<b>66</b>
<i>André Coutinho Augustin</i>	
<i>Paulo Roberto Rodrigues Soares</i>	

---

## **71 EIXO MORADIA E POLÍTICA HABITACIONAL**

<b>PARA PLANEJAR, PRECISA ENTENDER COMO O ESPAÇO ESTÁ OCUPADO: população e domicílio no Censo 2022.....</b>	<b>72</b>
<i>Mario Leal Lahorgue</i>	
<i>André Coutinho Augustin</i>	

<b>LUGAR DE POBRE É NO CENTRO, MAS COM DIGNIDADE, RESPEITO E POLÍTICA ADEQUADA!.....</b>	<b>78</b>
<i>Betânia Alfonsin</i>	
<i>Heleniza Ávila Campos</i>	

<b>PROJETO DE LEI Nº154/2023: restrições e Sanções aos ocupantes em Terras Urbanas e Rurais no RS.....</b>	<b>82</b>
<i>Helena Andrade Ew</i>	
<b>CANOAS NO CENSO 2022: população e domicílios dos bairros .....</b>	<b>86</b>
<i>Matheus Platiz Nepomuceno</i>	
<i>Paulo Roberto Rodrigues Soares</i>	
<b>MORADIA EM TEMPOS DE EMERGÊNCIA: o desastre é social, não natural.....</b>	<b>90</b>
<i>Mario Leal Lahorgue</i>	
<i>Fernanda Teixeira Jardim</i>	
<b>ASSISTÊNCIA TÉCNICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL PARA ENFRENTAR DESAFIOS CLIMÁTICOS .....</b>	<b>94</b>
<i>Karla Moroso de Azevedo</i>	

---

## **97 EIXO MOBILIDADE URBANA E POLÍTICAS DE TRANSPORTE**

<b>TARIFA ZERO CONTRA AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS .....</b>	<b>98</b>
<i>André Coutinho Augustin</i>	
<b>MOBILIDADE E CICLOVIAS EM PORTO ALEGRE .....</b>	<b>104</b>
<i>Gustavo Leal de Lima Alves</i>	
<i>Mario Leal Lahorgue</i>	

---

## **109 EIXO SANEAMENTO BÁSICO E MEIO AMBIENTE**

<b>PORTO ALEGRE À DERIVA: a enchente de 2024 e o fracasso da 'inteligência urbana' neoliberal.....</b>	<b>110</b>
<i>Joana Winckler</i>	
<b>COMO A CIÊNCIA INDÍGENA PODE APOIAR NA RECONSTRUÇÃO DAS METRÓPOLES E AGLOMERAÇÕES URBANAS GAÚCHAS?.....</b>	<b>116</b>
<i>Maurício Polidoro</i>	
<i>Joziléia Kaingang</i>	
<i>André Fernando Baniwa</i>	
<i>Daniel Canavese</i>	
<b>MUDANÇAS CLIMÁTICAS E OS EFEITOS SOCIOESPACIAIS DAS ENCHENTES EM SÃO LEOPOLDO .....</b>	<b>120</b>
<i>Fernanda Teixeira Jardim</i>	



<b>MUDANÇAS CLIMÁTICAS A GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS E AS CIDADES .....</b>	<b>126</b>
<i>Darci Campani</i>	

---

## **131** EIXO TRANSIÇÃO ECOLÓGICA

<b>CALOR EXTREMO E O PLANEJAMENTO URBANO, COMO ENFRENTAR A CRISE CLIMÁTICA .....</b>	<b>132</b>
--	------------

*Carolina Cristófoli Falcão*

*Eugenia Aumond Kuhn*

*Geisa Zanini Rorato*

<b>DE PORTO ALEGRE A BARCELONA: transformar as cidades para conviver com as mudanças climáticas .....</b>	<b>138</b>
---	------------

*Vanessa Marx*

<b>DIREITO À CIDADE OU BARBÁRIE: projetos em disputa no pós-enchente em Porto Alegre .....</b>	<b>142</b>
--	------------

*Betânia Alfonsin*

*Márcia Falcão*

<b>POTENCIALIDADES DOS LOTES URBANIZADOS NO ACOLHIMENTO DA POPULAÇÃO DESABRIGADA NO RS.....</b>	<b>146</b>
---	------------

*Fabian Scholze Domingues*

*Lívia Salomão Piccinini*

<b>CIDADES E MUDANÇAS CLIMÁTICAS: a agricultura urbana como estratégia para o planejamento urbano resiliente.....</b>	<b>150</b>
---	------------

*Geisa Zanini Rorato*

*Eugênia Aumond Kuhn*

*Bruno Cesar Euphrasio de Mello*

---

## **155** SOBRE OS AUTORES

---

# **PREFÁCIO**

## **POR QUE (E COMO) PENSAR O FUTURO?**

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro*

*Coordenador Nacional do INCT Observatório das Metrôpoles*

*Pesquisador 1A do CNPq*

*Pesquisador Emérito FAPERJ e Professor Colaborador da UENF*

*Professor Titular IPPUR/UFRJ*

O INCT Observatório das Metrôpoles vem se empenhando, através de várias iniciativas nos campos da pesquisa, formação, extensão e difusão de conhecimentos, em suscitar a reflexão e o debate sobre o futuro da sociedade urbana brasileira. Algo tanto mais necessário diante da crise disruptiva que atravessamos e das mudanças estruturais e aceleradas da civilização capitalista. E tanto mais relevante, do ponto de vista acadêmico e político, tendo em vista que observamos uma espécie de “cancelamento” da discussão sobre os caminhos que possam orientar o debate social sobre o futuro do nosso país.

Há 40 anos, o debate sobre o futuro era muito comum no Brasil. As universidades se posicionavam, existiam visões ideológicas de direita e esquerda, publicavam-se relatórios e organizações não governamentais eram consultadas. Enfim, o debate sobre o futuro estava na ordem do dia, mas está muito ausente na atualidade.

Desde 2022, o INCT Observatório da Metrôpoles vem orientando seus pesquisadores e pesquisadoras na direção de mobilizar os conhecimentos e informações geradas em seu programa de trabalho com o intuito de transformá-los em subsídios ao debate em torno da construção de um outro projeto para as metrôpoles brasileiras. Um projeto que, mirando o futuro, materialize os princípios e objetivos reformistas e democráticos que emergiram na era progressista inaugurada com a Constituinte de 1988. Esse foi o caso, por exemplo, das publicações “Metrópole e pandemia: presente e futuro” (Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022) e “Reforma urbana e direito à cidade: questões, desafios e caminhos” (Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022).

Decidimos dar continuidade a esse esforço, aproveitando o clima político das eleições de 2024, ao conceber e realizar o projeto “Observatório das Metrôpoles nas Eleições: um outro futuro é possível!”. Como resultado desse projeto, publicamos, em vários veículos da mídia corporativa, alternativa e de rede, aproximadamente 300 artigos. Artigos escritos em formato quase “jornalístico”, mas através dos quais divulgamos o nosso diagnóstico sobre as dimensões mais relevantes da questão urbana-metropolitana. Para tanto, levamos em consideração os seguintes temas: desigualdades sociais e segregação urbana; habitação; gestão democrática da cidade; mobilidade, saneamento; transição ecológica e ilegalismos. Tudo isso articulado, em nome da promoção de mecanismos de governança metropolitana.

A presente publicação reúne esse extenso e diversificado conjunto de textos, na forma de Cadernos de Propostas elaboradas pelas pesquisadoras e pesquisadores que integram os 18 Núcleos do INCT Observatório das Metrôpoles. A intenção é que a publicação e circulação desta coletânea possam subsidiar os debates eleitorais, influenciando os atores da sociedade e do sistema político engajados no compromisso de construir alternativas à aguda crise urbana que vivemos. Uma crise que ameaça a reprodução da vida biológica, social, individual e coletiva, como ficou tão

fortemente evidenciado nos mais recentes eventos do ciclo recorrente de desastres socioambientais que assolam as nossas cidades e metrôpoles.

Acreditamos que essa iniciativa ajuda a concretizar os objetivos de construção da Plataforma de Conhecimentos, Informações e Inovação para o desenvolvimento urbano que fundamenta nossa agenda de pesquisa e ação. Cumpre mencionar que, ao fazê-lo, inspiramo-nos em três importantes autores que se empenharam em refletir sobre as possíveis estratégias (cognitivas-éticas-políticas) de construção de um projeto de futuro alternativo, diante dos desafios e das mudanças disruptivas que marcaram, até agora, o século XXI.

Em primeiro lugar, recorremos a Immanuel Wallerstein, renomado sociólogo e cientista político, que propôs o conceito de *utopística*. Trata-se da proposta de um novo modelo de produção de conhecimentos sobre o “devir histórico”, capaz de ajudar na busca de alternativas diante da bifurcação e das turbulências do sistema mundial. A partir de uma perspectiva crítica, desafiando as noções convencionais de utopia como algo inalcançável e irrealizável, Wallerstein sugere que a *utopística* seja um exercício intelectual e prático, visando conceber e trabalhar em direção a futuros sociais e políticos alternativos. Ou seja, trata-se de estimular a “conexão entre ciência, ética e a política. Tem a ver com a produção de conhecimento que mobiliza simultaneamente a ciência e a busca pela verdade objetiva, a ética e o compromisso do conhecimento com os ideais da promoção do ‘bem’ e da ação política traduzida no uso do conhecimento para a realização terrestre dos nossos objetivos e não no plano da utopia” (Utopística ou as Decisões Históricas do Século XXI. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2003, p. 10).

Em segundo lugar, mobilizamos os argumentos do livro “Como ser Anticapitalista no Século XXI” (São Paulo: Boitempo, 2019.), escrito pelo sociólogo e economista Erik Olin Wright. Nele, o autor propõe a reflexão estratégica sobre como transformar o capitalismo com “utopias reais”, que representariam visões de um futuro desejável, alcançáveis por meio de mudanças concretas e realizáveis na estrutura social e econômica. Ao contrário das utopias tradicionais, que, frequentemente, são vistas como idealizações inatingíveis, Wright defende a crítica ao capitalismo tornando centrais os conceitos de igualdade e justiça, democracia e liberdade, comunidade e solidariedade. Conceitos que permitiriam a conexão entre as noções abstratas com as quais trabalhamos no campo da pesquisa acadêmica e os saberes gerados nas experiências dos ativismos. Porém, ainda de acordo com o autor, não se trata de elaborar um “manifesto em abstrato”, mas, antes, de usar os conhecimentos e informações para dar voz e visibilidade às experiências e possibilidades alternativas nascidas das práticas de atores, movimentos, projetos políticos, mesmo comunidades, famílias e até indivíduos que procuram reagir às opressões, danos sociais, dominações e alienações impostos pelo capitalismo.

Por último, também nos inspira a proposição de Naomi Klein, em seu livro-manifesto “Não Basta Dizer Não. Resistir à Política de Choque e Conquistar o Mundo do Qual Precisamos (Rio de Janeiro: Bertrand, 2019). Para a autora, não basta apenas resistir, dizer “não”, à estratégica dos choques praticada pelas forças capitalistas, mas proclamar um “sim” inspirador, capaz de gerar confiança e suscitar a construção de um território de unificação das forças progressistas. Forças que o choque populista-direitista pretende dividir e, no limite, destruir. Para tanto, segundo Klein, duas tarefas precisam ser realizadas. Primeiro, a elaboração de uma sólida compreensão de como a “política do choque” funciona, paralisando as resistências e promovendo os interesses de quem ela serve. Essa compreensão é a maneira de sairmos, rapidamente, do estado de choque e começarmos a lutar. Segundo, e igualmente importante, temos que contar uma história diferente daquela que os “mentores do choque” estão promovendo, uma visão de mundo convincente o bastante para competir diretamente com a deles. Essa visão, baseada em valores progressistas, deve oferecer um caminho diferente, distante dos choques em série. Um caminho baseado na união, que vá além das fronteiras de raça, etnia, religião e gênero, um caminho, enfim, que se baseie na cura do planeta, em vez de provocar mais guerras desestabilizantes e aprofundar a crise socioecológica.

Acima de tudo, o caminho, ou melhor, os caminhos alternativos que justificam e orientam o pensar o futuro sugeridos por Klein, mas também por Wallerstein e Wright, apontam para a necessidade de aproveitarmos o momento eleitoral para oferecer àqueles que estão sofrendo pelas consequências da precariedade urbana uma plataforma de esperança, compreensão e ação para a conquista de uma vida tangivelmente melhor. Não afirmamos saber exatamente como tudo isso resultaria, efetivamente, em um “futuro alternativo”. Esta coleção contém a contribuição do INCT Observatório das Metrópoles para a compreensão dos desafios das nossas cidades para a construção de visões sobre o devir histórico. Seja como for, estamos convencidos de que um “outro futuro” só será possível se for gerado o conhecimento resultante de um processo genuinamente colaborativo. Uma colaboração entre ciência e ética, verdade e valores, pensar e fazer, saberes e práticas, capaz de colocar na liderança do processo histórico aqueles mais brutalizados e diretamente atingidos pelas mudanças radicais e disruptivas que as forças capitalistas estão promovendo no início do século XXI.

Que este Caderno de Propostas seja mais um passo no caminho desse outro futuro possível!

---

# **APRESENTAÇÃO**

*Organizadores e Organizadoras*

## PROPOSTAS PARA UMA OUTRA CIDADE POSSÍVEL

**É** com satisfação que apresentamos o **Caderno de Propostas** do Observatório das Metrôpoles Núcleo Porto Alegre, visando às eleições municipais de 2024. O Caderno de Porto Alegre insere-se em uma coleção nacional, na qual a rede Observatório das Metrôpoles, em seu conjunto, busca incidir no debate municipal e metropolitano brasileiro, a partir de uma visão crítica dos atuais rumos da nossa urbanização e da política urbana e com a perspectiva de construção de cidades, metrôpoles e regiões metropolitanas, mais justas, democráticas e sustentáveis.

Nosso Caderno está dividido em sete partes: “Governança Metropolitana”, “Gestão Democrática”, “Desigualdade e Segregação”, “Moradia e Política Habitacional”, “Mobilidade Urbana e Política de Transportes”, “Saneamento Básico e Meio Ambiente” e “Transição Ecológica”. Em cada uma temos um conjunto de artigos de pesquisadoras e pesquisadores do Núcleo Porto Alegre, além de colaboradores/as convidados/as. Os capítulos aqui apresentados reproduzem os artigos apresentados ao longo de 2024 na coluna do Observatório das Metrôpoles do jornal **Brasil de Fato RS** (<https://www.brasildefatores.com.br/>), ao qual agradecemos o espaço e a colaboração. Alguns artigos foram publicados ainda em 2023 e foram inseridos em função da relação com a temática proposta. Além do Brasil de Fato RS, outros veículos de comunicação também publicaram previamente os artigos (NEXO Jornal). Agradecemos a estes, bem como aos autores e autoras pela colaboração.

O objetivo do Caderno é incidir no debate eleitoral, visando que questões importantes pertinentes ao planejamento e gestão das cidades sejam debatidas e apropriadas pela sociedade civil, movimentos sociais e populares. Trata-se de uma contribuição da academia, a qual “traduz” suas pesquisas para uma linguagem acessível e pertinente para a sua difusão.

Na primeira parte tratamos da **Governança Metropolitana**, pois entendemos que o debate metropolitano está invisibilizado nos debates eleitorais municipais, produto do nosso já sedimentado “localismo na política”, acentuado ainda mais com a captura do orçamento federal pelas forças conservadoras e fisiológicas através das “emendas parlamentares”. Sabemos que nas Regiões Metropolitanas muitos problemas “municipais” só podem ser resolvidos a partir da concertação e colaboração dos entes municipais, daí a importância do planejamento e da governança metropolitanas. No Rio Grande do Sul as estruturas de planejamento metropolitano estão debilitadas pelas últimas administrações estaduais. Neste sentido, os artigos apresentados proclamam a importância de reconstruir estas instituições, especialmente a Metroplan, e de construir o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado Metropolitano (PDUI).

A segunda parte, diretamente relacionada com a primeira, aborda a questão da **Gestão Democrática da cidade**, especialmente de Porto Alegre, referência internacional com o Orçamento Participativo (OP), o qual necessita ser retomado visando a “redemocratização” do planejamento no município. Além do OP, outros instrumentos, igualmente desprestigiados pelas últimas administrações, como os Conselhos Populares e instrumentos de participação, precisam ser retomados. Acredita-se que a retomada da gestão democrática na capital tem influência em toda a Região Metropolitana, tanto em nível municipal, como na escala urbano-regional metropolitana.

Na terceira parte tratamos das **Desigualdades e da Segregação** socioespacial. Nos últimos anos, com as tendências de neoliberalização e financeirização da gestão urbana, as desigualdades socioespaciais têm se ampliado. Estas se refletem nos diversos âmbitos da vida social e cotidiana, como no mercado de trabalho, na moradia, na mobilidade e no acesso aos bens culturais, mas também nas consequências das mudanças climáticas que afetam desigualmente a população, penalizando os mais pobres e as populações negras, como demonstram nossas análises que evidenciam a situação de “racismo ambiental”.

A temática da **Habitação** é detalhada na quarta parte do caderno, com diversos artigos. O **Censo de 2022** revelou a grande quantidade de domicílios vazios nas cidades, enquanto o déficit habitacional permanece. Assim, os artigos tratam da moradia no centro da cidade, das diferenças entre crescimento habitacional e dos impactos das mudanças climáticas nas moradias e na política habitacional.

Com relação à **Mobilidade Urbana**, destaca-se a ideia de um novo modelo de mobilidade e de financiamento das mobilidades, no qual a tarifa zero do transporte coletivo se apresenta como horizonte e utopia a ser construída. Considerando que muitas cidades brasileiras (e na América Latina e no mundo) adotaram o modelo.

As partes finais tratam do **Saneamento e Meio Ambiente** e da **Transição Ecológica**, dois temas intrinsecamente relacionados. Aqui, os artigos reforçam a necessidade de universalização do saneamento básico como forma de construir a justiça socioambiental. Causa-nos especial atenção as “metáforas” criadas pela gestão municipal para qualificar a cidade, seja “inteligente”, “inovadora” ou “resiliente”. Todas estas metáforas são parciais, remetem a partes da cidade ou setores sociais específicos da mesma. Evidentemente que excluem os setores periféricos, os quais convivem com situações dramáticas em termos de saneamento e condições socioambientais de vida. Assim, tratamos tanto da crítica ao saneamento realmente (in)existente, como também trazemos propostas de outro olhar para o saneamento e o planejamento ambiental.



Nestes artigos tratamos das “ilhas de calor”, da ocupação de lotes urbanizados, das hortas urbanas e da ciência indígena no pensar sobre o território. Além destes, abordamos a necessidade de ciência e democracia na preparação e no enfrentamento das emergências climáticas, uma vez que novamente a reconstrução da cidade está em disputa.

Além das publicações referenciadas neste caderno, há uma ampla divulgação dos estudos e artigos do Observatório das Metrópoles - Núcleo Porto Alegre em nível local, mas também nacional e internacionalmente, que podem ser consultados pelo site <https://www.ufrgs.br/obsmetropolespoa/>. Assim como a participação de seus pesquisadores em entrevistas e lives tratando dos assuntos metropolitanos e, em especial, do evento extremo climático ocorrido no Rio Grande do Sul em maio de 2024. Estes podem ser consultados no site do Núcleo, através do link: <https://www.ufrgs.br/obsmetropolespoa/a-incidencia-das-analises-do-observatorio-das-metropoles-sobre-as-inundacoes-de-2024-no-rs>.

Concluimos esta apresentação nos referindo à catástrofe socioambiental que atingiu Porto Alegre, a RMPA e o estado do Rio Grande do Sul em maio de 2024. Este evento extremo não pode ser considerado apenas “natural”, pois tem causas econômicas, políticas, sociais e culturais, vinculadas a um modelo de desenvolvimento regional e urbano implantado e reproduzido por décadas em nosso estado. Também tem causas mais imediatas e próximas, como o desmonte das estruturas estatais (em nível municipal e estadual) de prevenção, pesquisa, planejamento, proteção e reação aos eventos extremos e a adoção da ideologia neoliberal de que o setor privado é melhor gestor do que a estrutura pública.

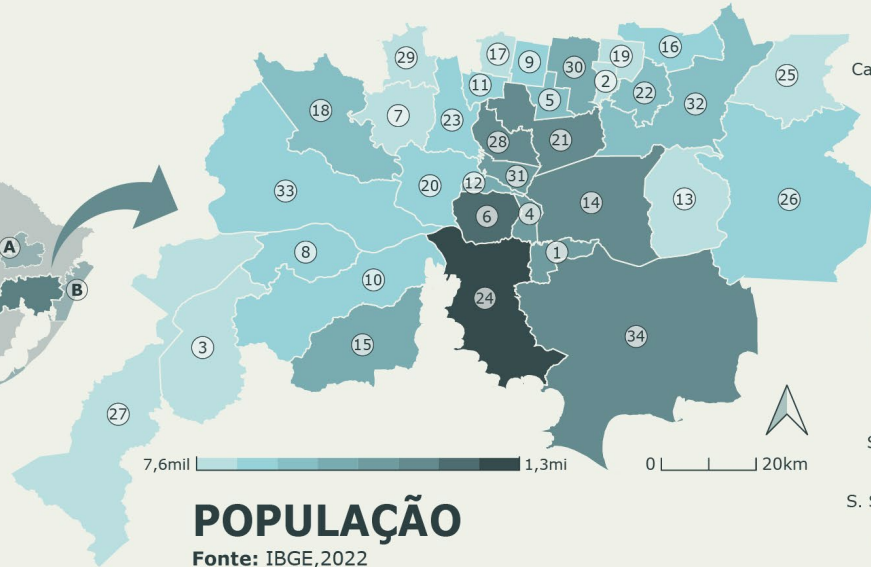
Por fim, apresentamos alguns dados e referências da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e de seus municípios, a fim de familiarizar leitores com algumas de suas características. Neste sentido, este Caderno reafirma seu compromisso com o setor público, a esfera pública e as estruturas estatais, democraticamente gerenciadas, como o melhor caminho para a adoção de um planejamento urbano, regional e ambiental que consiga se precaver e reagir frente aos impactos das mudanças climáticas. Também nos solidarizamos com as pessoas e famílias que tiveram seus lares, negócios e lugares de convivência atingidos e destruídos. Que este Caderno seja uma ferramenta de apoio e reflexão para o pensar e produzir nossas cidades e nossos territórios de outra forma, projetando outro futuro - mais justo - possível.

# Região Metropolitana de Porto Alegre

Elaborado por Fernanda Jardim, Joana Winckler e Luiza Toniai



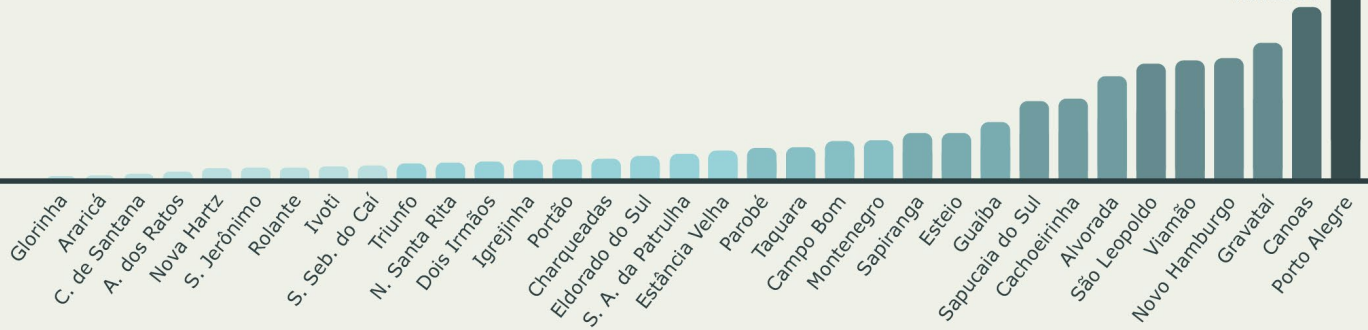
A. RM da Serra  
B. AU do Litoral Norte  
C. AU do Sul



## POPULAÇÃO

Fonte: IBGE, 2022

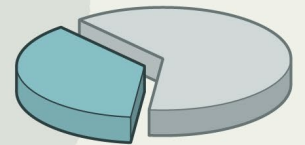
- Alvorada 01
- Araricá 02
- Arroio dos Ratos 03
- Cachoeirinha 04
- Campo Bom 05
- Canoas 06
- Capela de Santana 07
- Charqueadas 08
- Dois Irmãos 09
- Eldorado do Sul 10
- Estância Velha 11
- Esteio 12
- Glorinha 13
- Gravatá 14
- Guaíba 15
- Igrejinha 16
- Ivoti 17
- Montenegro 18
- Nova Hartz 19
- Nova Santa Rita 20
- Novo Hamburgo 21
- Parobé 22
- Portão 23
- Porto Alegre 24
- Rolante 25
- S. A. da Patrulha 26
- São Jerônimo 27
- São Leopoldo 28
- S. Sebastião do Caí 29
- Sapiranga 30
- Sapuçaia do Sul 31
- Taquara 32
- Triunfo 33
- Viamão 34



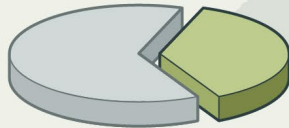
## A RMPA no Rio Grande do Sul

Fonte: IBGE (2021 e 2022), Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2010)

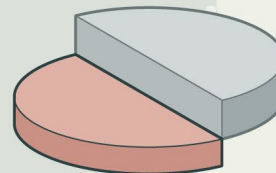
**36,93% da População**  
4.417.508 habitantes (2022)



**37,03% do PIB**  
179.770.575 mil (2021)

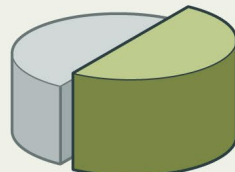


**-0,36% de queda**  
taxa de crescimento populacional da RMPA



**+0,52%**  
taxa de crescimento populacional no RS

**0,746**  
IDH (2010) do RS  
Alto

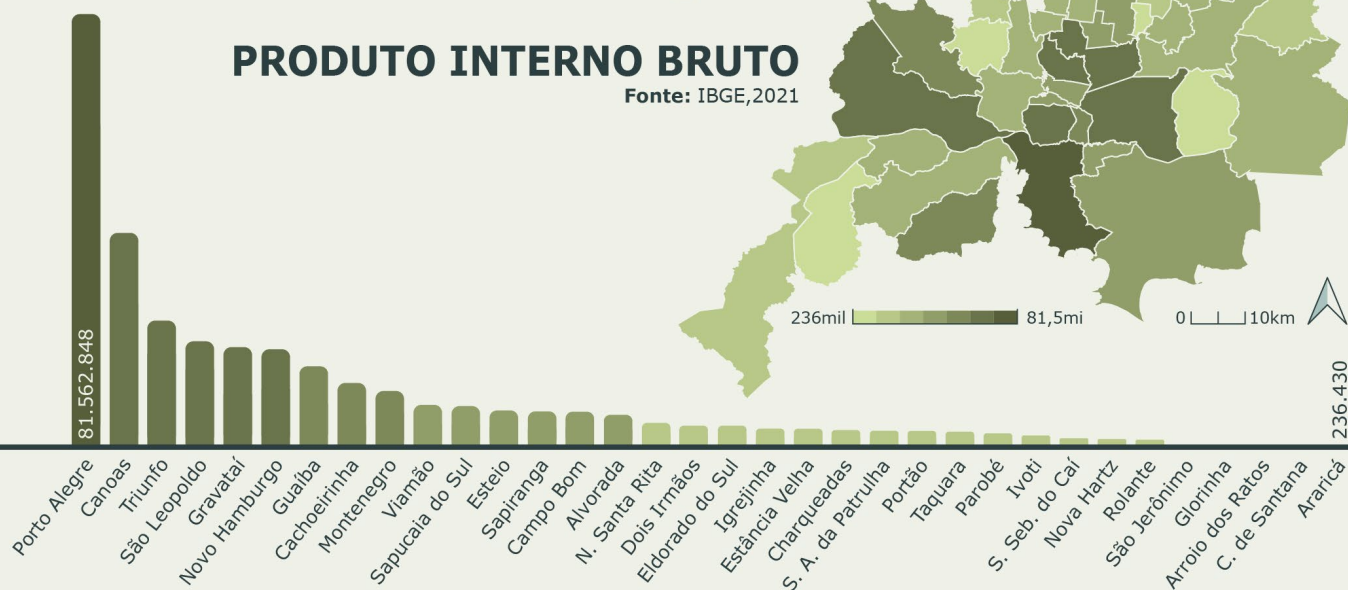


**0,767**  
média\* do IDHM (2010) dos municípios da RMPA  
Alto  
\*ponderada pela população

# A RMPA e seus municípios

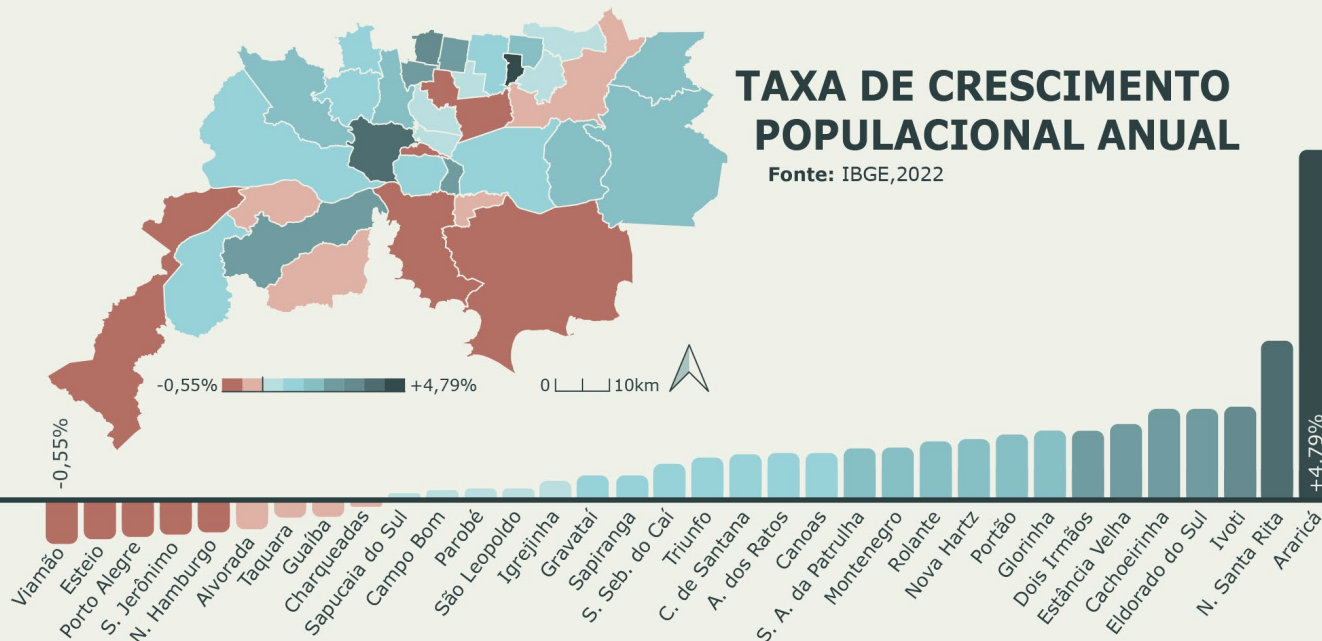
## PRODUTO INTERNO BRUTO

Fonte: IBGE, 2021



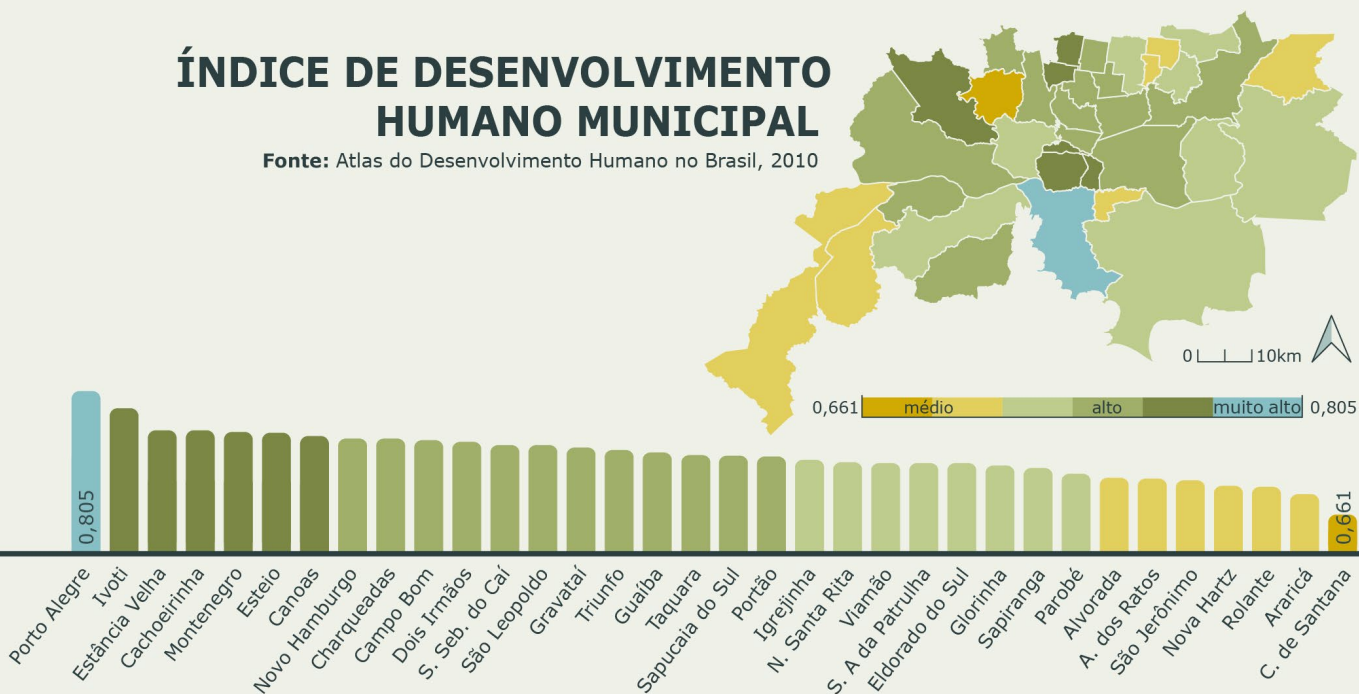
## TAXA DE CRESCIMENTO POPULACIONAL ANUAL

Fonte: IBGE, 2022



## ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2010





**EIXO  
GOVERNANÇA  
METROPOLITANA**

---

# **REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE (RMPA):**

planos Diretores e Gestão Metropolitana

*Mario Leal Lahorgue*

*Heleniza Campos*

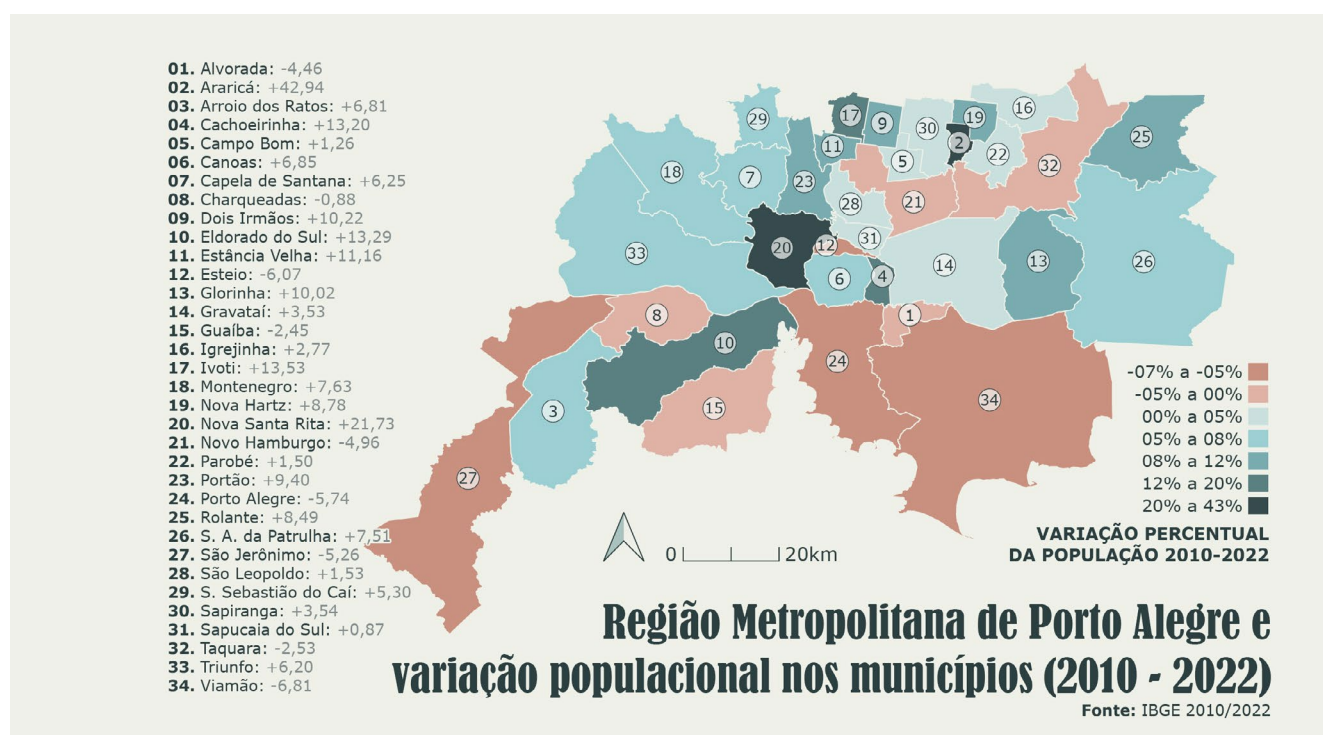
No arranjo institucional brasileiro, não há uma instância oficial metropolitana. Existem apenas três estruturas governamentais: o governo federal, os governos estaduais e as prefeituras. E aí está o paradoxo: em muitas partes do território brasileiro, a ocupação do espaço não respeita essas “fronteiras” administrativas. É o caso das regiões metropolitanas: a fronteira entre municípios, às vezes, é uma rua em comum.

Muitos problemas deveriam ser discutidos considerando o partilhamento e a continuidade dos espaços para além do município. Como grande parte do poder de regular o território é restrito às esferas municipais, conforme expressa a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001, cabe a eles elaborar os Planos Diretores (PDs). Para complicar, o estado do Rio Grande do Sul praticamente extinguiu a Metroplan, órgão que, apesar de seu caráter não executivo, contribuiu desde sua fundação para políticas públicas referentes à RMPA.

Nos PDs, as regras de uso e ocupação do solo respeitam apenas os limites oficiais dos municípios, mesmo que exista conurbação (quando duas ou mais cidades se juntam). É comum uma regra valer para uma rua e não para outra, já que estão situadas em municípios diferentes: o que parece uma receita para bagunça acontece corriqueiramente no Brasil. Importa que cada município, ao elaborar seu Plano Diretor, pense em como se comunicar com os PDs de cidades adjacentes.

Além disso, para pensar a gestão metropolitana hoje, deve-se considerar os dados do Censo Demográfico de 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que informa sobre as mudanças demográficas na região<sup>1</sup>. Tais dados raramente são considerados em PDs Municipais que, tradicionalmente, partem do

<sup>1</sup> Sobre os dados, consulte o artigo de Paulo Soares e Guilherme Freitas: Censo 2022: tendências e desafios para a Região Metropolitana de Porto Alegre. Observatório das Metrôpoles, 17 de ago. de 2023. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrôpoles.net.br/censo-2022-tendencias-e-desafios-para-a-regiao-metropolitana-de-porto-alegre/>



**Afinal, se algumas pessoas moram em uma cidade e trabalham em outra, por que não tentar resolver os desafios de forma conjunta?**

princípio de que o planejamento é para a expansão e o crescimento das cidades. Mas, se elas diminuem o contingente populacional, como ficam os Planos “expansionistas”?

Ao contrário das últimas décadas, existem municípios com redução populacional, tais como: Porto Alegre (-5,43%), Novo Hamburgo (-4,73%), Alvorada (-4,27%) e Viamão (-6,38%). Estes dois últimos, conurbados com Porto Alegre, sempre tiveram forte conexão com a Capital, através da mobilidade pendular por trabalho e estudo, visto que o próprio crescimento demográfico anterior estava ligado às dinâmicas imobiliárias de Porto Alegre e à oferta de solo para construção de moradias populares (muitas vezes autoconstrução) nesses municípios.

Canoas, por outro lado, aumentou em 7,36% sua população, o que parece manter a relação de continuidade espacial da mancha urbana de Porto Alegre, que se espraia na direção de Cachoeirinha (15,20%) e Gravataí (3,68%). Este último, aliás, tem apresentado importante crescimento das atividades industriais (em contraponto à desindustrialização de Porto Alegre), o que explica o crescimento demográfico dos municípios próximos, Glorinha (11,13%) e Santo Antônio da Patrulha (8,22%). Este fenômeno pode sinalizar uma tendência de expansão populacional mais direta ao longo do eixo da Freeway (autoestrada Osvaldo Aranha - BR 290) em direção ao Litoral Norte, cada vez mais opção de moradia fixa, desde a expansão do trabalho remoto no pós-pandemia.

Os dados divulgados incitam a refletir sobre o papel de uma metrópole concentradora de serviços e polo atrator de lazer e negócios, mas que pode ter seus deslocamentos metropolitanos diários in-

tensificados, se as variações demográficas seguirem os rumos atuais. Talvez seja importante pensar em estruturas de mobilidade adequadas e confortáveis para a população metropolitana que faz esses percursos cotidianos.

E são distintas formas de mobilidade. Canoas, por exemplo, tem, historicamente, expandido as atividades industriais de Porto Alegre, sendo também cidade-dormitório desde os anos 1960. Em anos mais recentes, a cidade adquiriu cada vez mais uma dinâmica própria, porém os grandes fluxos de automóveis permanecem, apesar da existência do Trensurb, que cumpre importante papel nos deslocamentos metropolitanos. Este é um exemplo de intermodalidade para atender aos complexos desafios da mobilidade na RMPA.

Os transportes públicos não poderiam se limitar aos ônibus tradicionais, movidos à diesel, mas sim modernizados e não poluentes e integrados a outras modalidades, como ciclovias, VLTs (Veículos Leves sobre Trilhos), aeromóveis e transporte hidroviário. Integrados sim, e não concorrendo uns com os outros. O transporte precisa ser entendido como bem público e um direito, e não fontes de lucros.

A questão ambiental também é urgente para a região metropolitana. As inundações no final de 2023 já revelavam as difíceis condições de monitoramento e previsão dos efeitos das mudanças climáticas, fato que se revelou, em magnitude, na enchente de abril de 2024. Com tantas universidades e centros de pesquisa na RMPA, urge um espaço para acompanhamento das alterações do clima metropolitano, para dar suporte inclusive a distintas faixas de renda da RMPA sobre a melhor forma de morar nas cidades.

Os PDs deveriam valorizar os espaços



verdes como essenciais, porque cidades arborizadas adequadamente (com manejo correto) são importantes para atenuar os efeitos das mudanças climáticas, contribuindo inclusive para a segurança da população. Um exemplo é o Parque Imperatriz em São Leopoldo, fruto da luta de anos de movimentos sociais e ambientais diversos, com mais de 700 hectares, sendo um “pulmão verde” para a região e importante regulador das cheias do Rio dos Sinos. Quando vamos pensar em cercar nossa região metropolitana de parques e áreas de preservação?

Assim, os Planos Diretores das cidades metropolitanas precisam levar

em conta a integração de, no mínimo, a mobilidade e a moradia. Afinal, se algumas pessoas moram em uma cidade e trabalham em outra, por que não tentar resolver os desafios de forma conjunta? Porém, mais do que isto, a demanda por lazer, atividades esportivas e outros serviços de apoio são relevantes, pois sem isto o cidadão não se sente pertencente ao lugar onde habita. Isto tudo, é o direito à cidade. E direito à metrópole.<sup>2</sup>

---

2 Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA): Planos Diretores e Gestão Metropolitana. LOHORGUE, Mário; CAMPOS, Heleniza. Brasil de Fato, 12 março 2024. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2024/03/12/regiao-metropolitana-de-porto-alegre-rmpa-planos-diretores-e-gestao-metropolitana>.

---

# **POR QUE PRECISAMOS DE UM PLANEJAMENTO METROPOLITANO?**

*Paulo Roberto Rodrigues Soares*

*Heleniza Ávila Campos*

*Nicole Leal Almeida*

A Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) concentra 37% dos habitantes e 36,5% do PIB do RS, contando (além da Capital) com municípios de grande relevância demográfica e econômica. Trata-se de um espaço particular que concentra serviços, infraestruturas (especialmente rodoviária), apresentando grande mobilidade interna e diferentes centralidades. Também há, na RMPA, a concentração de graves problemas, como o habitacional, da mobilidade e, atualmente, a não menos importante, questão ambiental urbana.

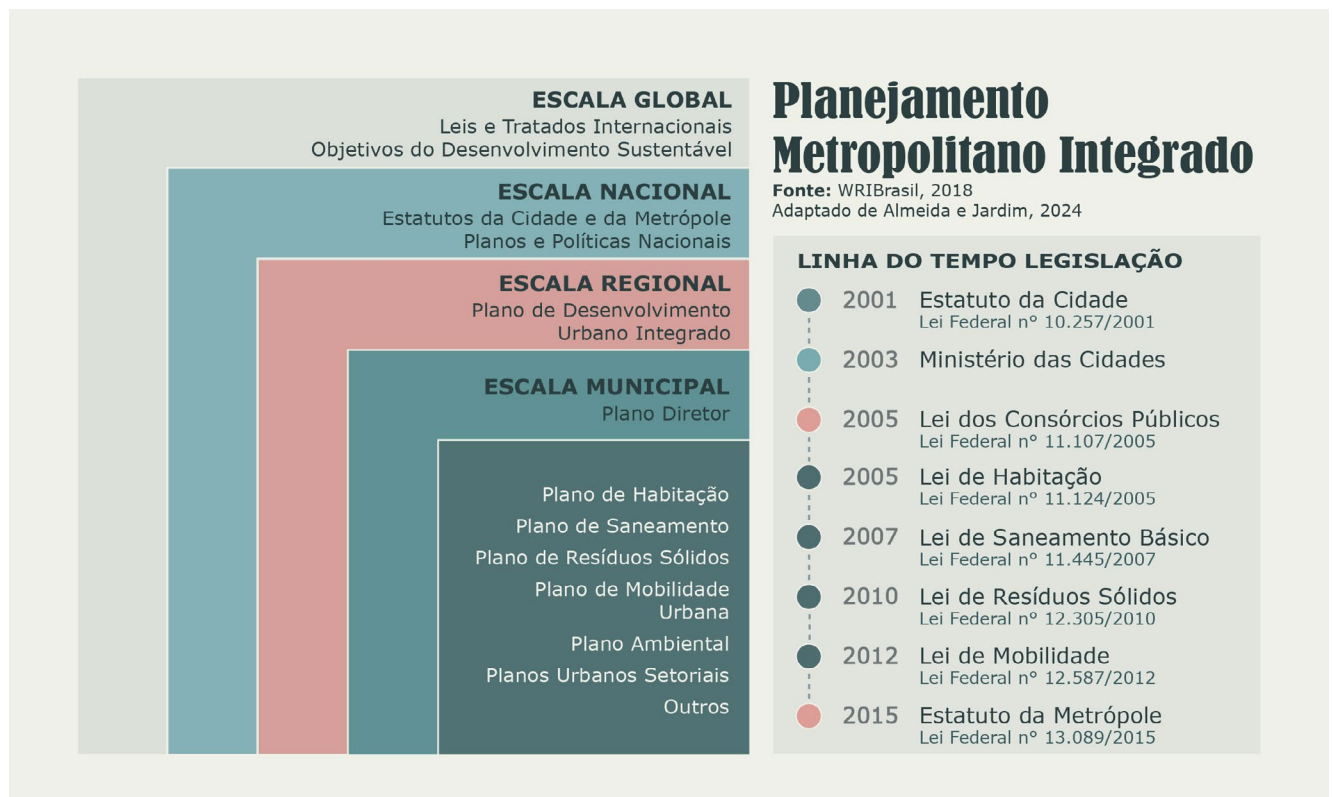
A economia metropolitana, como é abordado em outro artigo desta coletânea, está em transformação<sup>1</sup>. Grande parte da geração de empregos não se dá mais pela indústria, e sim pelo setor de serviços. Os grandes investimentos metropolitanos

ocorrem pelas atividades terciárias, no setor de logística e de distribuição (atacarejos), o que demonstra que, atualmente, somos menos um espaço de produção e mais um espaço de consumo.

Todos esses problemas e outros que poderiam ser listados fazem jus a uma discussão de soluções integradas, concertadas entre os diferentes municípios e a sociedade organizada neles localizada. Porém, o planejamento integrado da RMPA, a qual já foi exemplo de planificação, apresenta diversos entraves, dos quais listamos alguns.

Ainda predomina na gestão dos municípios metropolitanos uma visão localista, que é própria da política municipal, e que se potencializou desde os processos de descentralização administrativa, promovido pela Constituição de 1988. Ademais, de lá pra cá, pouco se desenvolveram estratégias de planejamento regional ou metropolitano. Apesar de instrumentos próprios

<sup>1</sup> A temática abordada no artigo de Moisés Waismann, Judite de Bem e Márcia Falcão: Região Metropolitana de Porto Alegre (2014-2023) – um movimento desigual entre emprego e remuneração, presente neste volume.



Muitas vezes os problemas que se manifestam em um dado município não dependem apenas de sua decisão política, mas de ações partilhadas

para operação nesta escala de planejamento, como demonstrado na figura, cada município está mais interessado em resolver “seus problemas”; o que é legítimo, mas não pondera a necessidade de soluções integradas no território metropolitano.

Cabe ressaltar que as regiões permitem o planejamento e ações a partir das funções públicas de interesse comum (FPICs), tais como: abastecimento de água, efluentes, destino e tratamento de resíduos sólidos. Em tempos de emergência climática, as FPICs passam a ser tema de alta relevância para pensar as cidades como conjunto em seu contexto regional, enquanto rede urbana, com suas potencialidades e seus limites.

Em anos de eleições municipais, como o é o caso de 2024, muitas gestões locais querem apresentar seus “trunfos” aos eleitores/as, reforçando uma visão paróquia. Contudo, muitas vezes os problemas que se manifestam em um dado município não dependem apenas de sua decisão política, mas de ações partilhadas, a partir de informações que deveriam ser providas pelos municípios e pelo estado.

O neoliberalismo que domina muitas administrações municipais, no qual a concorrência vale mais que a cooperação, é um dos fatores que dificultam esta consideração. Em um contexto de crise, há uma tendência das administrações competirem entre si para atrair investimentos. Como resultado, governos municipais se esforçam em oferecer vantagens que, não raro, se traduzem em renúncia fiscal via isenção de impostos. Entretanto, tais iniciativas necessitam de mediação, considerando o bem do estado como um todo.

Tendo em vista especialmente as últimas gestões do governo estadual no RS - que privilegiam parcerias público-privadas, pelas concessões e privatizações - as

estruturas estatais estão debilitadas. Em artigo publicado em 2022 sobre o fim da METROPLAN<sup>2</sup>, destaca-se a extinção de diversas fundações e serviços públicos no período da gestão José Ivo Sartori (MDB, 2015-2018), sem que houvesse uma alternativa capaz de orientar as demandas regionais do estado. De lá pra cá, o poder público não tem demonstrado a devida atenção à estrutura de planejamento e gestão metropolitanos, parecendo desconsiderar o planejamento como importante para o desenvolvimento do estado.

Soma-se, ainda, o próprio processo de “reprimarização” da economia gaúcha, cada vez menos industrial e mais agroexportadora. Mesmo as indústrias “de ponta” do Rio Grande do Sul, localizadas no interior, fora da região metropolitana e em regiões hegemônicas pelo agronegócio na economia e na política, padecem com a ausência de uma política de estímulo ao seu desenvolvimento.

Assim, o que observamos é a não utilização dos instrumentos que o Estatuto da Metrôpole (Lei 13.089/2015) propõe para a “gestão plena” metropolitana. Ainda não temos o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI (que será tema do próximo artigo), e o “Conselho Metropolitanano” é pouco ou quase nada atuante. Tardiamente em relação a outros estados brasileiros, o PDUI está em fase inicial de discussão dos seus parâmetros e tardará a sua conclusão. Esperamos que o processo seja o mais participativo possível, contemplando diferentes setores sociais dos municípios e que conte com a participação das Universidades, as quais conhecem a realidade da região.

<sup>2</sup> Sobre o assunto, consulte o artigo de Heleniza Campos: A questão metropolitana e o fim da Metroplan. *Jornal da UFRGS*, 24 de março de 2022. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/jornal/a-questao-metropolitana-e-o-fim-da-metroplan/>.

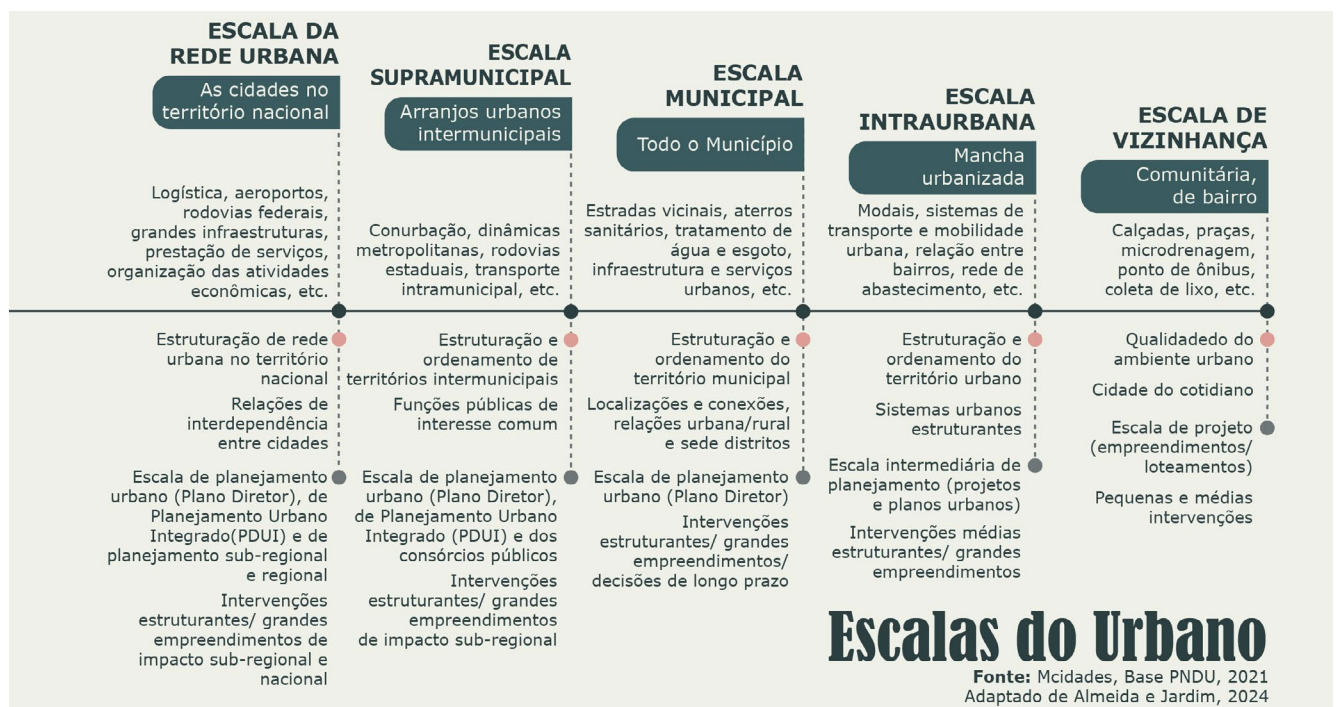
O planejamento integrado da região metropolitana deve considerar as tendências atuais do desenvolvimento metropolitano, inclusive as detectadas pelo Censo de 2022: o novo comportamento demográfico e os novos vetores do crescimento populacional, as mudanças na economia metropolitana, no mercado de trabalho, as mudanças sociais e culturais provocadas pela pandemia e o contexto de incertezas provocado pelas mudanças climáticas. Deve-se levar em consideração a diversidade da RMPA em suas diferentes “regiões”; que requerem um olhar especial e um planejamento próprio. Os espaços rurais, onde se destaca a produção orgânica e familiar de alimentos, também devem ser contemplados, visando sua defesa e manutenção.

Apesar da conjuntura local e estadual, ao nível nacional estamos em um período de discussões de mudanças na matriz econômica e de novos incentivos para a industrialização. Paralelamente, discute-se a expansão de infraestruturas metropolitanas, alarmando a possibilidade de

que estes novos investimentos venham a se realizar sem a presença de um plano de desenvolvimento metropolitano que lhes dê diretrizes em termos de localização e impactos de sua implantação - como ilustra a figura das formas de intervenção e planejamento em cada escala do urbano.

Por fim, destacamos a necessidade de pensar a questão ambiental, o enfrentamento das consequências dos eventos climáticos e meteorológicos extremos, que impactam os mais pobres e vulneráveis de forma severa. O planejamento integrado da Região Metropolitana de Porto Alegre deve levar em consideração esses eventos e realizar democraticamente esta discussão com todos os setores sociais da RMPA, promovendo o desenvolvimento urbano metropolitano de forma integrada, sustentável e viabilizando a justiça socioespacial e ambiental.<sup>3</sup>

3 Por que precisamos de um planejamento metropolitano? SOARES, Paulo; CAMPOS, Heleniza; ALMEIDA, Nicole. Brasil de Fato, 09 fev. 2024. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2024/02/09/por-que-precisamos-de-um-planejamento-metropolitano>.



---

# **INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO:**

o Estatuto das Metr6poles e os Planos de  
Desenvolvimento Urbano Integrado

*Heleniza vila Campos*

*Fernanda Teixeira Jardim*

Retomaremos a importância do planejamento metropolitano, em continuidade ao artigo anterior, lembrando a necessidade de atentarmos para políticas supramunicipais. Antes, porém, ressaltamos que os espaços urbanos e regionais resultam de acúmulos do que se planejou e executou no passado, das decisões e ações do presente e um pouco do que estamos refletindo e decidindo sobre o futuro.

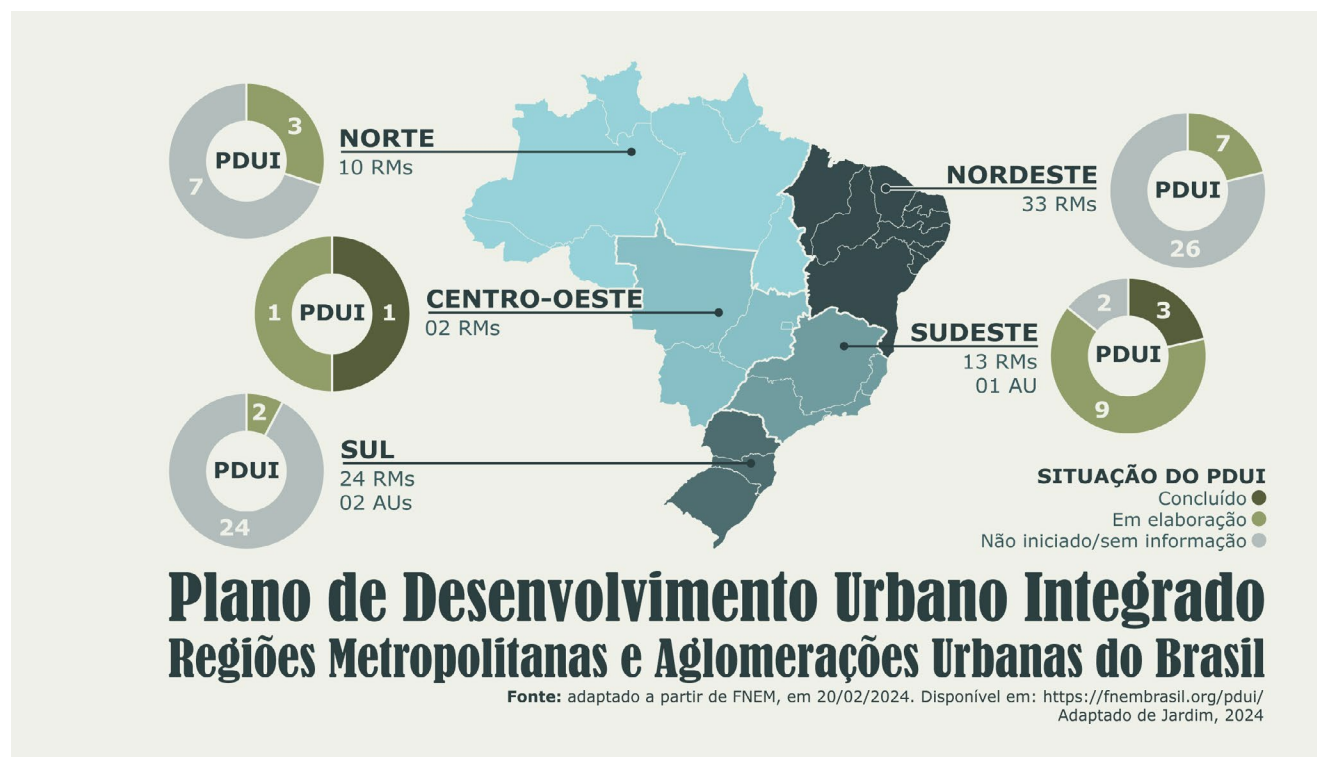
Inspiradas nas áreas metropolitanas norte-americanas, as primeiras regiões metropolitanas (RMs) foram instituídas no Brasil em 1973, através da Lei Complementar nº 14 (Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo e Rio de Janeiro em 1974). Estas regiões resultaram de grandes investimentos tanto em políticas habitacionais, que elevaram a concentração populacional nas capitais e municípios próximos, como na criação de infraestrutura para estimular a industrialização do país através de rede viária para atender as dinâmicas do mercado de trabalho. Juntos, tais estes aspectos ampliaram a área de ocupação das cidades que sediavam os principais complexos industriais do país, resultando em uma série de consequências que foram moldando os espaços hoje chamados de regiões metropolitanas.

Uma delas é a mobilidade pendular, ou seja, o movimento das pessoas de cidades do entorno da metrópole que necessitam cotidianamente ir ao seu lugar de trabalho ou de estudo, gerando um movimento maior do que as demandas dos fluxos estritamente municipais. Outra consequência é a concentração de serviços estratégicos: saneamento, equipamentos de saúde e educação, por exemplo, que tiveram que ser pensados a partir

dos níveis de complexidade e de densidade de pessoas. Há ainda implicações sociais relevantes das aglomerações metropolitanas, como o grande contingente populacional que se desloca para as regiões metropolitanas e tem suas expectativas de inclusão no mercado de trabalho, sobretudo formal, frustradas, gerando um quadro de desigualdade social que engrossa as favelas brasileiras.

Tais situações ainda presentes nas dinâmicas metropolitanas atuais, associam-se a novos fenômenos, como: as relações das redes digitais que se expandem de forma exponencial, exigindo novos investimentos; as condições ambientais preocupantes sobretudo para áreas de grande concentração urbana; a ocupação de baixa e alta renda em áreas inadequadas para habitação; os baixos investimentos em serviços de drenagem e esgotamento sanitário são alguns entre tantos outros problemas que precisam ser observados no atual contexto metropolitano em atenção às emergências climáticas. Assim, é preciso realizar estudos e políticas para as RM, considerando o Estatuto da Metrópole (EM), Lei Federal nº 13.089/2015, que define um instrumento importante para estes desafios: o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI.

O PDUI aparece em vários momentos do EM, mas é definido de mais claramente no Capítulo 1, Artigo 2º, inciso VI, como: “instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana”. Trata-se, portanto, de instrumento orientador de governos estaduais a pensarem as dinâmicas



O PDIUI não assegura uma justa e coerente governança metropolitana, é necessário pensar em quem pode e deve participar deste processo e como será sua implementação

sociais, políticas e institucionais de suas regiões, já que, segundo o Artigo 25º do Capítulo 3 da Constituição Federal de 1988, cabe aos estados instituir as RMs e aglomerações urbanas para organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.

No Brasil a realização de PDIUIs está acontecendo há algum tempo, considerando que o EM definiu inicialmente o prazo de três anos para que os Estados apresentassem seus planos. Em 2018 o Estatuto sofreu alterações por meio de Medida Provisória (convertida na lei), que prorrogou o prazo para 2021, revogando o artigo do EM que definia o prazo e impunha as sanções. No entanto, as exigências iniciais provocaram o lançamento do processo de elaboração do Plano em muitas RMs.

Do universo das atuais 82 RMs existentes no país (levantamento nosso), apenas 22 estão em fase de elaboração do PDIUI em distintas etapas: organiza-

ção institucional, elaboração de acordos e contratações ou realização de audiências públicas, segundo dados da FNEM (Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas). Contudo, poucas estão próximas de sua aprovação e muitas nem iniciaram, tal como é evidente nas regiões Nordeste e Sul, com maior número de RMs do Brasil - 33 e 26, respectivamente - mas com baixa proposição de PDIUIs.

No país, somente duas RMs estão com o processo concluído aprovado como lei: a RM de Vitória (Lei 872/2017); e a RM do Vale do Rio Cuiabá (Lei 608/2018). As RMs do Rio de Janeiro e Belo Horizonte possuem seus Planos aprovados no Executivo, mas ainda não convertidos em lei.

No RS este processo se encontra estacionado. Apesar de eventos preparatórios em 2015, não houve continuidade nas discussões sobre o PDIUI, talvez por outras prioridades ou pela fragilização de setores especializados na estrutura institucional. A falta da adequada institucionalida-



de se reflete, ainda, nos mecanismos de governança, como os conselhos metropolitanos, que parecem inexistentes no estado. Ressalta-se que além da RMPA, o RS possui a RM da Serra Gaúcha e duas Aglomerações Urbanas: a do Sul e a do Litoral Norte, que precisam elaborar os seus Planos.

Quase uma década após a criação do Estatuto da Metrópole percebe-se que a ausência de políticas nacional e estaduais com estratégias claras deixa lacunas pela falta dos Planos e de reflexões mais contemporâneas. O PDUI não assegura uma justa e coerente governança metropolitana, é necessário pensar em quem pode e deve participar deste processo e como será sua implementação, de forma horizontalizada e com linguagem de fácil acesso para que todos possam compreender o que está em jogo.

Importa que o estado do RS reconheça a política metropolitana como importante estratégia de seu desenvolvimento, avançando em propostas e convidando a população para participar, pois é processo a ser dialogado e negociado entre diferentes atores. Há vários casos de planos não implementados ou indutores de outros problemas, para além dos que se buscava resolver. Por isso é importante o comprometimento institucional e a transparência para que todos possam colaborar!<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Instrumentos de planejamento metropolitano: o Estatuto das Metrôpoles e os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado. Publicado em: CAMPOS, Heleniza; JARDIM, Fernanda. Por que precisamos de um planejamento metropolitano? (parte 2) - título original. Brasil de Fato, 28 fev. 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/02/28/por-que-precisamos-de-um-planejamento-metropolitano-parte-2>.



**EIXO  
GESTÃO  
DEMOCRÁTICA**

---

**RETOMAR E AVANÇAR A  
GESTÃO DEMOCRÁTICA EM  
PORTO ALEGRE, NO OP, NOS  
CONSELHOS MUNICIPAIS  
E NO PLANEJAMENTO  
URBANO E AMBIENTAL**

*Luciano Fedozzi*

*Vanessa Marx*

*Tarson Nunez*

Este artigo busca avaliar a participação cidadã em Porto Alegre, a fim de incidir na agenda pública considerando a importância das eleições municipais de 2024 e a necessidade da retomada da democracia participativa na gestão urbana e nas políticas públicas locais.

A cidade sede do Fórum Social Mundial e do Orçamento Participativo (OP) perdeu, nos últimos 15 anos, espaços institucionais de participação. Apesar da resistência de atores e movimentos sociais para tentar incidir no processo, a vontade política de enfraquecer esses espaços, sejam eles conselhos, decisões sobre orçamento e instrumentos de gestão urbana, como a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA), foi perpetuando-se ao longo dos anos. Os retrocessos e as perdas que vem ocorrendo na gestão da cidade, derivam da implementação do projeto neoliberal de desenvolvimento urbano, cujos interesses privatistas e elitistas se chocam com o protagonismo das camadas populares e suas demandas de bem-estar urbano.

A partir desse balanço negativo sobre o retrocesso da participação nas políticas de Porto Alegre, é importante oferecer subsídios para a retomada da democratização como condição chave para o desenvolvimento inclusivo e sustentável nos três eixos que constituem a democracia participativa da cidade construída nos últimos 35 anos: no planejamento urbano, nas políticas setoriais e nas prioridades orçamentárias, considerando também as questões de gênero, raça, classe e faixas etárias.

## A destruição no orçamento e a recriação de um verdadeiro OP

Mas o maior retrocesso da participação cidadã na cidade foi o esvaziamento do Orçamento Participativo. Este modelo de participação, que se tornou referência mundial em termos de democratização da gestão urbana, foi sendo paulatinamente destruído, reduzindo totalmente a sua incidência nos gastos públicos. O enfraquecimento começou nas gestões Fogaça (MDB/PTB) e Fortunati (PDT/MDB), que diminuíram os recursos, não executaram demandas atrasadas e criaram uma forma de participação paralela ao OP (Governança Solidária), além de priorizar recursos para as obras da Copa do Mundo de Futebol. Depois disso, o governo Marchezan (PSDB/PP) suspendeu as assembleias (2017), assim como fez o prefeito Melo (MDB/PL) na pandemia (2020/21). Depois de duas décadas de governos autoritários e neoliberais, a percentagem dos investimentos decididos pelo OP tornou-se insignificante. São destinados valores ínfimos para as demandas dos bairros e vilas das periferias: R\$10 milhões em 2022, R\$15 milhões em 2023 e R\$20 milhões para 2024, respectivamente 2,17%, 2,93% e 2,35% dos investimentos (obras, equipamentos, reformas) desses anos. Isto significa a exclusão das periferias mais carentes em infraestrutura e serviços públicos do acesso aos recursos, com a priorização dos grandes projetos urbanos, inclusive financiados com empréstimos nacionais e internacionais. Hoje, são 2.395 demandas aprovadas e não executadas pela Prefeitura. Como se pode ver adiante, o OP perdeu a importância na destinação dos recursos, um retrocesso na inversão de prioridades que esteve na origem do OP de Porto Alegre.



Assembleia do Orçamento Participativo em Porto Alegre  
Fonte: Setor de Comunicação da PMPA

Além disso, mudanças nas regras de funcionamento do OP burocratizaram o processo, retirando o poder de decisão das comunidades e aumentando o controle da Prefeitura. O resultado foi uma perpetuação de lideranças engajadas na base do clientelismo e da instrumentalização partidária, sem conexão com as bases e subordinadas ao sistema de poder autoritário da Prefeitura e da Câmara de Vereadores. Enquanto isto, a Câmara de Vereadores ganhou mais poder, com a destinação de R\$ 55 milhões para as emendas impositivas (2024), mais do que o dobro do que deve receber o OP. Também houve redução da transparência das decisões. Até o primeiro governo Fogaça (2005-2008), o site da prefeitura mostrava as obras dos investimentos do OP, permitindo uma fiscalização efetiva. Depois disso, a cidadania não teve mais acesso ao que efetivamente foi realizado, ao que está atrasado e ao que foi esquecido. O OP é

hoje uma miragem, um engodo distante do que já foi no passado.

É urgente que se produza uma recriação do OP de verdade. O OP precisa voltar a ter um poder soberano sobre os investimentos, retomando seu caráter deliberativo. Não é aceitável que um processo reconhecido no mundo inteiro, voltado para a democratização da gestão pública seja transformado em repartição de migalhas entre as comunidades que mais precisam. Além disso, o poder público precisa repactuar com as comunidades o resgate das demandas não executadas e uma reforma do regimento interno, democratizando seu funcionamento e impedindo o encastelamento de lideranças pouco democráticas e clientelistas. Os cidadãos e os movimentos sociais precisam retomar o controle sobre o processo. A recriação de um verdadeiro Orçamento Participativo é mais do que necessária.

Não se trata apenas de uma volta ao passado, com o OP recuperando o peso e

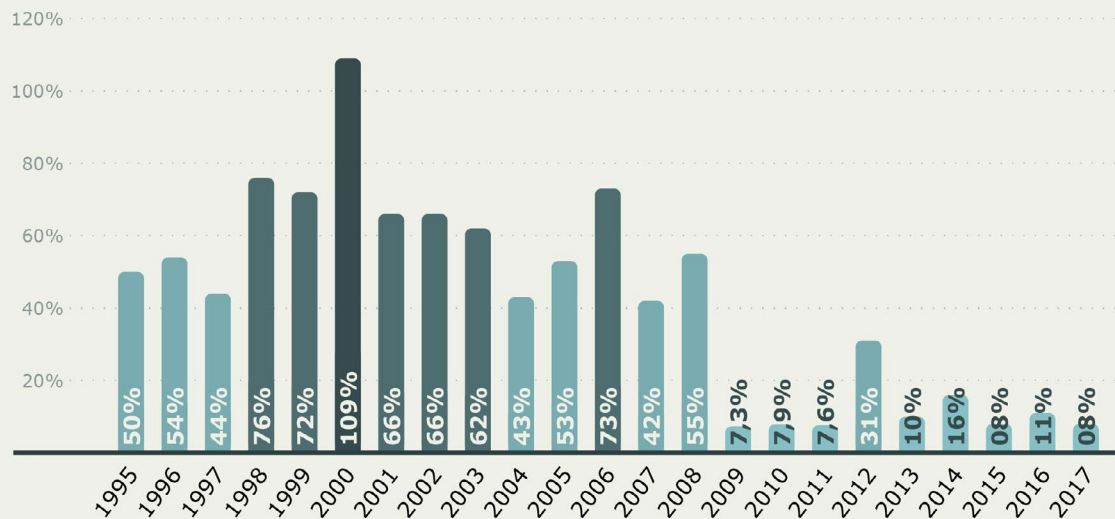
a centralidade política que tinha nos seus primeiros anos. O OP precisa integrar um sistema de planejamento urbano incluso nos territórios da cidade, assim como é necessário articular o OP e os vários Conselhos Setoriais de políticas. O OP precisa ser renovado à luz das boas experiências de participação existentes no mundo. Porto Alegre precisa aprender com o que vem sendo feito em termos de participação em muitos outros países. A utilização das Tecnologias de Informação para ampliar o alcance da participação cidadã (a exemplo da China), a adoção de metodologias para qualificar a participação e a inclusão das juventudes (Portugal), a criação de mecanismos para uma efetiva transparência dos dados financeiros e da realização dos investimentos públicos (Alemanha), são desafios que precisam ser enfrentados para gerar um novo ciclo virtuoso de participação cidadã.

O OP precisa voltar e se renovar como processo de gestão democrática e de

promoção da justiça socioespacial que tornou Porto Alegre admirada no mundo. Em síntese, as eleições de 2024 vão decidir se Porto Alegre vai retomar a democratização e a inclusão social ou se vai aprofundar os retrocessos e aumentar as desigualdades socio-urbanas na cidade.

O Observatório das Metrôpoles quer contribuir com a retomada dos OP nas cidades brasileiras e a recriação de um OP em Porto Alegre. Por isso, estamos desenvolvendo o ObservaOP (Observatório dos Orçamentos Participativos no Brasil), com destaque para Porto Alegre, para reunir dados, informações, memórias, estudos, cursos de formação e formas de controle dos orçamentos públicos e das demandas populares, para fortalecer os OP de forma independente dos governos. A história mostrou que a sociedade civil precisa estar capacitada e ter instrumentos para a sustentabilidade e o controle social dos OP. Já contamos com um *website* na UFRGS que está reunindo

**O OP precisa voltar e se renovar como processo de gestão democrática e de promoção da justiça socioespacial que tornou Porto Alegre admirada no mundo**



**Percentual destinado ao OP sobre o orçamento de investimento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (1995-2017)**

Fonte: Observapoa, PMPA, 2017  
Adaptado de autores

informações e materiais disponíveis aos cidadãos e organizações sociais (<https://www.ufrgs.br/observaop>), do qual reproduzimos o gráfico referente ao Percentual destinado ao OP sobre o orçamento de investimento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (1995-2017)<sup>1</sup>.

### O retrocesso nos conselhos municipais

Em relação aos Conselhos Municipais, que têm um relevante papel na proposição, fiscalização e controle das políticas públicas, também se verifica grande retrocesso na participação da sociedade. No caso de Porto Alegre, os Conselhos surgiram ou foram ampliados e democratizados a partir do retorno das eleições diretas nas capitais, em 1985, e a posterior elaboração da nova Lei Orgânica Municipal (LOM), a lei maior da cidade, em 1990, considerada uma das leis mais progressistas e democráticas entre as capitais. A partir de então, ocorreu a gradativa ampliação numérica, chegando a 29 Conselhos nos anos 2000. Nesse período ocorreu a ampliação das políticas cobertas por participação nos Conselhos, constituindo uma importante dimensão da democracia de Porto Alegre.

Essa situação mudou com a ascensão do projeto neoliberal de cidade iniciado no governo de Marchezan Jr. (PSDB/PP, 2017-2020) e que vem sendo intensificado por Sebastião Melo (MDB/PL), desde 2021. Os Conselhos passaram a ser ataca-

dos, sendo alvo de projetos para restringir suas atribuições e tolher seu poder legal de controle social e fiscalização. Estes governos encaminharam projetos de leis à Câmara de Vereadores para a) mudar a Lei Orgânica Municipal e retirar o controle social deliberativo dos Conselhos e b) retirar recursos de fundos municipais ligados aos Conselhos, transferindo-os ao caixa do Município, e, portanto, enfraquecendo a intervenção popular nas políticas públicas. Contudo, houve resistência do Fórum Municipal dos Conselhos da Cidade, de movimentos sociais, parlamentares e acadêmicos comprometidos com a democracia participativa. Não obstante, o governo conseguiu retirar os recursos dos Fundos e extinguiu vários deles, enfraquecendo os Conselhos.

O governo de Sebastião Melo retirou o poder deliberativo e mudou a composição dos Conselhos Municipais da Educação e do Transporte. Mas, na área da Saúde, onde existe uma forte atuação da sociedade civil desde os anos 1980, este objetivo foi barrado por uma decisão judicial movida pelo Conselho Estadual de Saúde e organizações sociais. Assim, o Conselho da Saúde continua exercendo o controle social contra as medidas privatizantes de caráter neoliberal que vêm sendo adotadas pelo governo Melo. Estes retrocessos mostram a necessidade da defesa e do fortalecimento dos Conselhos por todos os setores comprometidos com a democratização das políticas públicas em Porto Alegre.

É preciso reconhecer o papel democrático dos Conselhos Municipais, porque eles reúnem a representação da sociedade civil em torno da elaboração e execução das políticas públicas. Este papel está na Lei Orgânica de Porto Alegre e não pode retroceder ao período

É preciso reconhecer o papel democrático dos Conselhos Municipais, porque eles reúnem a representação da sociedade civil em torno da elaboração e execução das políticas públicas

<sup>1</sup> Não existem dados dos recursos executados nas demandas do OP para os anos restantes da gestão Marchezan (2018-2020). Posteriormente, na gestão Melo, os recursos prometidos para o OP corresponderam a cerca de apenas 2% dos investimentos (R\$ 10 milhões em 2022, R\$ 15 milhões de 2023 e R\$ 20 milhões projetados para 2024). Todavia, o governo executou apenas 20% desses recursos em 2022 e 2023.



antidemocrático anterior a 1988, como pretenderam os governos autoritários de Marquês e de Melo. Os Conselhos precisam de estrutura para trabalhar na Casa dos Conselhos, e devem estar integrados ao sistema participativo do OP e do planejamento urbano, para melhorar a incidência da participação social nas políticas.

### A revisão do plano diretor e a expansão do capital imobiliário

Em relação ao planejamento urbano, cabe avaliar a última revisão do PDDUA em Porto Alegre. O PDDUA (Lei Complementar 434/99, alterada pela Lei Complementar 646/2010) consiste em um instrumento de gestão urbana abrangente que define o que os setores privado e público podem e devem fazer nas oito Regiões de Planejamento do município. Seria importante ressaltar, assim, a obrigatoriedade da participação em cada revisão do PDDUA, após o período de 10 anos.

A revisão, prevista para acontecer em 2020, foi iniciada tardiamente e suspensa no contexto da pandemia de Covid-19. Em 2023, após a justiça determinar a realização das eleições para o Conselho do Plano Diretor (CMDUA), a Prefeitura suspendeu a revisão do PDDUA, após a realização da Conferência Municipal, e informou que enviaria o novo Plano Diretor para a Câmara de Vereadores somente em 2025, após as eleições municipais. A Prefeitura não apresentou uma avaliação consistente dos problemas da cidade e rompeu o acordo que previa a colaboração da UFRGS. Muitas reuniões do Plano foram realizadas de forma virtual e momentos importantes, como Conferências e Seminários, ocorreram em espaços privados e em horários comerciais,

impossibilitando a participação de quem trabalha e estuda. Para o próximo período de retomada da revisão, em 2025, será necessário replanejar o processo para ampliar e facilitar, de fato, a participação, considerando a diversidade da população em termos de gênero, raça e faixa etária, com novas rodadas de leitura da cidade e do apontamento soluções para promover um desenvolvimento equilibrado, justo e ambientalmente sustentável.

Atrelado ao PDDUA e, ainda, relacionado com a participação, ocorreu uma disputa acirrada nas eleições dos representantes para o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA). Por um lado, setores comprometidos com o direito à cidade e a reforma urbana, e por outro, representantes do mercado imobiliário e seus aliados, que vêm ampliando de forma intensa a exploração privada de áreas urbanas, como na Orla do Guaíba, no 4º Distrito e no Centro Histórico, e expandindo territórios com novos empreendimentos, verticalização e moradias em áreas públicas.

Nas eleições, que ocorreram nas oito Regiões de Planejamento, a coalizão que une os capitais imobiliários e as forças bolsonaristas de apoio ao prefeito Melo (MDB/PL) utilizou-se de farto poder econômico subsidiando o transporte de eleitores e lançando mão de expedientes espúrios da Prefeitura para garantir a maioria no CMDUA. O interesse neste conselho demonstra a importância do PDDUA, que tem sido pouco compreendido por grande parte da população, mas tratado como prioritário na agenda do capital imobiliário. Cabe, também, no próximo período, realizar um processo de sensibilização da população e dos movimentos sociais sobre a importância do PDDUA e do CMDUA, incentivando a

participação social para ampliar a correlação de forças, a fim de garantir um processo mais democrático e transparente. Ainda, é necessário repensar a composição do CMDUA e revisar seu regimento interno para dar mais equilíbrio entre os representantes das entidades, impedir fraudes e abusos, e efetivamente fortalecer os Fóruns de Delegados das Regiões de Planejamento da cidade. Por fim, a realização das Conferências da Cidade

são muito importantes para democratizar a discussão e a tomada de decisões sobre os rumos que a sociedade quer para o presente e o futuro de Porto Alegre.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Retomar e avançar a gestão democrática em Porto Alegre no OP, no planejamento urbano e ambiental e nos Conselhos Municipais. Publicado em: FEDOZZI, Luciano; MARX, Vanessa; NUÑES, Tarson. Retomar e avançar a gestão democrática em Porto Alegre - título original. Brasil de Fato, 06 março 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/03/06/retomar-e-avancar-a-gestao-democratica-em-porto-alegre>.



---

# **PLANO DIRETOR E PARTICIPAÇÃO SOCIAL:**

uma relação (ainda) mal resolvida

*Mario Leal Lahorgue*

*Vanessa Marx*

No Brasil, algumas pessoas e organizações acreditam que a lei só é boa quando atende seus interesses diretos. Evidentemente, esse é um dos entraves para que consigamos viver em uma sociedade verdadeiramente democrática. Isto porque democracia significa, entre outras coisas, o direito a participar em condições de igualdade e o respeito à diferença. É uma situação que fica péssima quando o (mau) exemplo “vem de cima”, com indivíduos atuando em instâncias governamentais visando apenas atender a seu grupo político ou a interesses pessoais e não ao bem comum.

Por que começar com esta constatação? Porque o Plano Diretor, sua revisão e aplicação se encaixam perfeitamente nesta discussão. E primeiro é preciso lembrar:

Como a lei geral que regula nossos municípios, o PD não só é importantíssimo, como deve seguir alguns condicionantes previstos na legislação brasileira. Por exemplo, o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) diz no art. 40 que ele deve ser revisto a cada 10 anos e, no §4º que: “no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”. Além disso, a democracia é explícita na existência de um capítulo IV, “Da gestão democrática da cidade”, onde o art. 43 nomeia instrumentos desta gestão democrática, como “debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de

planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

Os últimos governos de Porto Alegre, na verdade, como outras Prefeituras espalhadas pelo país, usam (ou não usam) os instrumentos previstos em lei como lhes convém, como forma de atender seus interesses como grupo político e/ou econômico que responde a uma parcela da sociedade, e não como um órgão de Estado que deve responder à população como um todo.

Na capital gaúcha, isso fica explícito pelo que temos visto nos últimos anos: uma revisão do Plano Diretor que se arrasta há anos, contendo falhas do ponto de vista do que poderia ser uma discussão erguida sobre os pilares da participação social.

A coalizão governante atual tem argumentado que é possível atualizar a legislação urbana sem precisar esperar todo o longo processo de discussão para revisão do Plano Diretor. Assim, no final de 2021, o Prefeito sancionou a Lei Complementar 930/2021, que “institui o Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre”, também conhecido como o Plano Diretor do Centro. Da mesma forma, logo em seguida repetiu-se o que já acontecera antes: em outubro de 2022, a Lei Complementar 960/2022 instituiu o “Programa +4D de Regeneração Urbana do 4º Distrito de Porto Alegre”, alterando regramentos urbanísticos específicos e estabelecendo incentivos urbanísticos e tributários.

Em outras palavras: sem participação real da população, alteram-se regramentos que, na verdade, são estabelecidos pelo Plano Diretor. Com isso, a cidade vai se fragmentando em planos específicos, o que nos leva a questionar: onde está a gestão democrática da cidade prevista em lei? E não só isso: qual mensagem é

**A cidade vai se fragmentando em planos específicos, o que nos leva a questionar: onde está a gestão democrática da cidade prevista em lei?**

passada sistematicamente com alteração de partes da legislação para contemplar apenas uma parte da população ligada ao empresariamento urbano? Como fazer com que a sociedade acredite que a lei é para todos nestas circunstâncias?

As propostas de alteração do PDDUA (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental) realizadas pelo município, modificam o modelo espacial, o regime urbanístico e a concepção de planejamento urbano prevista originalmente pela lei, mas, sobretudo, desconsideram a importância do processo histórico de construção democrática dessa legislação no município, o que leva muitas entidades da sociedade civil, reunidas no movimento ATUAPOA<sup>1</sup>, a criticar publicamente as propostas.

Para além de alterarem o sentido original do PDDUA em um bem-acabado exemplo de “boiadas urbanísticas”, as alterações do regime urbanístico propostas pela municipalidade ficaram fragilizadas, pois muitas reuniões foram realizadas virtualmente e os grandes debates presenciais, como conferências e seminários, foram realizados em horários e lugares que impediam que a maioria da população pudesse participar. Também o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, órgão do sistema de planejamento e gestão urbana de Porto Alegre, foi tratado pelo governo municipal como uma espécie de “entrave democrático”, uma burocracia a ser vencida para que os projetos de lei pudessem ser aprovados na Câmara Municipal com maioria governista. Toda a tradição democrática de Porto Alegre se vê atropelada por tais “boiadas” e conselheiros e conselheiras, entidades da sociedade civil e moradores

e moradoras dos bairros atingidos pelos projetos foram desconsiderados em tais processos.

Como visto até aqui, temos uma enorme contradição, alimentada pelos próprios atos da municipalidade: a falta de democracia no início do processo de revisão do Plano Diretor, praticamente sem consultas públicas, debates, audiências e propostas de leis populares (como exigido pelo Estatuto da Cidade), acaba levando à paralisia e ao atraso do processo, pois este acabou judicializado. O atraso implicou na elaboração de projetos de leis pontuais, como os do Centro e do 4º Distrito.

Além disso, ao invés de abrir finalmente o processo para participação mais descentralizada e com rodadas para revisão do Plano Diretor nas Regiões de Gestão e Planejamento da Cidade, o governo municipal contratou uma consultoria estrangeira para refazer o processo de revisão do Plano Diretor. Refazer, por sinal, contraria o próprio Plano, que diz explicitamente, no parágrafo único do art. 2º, que “na aplicação, na alteração e na interpretação desta Lei Complementar, levar-se-ão em conta seus princípios, estratégias e diretrizes”.

De forma coletiva necessitamos nos mobilizar em Porto Alegre para que sejam cumpridos os princípios democráticos e de direito à cidade e à função social da propriedade!

Assim, propomos:

Retomada de um sistema de Conferências da Cidade nos três níveis: Nacional, Estadual e Municipal e, mais importante, que as proposições vindas destas reuniões sejam efetivamente levadas em consideração pelos gestores públicos;

Reestruturação e valorização de instâncias locais de participação: desde

<sup>1</sup> Sobre o ATUAPOA consulte <https://atuapoa.home.blog/>.

Orçamento participativo aos Conselhos. Principalmente o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental, o Conselho de Habitação, etc.

Controle social em relação ao funcionamento e à transparência das instâncias participativas, à composição dos membros e à forma de escolha dos mesmos. Um exemplo bem simples: se um Conselho tem como representatividade 1/3 de membros do Governo; 1/3 de entidades empresariais e 1/3 de representantes dos cidadãos. Dependendo da coalizão de forças, a representação dos cidadãos poderia ficar enfraquecida, gerando um déficit democrático dentro da instância de participação. Neste cenário, seria importante estarmos atentos à nova composição do CMDUA.

Estabelecer um diálogo mais próximo com a Câmara Municipal para que os novos vereadores e vereadoras eleitos se

apropriem do processo de revisão do PD-DUA, da visão da comunidade e da problemática das regiões desde o início do processo.

Criar mecanismos de comunicação, diálogo e elaboração de materiais que expliquem a importância do Plano Diretor e das possíveis transformações urbanas da cidade que seriam geradas por ele nos próximos dez anos.

Direito à cidade é o direito de também decidir e influenciar seus rumos futuros. O planejamento urbano não pode ser assunto apenas de uns poucos, mas sim para o conjunto mais amplo da população e, principalmente, para a juventude e as novas gerações.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Plano diretor e participação social: uma relação (ainda) mal resolvida. LOHORGUE, Mário; MARX, Vanessa. Brasil de Fato, 20 março 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/03/20/plano-diretor-e-participacao-social-uma-relacao-ainda-mal-resolvida>

---

# **AUTORITARISMO TÉCNICO E TERRITORIAL:**

passado e presente da gestão  
metropolitana no Brasil

*Danielle Heberle*



**M**ilton Santos, icônico geógrafo brasileiro, certa vez declarou que a história do Brasil também é a história da sucessão de pactos territoriais. A cada ruptura governamental corresponderia um novo arranjo político-territorial. Desta forma, cabe perguntar: qual o pacto territorial que emergiu com a criação das regiões metropolitanas brasileiras, em 1973? Uma digressão histórica pode explicar muito sobre problemáticas contemporâneas enfrentadas quanto à gestão metropolitana, recorrentemente tematizadas.

O entendimento da questão metropolitana e sua gestão como um campo de interesse público no Brasil consagrou-se a partir do Estado fortemente centralizado e ditatorial, no qual o autoritarismo e o desenvolvimentismo se locupletaram em meio a outras ações institucionais e executivas da agenda nacional de planejamento, como a elaboração de megaprojetos, a diminuição de distâncias e o desmatamento intensivo de biomas. Figuram entre as principais prerrogativas, definições precisas de zonas de acordo com critérios econômicos, a massiva coleta de dados enquanto instrumento de poder e controle, além de inúmeras desapropriações para fins industriais.

Argumenta-se, portanto, em direção a uma interpretação alimentada pelo “autoritarismo técnico e territorial”, termo aqui citado para caracterizar práticas passadas e presentes decorrentes da institucionalização da gestão metropolitana no Brasil, no que tange à nova organização conferida ao território nacional. Afinal: “o território é imutável em seus limites, uma linha traçada em comum acordo ou pela força”, citando novamente Santos. A “força” em destaque não foi proveniente do aparato voltado à coerção (terroris-

mo de Estado) – ou não exclusivamente dele, mas também conduzida por meio da técnica, respaldada por conhecimentos científicos, autorizada pela legislação e largamente difundida por publicações especializadas.

O território brasileiro passou a ser manejado em termos da fluidez e da circulação que era capaz de proporcionar. As técnicas aplicadas dotaram os espaços de virtualidades e estes tornam-se operacionais. O ideal de progresso esteve (e em grande medida ainda está) associado ao desenvolvimento econômico, alimentado por uma combinação de burocratização estatal com a inclusão gradual das pautas neoliberais. Em outras palavras, as regiões metropolitanas, a de Porto Alegre incluída, surgem mais como desdobramento territorial de um modelo de planejamento autoritário e menos como um espaço de gestão articulado entre poderes locais, regionais e nacionais voltado à promoção da equidade territorial e habitacional após as intensas migrações do campo para a cidade ocorridas no país desde a metade do século XX.

Mais do que falar do esvaziamento de laços de pertencimento quanto ao uso do espaço público, o Estado incidiu sobre os territórios, procurando organizá-los a partir de uma dinâmica que entendia a industrialização como a principal alternativa ao subdesenvolvimento atribuído ao Brasil junto à ordem internacional. Além disso, o reconhecimento do planejamento como um campo para a condução dos problemas urbanos por parte da opinião pública e pelo Estado ocorreu junto ao silenciamento de pontos que privilegiavam a esfera social.

Tais características ficam evidentes nas primeiras menções legislativas sobre as Regiões Metropolitanas: primei-

**O reconhecimento do planejamento como um campo para a condução dos problemas urbanos por parte da opinião pública e pelo Estado ocorreu junto ao silenciamento de pontos que privilegiavam a esfera social.**

A RMPA certamente não pode ser apreendida como um produto direto da gestão estatal do processo de metropolização

ramente, no Anteprojeto encomendado à chamada Comissão dos Juristas pelo Presidente Castelo Branco, em 1966. O documento, indiretamente, contempla o aspecto metropolitano ao citar “áreas de desenvolvimento prioritário” e prever uma “administração intermunicipal coletiva”, se necessário. O artigo 247 informa que: “Os Estados poderão, mediante autorização de dois terços de suas Assembleias Legislativas, e das respectivas Câmaras de Vereadores, estabelecer administração conjunta de alguns Municípios, visando à realização de obras ou serviços públicos, ou a outros objetivos de interesse comum”.

Tais artigos, no entanto, não foram aceitos pelo Congresso Nacional quando da aprovação da Constituição de 1967. Em 1969, outra modificação constitucional foi efetivada. O tópico metropolização ganha um artigo próprio, tão embora sua descrição seja similar àquela prevista na emenda de 1967. Em abril de 1972 o projeto já havia sido aprovado pela Câmara de Deputados, mas foi somente em junho de 1973 que as Regiões Metropolitanas brasileiras foram oficializadas. As áreas institucionalizadas foram oito: Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Belo Horizonte, Belém, Recife, Salvador e Fortaleza. Discrepâncias eram latentes: ao passo que São Paulo incluía 37 municípios, Belém contava com apenas dois e era a única representante da Região Norte. Em 1974, após a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, foi enfim criada a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Desta forma, o projeto nacional de metropolização e sua institucionalização sintetizaram as disputas por espaços de legitimidade na condução da gestão metropolitana no Brasil ao longo da segunda metade do século XX. Esses traços

são reconhecíveis na institucionalização das RMs, que atenderam principalmente aos interesses estratégicos marcados pela concentração de renda e pela concentração espacial dos investimentos industriais e infraestruturas em grandes centros urbanos, nos privilégios legislativos concedidos à instalação de fábricas nessas localidades, em projetos de remoção de bairros residenciais em prol de indústrias e, finalmente, em projetos urbanísticos que previam a separação total dos trabalhadores dos espaços verdes, de lazer e de equipamentos culturais. Não à toa, termos como “cidade-dormitório” e “cidades-industriais” tornaram-se populares neste período para designar as cidades metropolitanas.

Voltamos, assim, ao questionamento de Milton Santos e convidamos à reflexão: quais paralelos podemos traçar entre o pacto territorial descrito neste ensaio e as reverberações deste modelo para as populações da RMPA no tempo presente?

A RMPA certamente não pode ser apreendida como um produto direto da gestão estatal do processo de metropolização. Tampouco a técnica e o autoritarismo priorizado pelo Estado ditatorial não anularam, necessariamente, embates, conflitos e questionamentos por parte de agentes e entidades diversas. Todavia, os traços estruturais que envolvem sua criação em meio ao cenário da Ditadura Civil-Militar no Brasil e da Guerra Fria, em nível global, apontam tendências que certamente encontraram assentamentos e consequências na atualidade, tais como o racismo territorial e ambiental, a classificação biopolítica dos espaços, das populações e dos serviços, além de uma distribuição desigual do direito à cidade e seus serviços respaldada muitas vezes

por critérios técnicos. A essa estrutura, somaram-se no limiar do século XXI novidades associadas à financeirização do território, o greenwashing, as dinâmicas globais de gentrificação, o uso de tecnologias militares no cotidiano urbano e a informatização territorial.

Não há narrativa linear e passiva, portanto. Mas os recém completos 50 anos das Regiões Metropolitanas no Brasil

(1973-2023) são uma instigante oportunidade de traçar paralelos entre o passado e presente da gestão metropolitana e uma história pública das cidades metropolitanas brasileiras.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Autoritarismo técnico e territorial: passado e presente da gestão metropolitana no Brasil. VIEGAS, Danielle. Brasil de Fato, 21 fev. 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/02/21/autoritarismo-tecnico-e-territorial-passado-e-presente-da-gestao-metropolitana-no-brasil>.



**EIXO  
DESIGUALDADE  
E SEGREGAÇÃO**

---

# **REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE (2014- 2023) - UM MOVIMENTO DESIGUAL ENTRE EMPREGO E REMUNERAÇÃO**

*Moisés Waismann*

*Judite Sanson de Bem*

*Márcia Falcão*

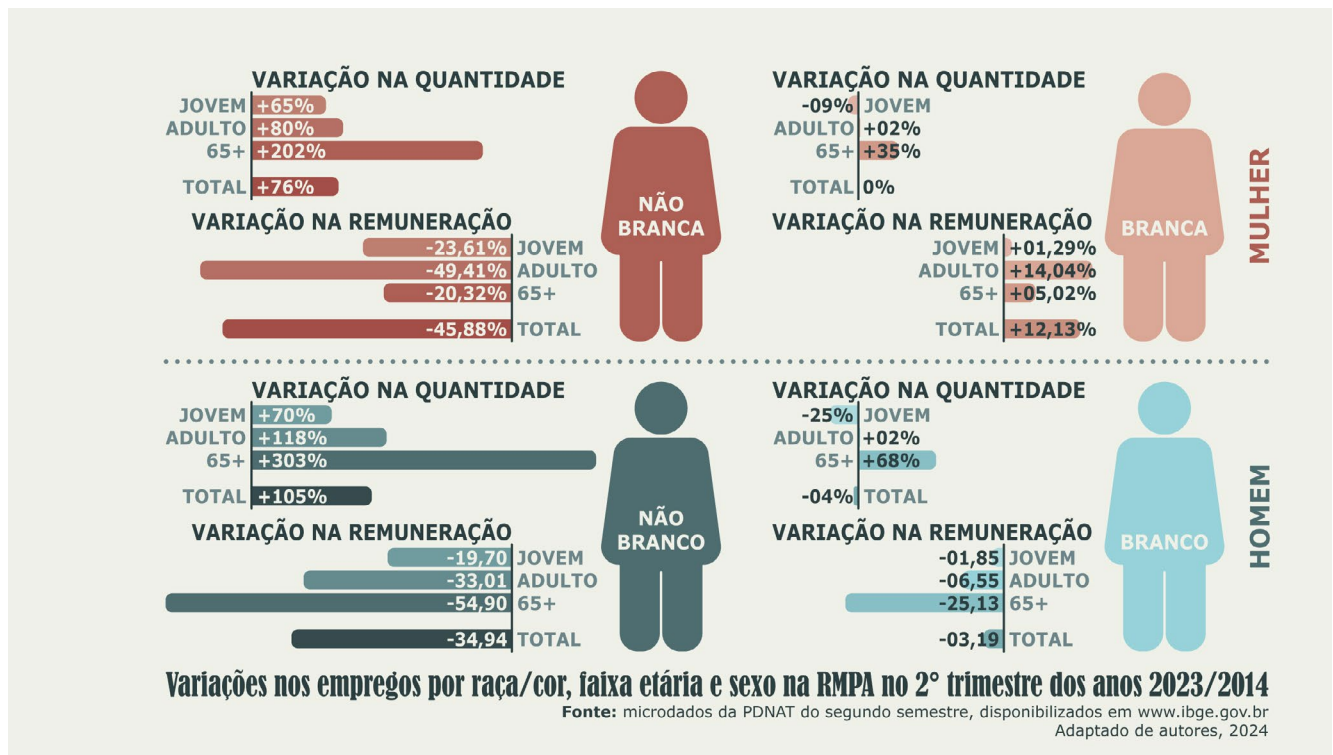
A Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), formada por 34 municípios, apresentou ao longo do período 2014 a 2023 uma constante alternância no número de empregados e suas remunerações. Para fazer um balanço deste período são apresentadas algumas reflexões, utilizando-se como fonte dos dados a Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar Contínua (PNADct), no período indicado para o segundo trimestre, que inclui o conjunto da força de trabalho formal e informal.

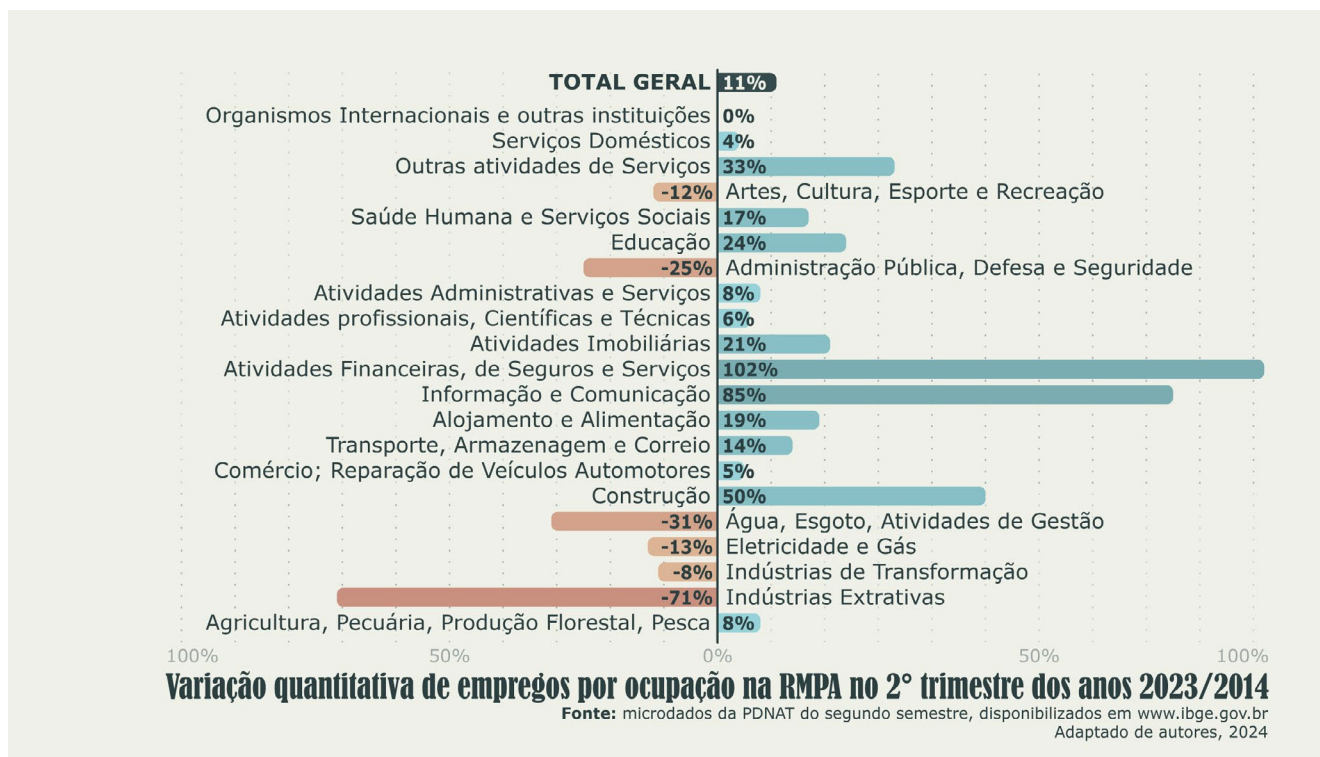
Na figura 1 evidencia-se a variação, em percentual, na quantidade de empregos por raça/cor, faixa etária e sexo na RMPA no segundo trimestre dos anos 2023/2014. Percebe-se que houve, no período, uma modificação quanto a oscilação na quantidade de empregos nas variáveis observadas. Tanto os homens adultos brancos quanto os não brancos tiveram uma variação positiva na quantidade de empregos enquanto as mulheres

em todo o período estiveram em quantidade inferior aos homens. Na faixa de 65 ou mais de idade elas também estão em número muito inferior aos homens.

Também se percebe, na RMPA, que os jovens, tanto do sexo masculino quanto feminino, apresentaram variação negativa na quantidade de empregos entre 2014 e 2023. A inserção dos jovens no mercado de trabalho em períodos de crise é tradicionalmente dificultada. Situação refletida pela academia e movimentos sociais. Há algumas suposições: a falta de conhecimento e prática no desempenho das atividades laborais, assim como o preconceito dos empregadores em apostar nas pessoas mais jovens com receio de irresponsabilidades.

No período estudado, ainda há de se considerar a flexibilização de leis trabalhistas com redução de direitos promovida pelos governos Temer e Bolsonaro que operaram em favor deste processo que vem sendo chamado de uberização do trabalho.





Quando se observa a variação por tipo de ocupação na RMPA, no segundo trimestre dos anos 2023/2014 como mostrado na Figura 2, nota-se que o território se caracterizou, nesse período, com os maiores crescimentos através de ocupações mais intensivas em atividades terciárias, como financeiras, informação e comunicação, construção civil. Esta característica é compatível com o movimento de expansão das cidades e alta do custo da terra, fazendo com que empresas se deslocassem para regiões mais distantes dos grandes centros urbanos.

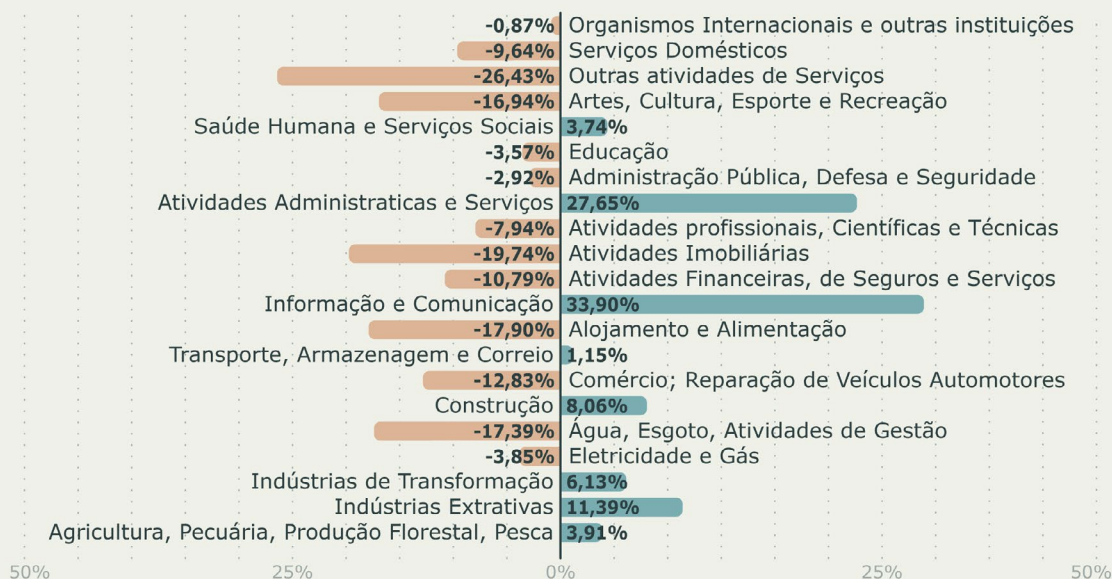
Nota-se, também, uma redução do número de empregados em administração pública, defesa e seguridade, indústrias extrativas e atividades ligadas à infraestrutura. Esta dinâmica é complexa, pois, ao mesmo tempo que apresenta uma realidade de predomínio das atividades do setor terciário, mostra um alívio na manutenção daquelas atividades in-

dustriais que passaram por um momento muito difícil, especialmente no período da pandemia. A indústria de transformação, que foi, sem dúvida, a mais relevante fonte de dinamismo desta região até os anos de 2000, passou a desacelerar e, nestes 10 anos, apresentou uma variação negativa de (8%). O valor é representativo quando se estabelece uma relação com a quantidade nominal de empregados nestas diferentes categorias.

Mas as desigualdades ocorridas em número de pessoas empregadas, também ocorreram quando nos referimos às suas remunerações. A Figura 1 apresenta um quadro altamente preocupante no período estudado, pois apenas em poucas ocasiões houve uma variação positiva nas remunerações na RMPA, privilegiando os empregados do sexo feminino de cor branca.

No limite inferior estão os menos privilegiados, as pessoas do sexo masculino e feminino de cor não branca, o que de-





### Variação da remuneração por tipo de ocupação na RMPA no 2º trimestre dos anos 2023/2014

Fonte: microdados da PDNAT do segundo semestre, disponibilizados em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)  
Adaptado de autores, 2024

monstra a reprodução e ampliação das desigualdades já existentes do ponto de vista racial. Vale mencionar que essas desigualdades se agravaram, ainda, em função de um período marcado pela inflação, em especial no custo dos alimentos, que atinge especialmente o poder de compra do salário.

Quanto à remuneração por ocupação, na Figura 3, vê-se que esta apresentou variação negativa na maioria das atividades produtivas, com ressalvas mais expressivas para atividades administrativas e serviços, assim como para atividades de informação e comunicação. Esta última deriva da importância que essas atividades prestaram junto à sociedade, em função da pandemia, somado ao fato de que quase a totalidade dos meios de comunicação estão concentrados na RMPA.

A partir do exposto, percebe-se que, mesmo com a redução nas taxas de de-

semprego registradas, no período estudado na RMPA, ocorreu não somente a manutenção das desigualdades segundo sexo e cor, como também sua ampliação. Isto demonstra que o trabalho com direitos e renda justa seguem no centro dos debates, exigindo políticas públicas em todas as esferas de governo. Políticas capazes de promover desde a abertura de novos postos de trabalho, desenvolvimento tecnológico para agregar valor, até a formação profissionalizante para as diferentes camadas da sociedade, em especial voltadas àquelas mais excluídas do mercado de trabalho.<sup>1</sup>

**O trabalho com direitos e renda justa seguem no centro dos debates, exigindo políticas públicas em todas as esferas de governo**

<sup>1</sup> Região Metropolitana de Porto Alegre (2014-2023) – um movimento desigual entre emprego e remuneração. WAISMANN, Moisés; DE BEM, Judite; FALCÃO, Márcia. Brasil de Fato, 24 jan. 2024. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2024/01/24/metropolitana-de-porto-alegre-2014-2023-um-movimento-desigual-entre-emprego-e-remuneracao>

---

# **OS EQUIPAMENTOS CULTURAIS NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE:**

exemplos de desigualdades socioculturais

*Moisés Waismann*

*Judite Sanson de Bem*

*Rute Henrique da Silva Ferreira*

A Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) é a maior região metropolitana dentre as capitais dos estados da Região Sul do Brasil - a qual, por sua vez, possui outras duas regiões metropolitanas, a de Curitiba e a de Florianópolis. Somente Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, soma 1.332.570 pessoas de acordo com o Censo de 2022 (IBGE, 2022), e seus 34 municípios, em conjunto, chegam a 4.018.013 habitantes. No entanto, em seu conjunto, a RMPA decresceu - 0,38% em quantidade de habitantes. Porto Alegre e outros municípios, como Novo Hamburgo, Alvorada, Viamão e Taquara, também tiveram um decréscimo da população (IBGE, 2022).

Os equipamentos culturais são importantes no espaço urbano tanto por seu papel histórico quanto cultural. A cultura pode propiciar a regeneração urbana, entendida como uma forma de “devolução de vida” aos bairros, sejam históricos ou não. Na sua forma de infraestruturas, de meios de produção de bens e serviços culturais, são necessários para exprimir imagens/ideias na consciência coletiva ou individual, como podemos ver, por exemplo, em teatros centenários ou bibliotecas, os quais fornecem um significado e propósito, através de uma experiência cultural.

A oferta de expressões culturais, a insuficiência e a concentração não equânime de equipamentos culturais afetam, em especial, a população dos municípios, o que potencializa diferenciações socioculturais. Mesmo que haja instituições que promovam atividades culturais e as financiam, nem todos os locais são providos de bens e serviços, o que pode influir nas escolhas e demandas, pois as distâncias entre a

oferta e o local de moradia dos demandantes culturais criam a necessidade de deslocamentos, cujo recurso nem sempre está disponível.

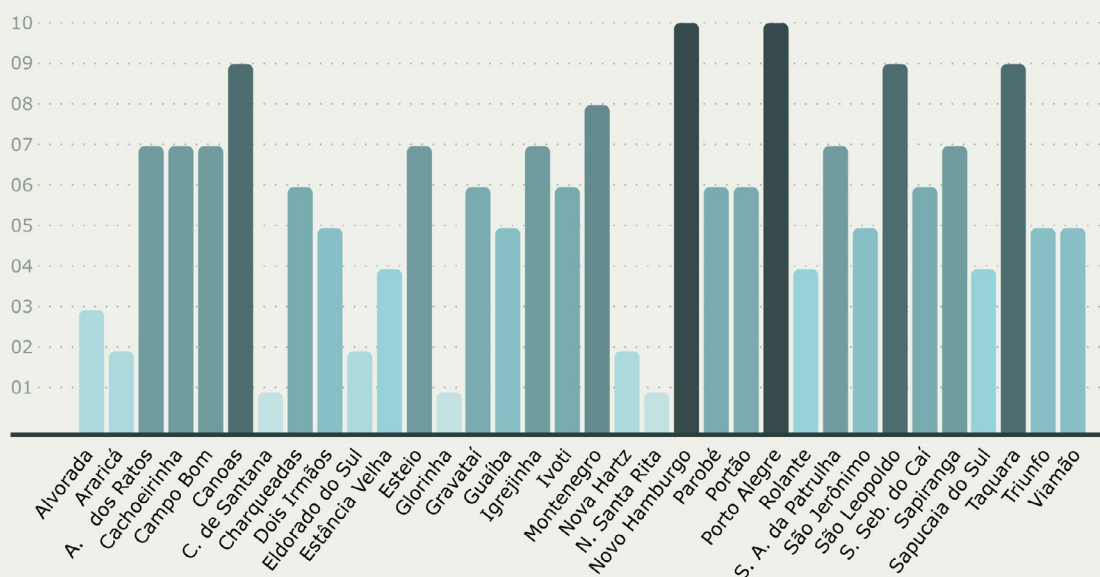
Considerando a disparidade da localização dos equipamentos culturais, também ocorrem situações em alguns municípios na RMPA que não apresentam o mínimo em oferta de equipamentos culturais, tais como bibliotecas públicas, ginásios e outros, que potencializam o desenvolvimento sociocultural.

Nesse sentido, a cultura e os equipamentos culturais oportunizam desenvolver estratégias e estimulam a diversificação econômica e competitiva (emprego, rendimento), promovem o desenvolvimento de parcerias (público-privadas), incentivam à participação da comunidade local, encorajam a cooperação (entre as diferentes entidades), incentivam o sentido cultural (lazer urbano e criativos), promovem a integração ambiental e a coesão territorial.

Dos equipamentos culturais escolhidos para análise, como bibliotecas públicas, museus, teatros ou salas de espetáculos, estádios ou ginásios poliesportivos, cinemas, unidades de ensino superior, shopping centers, livrarias, estações de rádio FM e geradoras de TV. Os dados comparados a partir das informações da Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2021, com as do ano de 2005, indicam que 38% dos municípios apresentaram redução na oferta em algum desses equipamentos.

Na Figura 1 apresenta-se a distribuição dos equipamentos culturais selecionados na RMPA no ano de 2021. O objetivo da ilustração é visualizar, em cada município da Região, a existência ou ausência dos equipamentos aqui estudados.

**A oferta de expressões culturais, a insuficiência e a concentração não equânime de equipamentos culturais afetam, em especial, a população dos municípios, o que potencializa diferenciações socioculturais**



## Quantidade de Equipamentos Culturais por município da RMPA

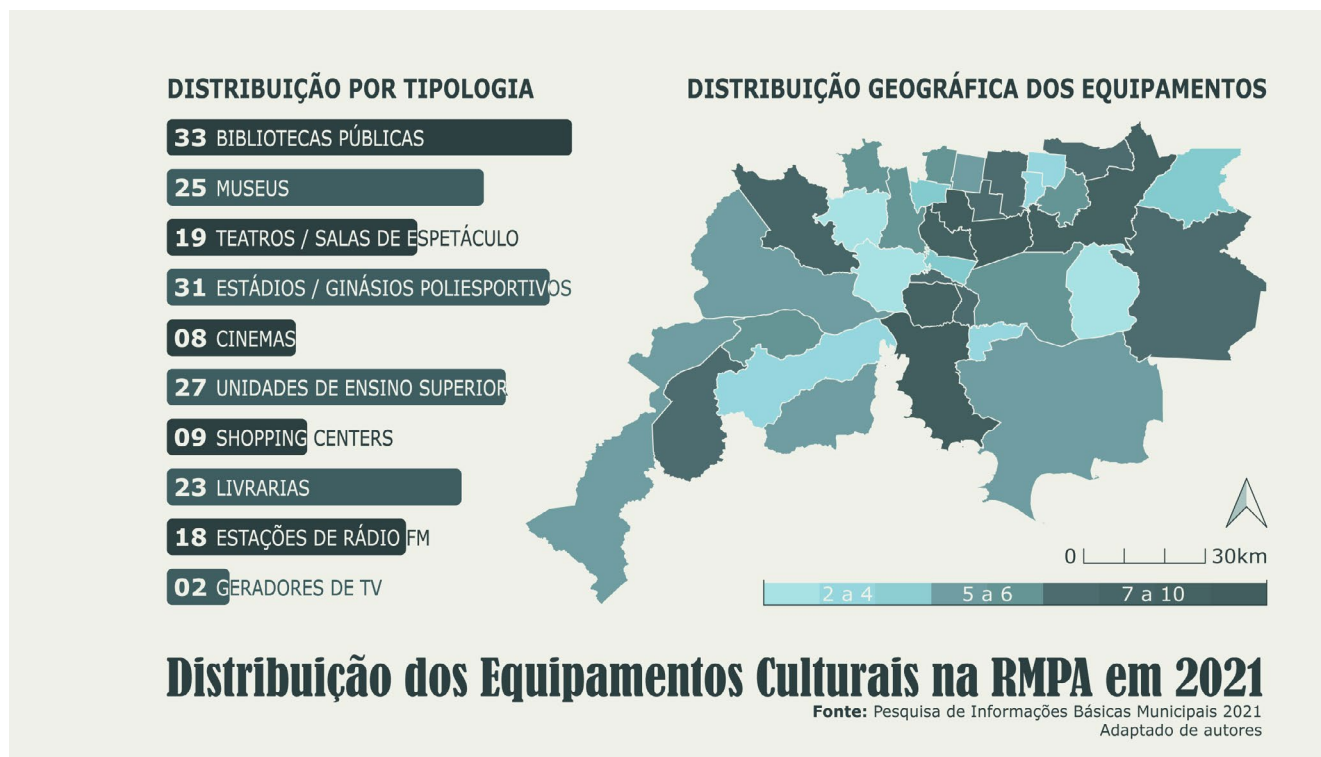
Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2021  
Adaptado de autores

Ao olhar os dados, chama a atenção que dos 10 equipamentos culturais selecionados, existem municípios que só possuem dois (Capela de Santana, Glorinha e Nova Santa Rita). Já a capital, Porto Alegre, e a cidade de Novo Hamburgo apresentaram a maior quantidade de equipamentos. Em contrapartida, há municípios que sequer possuem biblioteca pública, como no caso de Araricá ou mesmo Viamão. Este último, inclusive, não possui uma estação de rádio FM. Equipamentos culturais, como cinemas, um dos equipamentos mais populares, é algo que está em extinção. A Figura 2 mostra o mapa temático de distribuição dos equipamentos culturais na RMPA no ano de 2021. A intenção é visualizar como estão distribuídos os equipamentos culturais selecionados.

Dessa maneira, podemos concluir, a partir do mapa temático, que as divisões e a quantidade de equipamentos culturais selecionados formam man-

chas. A mais clara é composta pelos municípios que possuem até 4 tipos de equipamentos. Já a intermediária, inclui os municípios que possuem de 5 a 6 tipos de equipamentos. E, por fim, a faixa mais escura é formada pelos municípios com 7 a 10 tipos de equipamentos. Além de demonstrar essa concentração, os dados indicam que há uma disparidade entre os 34 municípios da RMPA, o que suscita questões de desenvolvimento sociocultural de difícil resolução. Nesse cenário, há a necessidade de investimentos públicos e privados, com uma legislação de financiamento que se efetive uniformemente, atingindo diferentes regiões. Esse esforço contribui para alterar a forma de ver a cultura, de apenas lazer, para seu reconhecimento como atividade necessária ao desenvolvimento pessoal.

A partir do exposto, espera-se sensibilizar a comunidade, os entes do Estado e a sociedade civil organizada



para juntos refletir e propor formas para que os equipamentos culturais possam ser melhor distribuídos na Região, para proporcionar melhor fruição desses equipamentos e bem-estar para a população da RMPA<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Os equipamentos culturais na Região Metropolitana de Porto Alegre: exemplos de desigualdades socioculturais. WAISMANN, Moisés; DE BEM, Judite; FERREIRA, Rute. Brasil de Fato, 31 jan. 2024. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2024/01/31/os-equipamentos-culturais-na-regiao-metropolitana-de-porto-alegre-exemplos-de-desigualdades-socioculturais>

---

# **AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E O RACISMO AMBIENTAL EM PORTO ALEGRE**

*Betânia Alfonsin*

*Alexandre Cruz*

**H**á um consenso na comunidade científica, na imprensa e mesmo no senso comum, de que as mudanças climáticas se aceleraram e têm impactado muito fortemente as cidades brasileiras. Da mesma forma, documentos de Direito Internacional como a Nova Agenda Urbana e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, não apenas admitem que nosso modo de produção e consumo redundou na crise climática, como recomendam fortemente a adoção de medidas para aumentar a resiliência dos territórios urbanos.

No caso brasileiro, pesquisas começam a ser desenvolvidas em diferentes municípios e o próprio Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrôpoles publicou um artigo<sup>1</sup> que salientava notáveis diferenças de temperatura, em um mesmo horário, em diferentes locais da capital dos gaúchos. A pesquisa ali apresentada demonstrou que o entorno da Redenção, por exemplo, em função da vegetação, é mais fresco que o entorno da rodoviária, onde há maior presença de asfalto e concreto, em que pese tais áreas estarem, em linha reta, a pouco mais de um quilômetro de distância.

Aqui pretendemos aprofundar esse debate para discutir uma questão de justiça ambiental diante dessas diferenças de temperatura experimentadas pela população de Porto Alegre, muito especialmente a de menor renda. A análise cuidadosa das variáveis socioeconômicas revela disparidades alarmantes, com comunidades mais carentes sendo bem mais afetadas pelas ondas de calor extremo, principalmente em bairros negros como Partenon, São José e Restinga. De fato,

a ausência de investimentos em equipamentos e infraestrutura nas periferias, a não adoção de planos especiais e políticas públicas capazes de tornar a cidade mais resiliente às mudanças climáticas, agrava profundamente as desigualdades estruturais pré-existentes no território da cidade, em um fenômeno que, sem exagero, pode ser denominado de racismo ambiental.

Os últimos governos municipais, incluído o atual governo liderado por Sebastião Melo, tem negligenciado a necessidade de expandir a rede de tratamento e fornecimento de água em regiões da Lomba do Pinheiro, da Restinga, de Belém Novo e de outros bairros localizados no extremo sul da cidade, o que tem redundado em longos períodos de falta de água na região. O racismo ambiental se revela de forma brutal nessa distribuição desigual dos serviços públicos municipais e estaduais. Enquanto bairros como Bom Jesus, Sarandi e Intercap enfrentam simultaneamente falta de água e luz, às vezes por vários dias consecutivos, é forçoso reconhecer que a mesma falha só raramente ocorre em bairros mais privilegiados, como Bela Vista ou Moinhos de Vento e, em tais casos, as equipes municipais e estaduais priorizam o atendimento a essas regiões, perpetuando a desigualdade econômica e a exclusão socioespacial.

Enquanto a elite econômica desfruta de bairros arborizados e condomínios fechados, as periferias carecem de áreas verdes e de locais dotados de sombra, resultando em mapas térmicos que variam até cinco graus em diferentes regiões da cidade. Enquanto os mais privilegiados têm recursos como ar-condicionado e piscinas para enfrentar o calor, a população de menor renda vive em habitações sem conforto térmico, incapazes de ofe-

**A ausência de investimentos em equipamentos e infraestrutura nas periferias, a não adoção de planos especiais e políticas públicas capazes de tornar a cidade mais resiliente às mudanças climáticas, agrava profundamente as desigualdades estruturais pré-existentes no território da cidade**

<sup>1</sup> Artigo de Carolina Falcão e Geisa Rorato: Calor extremo e o planejamento urbano, como enfrentar a crise climática, presente neste volume.

recer qualquer alívio nesse clima escaldante. Enquanto parques como o Moínhos de Vento são alvo de investimentos frequentes na melhoria de sua estrutura, bairros como a Restinga são desprovidos desses equipamentos e a Redenção, o maior e mais popular parque da cidade, é alvo de abandono e não oferece sequer bebedouros e sanitários para os frequentadores. Talvez estas carências estruturais da Redenção se voltem à tentativa de privatizar essa importante área verde, o que só reforça o racismo ambiental das políticas públicas do atual governo municipal.

O sociólogo Pierre Bourdieu, em estudo realizado na *banlieu parisiense*, observou que em uma sociedade hierarquizada não há espaço habitado que não seja igualmente hierarquizado. No Brasil, essas hierarquias espaciais remontam ao período colonial e aos séculos de escravização do povo negro e, perversamente, esse legado trágico se atualiza hoje sob a forma de exclusão sócio territorial e racismo ambiental. A injustiça climática se materializa de forma avassaladora nas periferias, nas quais a população de menor renda, em sua grande maioria negra e parda, vive em áreas impróprias para moradia, à margem de cursos d'água, em locais alagáveis e/ou suscetíveis a deslizamentos de terra.

Quando eventos climáticos extremos ocorrem, como exemplificam as enchentes de 2024, são os pobres das cidades que mais sofrem, perdendo tudo sob a força das águas e ficando à mercê de doações e de ações governamentais para

enfrentar a calamidade pública. A injustiça ambiental, no entanto, também se manifesta em condições de calor excessivo como as que vivenciamos na região metropolitana de Porto Alegre em dezembro de 2023 com uma crueldade adicional: a falta de destaque midiático para o sofrimento de quem enfrenta temperaturas insuportáveis sob um telhado de zinco capaz de elevar a sensação térmica a 50 graus em uma moradia precária e, muitas vezes, desprovida de janelas ou aeração adequada.

Ficar sem água em meio a uma onda de calor anormal é uma tortura física cruel, privando os mais pobres de um recurso vital para a sobrevivência. A privatização dos serviços de água, proposta por Sebastião Melo para a autarquia, antes referência em atendimento universal, só agravaria essa situação, sujeitando-a aos interesses de um grupo que optou por governar para poucos.

O racismo ambiental será um tema crucial no debate eleitoral de 2024. A cidade clama por políticas públicas e líderes comprometidos em assegurar o direito à cidade para todos, todas e todos. Transformar essa realidade exige esforços coletivos para criar um ambiente mais equitativo e resiliente, onde tanto a cidade quanto cada cidadão possam enfrentar os desafios climáticos com dignidade.<sup>2</sup>

---

2 As mudanças climáticas e o racismo ambiental em Porto Alegre. ALFONSIN, Betânia; CRUZ Alexandre. Brasil de Fato, 09 jan. 2024. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2024/01/09/as-mudancas-climaticas-e-o-racismo-ambiental-em-porto-alegre>.





---

# **TRAGÉDIA SOCIOAMBIENTAL NO RS:**

revelando pobres e negros

*André Coutinho Augustin*

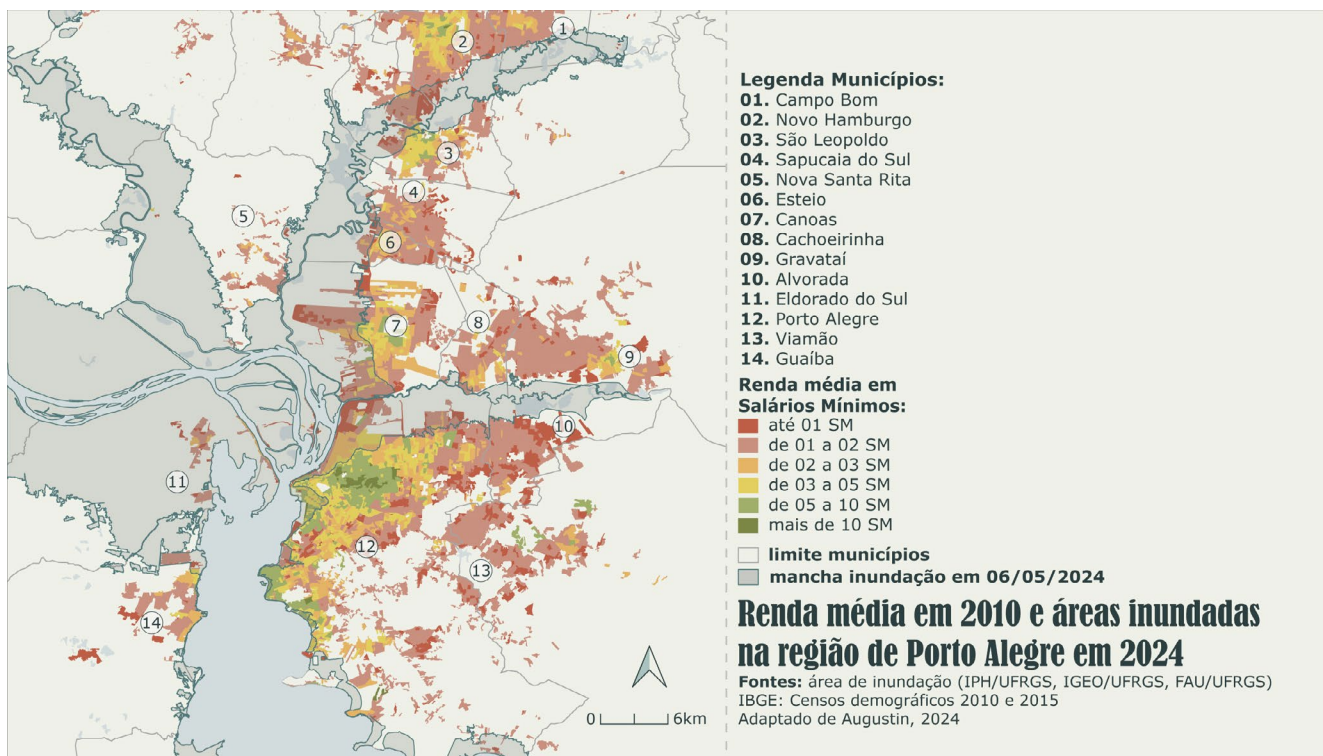
*Paulo Roberto Rodrigues Soares*

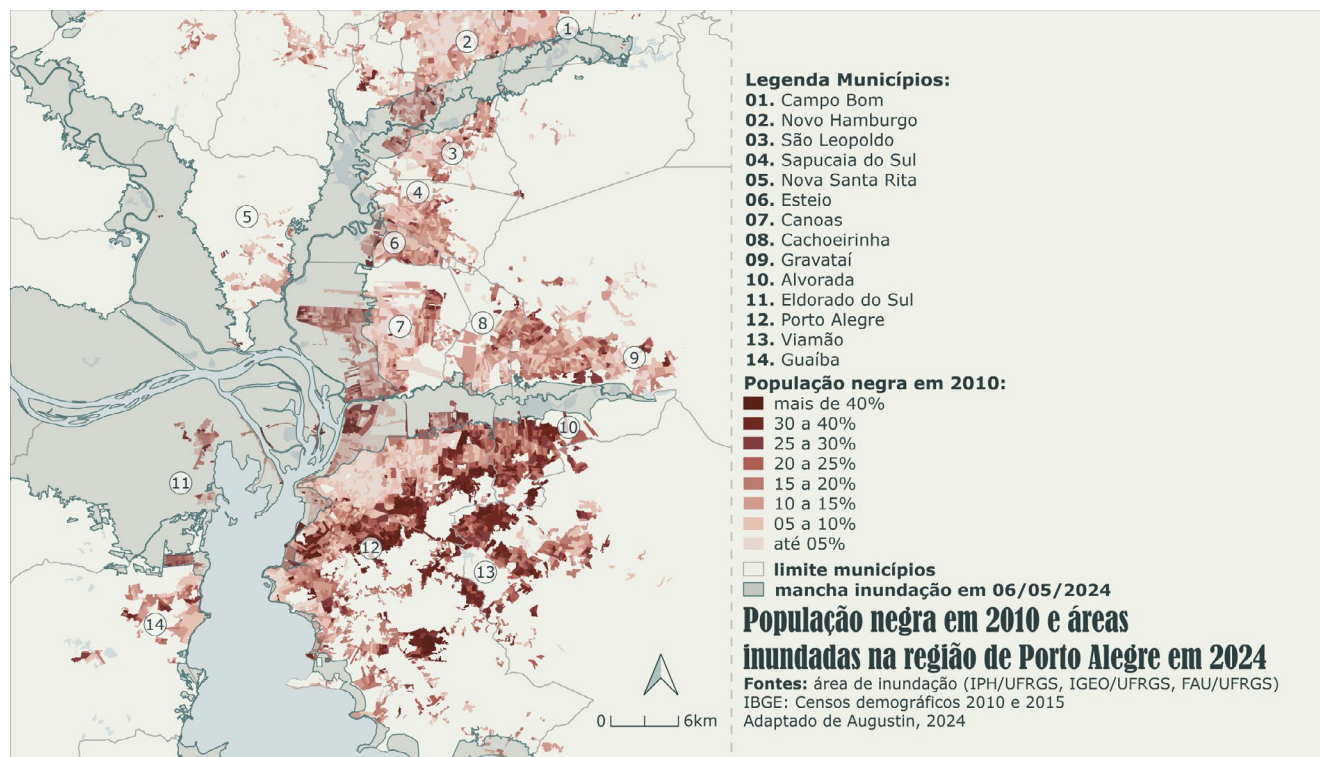
As enchentes das últimas semanas no Rio Grande do Sul são um doloroso exemplo brasileiro dos eventos extremos e das mudanças climáticas que têm alcançado uma nova magnitude em todo o mundo. Uma grande extensão do estado, incluindo a RMPA (Região Metropolitana de Porto Alegre) e seu entorno, porção do território que concentra a maior parte da população e das atividades econômicas (especialmente industriais e de serviços), foram afetadas. Foram tantos os problemas que se torna difícil mensurar de forma objetiva as perdas de cada um. A paralisação e o isolamento rodoviário e aeroviário da capital do estado, Porto Alegre, gerou transtornos na prestação de serviços públicos, especialmente na área de saúde e em diversos serviços estaduais cujos sistemas de informação e dados encontram-se centralizados na capital. Houve perda de conexão aérea com as principais capitais. Enfim, uma

situação nunca experimentada no estado e no país.

No entanto, afirmar que a catástrofe afeta a todos e todas igualmente não é o mais correto. Ao analisarmos com mais detalhe diversos dados sobre os territórios e as populações atingidas, algumas nuances da realidade se revelam. Por isso, nós do Observatório das Metrôpoles realizamos alguns cruzamentos de informações disponíveis da população das áreas afetadas diretamente pela inundação e publicamos um conjunto de mapas sobre estes temas.

Inicialmente, ao cruzar o mapa das áreas que inundaram com os dados de renda do Censo Demográfico de 2010 (ainda não há dados disponíveis para o Censo 2022), percebe-se que as regiões atingidas na RMPA concentram principalmente populações de baixa renda. É verdade que, ao contrário de outras enchentes de menor intensidade, dessa vez algumas áreas mais ricas também alagaram, como





o bairro Menino Deus, em Porto Alegre. Mas ainda assim não dá para dizer que todos foram atingidos da mesma forma.

Também comparamos as áreas atingidas pela enchente com a composição étnico-racial dos seus habitantes. Novamente utilizamos os dados do Censo Demográfico de 2010, uma vez que ainda não temos disponíveis os dados por setor censitário do Censo 2022. É importante ressaltar que, para o total de cada município, os dados de 2022 já foram divulgados e mostraram um crescimento significativo da proporção de negros (pretos e pardos segundo a denominação do IBGE) para toda RMPA, como mostram os seguintes municípios: Porto Alegre (de 20,2% em 2010 para 26,0% em 2022), Canoas (14,3% para 21,2%), São Leopoldo (13,7% para 21,2%), Novo Hamburgo (9,3% para 15,2%), Eldorado do Sul (18,0% para 25,4%), Guaíba (16,8% para 22,5%), Alvorada (26,1% para 33,2%). Há, portanto, uma defasagem nos dados de

2010, que são os únicos disponíveis para a análise das diferentes regiões de cada cidade.

De acordo com o mapa elaborado, as áreas que mais sofreram com as enchentes apresentam uma concentração expressiva de população negra (pretos e pardos), geralmente acima da média dos municípios. É o caso de Porto Alegre, no Humaitá e Sarandi, embora também haja casos como a Restinga, que possui uma grande população negra, mas está localizada longe do Guaíba. Em Canoas, o bairro que mais sofreu foi o Mathias Velho, com uma forte presença negra, especialmente no seu extremo oeste, próximo ao Rio dos Sinos. Em São Leopoldo, o bairro mais afetado foi o Santos Dumont e, em Novo Hamburgo, o bairro Santo Afonso, ambos com maior proporção de população negra nestas cidades. Em Guaíba, o bairro mais atingido foi o Santa Rita, que concentra uma grande proporção de população negra e de baixa renda.

Isto quer dizer que “a água escolhe cor” na hora das inundações? Evidentemente não, quem “escolheu” estes espaços para a população mais pobre e negra foi a sociedade e o modelo socioeconômico historicamente estabelecido no estado e no país.

Os recortes de renda e étnico-racial são importantes (assim como o de gênero), pois eles muitas vezes se sobrepõem (isto está comprovado pelas estatísticas). Os dados gerais da população brasileira e gaúcha apontam que a população negra é a menos favorecida em termos salariais, qualificação profissional e nível de escolaridade, apesar das políticas afirmativas desenvolvidas desde a última década. Portanto, os programas de intervenção e recuperação destes territórios deverão levar em conta as especificidades da população que aí reside, caso queiram atingir resultados satisfatórios.

Também precisamos destacar que, apesar de haver alguns casos, a maioria das áreas atingidas não são de ocupação irregular. Em entrevista ao Jornal Nacio-

nal, o prefeito de Porto Alegre afirmou que as pessoas que estão nos abrigos “nunca deveriam morar onde moram”. Entretanto, para ficar em apenas um exemplo, quase 100% dos bairros do chamado Quarto Distrito (antiga região industrial próxima ao centro de Porto Alegre) ficaram debaixo d’água. Essa área tem uma ocupação centenária, presença de moradores de classe média e de classe baixa, e teve sua legislação urbanística recentemente alterada para permitir mais construções e beneficiar o mercado imobiliário. A prefeitura inclusive encomendou um “*master plan*” visando ampliar atividades e população (de 28 mil para 60 mil habitantes). Como que agora as pessoas “não deveriam estar onde estão”? Talvez a disputa não seja sobre onde deve haver pessoas morando, mas qual a cor e a renda dessas pessoas.<sup>1</sup>

**Os programas de intervenção e recuperação destes territórios deverão levar em conta as especificidades da população que aí reside, caso queiram atingir resultados satisfatórios**

<sup>1</sup> Tragédia socioambiental no RS: Revelando pobres e negros. AUGUSTIN, André; SOARES, Paulo. Nexojornal, 07 jun. 2024. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/opiniaao/2024/06/07/tragedia-socioambiental-no-rs-revelando-pobres-e-negros>.



**EIXO**  
**MORADIA E POLÍTICA**  
**HABITACIONAL**

---

# **PARA PLANEJAR, PRECISA ENTENDER COMO O ESPAÇO ESTÁ OCUPADO:**

população e domicílio no Censo 2022

*Mario Leal Lahorgue*

*André Coutinho Augustin*



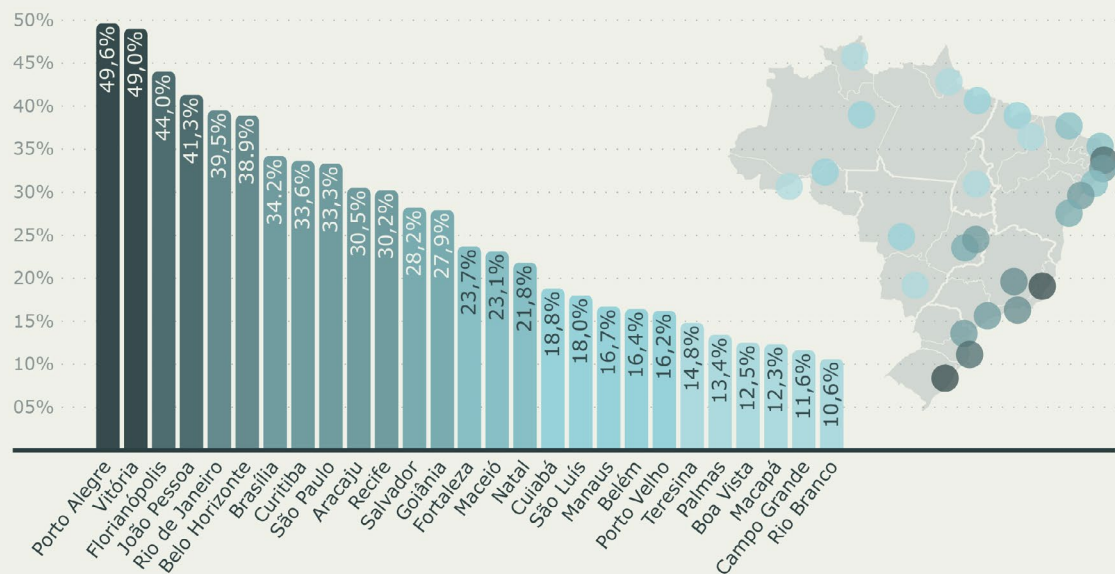
iniciamos apontando as seguintes afirmações: planejar é olhar para frente, tentar organizar o desenvolvimento futuro para que a população possa usufruir de uma cidade que seja agradável de se viver e justa para toda população. E, mais importante: “desenvolvimento” não significa apenas crescimento econômico. Ao contrário: como queremos organizar a economia da cidade para que possa favorecer a maioria da população? Queremos desenvolver a “economia” para apenas um segmento ou queremos que a economia favoreça o bem-estar dos habitantes? Melhorar a vida das pessoas não é a função do desenvolvimento? Isto são decisões de planejamento. É isto que deve nortear um Plano Diretor.

Agora, é evidente que só é possível tomar estas decisões se temos informações. E a principal base das informações é fornecida pelo IBGE, através dos Censos Demográficos. Então, vamos olhar algumas informações disponíveis, come-

çando com uma comparação entre as capitais do país, apresentados na figura.

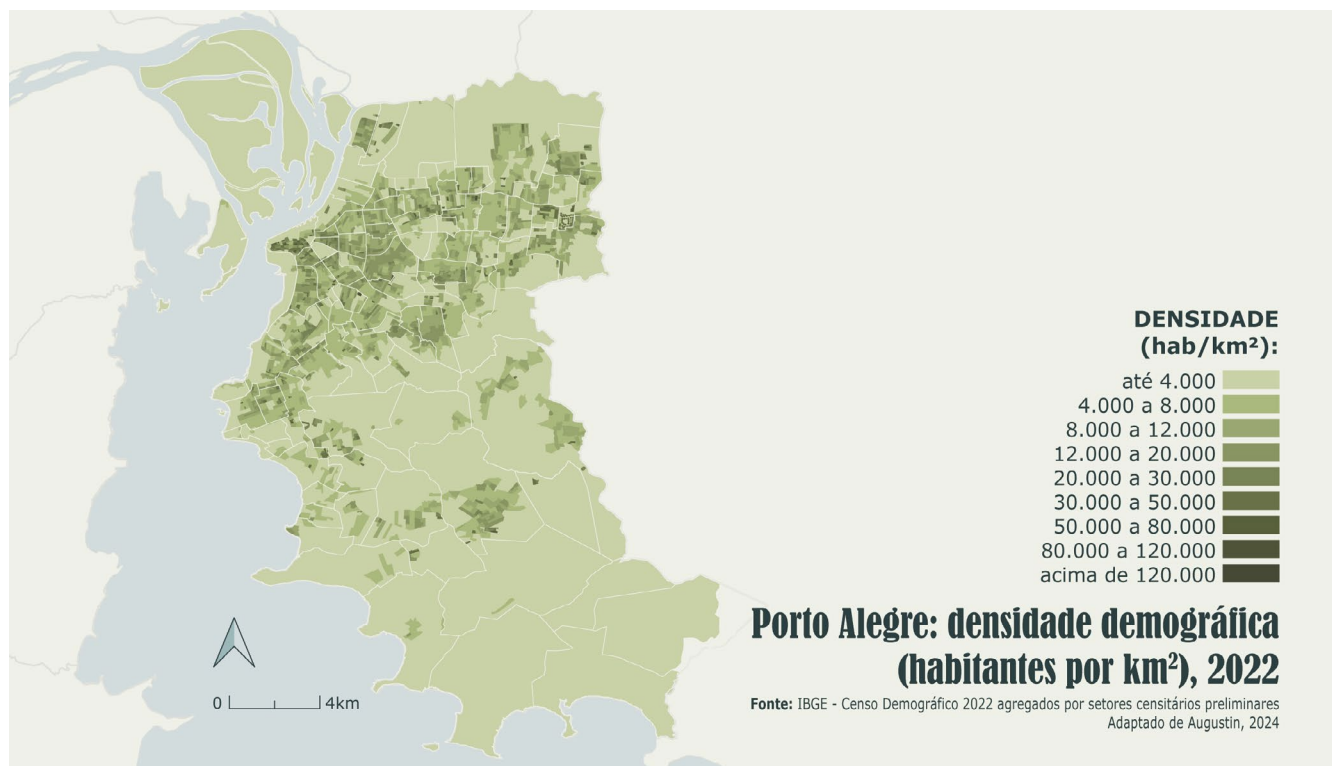
O que o gráfico a respeito da proporção de apartamentos sobre os domicílios totais nos mostra? Primeiro, que Porto Alegre é a capital do país mais “verticalizada”, superando cidades que o senso comum normalmente associa com excesso de edifícios, como São Paulo. Aliás, dos 5.570 municípios brasileiros, Porto Alegre é proporcionalmente o 4º com mais apartamentos, com esta tipologia representando 49,6% dos domicílios totais. O interessante é que esta constatação não é nova: em 2010, Porto Alegre já era a capital com maior proporção de apartamentos do Brasil.

Esta informação importa por uma razão bem simples: fez parte do argumento da prefeitura e das construtoras que precisamos aumentar a densidade e, para isso, a cidade precisa se verticalizar e permitir, cada vez mais, grandes edificações. Desta forma, foram aprovados o “Plano



**Percentual de apartamentos sobre o total de domicílios particulares ocupados nas capitais, 2022**

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2022  
Adaptado de autores, 2024



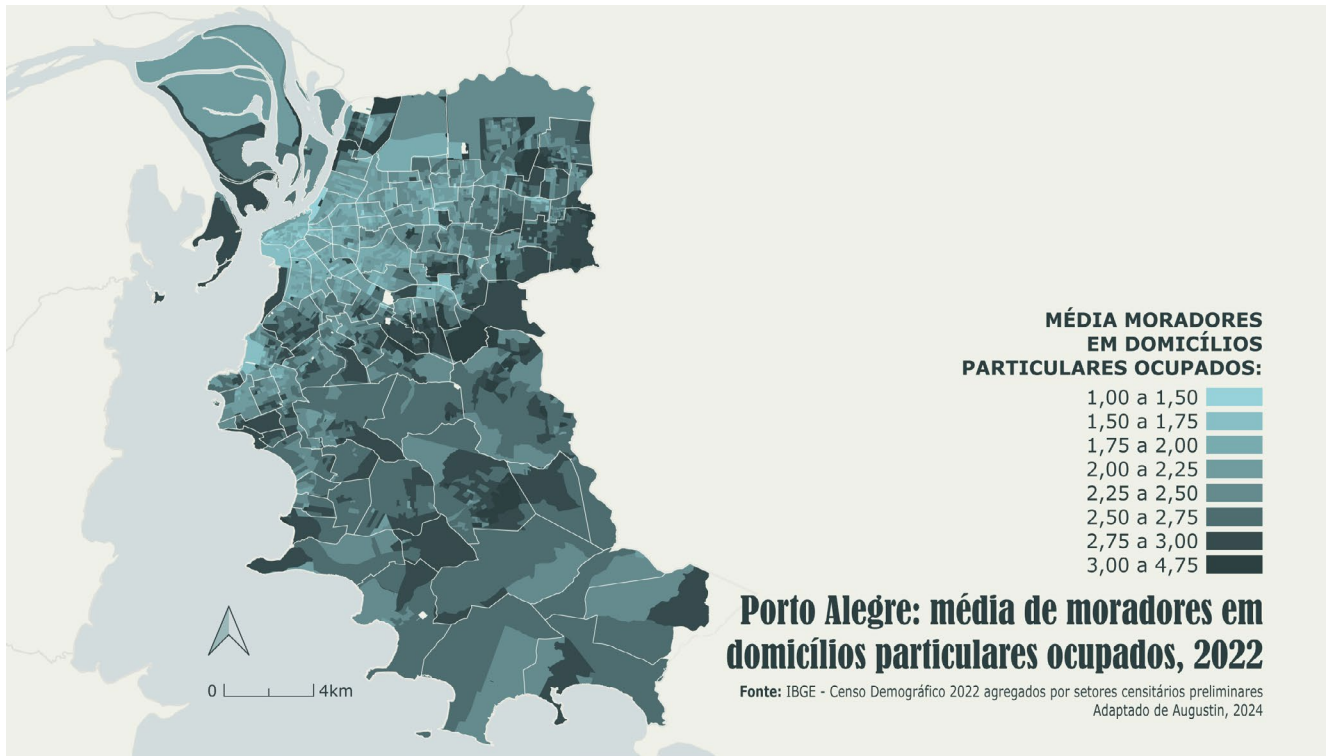
Diretor do Centro” (Lei Complementar nº 930/2021, que instituiu o Programa de Reabilitação do Centro Histórico) e o “Plano Diretor do 4º Distrito” (Programa +4D, Lei Complementar nº 960/2022). O que estes planos permitem? Maior quantidade de edificações nas duas regiões. Faz parte da exposição de motivos que Porto Alegre precisa ser adensada; assim, a permissão de mais e maiores (em altura) construções permitiria que a densidade aumentasse.

Qual o problema deste argumento em relação aos dados que temos? Vamos observar: 1) o Centro Histórico já é, há muito tempo, um dos bairros com o maior percentual de domicílios tipo apartamento da cidade. No Censo de 2010, 98,20% dos domicílios eram apartamentos (no Censo 2022, esse dado só foi divulgado para o total da cidade por enquanto). 2) No 4º Distrito, Floresta é o bairro mais verticalizado, com 86,89% de domicílios tipo apartamento. Ou seja, é falso o argumen-

to de que a legislação anterior impedia a verticalização dessas regiões. Já que estamos falando de densidade, cabe olhar a Figura 2.

A Figura 2 permite perceber que sim, pode-se dizer que a densidade demográfica da cidade não é particularmente alta. No entanto, também permite ver que os pontos do território mais adensados estão espalhados por diferentes áreas da cidade, inclusive em bairros que as casas superam em muito os apartamentos no percentual de domicílios. O bairro Farroupilhas, por exemplo, é muito mais denso que Floresta, apesar de em 2010 apresentar apenas 8,06% de domicílios tipo apartamentos! Mais uma vez: simplesmente promover a construção de edifícios cada vez mais altos não garante maiores densidades demográficas.

Agora vamos observar a Figura 3, que mostra a média de moradores por domicílios, por setor censitário. É importante observar esta figura e os números con-



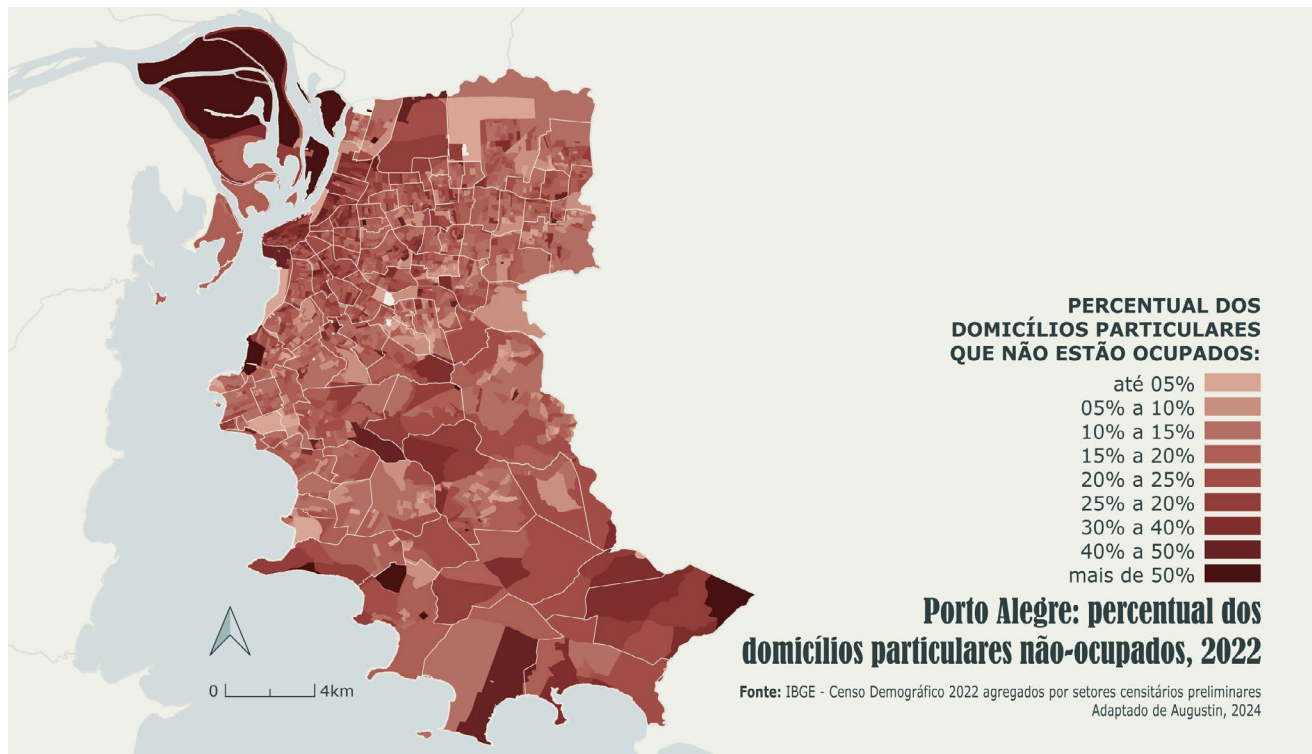
tidos nela porque nos dá uma imagem do que vem acontecendo na cidade, em termos de ocupação do espaço pelos habitantes. A constatação inicial, bastante visível no mapa, é que existe uma relação Centro-Periferia na média de moradores por domicílios: as áreas centrais e mais antigas da cidade tendem a ter moradias com poucas pessoas; quanto mais vamos nos afastando das áreas centrais em direção à periferia, a tendência é de aumento do número de moradores dividindo a mesma residência. Na prática, temos que famílias maiores estão se distribuindo em locais mais longe do Centro, enquanto famílias menores e indivíduos morando sozinhos tendem a morar em lugares mais centrais da cidade.

Ora, a média de moradores por domicílio impacta a densidade demográfica tanto quanto a disponibilidade de construções no local em que esta média é considerada. Primeira lição: para planejar a ocupação do espaço, é preciso conhe-

cer a demografia e a dinâmica da população. Afinal, são populações (pessoas, cidadãos!) que ocupam o espaço da cidade, não o concreto e o asfalto.

A próxima figura é um retrato mais preciso da ocupação que temos do espaço construído da cidade. Temos, agora, uma visualização do que ocupamos ou não de moradias no território de Porto Alegre. Numa olhada mais geral, certamente se percebe que em todos os bairros existem habitações vazias. Isto acontece em toda a cidade, em parte, como reflexo dos seguintes dados já constatados<sup>1</sup>: os domicílios vagos (não ocupados sequer para uso ocasional) mais que dobraram no intervalo entre os dois últimos Censos: eram 48.394 em 2010 e agora são 101.013 (2022). E mais: de 2010 a 2022, a população de Porto Alegre diminuiu de 1.409.350

<sup>1</sup> LAHORGUE, Mário, 2023. Censo, mercado imobiliário e Plano Diretor: tudo a ver. Brasil de Fato, 11 de jul. de 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/07/11/censo-mercado-imobiliario-e-plano-diretor-tudo-a-ver;>



**Se a prefeitura quer aumentar o número de moradores das áreas centrais, deveria pensar em políticas de ocupação desses imóveis vazios, percebendo que o que impede a maioria da população de morar no Centro não é a falta de prédios, mas a falta de renda para pagar os altos aluguéis**

para 1.332.570 habitantes (-5,4%). Enquanto isso, o número total de domicílios cresceu de 574.831 para 687.602.

Se o leitor observar novamente o mapa (Figura 4), verá que os bairros do 4º Distrito e o Centro Histórico aparecem em tons mais escuros, porque o percentual de domicílios não ocupados é maior que a média da cidade. O Censo 2022 mostrou que 30,3% dos domicílios do Centro Histórico não estavam ocupados; já no 4º Distrito, a média é de 22%. Mas, se olharmos para os bairros desta região (Floresta, São Geraldo, Navegantes, Farapos e Humaitá) constatamos algo muito interessante: Floresta, que como vimos é altamente verticalizado (com o maior percentual do 4º distrito) apresenta também o maior percentual de domicílios sem ocupação permanente, com 28,4%. Qual conclusão? Não existe relação direta entre verticalização e densidade demográfica. Ou: construir edifícios mais altos não garante, necessariamente, maior densi-

dade de moradores, como já havíamos alertado antes mesmo da divulgação dos dados do Censo, em outro artigo<sup>2</sup>.

Logo, se a população diminui, mas os domicílios aumentam, incentivar a construção não aumenta densidade, só aumenta o número de imóveis vazios. Aliás, é só olhar o exemplo do Centro: é bastante denso em termos de edificações, mas isto não se reflete em maior densidade demográfica.

O que podemos concluir a partir desses dados? Primeiro, que o objetivo aqui não é proibir a existência da indústria privada de construção civil e incorporação imobiliária. Não é disso que se trata. A questão é: para que serve o planejamento urbano? Serve para organizar o espaço e a ocupação do território urbano para que

2 AUGUSTIN, André, 2023. Na relação entre altura dos prédios e densidade populacional, tamanho não é documento. Brasil de Fato, 07 de fev. de 2023. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2023/02/07/na-relacao-entre-altura-dos-predios-e-densidade-populacional-tamanho-nao-e-documento>.

os cidadãos possam usufruir a cidade da melhor forma possível? Ou para garantir lucro de poucos segmentos econômicos?

Se a prefeitura quer aumentar o número de moradores das áreas centrais, deveria pensar em políticas de ocupação desses imóveis vazios, percebendo que o que impede a maioria da população de morar no Centro não é a falta de prédios, mas a falta de renda para pagar os altos aluguéis. Se aproveitará muito melhor a

infraestrutura existente se esta enorme quantidade de imóveis fechados puder, efetivamente, servir como moradia para os porto-alegrenses.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Para planejar, precisa entender como o espaço está ocupado: população e domicílio no Censo 2022. LAHORGUE, Mario; AUGUSTIN, André. Brasil de Fato, 24 de abril de 2024. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2024/04/24/para-planejar-precisa-entender-como-o-espaco-esta-ocupado-populacao-e-domicilio-no-censo-2022>.

---

**LUGAR DE POBRE É  
NO CENTRO, MAS COM  
DIGNIDADE, RESPEITO E  
POLÍTICA ADEQUADA!**

*Betânia Alfonsin*

*Heleniza Ávila Campos*

**E**m 26 de abril de 2024, Porto Alegre amanheceu em um profundo luto. Dez pessoas morreram no segundo maior incêndio da história da cidade. O imóvel que pegou fogo era uma pousada que abrigava famílias em situação de vulnerabilidade, que lá estavam em razão de um contrato com a Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC) do município de Porto Alegre.

Impossível não ligar esta tragédia à falência da política habitacional de interesse social (HIS) e ao descaso da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) com as pessoas social e economicamente vulneráveis. Quatro meses antes do incêndio, a PMPA havia prorrogado o contrato com a Pousada Garoa que, das 30 vagas disponíveis, 16 operavam através de contrato com o município, mesmo sem dispor de alvará para funcionamento e sem o Plano de Proteção contra Incêndio (PPCI).

Quem são as famílias em situação de vulnerabilidade social morando nas pousadas conveniadas com a Prefeitura? É difícil acompanhar o aumento e perfil da população em situação de rua (PSR), mas há dados importantes no Relatório do Ministério das Cidades (2023)<sup>1</sup>, que caracteriza como um grupo populacional heterogêneo, tendo em comum a pobreza extrema; a inexistência de moradia convencional regular; 44% têm como principais motivos desta condição problemas familiares, 39% o desemprego, e 29% o alcoolismo e/ou o uso de drogas. Em 2022, havia no país 236.400 pessoas em situação de rua inscritas no Cadastro Único para

Programas Sociais no país, ou seja, uma em cada 1.000 pessoas no Brasil estava vivendo como PSR, sendo Porto Alegre uma das dez metrópoles que possuem maior quantidade no país.

Tais pessoas empobrecidas por desemprego e despejos (situação em grande medida ampliada após a pandemia), ao invés de estarem em um prédio sem condições de habitabilidade e sujeitas à morte, deveriam estar vivendo em domicílios sob orientação do Departamento Municipal de Habitação, atendendo ao direito fundamental à moradia. Não seria favor do governo: promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico é competência comum dos entes da Federação (Constituição Federal, artigo 23, inciso IX), embora Porto Alegre, ao longo de sucessivos governos, venha se omitindo em relação a essa responsabilidade.

Em 2023 apresentamos artigos discutindo o esvaziamento dos domicílios do centro de Porto Alegre, a partir do censo demográfico do IBGE (2022). Os dados do censo demográfico de 2022, já apresentados e discutidos anteriormente<sup>2</sup>, demonstram o esvaziamento do centro de Porto Alegre.

Os imóveis vagos, além de não serem mapeados e notificados para aproveitamento adequado, são valorizados por uma aberração jurídica que é a legislação urbanística específica conformada no “Plano Diretor do Centro Histórico”, que

<sup>1</sup> Relatório do Ministério das Cidades está disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/setembro/mdhc-lanca-relatorio-sobre-pessoas-em-situacao-de-rua-no-brasil-estudo-indica-que-1-em-cada-mil-brasileiros-nao-tem-moradia>.

<sup>2</sup> Sobre estes dados consultar o artigo: Augustin, André, 2023. Na relação entre altura dos prédios e densidade populacional, tamanho não é documento. Brasil de Fato, 07 de fevereiro de 2023. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2023/02/07/na-relacao-entre-altura-dos-predios-e-densidade-populacional-tamanho-nao-e-documento>.

O governo Melo está prestes a encerrar sua gestão sem ter dito a que veio na Política Habitacional do município

propõe maior adensamento do centro e regime urbanístico favorável à construção de imóveis para alta renda, em vez de voltar-se à demanda habitacional social prioritária.

Sequer seria necessário produzir novas moradias, considerando a alta concentração de imóveis vagos, conforme demonstra os dados do Censo Demográfico do IBGE (2022): bastaria o uso de instrumentos de combate à retenção especulativa de imóveis urbanos prevista no Estatuto da Cidade, notificando proprietários de imóveis vagos na cidade, para atender à função social e com eles realizar, por exemplo, consórcios imobiliários, visando à Habitação de Interesse Social. Assim, o governo Melo está prestes a encerrar sua gestão sem ter dito a que veio na Política Habitacional do município.

O município subverte o princípio constitucional da supremacia do interesse público sobre o particular, favorecendo empresas que apoiaram sua candidatura na eleição passada (Livro Reforma Urbana e Direito à Cidade - Capítulo 4 - Para quem se governa em Porto Alegre?)<sup>3</sup>, ao invés de colocar a política habitacional no centro da política urbana.

As precárias condições de moradia, especialmente da população que compõe a “demanda habitacional prioritária”, foram um tema ausente mesmo durante a revisão do Plano Diretor, cuja apreciação pela Câmara de Vereadores foi adiada para a próxima gestão. Dados da Secretaria do Tesouro Nacional mostram que, em termos percentuais, no

ano de 2022, o município gastava com a função “habitação” seis vezes menos do que gastou 20 anos antes, revelando o descaso com o tema.

O prefeito Melo já lançou sua pré-candidatura com ninguém menos do que Cláudio Goldsztein, conhecido empresário da indústria da construção civil, como candidato a vice.

A população de menor renda merece viver em áreas centrais, embora o governo municipal reiteradamente faça inflexões na política habitacional semelhantes ao ideário do período da Ditadura Militar, em que o lugar dos pobres na cidade é sempre na periferia. Exemplo revelador sobre o lugar dos pobres na cidade diz respeito à polêmica envolvendo a alienação do prédio da antiga SMOV na valorizada Av. Borges de Medeiros.

A política de regularização fundiária municipal revela um desempenho ainda pior do atual governo! Deixando para trás a política pioneira de regularização fundiária voltada ao direito à cidade, como dá exemplo a “Vila Planetário” no bairro Santana, regularizada nos primeiros governos da Administração Popular (anos 1990), a PMPA tem apostado em uma política voltada meramente à titulação das moradias, sem urbanização e melhorias da infraestrutura e das moradias atendidas. Sem falar nos riscos do processo de despossessão, entregando as áreas regularizadas ao mercado imobiliário em uma dinâmica perversa que azeita a máquina do crescimento, financeiriza a terra e a moradia sem garantir os direitos fundamentais à moradia.

O trágico incêndio ocorrido na Pousada Garoa nos remete à urgência de alterar o rumo da política habitacional no

<sup>3</sup> Livro “Reforma Urbana e Direito à Cidade”, 2023. Disponível em: [https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2023/03/Reforma-Urbana-e-Direito-a-Cidade\\_PORTO-ALEGRE-v2.pdf](https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2023/03/Reforma-Urbana-e-Direito-a-Cidade_PORTO-ALEGRE-v2.pdf)



município, voltando a priorizar o direito à cidade e à moradia da população de baixa renda. Fundamental também retomar o diálogo com os movimentos por moradia que têm demonstrado compreender melhor que os pobres têm direito ao centro, mas com habitação de qualidade,

com política habitacional articulada à Política Urbana e ao planejamento urbano.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Lugar de pobre é no Centro, mas com dignidade, respeito e política adequada! ALFONSIN, Betânia; CAMPOS, Heleniza. Brasil de Fato, 30 de abril de 2024. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2024/04/30/lugar-de-pobre-e-no-centro-mas-com-dignidade-respeito-e-politica-adequada>.



**Incêndio na pousada da Garoa, no centro de Porto Alegre, deixando 10 pessoas mortas**

Fonte: Isabelle Rieger/Sul 21

---

# **PROJETO DE LEI N°154/2023:**

restrições e Sanções aos ocupantes em  
Terras Urbanas e Rurais no RS

*Helena Andrade Ew*

O Projeto de Lei nº154/2023, de autoria do deputado estadual Gustavo Victorino (Republicanos), busca impor sanções e restrições aos ocupantes e “invasores” de propriedades rurais e urbanas no estado do Rio Grande do Sul. Após ser incluído na agenda de abril de 2024 da Assembleia Legislativa, o projeto está previsto voltar à pauta no dia 23 de abril de 2024.<sup>1</sup>

O projeto de lei propõe vedar o acesso de ocupantes e “invasores” de propriedades urbanas e rurais a qualquer auxílio, benefício ou participação em programas sociais estaduais. Bem como vedar sua nomeação para cargos públicos efetivos, em comissão ou políticos na Administração Pública Direta, ou Indireta do estado do Rio Grande do Sul. E ainda, qualquer tipo de contratação direta ou indireta com o poder público estadual.

A legislação proposta fez uso dos termos de “ocupantes” e “invasores” de propriedades, como os enquadrados nos arts. 150 e 161, § 1º, II, do Código Penal. Esses artigos tratam das punições a quem entrar ou permanecer em casa alheia, de quem suprimir ou deslocar tapume, marco, ou qualquer outro sinal indicativo de linha divisória, para apropriar-se, no todo ou em parte, de coisa imóvel alheia.

A proposta prevê a identificação do invasor e do ocupante pelo poder público, o que propicia punições individuais para atos coletivos organizados para enfrentamento da desigualdade ao acesso à terra e à moradia. O fato de possibilitar a identificação das pessoas que estão nas ocupações, facilita ações de perseguição a lideranças comunitárias e de movimentos sociais. Em um país que mais assassina ativistas ambientais e fundiários, segun-

do dados analisados de 2012 a 2021 da ONG Global Witness, a possibilidade de identificação nominal de ocupantes significa gerar riscos às vidas dos sem-terra e sem-teto do Rio Grande do Sul.

A justificativa do projeto de lei expõe claramente sua motivação: proteger o agronegócio e a propriedade privada. Argumenta-se que o Rio Grande do Sul, como um dos maiores centros de agronegócio do país, tem sido historicamente alvo de “invasões e ataques” por grupos que se identificam como movimentos sociais, os quais, segundo a justificativa, têm perpetrado violência e ameaças.

O alto índice de violência decorrente de disputas fundiárias em nosso estado é evidente. No entanto, ao analisar os dados, fica claro que as principais vítimas dessas violências são a população pobre, os povos originários e os quilombolas.

Um dos grupos mais atingidos pela violência são os povos originários, que historicamente têm suas terras usurpadas pelos latifundiários. Segundo o Relatório do Conselho Indigenista Missionário (CIMI) vinculado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), o Rio Grande do Sul liderou o ranking nacional em conflitos indígenas relacionados a direitos territoriais em 2021 e 2022. Em 2022, foram registrados 27 conflitos no RS, correspondendo a 17% do total nacional.

Esses conflitos frequentemente resultam em violência e violações dos direitos indígenas, incluindo casos de assassinato, ameaças, abuso de poder e racismo. Apenas em 2021, foram documentados 114 casos de violência ou violação de direitos indígenas no estado do RS, colocando-o como o sexto estado do país em número de mortes registradas. Esses dados destacam a gravidade das tensões

<sup>1</sup> Em junho do mesmo ano o projeto foi aprovado.

**A contradição entre o direito constitucional à moradia e a realidade da falta de habitação adequada persiste, bem como a contradição do dever da propriedade cumprir função social e da existência de milhares de propriedades sem função social**

territoriais na região e a vulnerabilidade dos povos indígenas frente às ações ilegais praticadas contra eles.

Apesar de a justificativa focar em áreas rurais e na defesa do agronegócio, a Proposta de Lei (PL) abrange também o território urbano, no qual observamos um aumento na financeirização da cidade e na construção de imóveis destinados à especulação imobiliária. De fato, o cerne da PL reside na defesa da propriedade privada e do capital, tanto nas áreas urbanas quanto rurais, incluindo as faixas de domínio das rodovias estaduais e federais delegadas ao estado.

No RS, assim como em muitas regiões do Brasil, enfrentamos um desafio significativo relacionado à habitação, com a contradição de um número substancial de imóveis vazios e um déficit habitacional considerável. O número de imóveis vazios quase dobrou no Rio Grande do Sul no intervalo de 12 anos. O estado registrou 604.277 domicílios vagos em 2022, enquanto, segundo o levantamento da Fundação João Pinheiro (FJP), o déficit habitacional é de 220.927 (65.275 em habitações precárias, 34.073 em coabitação e 121.579 em ônus excessivo com aluguel).

A situação da moradia na capital gaúcha, repete a situação do estado e o déficit habitacional na Região Metropolitana de Porto Alegre é estimado em cerca de 90 mil moradias, segundo a Fundação João Pinheiro (FJP), número este que é inferior ao de imóveis vagos somente registrados na metrópole. O assunto que já foi tratado em artigo do Observatório<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Sobre estes dados consultar o artigo: Lahorgue, Mário, 2023. Censo, mercado imobiliário e Plano Diretor: tudo a ver. Brasil de Fato, 11 de julho de 2023. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2023/07/11/censo-mercado-imobiliario-e-plano-diretor-tudo-a-ver>.

A contradição da construção de novas moradias, que permanecem vazias, e da persistência do déficit habitacional está crescendo. A produção contínua de imóveis não está diminuindo o déficit habitacional; pelo contrário, apenas amplia a disparidade social onde há mais imóveis desocupados do que pessoas sem-teto. Essa situação provoca um aumento das contradições sociais e econômicas, e também a resposta social de resistência a esta lógica através de movimentos de ocupações.

O direito à moradia digna é um princípio fundamental reconhecido e implementado como parte essencial da dignidade da pessoa humana. Desde 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, e posteriormente na Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 26/00, esse direito é reconhecido. O artigo 6º da Constituição Federal assegura o direito à moradia, juntamente com outros direitos sociais, como educação, saúde e trabalho. Além disso, a Constituição Federal garante a igualdade perante a lei e estabelece que a propriedade deve cumprir sua função social, conforme previsto no artigo 5º, inciso XXIII. No entanto, a contradição entre o direito constitucional à moradia e a realidade da falta de habitação adequada persiste, bem como a contradição do dever da propriedade cumprir função social e da existência de milhares de propriedades sem função social.

A contradição gerada pelo sistema capitalista, alimentada pela acumulação desproporcional de imóveis e terras, só pode ser atenuada por meio de uma distribuição mais equitativa. A solução reside na implementação de uma reforma urbana e agrária, conforme preconizado pelos movimentos sociais. No entanto,

conforme há o tensionamento e conflito entre os interesses populares e do capital, há propostas de políticas estatais que buscam proteger a propriedade privada e implementar medidas de controle social para reprimir os movimentos sociais que advogam por tais direitos e reformas.

Os dados do Censo de 2022 mostram que precisamos rediscutir a política habitacional que vem sendo adotada nos últimos anos. Será que o Estado ao invés de focar em medidas de controle social, como a repressão às ocupações, não deveria justamente voltar-se para adoção e ampliação de políticas públicas que promovam a função social da propriedade? Será que o dever da sociedade não é justamente priorizar o acesso à moradia digna para toda população?

Precisamos de propostas que tenham suas justificativas diretamente associadas à Constituição Federal, que prevê o direito social à moradia e a necessidade de função social da propriedade. Somos um país que foi colonizado e fundado a partir da violência, com a exploração e tentativa de submissão dos povos originários e negros. Há uma necessidade histórica de reparação para quem teve seu direito ao acesso às terras anteriormente negado. E essa reparação vem através do direito ao acesso à terra, da reforma urbana e agrária.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Projeto de Lei nº154/2023: Restrições e Sanções aos ocupantes em Terras Urbanas e Rurais no RS. EW, Helena. Brasil de Fato, 17 de abril de 2024. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2024/04/17/projeto-de-lei-n-154-2023-restricoes-e-sancoes-aos-ocupantes-em-terras-urbanas-e-rurais-no-rs>.

---

# **CANOAS NO CENSO 2022:**

população e domicílios dos bairros

*Matheus Platiz Nepomuceno*

*Paulo Roberto Rodrigues Soares*

Em 2023, o IBGE divulgou os primeiros resultados do Censo Demográfico de 2022. Houve mudanças significativas no comportamento demográfico da população brasileira. No RS, também tivemos importantes mudanças, especialmente no ritmo de crescimento da população. Estas refletiram no comportamento da Região Metropolitana de Porto Alegre, que “estagnou”, mas de modo muito desigual. Basta lembrar que apenas 10 dos 34 municípios metropolitanos tiveram perda populacional, inclusive a capital, Porto Alegre, a qual perdeu 76 mil habitantes entre 2010 e 2022, refletindo na RMPA como um todo, como apontado por Paulo Soares e Guilherme Freitas em artigo publicado em 2023<sup>1</sup>.

Neste artigo apresentamos alguns números do Censo Demográfico de 2022 para o município de Canoas. Trata-se do segundo mais populoso da RMPA e o terceiro do Rio Grande do Sul. Assim como é o segundo maior PIB da RMPA e o terceiro do estado. De acordo com o IBGE, Canoas contabilizou 347.657 habitantes, com um crescimento absoluto de 23.830 habitantes (o maior da RMPA), ou um crescimento relativo de 7,46%, o que representa um aumento do ritmo de crescimento populacional no município (considerando que o período de 2010-2022 representa uma taxa de crescimento populacional anual de 0,59% e o de 2000/2010, de 0,56%).<sup>2</sup>

1 SOARES, Paulo e FREITAS, Guilherme, 2023. Censo 2022: tendências e desafios para a Região Metropolitana de Porto Alegre. Coluna Observatório das Metrôpoles, 17 de agosto de 2023. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrôpoles.net.br/censo-2022-tendencias-e-desafios-para-a-regiao-metropolitana-de-porto-alegre/>.

2 Importante salientar que Canoas foi um dos municípios mais atingidos pela catástrofe climática e socioambiental que acometeu o Rio Grande do Sul em maio de 2024. O município teve 66 mil domicílios afastados (quase 50% dos 133 mil domicílios) e 154 mil pessoas atingidas (44% da população), destacando-se negativamente o bairro Mathias Velho, um dos mais atingidos em todo o

Este crescimento não foi homogêneo nos 131 km<sup>2</sup> do município (um território pequeno e de elevada densidade demográfica), com bairros com maior e menor crescimento (e até diminuição da população). Dos 18 bairros oficiais, sete registraram diminuição e dez tiveram incremento populacional (a Ilha das Garças não é habitada).

No início do ano de 2024, o IBGE divulgou os dados de população e domicílios por setor censitário referente ao Censo de 2022. Com isso, foi possível contabilizar o número de moradores por bairro no município. Os bairros mais populosos da cidade (figura 1), respectivamente, são Mathias Velho (43.263), Guajuviras (40.803), Harmonia (34.802), Niterói (33.002) e Estância Velha (30.519). Já os bairros com menos moradores são Ilha das Garças (zero), Industrial (32), Brigadeira (437) e São Luís (4.407).

Quanto à variação da população dos bairros entre 2010 e 2022 (Figura 2), observou-se crescimento nos bairros Igara (94%), São José (84%), Fátima (53%), Mato Grande (46%) e Olaria (46%). Já as maiores perdas percentuais foram dos bairros Industrial (-67%), Brigadeira (-25%) e Niterói (-13%).

Nos bairros em que houve incremento populacional destacam-se as novas áreas de expansão urbana e o aumento da verticalização, como se observa nos bairros Igara, São José, Mato Grande, Marechal Rondon, Fátima e Olaria. Já entre os bairros em que houve decréscimo da população, destacam-se aqueles com urbanização mais antiga e de origem operária, onde ocorre o esgotamento da

estado. Fonte dos dados: “Repositório de informações geográficas para suporte à decisão - Rio Grande do Sul 2024”, disponível em <https://storymaps.arcgis.com/stories/a81d69f4bccf42989609e3fe64d8ef48>.

## Canoas: População por bairros

Fonte: IBGE Censos 2010 e 2022  
Adaptação de Nepomuceno, 2024

### BAIRROS:

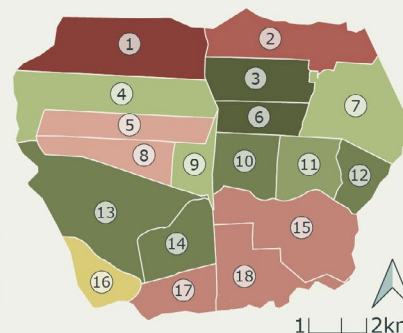
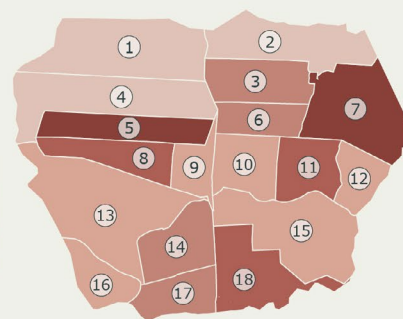
1. Industrial: 32 (-67%)
2. Brigadeira: 437 (-25%)
3. São José: 18.360 (+84%)
4. São Luís: 4.407 (+2%)
5. Mathias Velho: 43.263 (-11%)
6. Igara: 20.213 (+94%)
7. Guajuviras: 40.803 (+3%)
8. Harmonia: 34.802 (-11%)
9. Centro: 15.698 (+4%)
10. Marechal Rondon: 15.251 (+39%)
11. Estância Velha: 30.519 (+15%)
12. Olaria: 15.926 (+46%)
13. Mato Grande: 16.377 (+46%)
14. Fátima: 19.393 (+53%)
15. N. S. das Graças: 14.596 (-13%)
16. Ilha das Garças: 0 (0%)
17. Rio Branco: 25.578 (-13%)
18. Niterói: 33.002 (-14%)

### POPULAÇÃO ABSOLUTA 2022

0 a 10 mil	0 a 10 mil
10 mil a 16,4 mil	10 mil a 16,4 mil
16,5 mil a 25 mil	16,5 mil a 25 mil
25 mil a 39 mil	25 mil a 39 mil
39 mil a 43,3 mil	39 mil a 43,3 mil

### VARIAÇÃO PERCENTUAL 2010 - 2022

59% a 94%	59% a 94%
28% a 59%	28% a 59%
11% a 28%	11% a 28%
01% a 11%	01% a 11%
0%	0%
-1% a -11%	-1% a -11%
-12% a -24%	-12% a -24%
-25% a -66%	-25% a -66%
-67%	-67%



1 | 2km

expansão urbana, além da pouca atração para a verticalização, como evidenciado no Mathias Velho, Harmonia, Rio Branco e Niterói.

A exceção entre os bairros com diminuição populacional é o Nossa Senhora das Graças. Este, apesar de ser um antigo bairro operário, passa por recente verticalização e valorização, atraindo empreendimentos de alto padrão com poucas unidades habitacionais. Os bairros mais ao sul são impactados pela proximidade com Porto Alegre e pela importância do eixo da BR-116 no seu desenvolvimento. Este eixo, no seu trecho sul em Canoas, encontra-se em situação de desindustrialização, com a presença de terrenos e galpões industriais abandonados.

Apesar do maior percentual de perda dos bairros Brigadeira e Industrial, estes possuem pequeno contingente populacional. No caso do Brigadeira, houve atualização do território com perda do único loteamento residencial do bairro e os

loteamentos de implementação recente ainda são pouco habitados.

Com relação à diferença absoluta, o bairro com o maior ganho de população foi o Igara (9.813 moradores), seguido pelo São José (8.388) e Fátima (6.731). Já os bairros que mais perderam moradores, destacam-se o Mathias Velho (-5.543), Niterói (-5.476) e Harmonia (menos 4.271 moradores). Canoas, assim, repete um padrão metropolitano deste Censo, no qual determinados bairros, reconhecidos como de piores indicadores sociais (no caso do Mathias Velho), registraram perda populacional.

Quanto aos domicílios, Canoas também seguiu um padrão nacional. Diferentemente da população, houve aumento generalizado no município, sendo os únicos bairros com redução, o Industrial e o Brigadeira. O restante, mesmo os que apresentaram reduções significativas da população, apresentaram aumento no número de domicílios. Os bairros com



## Canoas: Domicílios por bairros

Fonte: IBGE Censos 2010 e 2022  
Adaptação de Nepomuceno, 2024

### BAIRROS:

1. Industrial: -12 (-40%)
2. Brigadeira: -59 (-25,1%)
3. São José: 6106 (+172,9%)
4. São Luís: 487 (+34,5%)
5. Mathias Velho: 2483 (+16,3%)
6. Igara: 6195 (+175,5%)
7. Guajuviras: 3820 (+32,8%)
8. Harmonia: 1650 (+13,9%)
9. Centro: 2906 (+50,2%)
10. Marechal Rondon: 4225 (+104,3%)
11. Estância Velha: 5437 (+65,2%)
12. Olaria: 3857 (+109,5%)
13. Mato Grande: 3832 (+105%)
14. Fátima: 4808 (+117,9%)
15. N. S. das Graças: 1392 (+24%)
16. Ilha das Garças: 0 (0%)
17. Rio Branco: 1784 (+19,9%)
18. Niterói: 2550 (+20,5%)

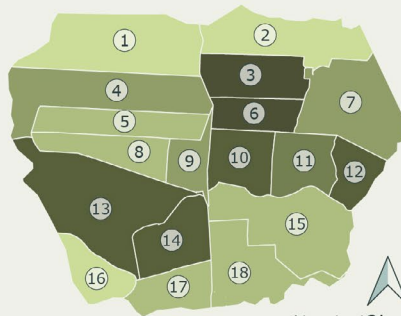
### VARIAÇÃO ABSOLUTA 2010 - 2022

- 59 a 487
- 487 a 1784
- 1784 a 2906
- 2906 a 4225
- 4225 a 5437
- 5437 a 6195



### VARIAÇÃO PERCENTUAL 2010 - 2022

- 40% a 03%
- 03% a 31%
- 32% a 64%
- 65% a 100%
- 101% a 130%
- 131% a 177%



1 | 2km

maior incremento foram Igara e São José, os mesmos que apresentaram maior aumento populacional.

Assim, podemos considerar que Canoas seguiu tendências metropolitanas, com incremento populacional e grande crescimento no número de domicílios. O crescimento dos domicílios ocorreu, sobretudo, em setores de classe média (Igara, São José e Marechal Rondon), o que indica um interesse do mercado imobiliário nestas áreas. Nesse contexto, pode-se afirmar que o crescimento de domicílios não se traduz, necessariamente, em diminuição do déficit habitacional, pois ele atende bairros onde existe uma demanda solvável, ou seja, onde há, realmente, pessoas interessadas e com recursos para aquisição destes imóveis.

Outro ponto de destaque é a relativa "estagnação" do Centro da cidade, assim como a perda demográfica dos extremos, especialmente os bairros ao sul e mais próximos de Porto Alegre. Posteriormente, outros indicadores poderão ser analisados, como o número e a proporção de domicílios vagos (por bairro), sua ocupação média e a idade e renda média da população dos setores. Canoas, como um município central e metropolitano por excelência, merece um olhar especial de pesquisadores e planejadores e, especialmente, de seus dirigentes e atores sociais.<sup>3</sup>

O crescimento de domicílios não se traduz, necessariamente, em diminuição do déficit habitacional

<sup>3</sup> Canoas no Censo 2022: população e domicílios dos bairros. SOARES, Paulo; NEPOMUCENO, Matheus. Brasil de Fato, 03 de abril de 2024. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2024/04/03/canoas-no-censo-2022-populacao-e-domicilios-dos-bairros>.

---

# **MORADIA EM TEMPOS DE EMERGÊNCIA:**

o desastre é social, não natural

*Mario Leal Lahorgue*

*Fernanda Teixeira Jardim*

Crise climática; emergência climática; aquecimento global; catástrofe ambiental. Os nomes são muitos, mas eles podem levar a enganos. Vamos ser diretos, para começar: não existem “desastres naturais”. O que existem são desastres sociais. A natureza - esta “entidade” misteriosa - não pode ser desastrosa, pela simples razão que sequer é uma coisa palpável. Natureza é uma abstração; não passa de um conceito. Um conceito com o sério defeito de não se referir diretamente a uma coisa específica existente. Por fim, a natureza não pode ser desastrosa porque não é um sujeito. Pessoas podem cometer atos desastrosos. Conceitos, abstrações, não.

Então, o que estamos acompanhando recentemente no Rio Grande do Sul é um desastre social, derivado da incapacidade de agir frente a fenômenos que a ciência e a técnica atual são capazes de prever. Aliás, nem é preciso usar a técnica atual para saber que rios, em alguns períodos, têm maior volume de água e extravasam. Não foi sabendo disso que toda uma civilização foi erguida? O antigo Egito não localizava suas moradias na área alagável do Nilo; deixava estas regiões para serem fertilizadas pelas cheias e as usavam para produção de alimentos.

Como é cada vez mais frequente que as inundações aconteçam em maior intensidade e com maior extensão de danos e perdas, as moradias são as primeiras a serem afetadas. A Organização das Nações Unidas define inundação, em sua Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Desastres (UNISDR), como um processo de risco natural associado, de um lado ao excesso de água e, de outro, a dificuldade ou impossibilidade de escoamento adequado de certas áreas, urbanas ou não. Neste sentido, nossa geração vive

um momento de expansão dos eventos climáticos extremos. No Rio Grande do Sul, as chuvas intensas, que sempre existiram, mas perigosamente mais frequentes, nos avisam que já passou da hora de olhar com atenção e respeito às mudanças climáticas. Ao mesmo tempo, vivemos há um longo tempo de uma preocupante ausência de planejamento.

Eventos como os alagamentos presenciados recentemente no Rio Grande do Sul, em maio de 2024, são a expressão da ausência de Estado e de planejamento. São o resultado de décadas de doutrinação neoliberal, que demoniza qualquer investimento social do Estado como “custo”, “desperdício de recursos”, etc. É por isso, inclusive, que a principal disputa sobre a revisão do novo Plano Diretor de Porto Alegre acaba ficando sobre a liberação de construções e de altura de edificações. O Estado, porque desmontado pelos últimos governos, é incapaz de investimentos sociais e em infraestrutura. E investimentos sociais significam também ter equipes e equipamentos para lidar com situação e eventos extremos. Significa ter “inteligência”. Uma pergunta simples: depois dos eventos, ocorridos em setembro de 2023 no Rio Grande do Sul e em Porto Alegre, o que os governos do Estado e a prefeitura de Porto Alegre fizeram para mitigar e/ou se preparar para outros eventos parecidos? Em setembro de 2023 não ficou evidente que havia problemas nas comportas do muro da Mauá? Em setembro não se viu as falhas nas máquinas e bombas do sistema para retirar a água do Centro e do sistema de abastecimento de água? O que foi feito de lá para cá? Inteligência é isto: usar as informações prévias para aprender com as falhas e consertá-las. Portanto - e como diz o dito popular - persistir no erro não é burrice? Ou é desculpa para privati-

A localização das moradias, principalmente das Habitações de Interesse Social, é um dos principais fatores para a construção de sociedades mais justas e menos violentas

zar depois, dizendo que o Estado não consegue “resolver”?

O que a moradia tem a ver com estas questões? Na verdade, tudo. Onde estão localizadas as moradias mais atingidas pelas chuvas e inundações severas? Quem habita estas moradias? Já é um dos pontos mais pesquisados e demonstrados com uma profusão de dados há muito tempo: existe uma coincidente relação entre raça/etnia e renda de quem habita áreas ambientalmente vulneráveis e em situação de risco. Assim, a vulnerabilidade social é também espacialmente delimitada. E as moradias mais precárias e populares são também as ambientalmente mais suscetíveis a desastres.

O evento de maio de 2024, por ter sido extremo, atingiu não apenas os mais pobres e vulneráveis. Mas, mesmo assim, é nítido que atingiu desigualmente a cidade, afetando, em maior proporção, população com renda menor. Isto pode ser visto tanto na escala metropolitana quan-

to interna às cidades. Em Porto Alegre e Canoas, por exemplo, a maior parte dos bairros alagados são de populações com renda inferior. Isto pode ser visto no mapa que acompanha este artigo: nenhuma das regiões com maior renda das cidades foram substancialmente atingidas pela cheia. Quando se olha os dados de renda na Região Metropolitana, vemos que Eldorado do Sul, que teve quase 100% de sua área alagada, não está entre os municípios com maior renda média.

Voltando ao exemplo de Canoas: No oeste da cidade (distritos Noroeste e Sudoeste), onde estão os bairros mais afetados e inundados, bairros como Mathias Velho, Industrial, Mato Grande e Harmonia apresentavam, em 2010 (últimos dados disponíveis), renda média domiciliar mensal de menos de R\$ 2.000,00, ou seja, de até 4 salários mínimos (SM - considerando base de 2010). Ressalta-se, ainda, que bairros pobres e bastante populosos foram atingidos na sua totalidade, como o caso de Mathias



Velho - o mais populoso da cidade, com 43.263 habitantes (censo, 2022)- e renda média domiciliar mensal de 3 SM. Seguido do bairro Harmonia - o terceiro mais populoso da cidade- com 3,57 SM.

Voltando à Porto Alegre: a zona norte, região com maior extensão de área inundada, tem o bairro Sarandi - o mais populoso da cidade em 2010, com 91.366 moradores (OBSERVAPOA) - com renda média mensal domiciliar de 5,35 salários mínimos (SM); o Humaitá, com 5,71 SM; o Navegantes, com 5,59 SM e; o Arquipélago (Ilhas), com somente 3,10 SM. A título de comparação, Três Figueiras, não atingido pelas cheias, tinha renda de mais de 25 SM (novamente aqui, dados do Censo 2010). Na zona sul de Porto Alegre, o padrão se repete: os bairros mais atingidos não são os mais ricos. Como observa-se no mapa da mancha de inundação e o rendimento médio domiciliar dos bairros das cidades de Canoas e Porto Alegre.

Uma primeira lição: podemos começar a mitigar e combater os efeitos mais perversos das mudanças climáticas com soluções que já temos desde sempre: retirar as pessoas de áreas de risco; construir moradias adequadas e bem localizadas. Não só o Observatório das Metrôpoles, mas muita gente ao redor do Globo que trabalha e pesquisa sobre habitação repete há muito tempo: a localização das moradias, principalmente das Habitações de Interesse Social, é um dos principais fatores para a construção de sociedades mais justas e menos violentas. Por exemplo, é possível ter conforto térmico usando soluções construtivas que minimizem a necessidade de uso de ventiladores e ar-condicionado no verão. O resultado social, se isto for feito em grande escala, é menor necessidade de geração e consumo de energia, o que diminui a emissão

de gases responsáveis pelo aquecimento global. Ainda, soluções construtivas podem compor com sistemas de drenagem sustentável, diminuindo áreas impermeabilizadas, aumentando áreas verdes e o recolhimento das águas da chuva, propiciando assim, o escoamento e o aproveitamento das águas pluviais, de forma a auxiliar o sistema urbano na prevenção de enchentes e inundações.

Outro exemplo: moradias bem localizadas diminuem a necessidade de deslocamento em veículos. Menos deslocamentos em veículos significam, novamente, diminuição de gastos com combustíveis e menor produção de emissões poluentes. No mesmo sentido, repetimos aqui o que já foi comentado em artigos anteriores: está mais do que na hora de também se pensar em políticas de estímulo ao uso e ocupação da imensa quantidade de imóveis vazios. O mesmo raciocínio se aplica: se mais gente mora em regiões estruturadas, menos expansão urbana, menos deslocamentos, menos emissões, cidade verdadeiramente mais justa e saudável.

Portanto, não é preciso reinventar a roda, ainda que seja impossível daqui para frente o planejamento urbano e metropolitano não levar em consideração as variáveis ambientais. Mas se efetivamente usarmos os instrumentos de planejamento já disponíveis, podemos construir cidades mais preparadas para enfrentar eventos extremos. Está na hora de recuperar o Estado da mão dos neoliberais. Não porque eles sejam liberais, mas porque a consequência da ausência de Estado e políticas públicas é que é o verdadeiro desastre. É só olhar em volta<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Moradia em tempos de emergência: o desastre é social, não natural. LAHORGUE, Mario; JARDIM, Fernanda. Brasil de Fato, 09 de maio de 2024. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2024/05/09/moradia-em-tempos-de-emergencia-o-desastre-e-social-nao-natural>

---

# **ASSISTÊNCIA TÉCNICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL PARA ENFRENTAR DESAFIOS CLIMÁTICOS**

*Karla Moroso de Azevedo*

**A**THIS – Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social – é um direito instituído pela Lei Federal 11.888/2008 que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social.

Na prática, a ATHIS vem se definindo a partir da experimentação e das diversas formas de oferecer um serviço técnico, que é de arquitetura e urbanismo, mas também de engenharia, geografia, assistência social e de inúmeras outras disciplinas implicadas em processos que buscam garantir uma moradia adequada para as famílias de baixa renda. Ela deveria vir por meio de políticas públicas de habitação, porém tem sido ofertada por diferentes agentes, na sua maioria, privados, com e sem fins lucrativos.

Embora sem estar consolidada por uma política pública, a ATHIS é uma realidade que vem ganhando força e se colocando como alternativa para promover moradia adequada para as populações mais vulnerabilizadas. Nessa perspectiva, a ATHIS tem se somado a temas que tangenciam a pauta habitacional e, com isso, tem ampliado suas possibilidades.

O tema dos desastres socioambientais vem na esteira deste processo. A magnitude dos eventos que estão ocorrendo no Brasil no último período tem desafiado os agentes que promovem ações de ATHIS, das mais diferentes arenas de atuação, a pensar como essas ações se aplicam em contexto de desastres socioambientais e como podem contribuir para uma moradia adequada de modo efetivo diante de tanta tragédia.

As consequências da crise climática estão chegando tão rapidamente que não estamos tendo tempo entre um evento climático e outro para nos prepararmos,

quem dirá para reconstruir. Nossas cidades, que já não eram preparadas, agora precisam lidar com emergências que não conseguimos dar conta.

Nossos problemas com enchentes eram conhecidos e decorrentes do nosso modelo de desenvolvimento urbano, o qual estávamos cansados de avaliar, criticar e revisitar. Agora, eles deixaram de ser pontuais e ganharam uma escala global. Aliás, sempre foram globais. O fato é que hoje vivemos uma potencialização dos desastres socioambientais, onde cidades inteiras são devastadas e milhares de pessoas são desalojadas ou não têm para onde voltar.

Em 2023, a região gaúcha do Vale do Taquari vivenciou fortes enxurradas, e Porto Alegre viu as águas do Guaíba subirem e atingirem a segunda maior marca de sua história, causando impactos na escala regional. Esse também foi o ano em que a Lei Federal de Assistência Técnica completou 15 anos e o Estatuto da Cidade celebrou mais de duas décadas de existência. Ambas as legislações apresentam avanços muito lentos.

Seguimos falando sobre função social da propriedade, mas não aplicamos os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para reverter imóveis vazios e subutilizados para o atendimento das demandas habitacionais. Ao contrário, vivenciamos despejos e imóveis representativos da nossa luta contra a especulação imobiliária, como a Ocupação Saraí, virar rooftop nas mãos do mercado.

Temos uma lei que garante assistência técnica pública e gratuita para as famílias de baixa renda, mas nenhum programa com recursos públicos permanente para atendê-las. Também temos centenas de profissionais atuando de modo voluntário para fazer rodar aquilo que deveria

As ações de assistência técnica são territorializadas, e essa é uma condição que deve embasar qualquer ação de ATHIS para enfrentamento dos desastres climáticos

ser prerrogativa do Estado. Fato é que se identificam processos e ATHIS que, embora tenham nascido de muita luta, não estão estabelecidos e, agora, precisam lidar com um contexto de extrema emergência, para além daqueles de extrema carência habitacional.

A urgência da crise climática demanda a progressão e o estabelecimento de um modelo de atendimento que seja capaz de lidar com as diversas emergências que enfrentamos. A assistência técnica se destaca como uma dessas áreas. No entanto, é imperativo avaliar como as leis existentes ou o conceito de ATHIS podem ser aplicados neste contexto, ou se é necessário reinventar abordagens que ainda não alcançaram seu máximo potencial. O tempo é escasso, mas já tivemos 15 anos para agir, e é essencial agirmos agora.

Para pensar em ações em que a ATHIS pode contribuir para prevenir desastres ou responder de forma mais efetiva às consequências dos eventos extremos, precisamos primeiro conhecer o ciclo dos desastres para contextualizar a assistência a partir deles. Este ciclo é composto por três etapas: o pré-desastre, que envolve a prevenção, mitigação e preparação, onde opera a gestão de riscos; o desastre, que envolve a resposta; e o pós-desastre, que envolve a recuperação.

Assim, pensar em ATHIS no contexto de desastres é diferente de pensar no contexto da gestão de risco. O risco é uma possibilidade de dano, não significa desastre e pode ser evitado ou mitigado. Já o desastre é um risco que se concreti-

zou. Ele é o resultado da combinação de ameaças/perigo, condições de vulnerabilidade e da insuficiente capacidade ou medidas para reduzir as consequências negativas e potenciais do risco. Ele traz perdas e danos para as pessoas e requer uma fase de recuperação.

A assistência técnica, inserida em um contexto de desastres socioambientais, que têm como consequência máxima a morte de pessoas, deve ter como centro de ação a defesa e proteção dessas vidas. Isso implica em estarmos atentos não apenas às questões materiais que envolvem os bens, mas também às questões não materiais que abrangem a memória, a história, a cultura e as relações sociais das pessoas atingidas.

As ações de assistência técnica são territorializadas, e essa é uma condição que deve embasar qualquer ação de ATHIS para enfrentamento dos desastres climáticos. Portanto, precisamos nos debruçar sobre a realidade dos territórios, da informalidade, os quais são os mais vulneráveis, a fim de compreender o processo de produção desses espaços e, a partir disso, inserir ações de assessoria técnica que se somem e possam efetivamente contribuir para o equacionamento das desigualdades e a promoção da justiça social<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social para enfrentar desafios climáticos. MOROSO, Karla. Brasil de Fato, 29 de maio de 2024. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2024/05/29/assistencia-tecnica-de-habitacao-de-interesse-social-para-enfrentar-desafios-climaticos>



**EIXO**  
**MOBILIDADE URBANA**  
**E POLÍTICAS DE**  
**TRANSPORTE**

---

# **TARIFA ZERO CONTRA AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

*André Coutinho Augustin*

**E**stamos nos aproximando das eleições municipais e a mobilidade urbana deve ser um dos temas centrais do debate eleitoral em muitas cidades, principalmente devido à crise do transporte coletivo nos últimos anos. Outro tema que terá muita relevância, especialmente no Rio Grande do Sul, são as mudanças climáticas e suas consequências, incluindo as enchentes. Se o debate for realizado de forma séria e sem negacionismo (o que talvez seja um cenário muito otimista), esses dois temas podem – e devem – se relacionar.

A mobilidade urbana não é assunto novo nas eleições municipais, já que é algo essencial na vida da população por dois motivos. Primeiro, pelo tempo cada vez maior que se gasta no trânsito. Isso acontece tanto pela segregação espacial, que faz com que as pessoas morem cada vez mais longe dos seus trabalhos e locais de estudo, quanto pelos crescentes engarrafamentos. O outro motivo é o peso no bolso. O transporte é o segundo maior gasto das famílias brasileiras, perdendo apenas para habitação, tendo ultrapassado inclusive os gastos com alimentação<sup>1</sup>.

Os aumentos tanto no tempo quanto nos valores gastos com transporte têm uma causa em comum: a prioridade ao automóvel. Andar de carro é algo extremamente ineficiente do ponto de vista energético e econômico. Uma máquina de alto custo de produção e com mais de uma tonelada precisa ser colocada em movimento para levar, na maioria das vezes, apenas um passageiro com algu-

mas dezenas de quilos, gerando um gasto desproporcional de energia. Como ocupa muito mais espaço viário que a mobilidade ativa e o transporte coletivo, o carro também gera congestionamentos que aumentam o tempo de deslocamento e o consumo de combustível, aumentando ainda mais sua ineficiência econômica.

Além disso, o transporte individual tira passageiros do transporte coletivo. No Brasil, é comum que a tarifa de ônibus seja calculada dividindo o custo do sistema pelo número de passageiros pagantes. Com menos passageiros, a passagem aumenta. Isso, por sua vez, traz uma queda ainda maior na demanda. Ou seja, o aumento da frota de automóveis faz crescer o gasto com transporte tanto de quem anda de carro quanto de quem anda de ônibus.

As consequências não são apenas econômicas. Como já dito, temos um modelo de mobilidade urbana ineficiente que gasta muito mais combustível do que se fossem priorizados o transporte coletivo e a mobilidade ativa. E isso gera altos níveis de poluição. Segundo estimativa do *International Transport Forum*, da OCDE, em 2019 as emissões mundiais de CO<sub>2</sub> causadas pelo transporte eram de 7,8 gigatoneladas e, se as políticas atuais continuarem, atingirão 8,3 gigatoneladas em 2028, um aumento de 6,4%. Até 2050, haveria uma pequena redução, chegando a 7,6<sup>2</sup>. Para limitar o aquecimento global em 1,5 °C, o IPCC estima que as emissões do transporte precisariam ficar entre 2 e 3 gigatoneladas.

Quando se olha o total de emissões, e não apenas aquelas relacionadas ao

O aumento da frota de automóveis faz crescer o gasto com transporte tanto de quem anda de carro quanto de quem anda de ônibus

<sup>1</sup> SILVEIRA, Daniel. Peso do transporte no orçamento familiar ultrapassa o da alimentação pela primeira vez, aponta IBGE. G1, Rio de Janeiro, 04 out. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/10/04/peso-do-transporte-no-orcamento-familiar-ultrapassado-da-alimentacao-pela-primeira-vez-aponta-ibge.ghtml>. Acesso em: 07 jul. 2024.

<sup>2</sup> INTERNATIONAL TRANSPORT FORUM (ITF). ITF Transport Outlook 2023. OECD Publishing, Paris, 2023. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/b6cc9ad5-en.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2024.

Mudar fontes de energia é algo importante, mas precisamos de meios de transporte que gastem menos energia (independente da fonte) e a solução para isso nunca será o automóvel

transporte, a situação parece ainda pior. Um estudo recente analisou o “estoque de carbono” (a quantidade de gases de efeito estufa que ainda pode ser liberado dentro da meta de 1,5°C) e concluiu que, mantendo o total de emissões no nível de 2022, esse “orçamento” se esgotará por volta de 2029<sup>3</sup>. Ou seja, daqui a cinco anos teremos que zerar as emissões líquidas de carbono. Para se ter uma ideia do que isso significa, em 2020, com a pandemia de Covid-19, quando uma parcela significativa da população ficou em casa e muitas atividades produtivas foram paralisadas, a queda nas emissões mundiais foi de apenas 7%<sup>4</sup>. E em 2021 já voltou a subir, ficando acima dos níveis de 2019.

Ou seja, estamos no caminho oposto ao necessário, não apenas para melhorar a vida nas nossas cidades, mas para garantir a vida em nosso planeta nos próximos séculos. As enchentes de maio de 2024 foram apenas uma amostra do que pode vir. De acordo com o World Weather Attribution (WWA), as mudanças climáticas já aumentaram em mais de duas vezes a probabilidade de ocorrência de chuvas extremas no Rio Grande do Sul, além de torná-las mais intensas<sup>5</sup>. E se as emissões de carbono continuarem no rit-

mo que estão, a situação em breve ficará muito pior.

Por *lobby* da indústria automobilística, os carros elétricos têm sido apresentados como a solução para o problema, mas estão longe disso. Para começar, ocupam o mesmo espaço viário de carros comuns, gerando engarrafamento. Também seguem a lógica – excludente do ponto de vista social – de privilegiar a população de maior renda, que possui condições de comprar um carro. E mesmo ambientalmente gera mais danos do que mostra a propaganda de seus fabricantes.

Embora não emita CO<sub>2</sub> durante o uso do carro, a eletricidade usada precisa ser gerada de alguma forma. A última grande proposta de geração de energia no Rio Grande do Sul foi a abertura de uma mina de carvão próxima ao Guaíba que, entre outros usos, abasteceria usinas termelétricas. Essa mina ficaria entre os municípios de Charqueadas e Eldorado do Sul, o mais atingido pelas enchentes de maio de 2024 (mais de 80% dos moradores tiveram suas casas alagadas). A ideia teve apoio do governador Eduardo Leite, mas acabou sendo arquivada devido a protestos. É esse tipo de eletricidade que vai abastecer os carros elétricos? Sem falar que mesmo as hidrelétricas, muito utilizadas no Brasil, também possuem impacto ambiental significativo.

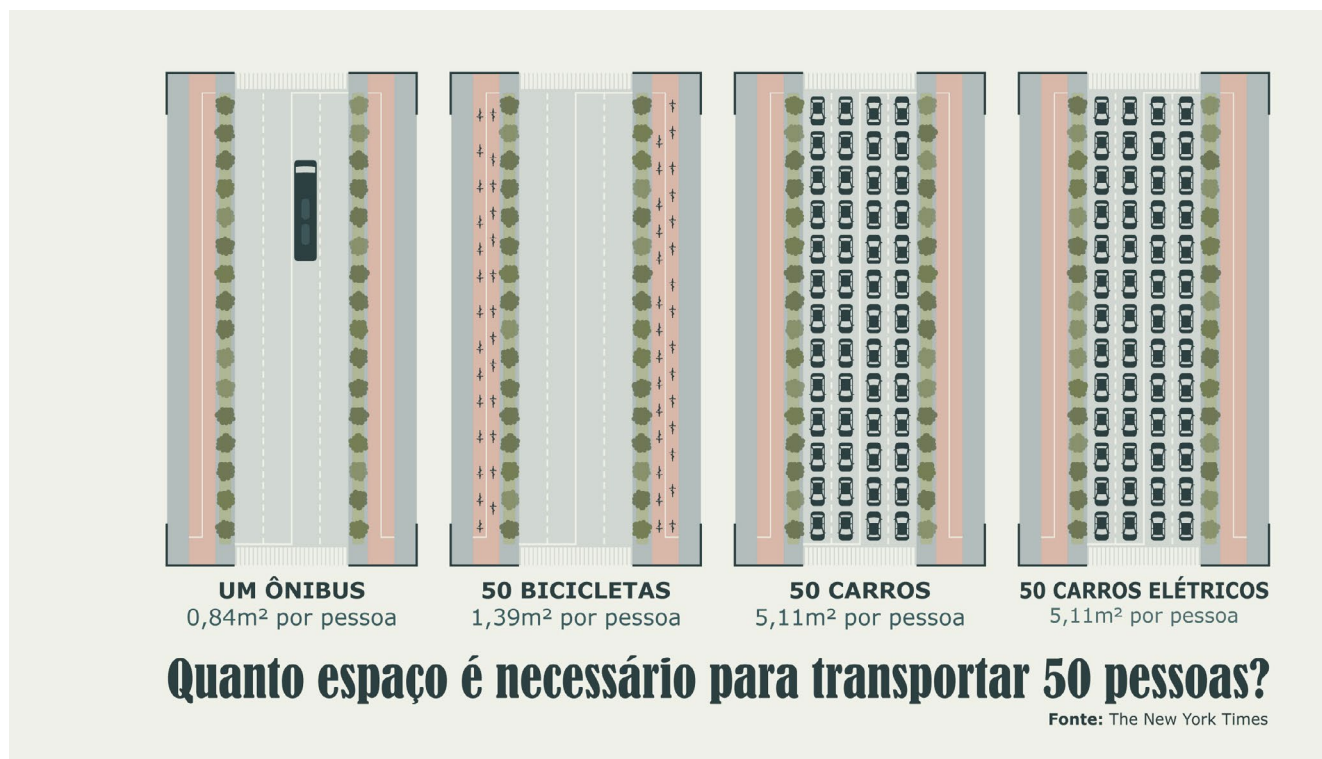
Mudar fontes de energia é algo importante, mas precisamos de meios de transporte que gastem menos energia (independente da fonte) e a solução para isso nunca será o automóvel. Além disso, os carros elétricos precisam de grandes baterias que também podem causar problemas ambientais e geopolíticos.

É notória a participação de fabricantes de carros elétricos no golpe que

3 OLIVETO, Paloma. Estudo alerta: meta de evitar aquecimento acima de 1,5°C mais distante. *Correio Braziliense*, 31 de outubro de 2023. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/ciencia-e-saude/2023/10/5138994-estudo-alerta-meta-de-evitar-aquecimento-acima-de-15c-mais-distante.html>. Acesso em: 14 jul. 2024.

4 PASSARINHO, Nathalia. COP26: Na contramão do mundo, Brasil teve aumento de emissões de CO<sub>2</sub> em ano de pandemia. *BBC News Brasil*, 28 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59065361>. Acesso em: 14 jul. 2024

5 Estudo conclui que mudança climática tornou chuvas históricas no RS duas vezes mais prováveis. *Sul21, Porto Alegre*, 4 jun. 2024. Disponível em: <https://sul21.com.br/noticias/meio-ambiente/2024/06/estudo-conclui-que-mudanca-climatica-tornou-chuvas-historicas-no-rs-duas-vezes-mais-provaveis>. Acesso em: 07 jul. 2024.



ocorreu em 2019 na Bolívia<sup>6</sup>, país que possui uma das maiores reservas de lítio, mineral usado nas baterias. Vamos trocar os conflitos do petróleo pelos do lítio?

Há ainda várias outras formas de poluição causada pelo automóvel, independente do combustível usado. Um exemplo são os pneus. De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, 47% do microplástico presente no meio ambiente é oriundo da abrasão dos pneus durante o uso de veículos, já que cerca de 20% da borracha sintética do pneu é perdida ao longo da sua vida útil. Soma-se a isso 20% do total de microplásticos que vem das marcações viárias, como as listras brancas e amarelas das estradas, que costumam erodir em

alguns meses e ser repintadas<sup>7</sup>. Ou seja, cerca de dois terços do microplástico no planeta é causado pelo transporte rodoviário.

Mudar nosso modelo de transportes é urgente e propostas não faltam. O Observatório das Metrôpoles integra a coalizão Mobilidade Triplo Zero, que defende uma mobilidade urbana com tarifa zero no transporte coletivo, zero emissões de carbono e zero mortes no trânsito. Apenas a gratuidade pode garantir o transporte como direito social, algo previsto no art. 6º da Constituição Federal e nunca cumprido, e, com a melhoria do sistema, trazer de volta ao transporte coletivo os passageiros perdidos para o automóvel. A mobilidade a pé e por bicicleta também precisa ser incentivada.

**O Observatório das Metrôpoles integra a coalizão Mobilidade Triplo Zero, que defende uma mobilidade urbana com tarifa zero no transporte coletivo, zero emissões de carbono e zero mortes no trânsito**

6 "Vamos dar golpe em quem quisermos", diz Elon Musk, dono da Tesla, sobre a Bolívia. Brasil de Fato, São Paulo, 25 jul. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/07/25/vamos-dar-golpe-em-quem-quisermos-elon-musk-dono-da-tesla-sobre-a-bolivia>. Acesso em: 07 jul. 2024.

7 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). Mapping of global plastics value chain and plastics losses to the environment: with a particular focus on marine environment. United Nations Environment Programme, 2018. Disponível em: <http://www.unep.org/pt-br/node/27212>. Acesso em: 23 jul. 2024.

As mudanças necessárias são grandes e precisam contar com a participação de todos os níveis de governo. Por isso, propomos a criação de um Sistema Único de Mobilidade Urbana<sup>8</sup>, com uma gestão que envolva os governos municipais, estaduais e federal. Além de aumentar a capacidade financeira, um sistema único facilitaria a integração.

Na Região Metropolitana de Porto Alegre, por exemplo, temos ônibus municipais regulados por cada uma das prefeituras, ônibus metropolitanos regulados pelo governo estadual e o Trensurb, gerido por uma estatal federal, cada um atuando de forma independente do outro. A construção do Sistema Único de Mobilidade Urbana começa com a aprovação da PEC 25/2023, que já está em tramitação no Congresso Nacional.

Enquanto não se aprova essa mudança nacional, muitas soluções locais são

possíveis, incluindo a tarifa zero, já presente de forma universal em mais de 100 municípios brasileiros. Outras cidades possuem tarifa zero parcial. Em São Paulo, por exemplo, há passe livre nos ônibus todos os domingos.

Porto Alegre, a capital do Orçamento Participativo e do Fórum Social Mundial, já foi conhecida mundialmente por trazer a esperança de que “um outro mundo é possível!”. Também já fomos referência em mobilidade urbana, com a Carris (pública) sendo eleita a melhor empresa de transporte coletivo do país. A tragédia que atingiu a cidade recentemente mostrou que a política de negacionismo ambiental e de exclusão social vigente atualmente precisa acabar. Um outro mundo não apenas é possível como é necessário, e a mudança passa, entre outras coisas, pela mobilidade urbana<sup>9</sup>.

---

8 LEITE, Aline; OVIEDO, Annie; RODRIGUES, Beatriz; CALABRIA, Rafael. Sistema Único de Mobilidade: Proposta da sociedade civil para a criação de um Marco Regulatório para a Mobilidade Urbana. IDEC, 2023. Disponível em: <https://idec.org.br/sum>. Acesso em: 08 jul. 2024.

---

9 Tarifa zero contra as mudanças climáticas. AUGUSTIN, André. Brasil de Fato, 15 de jun. de 2024. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2024/06/15/tarifa-zero-contra-as-mudancas-climaticas>



---

# **MOBILIDADE E CICLOVIAS EM PORTO ALEGRE**

*Gustavo Leal de Lima Alves*

*Mario Leal Lahorgue*



**E**m 2007, o Ministério das Cidades publicou o caderno de referência para a elaboração do Plano de Mobilidade por Bicicleta nas Cidades<sup>1</sup>, baseado no Programa Nacional de Mobilidade por Bicicleta – Bicicleta Brasil, instituído em 2004, portanto, 20 anos atrás. Na apresentação dos princípios, é lembrado que “a cidade não pode ser pensada como, se um dia, todas as pessoas fossem ter um automóvel”.

Infelizmente, não parece que esta seja a visão predominante no planejamento municipal nos dias atuais.

O plano nacional foi construído com base em experiências e iniciativas diversas – tanto do setor público quanto de ONGs e ciclotivistas – que existiam pontualmente espalhadas por diversas cidades brasileiras.

É o caso de Porto Alegre. Já em 1981, a Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) elaborou o Programa para Implantação de Rede Cicloviária. Depois deste primeiro passo, em 1991, foram promulgadas as leis 6.781/91 e 6.987/91, que instituíram, respectivamente, o Sistema Municipal de Bicicletas e o Programa Municipal de Ciclovias.

Ainda que estes programas e leis fossem incipientes, indicavam a preocupação em melhorar o sistema de mobilidade urbana. Isto não é de se desprezar. Ou não deveria ser desprezado. Por que os prefeitos mais recentes ignoram este histórico?

Mas vamos continuar: a partir da instituição do plano nacional de 2004, municípios com mais de 500 mil habitantes ficaram obrigados a ter um plano cicloviário.

Assim, em 2005, o município de Porto Alegre, com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), contratou o consórcio Oficina - Logit - Matricial para elaborar o Plano Diretor Cicloviário Integrado (PDCI) de Porto Alegre, que entregou o relatório e um plano em 2008. No ano seguinte, como resultado desse processo, o PDCI é formalmente instituído pela Lei Complementar nº 626, de 15 de julho de 2009, entrando em vigor 90 dias depois.

Deve ser ressaltado que o plano não se limita à construção de ciclovias. Na verdade, o artigo 7 da lei afirma que: “Constituem elementos integrantes do sistema cicloviário:

- I - a rede de ciclovias, ciclofaixas e faixas compartilhadas, com traçados e dimensões de segurança adequada, bem como sua sinalização;
- II - bicicletários junto aos terminais de transporte coletivo, prédios públicos e demais polos geradores de grande fluxo populacional; e
- III - paraciclos e pontos de apoio instalados em via pública, praças e outros espaços públicos ou privados abertos ao acesso de ciclistas.”

Isto é importante porque normalmente só são vistos (e discutidos) os trechos construídos ou pintados nas vias públicas, mas um sistema cicloviário é muito mais do que isso.

A rede cicloviária prevista pelo PDCI, conforme o documento, foi elaborada por meio de análises de demanda, levando em consideração o perfil socioeconômico dos demandantes, destinos e rotas mais requisitadas; e o relevo da cidade, considerando elevações e declividades. Resultou em um mapeamento das vias cicláveis, isto é, aquelas em que é pos-

**Normalmente só são vistos (e discutidos) os trechos construídos ou pintados nas vias públicas, mas um sistema cicloviário é muito mais do que isso**

<sup>1</sup> Plano de Mobilidade por Bicicleta nas Cidades, 2007. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/central-de-conteudos/publicacoes/mobilidade-urbana/LivroBicicletaBrasil.pdf>

A alteração da política pública, portanto, gera um cenário em que se questionam as motivações por trás dessas escolhas

sível o uso da bicicleta. Considerando a escala do projeto proposto, o cronograma de execução planejava 12 anos de implementação, subdivididos em três fases construtivas de quatro anos cada.

Nos primeiros quatro anos, deveria ser construída a “rede estrutural”. Como o nome já diz, é a base principal da qual a rede cicloviária seria expandida. A rede estrutural foi pensada a partir dos critérios de melhoria da segurança nos locais de maior ocorrência de acidentes envolvendo ciclistas; atendimento aos eixos com maior demanda projetada para 2022(!); atendimento aos principais deslocamentos entre origens e destinos; geração de benefício social; integração entre os modais e, claro, formação de uma rede cicloviária mínima abrangendo as principais regiões da cidade.

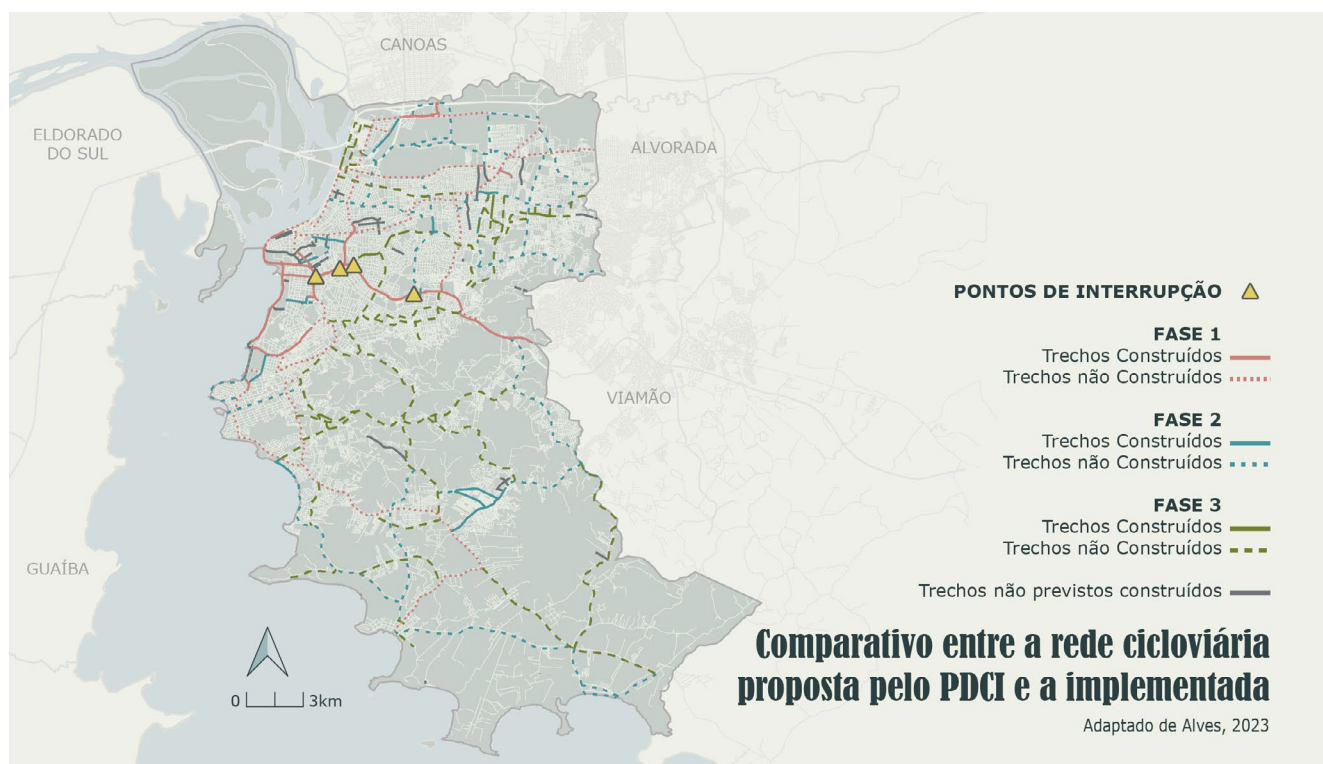
O que aconteceu com o plano? O que foi implementado até os dias de hoje?

Levando em conta que a lei foi instituída em 2009, em teoria, a implementação

do PDCI seria concluída em 2021. Neste ano, apenas o eixo de integração da zona leste (Avenida Ipiranga e Avenida Bento Gonçalves) foi concluído. A integração do eixo zona sul e zona norte, prevista para a primeira fase de implementação da rede, continua apenas como promessa. A figura abaixo mapeia a proposta do plano e o que já existe concretamente realizado.

Em 2024, completam-se 15 anos de PDCI e ainda não se concluiu a primeira fase construtiva prevista pelo cronograma, sem falar que não há integração mínima entre as diversas zonas da cidade e a região central por meio de rede cicloviária.

O abandono do cronograma não se evidencia apenas no atraso de implementação de estrutura cicloviária, mas também na ordem em que essa estrutura deveria ser construída. Trechos de ciclovia, que eram previstos para a segunda ou terceira fase de implementação, foram priorizados em relação à finalização dos



trechos da primeira fase. A alteração da política pública, portanto, gera um cenário em que se questionam as motivações por trás dessas escolhas.

A rede planejada poderia ser suficiente para promover acessibilidade, visto sua distribuição mais isonômica e integrada; porém, nos deparamos com um cenário distinto. As ciclovias, em grande parte, se encontram desconexas e incapazes de proporcionar deslocamentos seguros dentro dos pequenos limites. Trechos de ciclovia que ligam o nada a lugar nenhum, como o existente em uma pequena extensão da estrada das Três Meninas em frente ao condomínio Alphaville, dificilmente conseguem servir ao propósito de estimular a bicicleta como meio de transporte, ao assegurar um espaço seguro. Ciclovias, sem finalidade de constituir uma rota a um ponto de interesse, podem, no máximo, atender uma demanda de lazer e recreação de moradores que vivam às suas margens.

Impossível não conectar a situação atual à falta de interesse do Poder Público Municipal em assumir sua função de, pelo menos, promover e incentivar a correta implementação do PDCI. Vejamos: o Fundo Municipal de Apoio à Implantação do Sistema Ciclovitário (FMASC) foi extinto em 2023 pela LC 985/2023, com a alegação de “ausência de movimentação financeira por três exercícios financeiros consecutivos”(!). Para suprir a falta de investimento público direto, a “solução mágica” de contrapartidas de empreendimentos imobiliários tem sido regra. Mas os trechos de ciclovias construídos em contrapartidas não precisam seguir necessariamente as prioridades que constam no PDCI.

O resultado é que, se o empreendedor constrói apenas o trecho que lhe interessa, não se respeita o trabalho técnico elaborado no PDCI, não se respeitam os princípios de acessibilidade e mobilidade urbana, previstos pelo Ministério das Cidades, assim como não é respeitado o próprio Estatuto da Cidade. Infelizmente, Porto Alegre conseguiu constituir um sistema legal que permite o cenário em que o empreendedor não precisa necessariamente arcar com todos os custos da contrapartida, a ônus da prefeitura, e ainda assim construir trechos de ciclovia sem nenhuma função fora a valorização do próprio empreendimento.

Em outras palavras, acreditar que medidas isoladas da iniciativa privada poderiam suprir a falta de investimento público é uma falácia, além de notoriamente ineficiente.

Portanto, 15 anos depois, o único trecho estrutural finalizado (Ipiranga - Bento Gonçalves) está interditado pela queda dos taludes do Riacho Ipiranga, temos apenas trechos desconexos construídos sem seguir planejamento eficiente, não existe programa de manutenção e monitoramento ou sequer bicicletários e outros equipamentos que permitiriam interligar o modal de bicicleta com o transporte público, por exemplo.

Assim, se o planejamento existe, mas ninguém segue, o problema é a (falta de) gestão<sup>2</sup>!

**Em outras palavras, acreditar que medidas isoladas da iniciativa privada poderiam suprir a falta de investimento público é uma falácia, além de notoriamente ineficiente**

<sup>2</sup> Mobilidade e ciclovia em Porto Alegre: planejamento tem, e cadê a gestão eficiente? ALVES, Gustavo; LAHORGUE, Mario. Brasil de Fato, 29 de jun. de 2024. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2024/06/26/mobilidade-e-ciclovia-em-porto-alegre-planejamento-tem-e-cade-a-gestao-eficiente>



**EIXO**  
**SANEAMENTO BÁSICO**  
**E MEIO AMBIENTE**

---

# **PORTO ALEGRE À DERIVA:**

a enchente de 2024 e o fracasso da  
'inteligência urbana' neoliberal

*Joana Winckler*

Já faz tempo que a agenda das cidades inteligentes está presente em Porto Alegre. Especialmente as últimas duas gestões municipais buscaram promover a cidade através dessa terminologia que carece de uma definição precisa. Essa agenda é, usualmente, associada a inovações tecnológicas para melhoria na qualidade de vida dos cidadãos. Em minha pesquisa de mestrado<sup>1</sup>, busquei explorar as particularidades da difusão dessa agenda na cidade, indicando seu alinhamento com desregulamentações, grandes projetos urbanos, privatizações de bens públicos e mercantilização de partes da cidade.

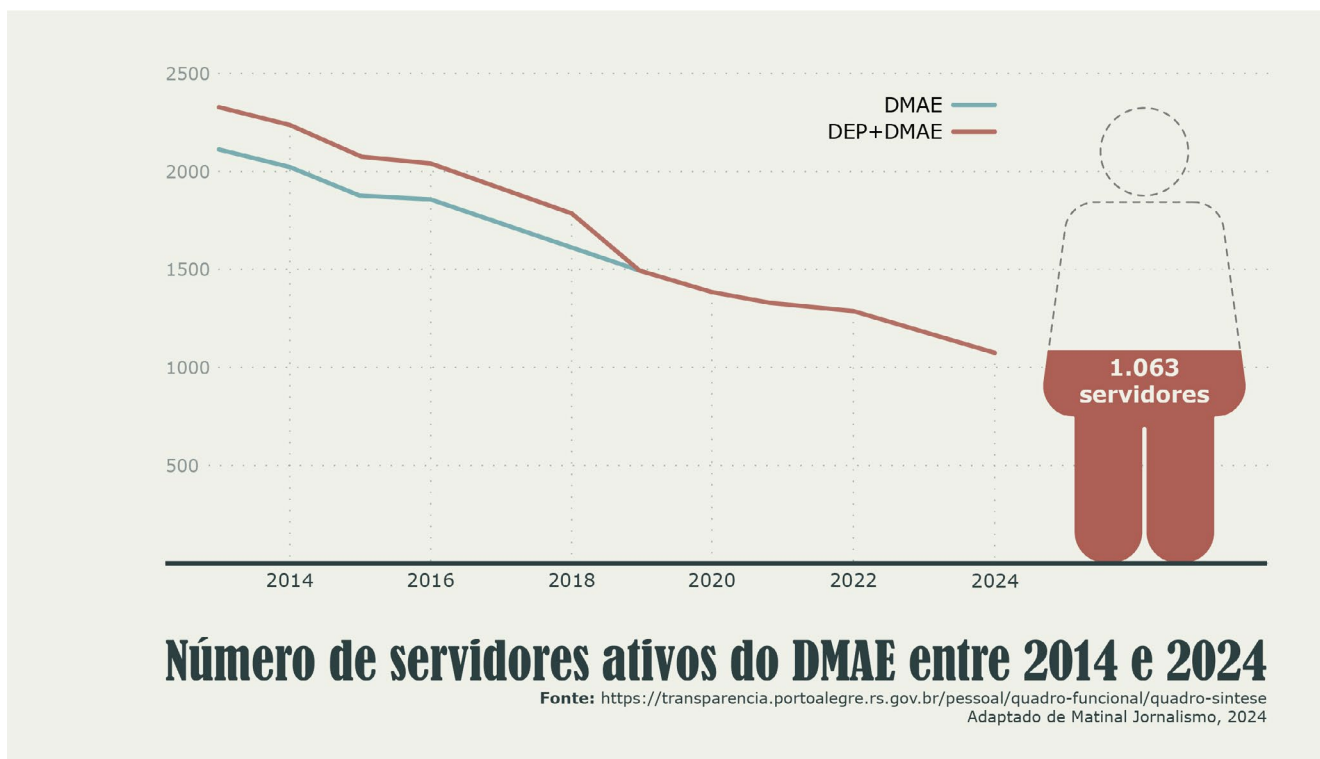
Diretamente responsável pela pretensa transformação da cidade em “inteligente”, a Secretaria Municipal de Parcerias (SMP) adota tal missão por meio de concessões e privatizações. Por seu turno, a Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre (Procempa) busca soluções tecnológicas no mercado *smart city*, enquanto o Gabinete de Inovação fomenta um Distrito de Inovação, às custas do risco de gentrificação do 4º Distrito. Como *marketing* urbano, as iniciativas têm resultado, e o Cais Mauá se transformou em um “território inovador” durante a realização do *South Summit Brazil*.

Embora os sinais da agenda *smart city* possam ser remontados à gestão José Fortunati (2010-2017), os seus contornos neoliberais foram intensificados nas gestões de Nelson Marchezan Jr. (2017-2020) e, posteriormente, com Sebastião Melo (2021-). Com Marchezan Jr., foram criados ajustes regulatórios que garantiram a continuidade desse projeto

por Melo. Entre esses, em 2018, o Departamento Municipal de Esgotos Pluviais (DEP), responsável pela drenagem urbana, foi incorporado pelo Departamento Municipal de Águas e Esgoto (DMAE), o qual já sofria com desinvestimentos e defasagem de funcionários. No ano anterior, Marchezan Jr. defendeu a contratação, sem licitação, de um novo sistema para o DMAE para trazer, supostamente, inovação para o órgão, ao substituir o sistema mantido pela Procempa, mesmo que esta tenha oferecido um novo sistema mais barato e eficiente, como defenderam técnicos da Companhia e do Sindicato dos Trabalhadores em Processamentos de Dados do Rio Grande do Sul (SINDPPD/RS). Ao final, contudo, a justiça suspendeu o edital. Nesse período, o SINDPPD/RS já afirmava que essa manobra tinha como objetivo o enfraquecimento da Procempa e a privatização do DMAE.

De fato, essa controvérsia seguiu na gestão Melo, e o DMAE se encontra na carteira de privatizações da SMP. Ademais, o prefeito faz campanha pela “quebra de monopólio” da Procempa sobre as tecnologias municipais. Ambas campanhas ilustram o alinhamento da agenda inteligente à ideologia neoliberal, na medida em que essa agenda aponta para a necessidade de acesso a tecnologias desenvolvidas na iniciativa privada, em detrimento do poder público: “inovação urbana” passa a ser confundida com a necessidade de parcerias, pois, supostamente, o mercado ofereceria melhores soluções. Isso resulta em uma inteligência urbana desalinhada com a noção de “soberania tecnológica”, por entrar em um círculo vicioso de contratações externas que enfraquecem a transparência sobre dados e tecnologias utilizadas nas cida-

<sup>1</sup> Winckler, Joana. Porto Alegre, cidade inteligente: análise crítica de uma agenda urbana, 2023. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/274521>



**Mesmo a prefeitura defendendo a transformação de Porto Alegre em uma cidade inteligente, nem a própria cartilha dessa agenda foi seguida**

des e, portanto, o controle por parte dos cidadãos.

Agora, durante a enchente de 2024, a ameaça de privatização do DMAE vem à tona. A fórmula já é conhecida: a partir da pressão de agentes privados, promove-se o sucateamento da estrutura pública, tornando-a menos eficiente; frente à opinião pública, legitima-se a sua venda. Essa estratégia ficou evidente e cobrou suas consequências: diante da falta de investimentos, o sistema de contenção colapsou. O cenário ficou ainda mais crítico, na medida em que a Defesa Civil estadual igualmente enfrentou limitações orçamentárias da política neoliberal do governador Eduardo Leite.

É certo que problemas na contenção de enchentes já haviam sido identificados, tanto em 2015, quanto em 2023, oito meses antes da tragédia anunciada. Pode-se dizer que, mesmo a prefeitura defendendo a transformação de Porto Alegre em uma cidade inteligente, nem a

própria cartilha dessa agenda foi seguida, na medida em que, entre seus fundamentos, estaria o uso sistemático de dados e evidências para a tomada de decisões de resiliência urbana. Dados e estudos foram sistematicamente negligenciados, tanto por agentes públicos quanto privados – indo, portanto, na contramão do próprio discurso disseminado pela agenda das cidades inteligentes.

A chegada das águas em 2024, embora previstas, evidenciou, ainda, o despreparo na comunicação entre o poder público e a população antes e durante a tragédia. A inundação iniciava, mas ainda não havia projeções disponibilizadas pela administração pública. Esse papel foi desempenhado voluntariamente por pesquisadores do Instituto de Pesquisas Hidráulicas (IPH-UFRGS), os quais traduziam dados em informação para a população. Voluntários também organizaram *sites* e páginas em redes sociais, atualizados diariamente sobre desabrigados, ani-



mais, abrigos e demandas. O poder público passou a compartilhar esses materiais, mas de maneira improvisada.

Em uma situação de crise e na promoção da inteligência urbana, a comunicação digital é fundamental. Para Melo, “a inovação deve estar a serviço do cidadão”, e a prefeitura, na “palma de sua mão”. Esse aspecto, contudo, também fracassou quando colocado à prova. A prefeitura optou por utilizar redes sociais e coletivas de imprensa, com significativa demora para criação de canais dentro da Central do Cidadão (156). Por sua vez, o Centro Integrado de Coordenação de Serviços (CEIC) não disponibilizou mapas e dados em tempo real. Em vez disso, aos poucos, se limitou às informações sobre a cota de inundação, sem grandes explicações do que aquele dado significava, tornando a população alvo fácil para notícias falsas e negacionismos, incentivando, assim, a descrença nas instituições. Canais colaborativos surgiram, mas por iniciativa da sociedade civil. Isso fez com que a imagem das instituições públicas ficasse ainda mais enfraquecida, um prato cheio para a despolitização desse processo e disseminação da ideologia neoliberal. De fato, o papel da sociedade civil foi fundamental, através da organização popular, comunitária e pela ação dos movimentos sociais. Mas isso não revela a eficiência da iniciativa privada, e sim o desespero pela sobrevivência, aliado ao senso de solidariedade entre muitos indivíduos e coletivos.

Não esteve em andamento um plano estratégico e coordenado; no máximo, improvisos – consequência da negligência quanto à emergência climática. Ironicamente, as frentes de fomento à cidade inteligente sofreram diretamente o baque da enchente: a SMP viu boa parte de sua

“carteira de projetos” inundar; a Procempa e o CEIC igualmente tiveram seus prédios invadidos pela água. O tão desejado Distrito de Inovação foi uma das áreas mais afetadas pela tragédia, ao passo que o território inovador, sede do *South Summit*, foi o primeiro a inundar. Isso, contudo, se traduz antes num símbolo desse fracasso, do que na razão de considerarmos que a enchente revelou a fábula ideológica da cidade inteligente. A execução dessa agenda se revela mera retórica mercadológica, pois as supostas “inovações urbanas”, que fizeram a cidade ser reconhecida como “*smart*” em *rankings* e eventos, não muniram a cidade de ferramentas para uma efetiva resposta, que dirá prevenção à enchente.

Ora, quais foram as inovações concretizadas por essa agenda e, se elas existem, quais delas contribuíram para prevenir, administrar ou solucionar os problemas decorrentes da enchente?

Para que a agenda inteligente sirva, de fato, para a melhoria na qualidade de vida dos cidadãos e que crie ferramentas efetivas, é preciso partir do entendimento que inovações urbanas devem ser orientadas ao interesse público, jamais confundido com o privado. Para tanto, é fundamental que se supere um urbanismo privatista, que visa ao lucro imediato – enfraquecendo a soberania tecnológica dos municípios, bem como expõe a população a riscos pelo sucateamento das estruturas já existentes.

A agenda das cidades inteligentes vem, desde sua origem, alinhada com a política neoliberal; contudo, ela não precisa ser a única. Uma alternativa apoia-se na retomada do planejamento urbano e regional, no qual as potencialidades trazidas pelas inovações urbanas e tecnológicas não estejam ancoradas na privati-

zação e mercantilização de serviços essenciais e bens públicos, enfraquecendo a ação do Estado e o controle da sociedade. Por um lado, como no caso do Dmae, a falha não foi de seus técnicos ou suas tecnologias, mas da falta de manutenção e investimento. Por outro, houve ausência de uma estratégia para uma comunicação efetiva. O mínimo que se espera de uma cidade é a manutenção, valorização e investimento nas estruturas que já existem.

A fórmula neoliberal vai precisamente na contramão dessa perspectiva, deixando-nos reféns da precariedade dos improvisos. Convenhamos que não há nada de inteligente nisso<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Porto Alegre à deriva: a enchente de 2024 e o fracasso da "inteligência urbana" neoliberal. WINCKLER, Joana. Brasil de Fato, 16 de maio de 2024. Disponível em: <https://www.brasildedefato.com.br/2024/05/16/porto-alegre-a-deriva-a-enchente-de-2024-e-o-fracasso-da-inteligencia-urbana-neoliberal>



Reação à retórica da “cidade da inovação” pela população atingida pela enchente

Fonte: Luciano Braga



---

# **COMO A CIÊNCIA INDÍGENA PODE APOIAR NA RECONSTRUÇÃO DAS METRÓPOLES E AGLOMERAÇÕES URBANAS GAÚCHAS?**

*Maurício Polidoro*

*Joziléia Kaingang*

*André Fernando Baniwa*

*Daniel Canavese*

Os perigos representados pelas mudanças climáticas são quase tão terríveis quanto representados pelas armas nucleares. Em curto prazo, os efeitos podem ser menos dramáticos que a destruição provocada por explosões nucleares, mas, nas próximas três a quatro décadas, as mudanças climáticas podem causar danos irremediáveis aos habitats dos quais as sociedades humanas dependem para sobreviver.”

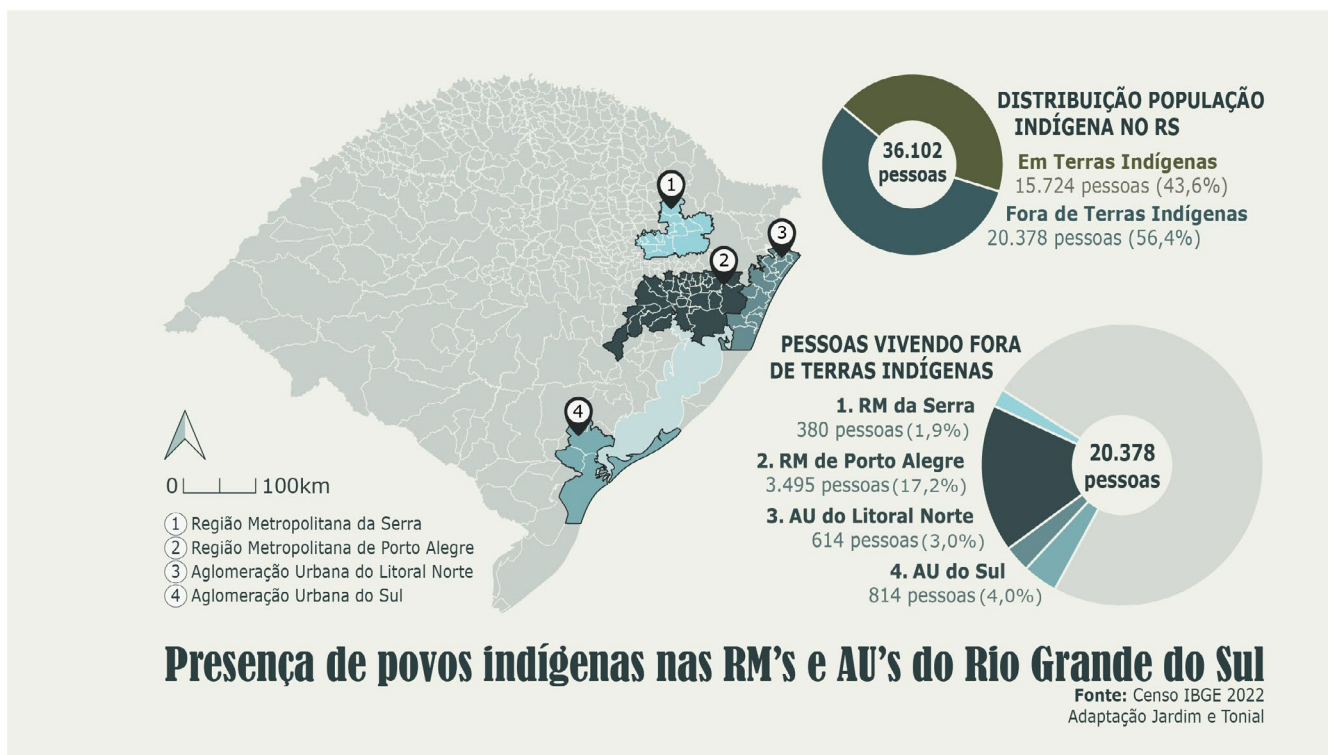
Luiz Marques em “Decênio Decisivo: Propostas para uma Política de Sobrevivência”

A crise climática sem precedentes que assistimos aterrorizados no Rio Grande do Sul é uma realidade inegável, assim como o fardo desproporcional que acomete aqueles historicamente vulnerabilizados.

De acordo com o Censo de 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o número de pessoas indígenas residentes em terras indígenas no Rio

Grande do Sul é de 15.724, com 371 vivendo em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas. Além disso, uma parcela significativa de indígenas vive fora de suas terras tradicionais, enfrentando os desafios da vida nas cidades. O total de indígenas que vivem fora de terras indígenas é de 20.378, sendo 3.495 na Região Metropolitana de Porto Alegre, 380 na Região Metropolitana da Serra Gaúcha, 814 na Aglomeração Urbana do Sul e 614 na Aglomeração Urbana do Litoral Norte. O número de indígenas afetados pelas inundações em todo o estado ultrapassa 18 mil pessoas, segundo informações da Secretaria de Saúde Indígena do Ministério da Saúde.

Os povos indígenas, desde a chegada do colonizador, enfrentam a violência imposta pelo modelo ocidental capitalista de exploração da natureza. Estes colonizadores criaram mecanismos contínuos e persistentes de destruir os sistemas milenares indígenas. Portanto, a destrui-



**Chegou o momento e a oportunidade de construir novas cidades. Isso passa pela produção de respostas que ultrapassem e superem o modelo que criou e agravou a crise climática.**

ção do bem viver não ocorre por acaso, incluindo a profecia de que, quando isso acontecesse, estaria chegando o fim do mundo.

A idealização dos limites político-administrativos do “Estado-Nação” e sua reprodução na divisão dos municípios são mecanismos que desconsideram e violam os modos de vida indígenas. Durante a pandemia da Covid-19 identificamos a vida dos povos indígenas do Rio Grande do Sul no fio da navalha. As comunidades estavam cercadas, à mercê da peleja histórica de enfrentar a chegada da doença em seus territórios trazida pela pressão das pessoas não-indígenas e o deficitário sistema de assistência à saúde<sup>1</sup>.

Agora, as recentes inundações no Rio Grande do Sul novamente nos demonstram as falhas desse modelo. Fica em xeque a lógica da divisão territorial ocidental-colonial.

Diante da ciência indígena, os limites administrativos criados pelo Estado violam profundamente o conceito de corpo-território, que vê o território não apenas como um espaço físico, mas como uma extensão do corpo e da identidade dos povos. Essa cosmologia contrasta com as fronteiras rígidas e artificiais que observamos hoje serem desmanchadas pelas graves inundações, sobretudo na Serra Gaúcha, no Vale do Taquari e na Região Metropolitana de Porto Alegre. A destruição causada pelas enchentes ilustra como essas fronteiras são insuficientes para proteger as comunidades e a socio-biodiversidade.

A ciência indígena, que é uma fusão de conhecimento ancestral e intercultural,

oferece contribuições relevantes para a reconstrução do RS. Ao integrar saberes indígenas com tecnologias ocidentais, é possível criar estratégias de ocupação territorial baseadas na resiliência, na justiça e adaptação climática. A sabedoria ancestral ensina que a natureza deve ser respeitada e protegida, não explorada e destruída. A natureza integra o contínuo dos nossos corpos; a violação da natureza é a violação dos corpos.

Esses saberes deveriam ser considerados na elaboração dos planos de reconstrução. Práticas tradicionais de manejo de recursos naturais, como o melhoramento genético, a agrofloresta e a gestão das águas, podem ser incorporadas nas estratégias de ocupação das cidades das regiões para aumentar a resiliência da rede urbana gaúcha. As medicinas indígenas, por sua vez, com suas práticas coletivas de cuidado e de vigilância em saúde, apoiam a vida nas comunidades mais saudáveis.

Chegou o momento e a oportunidade de construir novas cidades. Isso passa pela produção de respostas que ultrapassem e superem o modelo que criou e agravou a crise climática.

Não é possível resolver os problemas utilizando as mesmas lógicas que os causaram. A emergência climática exige uma mudança de paradigma, onde a justiça social e o conhecimento indígena, dos povos e comunidades tradicionais e dos agricultores familiares sejam centrais nas políticas de adaptação e de reurbanização, isso passa pela urgência do reconhecimento do racismo como um elemento estrutural que precisa ser erradicado.

Os povos indígenas têm resistido e se adaptado às mudanças ambientais há séculos. Eles não são apenas vítimas da crise climática em curso, mas protagonis-

<sup>1</sup> Sobre o assunto, consultar a entrevista com Ana Lucia Pontes (Ensp/Fiocruz), 2020. Disponível em: <https://www.epsvj.fiocruz.br/noticias/entrevista/e-um-modo-de-pensar-a-politica-de-saude-indigena-sem-debate-ampliado-com-os>

tas na luta por um futuro possível. A integração da ciência indígena nos esforços de reconstrução traz também benefícios para os não-indígenas. A partir de um diálogo intercultural, é possível aprender e aplicar métodos de construção resilientes, manejo sustentável da natureza e práticas agrícolas regenerativas. Esses métodos não apenas protegem a natureza, mas também fortalecem as populações, as cidades, os corpos, as mentes e os espíritos.

Para enfrentar a crise e reconstruir o Rio Grande do Sul de maneira verdadei-

ramente inclusiva, é crucial valorizar e integrar a ciência indígena nas políticas públicas. A sabedoria ancestral dos povos indígenas é essencial para a criação de cidades resilientes, capazes de enfrentar os desafios climáticos do presente e do futuro<sup>2</sup>.

---

2 Como a Ciência Indígena pode apoiar na reconstrução das Metrôpoles e Aglomerações Urbanas Gaúchas? POLIDORO, Maurício; KAINANG, Joziléia; BANIWA, André; CANAVESE, Daniel. Brasil de Fato, 19 de jun. de 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/06/19/como-a-ciencia-indigena-pode-apoiar-na-reconstrucao-das-metropoles-e-aglomeracoes-urbanas-gauchas>

---

**MUDANÇAS CLIMÁTICAS  
E OS EFEITOS  
SOCIOESPACIAIS  
DAS ENCHENTES EM  
SÃO LEOPOLDO**

*Fernanda Teixeira Jardim*

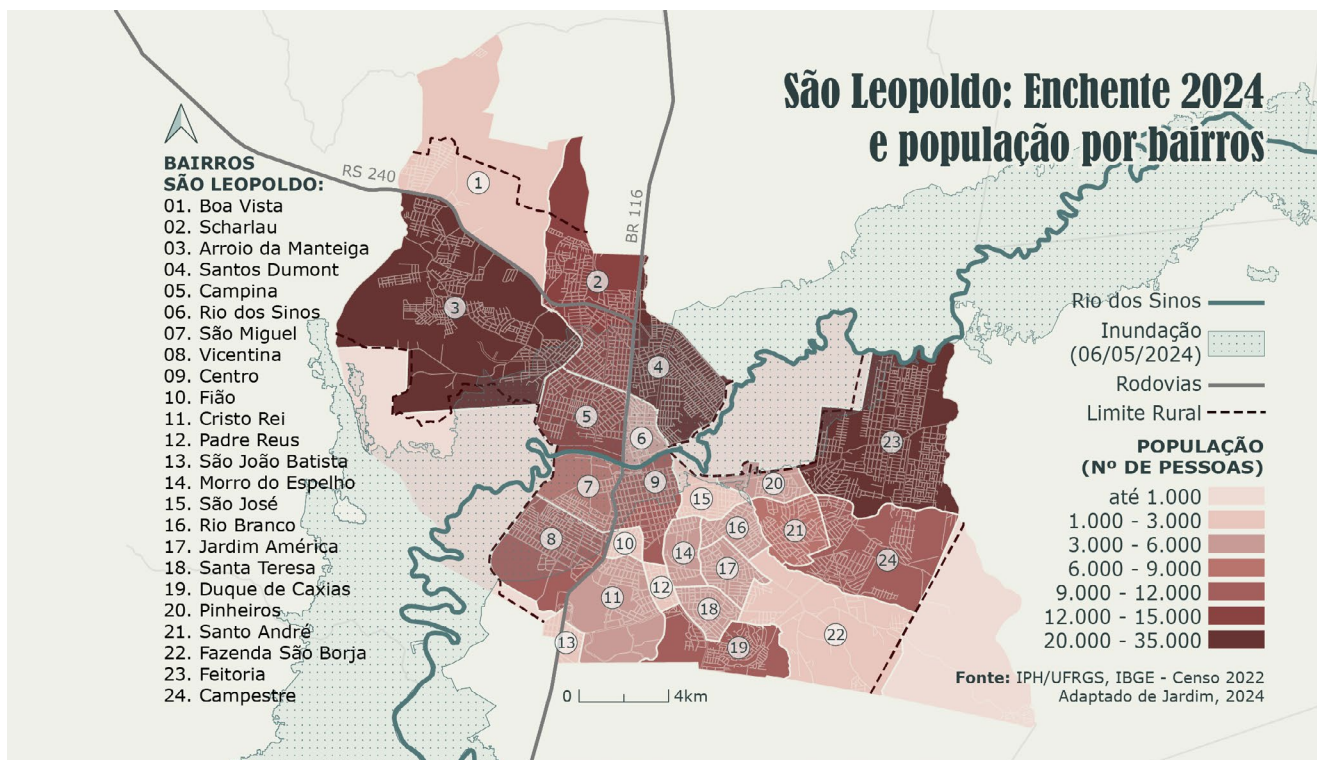


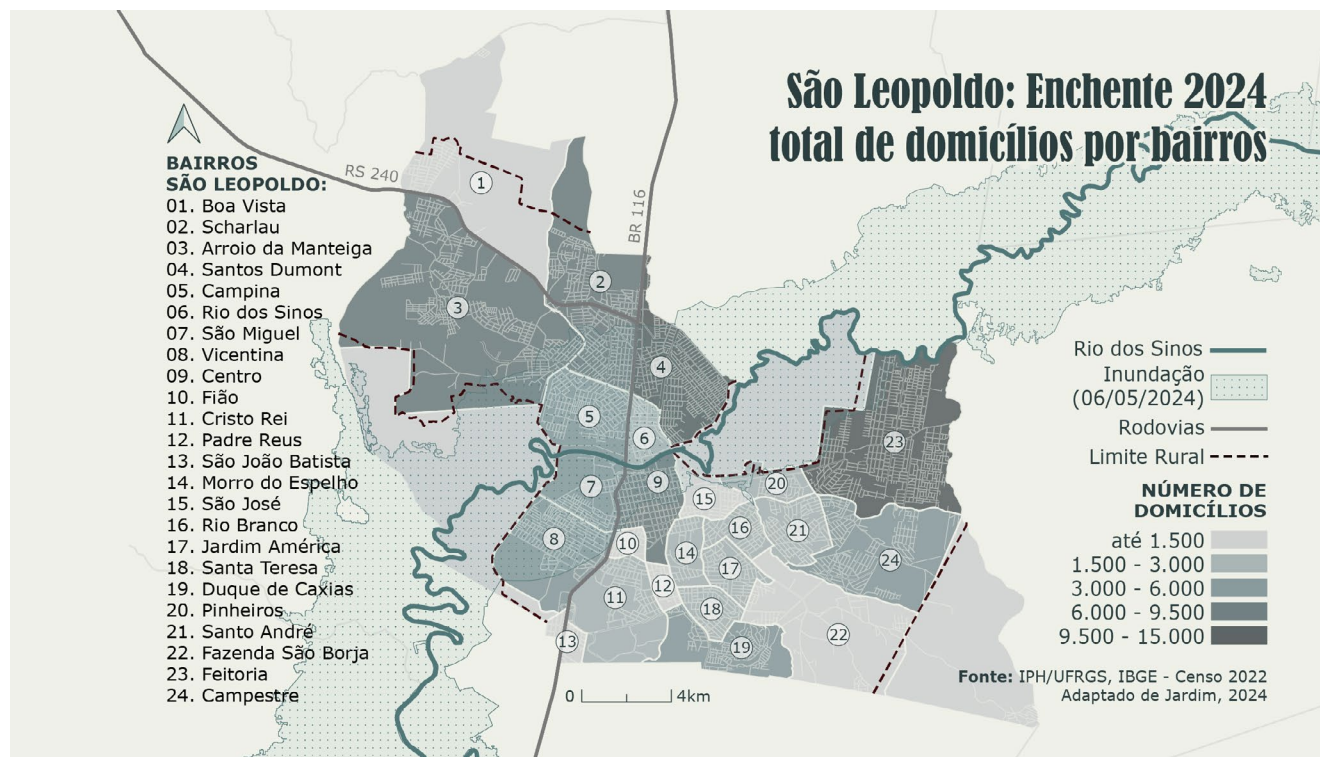
**E**m maio de 2024, o Rio Grande do Sul descobriu, da forma mais dura, o significado de um tema bastante conhecido, mas que parecia, para muitos, abstrato e muito longe da realidade próxima: as mudanças climáticas. As constantes chuvas no estado, efeito de condições físico-naturais preexistentes, agravadas pelas mudanças do clima, ocasionam enchentes em diversas regiões. O evento toma proporções, com mortes, desabrigados, estradas bloqueadas e o estado decreta, em 1º de maio, estado de calamidade pública. A tragédia, relacionada aos eventos climáticos extremos, é um retrato da crise climática e traz consequências socioambientais e espaciais.

Torna-se, portanto, muito mais evidente e concreto a necessidade de abordarmos a questão climática, especialmente no plano territorial, como no plano local, no planejamento urbano municipal e nos planos regionais, à medida que suas

causas e efeitos extrapolam os limites políticos-administrativos do município. Neste artigo, apresentamos uma análise sobre os efeitos deste evento socionatural na cidade de São Leopoldo, inserida na Região Metropolitana de Porto Alegre, de forma a trazer alguns apontamentos reflexivos para o planejamento urbano e regional.

São Leopoldo é o quarto município do estado mais afetado pela inundação, com 39% da população atingida, depois de Canoas (44%), Estrela (46%) e Eldorado do Sul (80%), conforme levantamento de IPH/UFRGS. O estudo estimou que 84 mil pessoas e 38 mil domicílios foram diretamente atingidos pelas cheias no município. A elevação das águas do Rio dos Sinos ultrapassou a altura dos diques de proteção, inundando parte da cidade e bairros inteiros foram alagados. Uma proporção que superou a marca das enchentes dos últimos anos e da grande cheia histórica





que assolou o Vale do Sinos em 1965. Como observa-se nos mapas, os principais bairros impactados foram Santos Dumont, Scharlau, Rio dos Sinos, Campina, São Miguel, Vicentina e o Centro. O bairro Feitoria também foi atingido, afetando áreas que sofrem com constantes alagamentos, considerando sua proximidade com o rio e a falta de sistemas de proteção nesta região.

Cabe ressaltar que as regiões alagadas possuem grande concentração populacional, como a Feitoria e maior extensão, como o Santos Dumont, com 33.791 pessoas residentes, 12.131 domicílios e a maior densidade demográfica do município (7.872 pessoas/Km<sup>2</sup>). Campina, Scharlau e Vicentina também são bairros populosos, onde predomina a tipologia de casas térreas, elevando o número de desabrigados. No centro, ainda com elevada concentração demográfica, o comércio e as áreas institucionais, que atendem a toda a cidade,

também foram significativamente afetados (Figuras 2 e 3).

Dois pontos ficaram evidentes em relação ao sistema de proteção: o primeiro é que parte da cidade não está protegida contra inundações (Feitoria), fato que não é novo, pois são regiões que sofrem alagamentos, mesmo em cheias de menor proporção. O outro está relacionado ao dimensionamento dos diques, considerando que a cota da enchente ultrapassou a sua barreira de proteção. Com eventos climáticos, cada vez mais frequentes e intensos, é fundamental a revisão dos sistemas de proteção existentes, como também buscar por soluções que contemplem um sistema mais amplo de proteção, seja em uma escala mais ampliada, como da Bacia Hidrográfica, quanto em nível local, investindo em soluções preventivas, como um plano de drenagem urbana que possa minimizar os efeitos da chuva, retardando o escoamento da água para os rios.

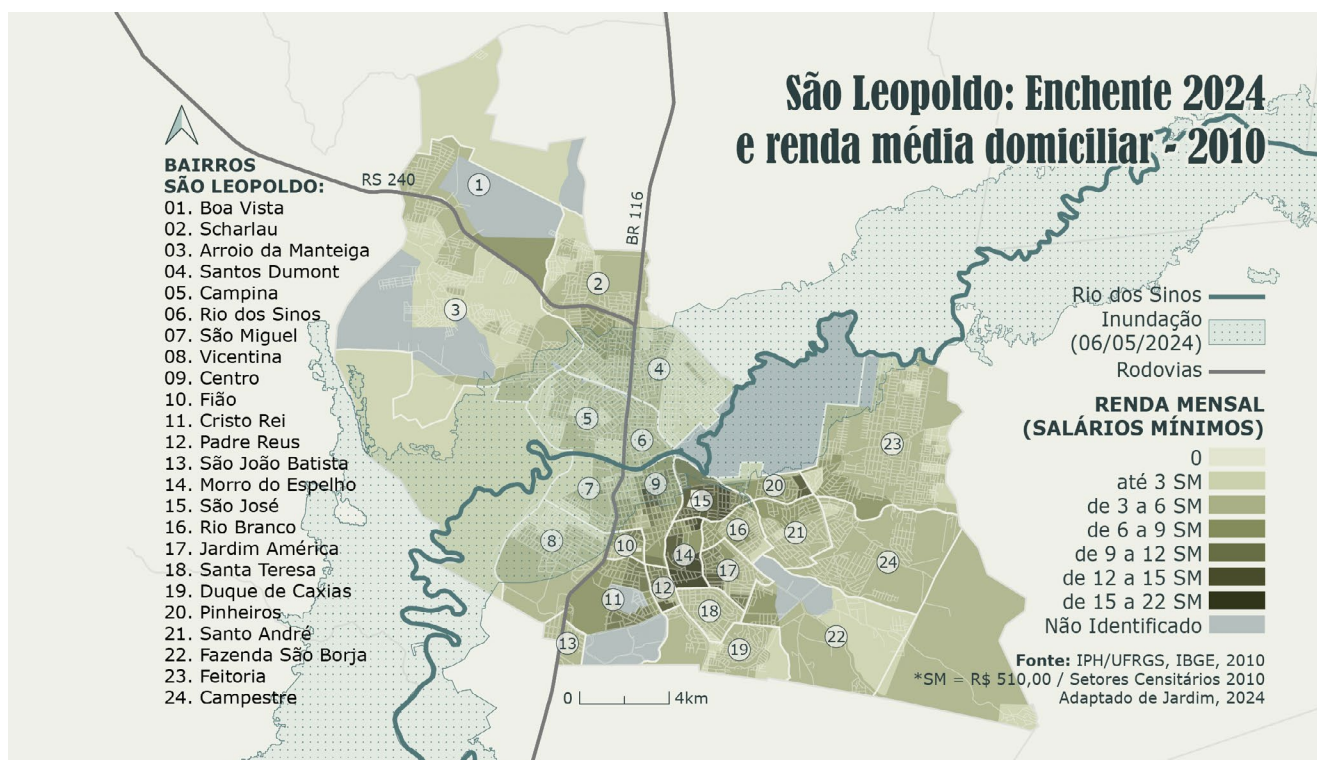
Quando nos referimos aos desastres socionaturais<sup>1</sup> é preciso compreender a relação entre riscos e vulnerabilidade associados a estes. O afrontamento do desastre requer uma gestão de riscos, que por sua vez trata-se de um processo social amplo e complexo, cujo objetivo último é a redução da vulnerabilidade. Num contexto de maior vulnerabilidade social, expressa nos territórios atingidos e estruturalmente na condição de desenvolvimento nacional, teremos certamente a emergência de fragilidade nas etapas de preparação, resposta e recuperação ante os desastres socionaturais.

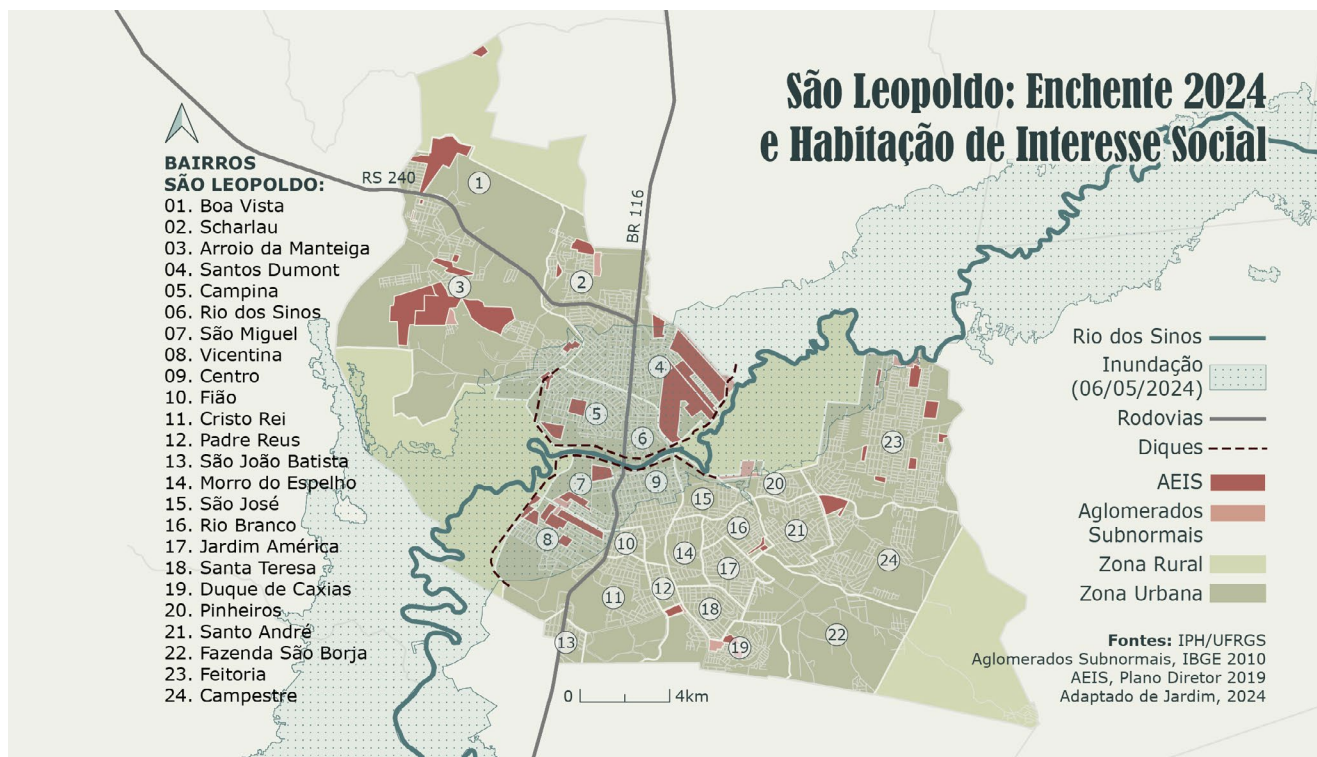
Em São Leopoldo, verificamos que as áreas atingidas pela inundação abarcam zonas mais pobres da cidade, em

que predomina o extrato de renda média mensal domiciliar de até 6 salários mínimos (SM) (Figura 3). Nestes bairros, há a presença de habitações irregulares e precárias e se concentram muitos dos projetos habitacionais de interesse social do município, como podemos observar no mapa da figura 4, referente às Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). Estes territórios já possuem um estigma associado, de serem as áreas mais baixas da cidade e o lugar dos pobres. Já nas regiões mais altas, à sudoeste, se localizam a população de maior renda, como nos bairros Morro do Espelho, com predomínio de áreas com renda média domiciliar de 12 a 22 SM, Padre Réus, de 9 a 15 SM e São José, de 12 a 15 SM. Este último teve parte do seu território atingido pela inundação, assim como o Centro, em áreas de maior renda.

Podemos afirmar que, proporcionalmente, os pobres foram os mais atingi-

<sup>1</sup> Seguindo a compreensão já discutida anteriormente no artigo de Lahorgue, Mário e Jardim, Fernanda, 2024. Moradias em tempos de emergência: o desastre é social, não natural, Brasil de Fato, 09 de maio de 2024. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2024/05/09/moradia-em-tempos-de-emergencia-o-desastre-e-social-nao-natural>





**Este evento revela uma injustiça ambiental espacialmente demarcada**

dos, considerando, ainda, que o recorte de renda não é suficiente para abarcar toda a especificidade da vulnerabilidade social, mas é bastante representativo, a medida que há uma relação entre classe e grupos de raça, etnias e outras minorias, que estão mais suscetíveis a serem afetados nos desastres e a arcar com o ônus de um processo global relacionado às mudanças climáticas. Assim, este evento revela uma injustiça ambiental espacialmente demarcada, à medida que o local de moradia é pautado por uma lógica de que “quem pode pagar” compra também um outro valor, relativo a um menor risco de ser diretamente atingido por um evento extremo, no caso a inundação.

Mesmo em uma situação de maior magnitude, como a que vivenciamos em maio de 2024, atingindo todo um estado, não afetando somente os mais pobres, sabemos que os territórios mais precários e pobres são tam-

bém os menos resilientes. Estes sofrem mais com os eventos extremos (mortes, destruição) e terão menores possibilidades de superação das tragédias e de prevenção a novos danos. Assim, os desafios postos pelas mudanças climáticas requerem uma problematização ético-política relacionada à justiça.

Transcorrido um período após o maior desastre socioambiental ocorrido no RS, o momento da surpresa, da urgência, sobretudo para salvar vidas, e da exposição midiática está se arrefecendo. Observamos um movimento em direção à reflexão, à análise do evento – das suas causas e dos impactos sociais, econômicos e urbanos gerados-, bem como ao desenvolvimento de projetos e planos de reconstrução, sob distintas perspectivas e com narrativas muitas vezes conflitantes. Trata-se, portanto, de um momento propício às pesquisas qualificadas (reflexivas, críticas e pro-

positivas) e de retomar um sentido ao planejamento urbano e regional. Este que reflita um projeto social, com participação e a sua apropriação pelos distintos grupos sociais; que seja a realização de cidades justas, com espaços inclusivos e representativos dos seus

cidadãos; que promova justiça social e ambiental<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Mudanças climáticas e os efeitos socioespaciais das enchentes em São Leopoldo. JARDIM, Fernanda. Brasil de Fato, 03 de julho de 2024. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2024/07/03/mudancas-climaticas-e-os-efeitos-socioespaciais-das-enchentes-em-sao-leopoldo>

---

# **MUDANÇAS CLIMÁTICAS A GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS E AS CIDADES**

*Darci Campani*

- **P**obre, pobre Guaíba. O que fizestes para merecer isto. Me lembro do último banho que tomei na praia de Ipanema, foi em 1975, lá se vão quase 50 anos e já estavas levemente poluído. De lá para cá algumas poucas iniciativas para te salvar. Já passaste pelo Pró Guaíba, pelo Guaíba Vive, mas parece que nos últimos anos o Guaíba Morre.

E não é só o Guaíba, são todas as Bacias Hidrográficas de nosso estado. Que não sirvam estas façanhas de modelo a toda a Terra, pois nossos rios morrem abandonados, a não ser pelo esforço de poucos voluntários, que tentam tocar os Comitês de Bacias em nosso estado.

Onde se encontram a gestão de recursos hídricos e as mudanças climáticas?

Não só nos efeitos, como estas toneladas de rejeitos que o Guaíba devolveu para a cidade, misturada com toneladas de lodo de esgoto, mas também na sua origem, pois é o pensamento negacionista, que não vê que são frutos de uma mesma mentalidade, a de que tudo podemos e que a natureza tudo tem que aguentar. Pensamento antropocentrista, que coloca o ser humano como o centro de tudo, sob o qual tudo deve se subjugar.

Pensamento no qual tanto jogamos resíduos na natureza, como emissões atmosféricas, como se nada fosse ser alterado.

A ciência evolui tanto, mas parece que algumas mentes acham que o Mercado deve ser o Imperador, a população em geral seus súditos e a natureza sua escrava.

A ciência nos diz, se pegamos uma molécula de petróleo e a dividimos a tal ponto de ela se tornar numa molécula de CO<sub>2</sub>, podemos obter energia, mas esta mesma ciência nos diz que estaremos transformando algo pastoso em um

gás, que irá se dispersar pela atmosfera, de uma forma totalmente diferente. Mais ainda esta transformação ao liberar calor, determina que este calor irá ser liberado para a atmosfera, portanto naturalmente aumentando a temperatura da mesma. A discussão até pouco era do quanto esta liberação de calor, iria realmente aumentar a temperatura da atmosfera, os dados recentes comprovam que são valores significativos para provocarem mudanças no clima.

E a questão seguinte é onde se encontram as cidades, a Gestão dos Recursos Hídricos e as Mudanças Climáticas nesta história?

No princípio de todo o nosso raciocínio.

Raciocínio de como deve se estruturar nossa sociedade, raciocínio de que o crescimento da economia é que deve reger todas as nossas ações. Raciocínio no qual um real gerado em Produto Interno Bruto (PIB) é sempre uma boa medida, mesmo que este real gerado seja fruto de ineficiência de algum processo, pois sempre a geração de resíduos significará geração de PIB, por pior que possa ser.

A Gestão Urbana passa pela mesma lógica, não interessa onde está o déficit habitacional, interessa o interesse do Mercado Imobiliário, produção de unidades habitacionais a qualquer custo, não interessando se apenas para ser jogado na especulação imobiliária, mas produzir para gerar as chamadas "riquezas".

Sem levar em conta que esta "riqueza" gerada, significa morros destruídos para a obtenção de matéria prima, que signifiquem a formação de ilhas de calor, com o concreto aumentando a temperatura do ambiente, principalmente pela remoção

A humanidade parece apresentar alguns poucos suspiros no sentido de entender a complexidade do momento

das árvores, como visto a poucos dias em Porto Alegre, onde um imenso Guapuruvu foi cortado sem a mínima necessidade, para dar espaço para um edifício, que podia ser realocado por centímetros, salvando a árvore.

Estas ilhas de calor formadas pela concentração de áreas edificadas, transformam o ambiente urbano, provocando mudanças climáticas em pequenas áreas, mas o somatório destas pequenas áreas de uma cidade, provocam mudanças climáticas em uma região inteira, que se somando são os fatores geradores das mudanças climáticas que sofre o nosso planeta.

Planos Diretores que não prevejam tais condições, são Planos Diretores que levam a construção de cidades doentes.

Doentes pelo calor que armazenam, doentes pelo esgoto que lançam em seus rios, doentes pelos resíduos que não conseguem reabsorver nos seus processos produtivos.

A humanidade parece apresentar alguns poucos suspiros no sentido de entender a complexidade do momento, pois mesmo com um Papa falando de nossa Casa Mãe, mesmo com a Organização das Nações Unidas (ONU), nos seus encontros de cúpulas, alertando para a necessidade de praticarmos a sustentabilidade e pararmos de apenas falarmos nela, mesmo assim ainda as boiadas passam em nossos parlamentos, através da desestruturação de todo o Sistema de Gestão Ambiental, que deveria evoluir, mas que nas últimas décadas só vem regredindo, com a passagem de muitas boiadas.

E qual a tarefa de nossas cidades?

Muito tem se falado na palavra resiliência, na maioria das vezes de forma

errada, pois resiliência é um conceito que vem da Mecânica dos Sólidos e representa o quanto um material pode sofrer de esforço até que se deforme em definitivo, na Mecânica se quero mudar a resiliência, tenho que mudar o material, ou alterar as suas propriedades para que aguente as pressões que preciso para atender as condições do meu projeto.

Ao se falar em aumentar a resiliência das cidades, estaríamos dizendo que temos que mudar as cidades para a nova realidade, numa posição extremamente passiva, frente as mudanças climáticas. Só que assim como na Mecânica dos Sólidos, o material de maior resiliência pode ser inviável financeiramente.

Nas cidades o mais barato é atacar as fontes das mudanças climáticas, com políticas públicas que envolvam o transporte urbano, utilizando veículos elétricos e não a combustão; com políticas que reduzam a geração de resíduos, ou que leve ao aumento do reaproveitamento dos resíduos que não sejam possíveis de serem evitados, aumentando a coleta seletiva e a consequente reciclagem; aumentando a compostagem, com o retorno de toneladas de resíduos que deixarão de ir para os aterros, indo para a agricultura, inclusive reduzindo nossa dependência de adubos químicos importados; evitando que os esgotos cheguem em nossos recursos hídricos, pois lá irão gerar metano de forma descontrolada e sem a mínima possibilidade de reaproveitamento, o que é possível através das Estações de Tratamento de Esgoto; preservando a arborização da cidade, com corredores vegetais de forma a criar conexão não só para os ani-



mais silvestres, mas também para a circulação do ar.

Concluindo, muito temos por fazer numa cidade para a redução dos fatores que causam as mudanças climáticas e Adiarmos o Fim do Mun-

do, como nos pede nosso Imortal Ailton Krenak<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Mudanças climáticas: a gestão de recursos hídricos e as cidades. CAMPANI, Darci. Brasil de Fato, 10 de jul. de 2024. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2024/07/10/mudancas-climaticas-a-gestao-de-recursos-hidricos-e-as-cidades>



**Regurritos do Guaíba (plásticos, na praia de Ipanema, que o Guaíba devolveu com as enchentes)**

Fonte: Bianca Campani



**EIXO  
TRANSIÇÃO  
ECOLÓGICA**

---

# **CALOR EXTREMO E O PLANEJAMENTO URBANO, COMO ENFRENTAR A CRISE CLIMÁTICA**

*Carolina Cristófoli Falcão*

*Eugenia Aumond Kuhn*

*Geisa Zanini Rorato*

Nos últimos anos, temos testemunhado um aumento significativo das temperaturas em áreas urbanas devido às mudanças climáticas e à concentração cada vez maior de pessoas vivendo em cidades. O fenômeno conhecido como calor extremo urbano tornou-se uma preocupação crescente, uma vez que, além de gerar desconforto térmico e aumento do consumo de energia, tem impactos na saúde pública.

O verão de 2022 foi considerado o mais quente na Europa causando mais de 60 mil mortes, conforme estudo publicado pela *Nature Medicine*<sup>1</sup>. Na América Latina, o Relatório *The Lancet*<sup>2</sup> de 2022 apontou o aumento, nos últimos 20 anos, de mortes por calor na população com mais de 65 anos. Casos de infartos, derrames, desidratações e óbitos têm sido atribuídos à exposição ao calor extremo. Além disso, há impactos indiretos no sistema respiratório, pois temperaturas elevadas e forte radiação solar intensificam as reações responsáveis pela liberação de gases e outras partículas poluentes na atmosfera.

Em 2021, 180 países, incluindo o Brasil, ratificaram o Acordo de Paris, no qual se comprometem a cumprir metas de redução de emissões para que o limite de temperatura global de 1.5º, indicado pelo Painel Intergovernamental de Mudança Climática (IPCC)<sup>3</sup>, não fosse ultrapassado. Todavia, no início deste ano, o IPCC publicou seu 6º relatório (AR6), apresen-

tando um prognóstico alarmante. Dentro de duas décadas, o planeta irá atingir ou exceder um aumento de 1.5ºC de temperatura global.

De acordo com o Painel Brasileiro de Mudança do Clima (PBMC), as projeções indicam um clima futuro mais quente devido ao aquecimento global, mudanças climáticas e processos regionais, como urbanização e desmatamento. Essas mudanças climáticas esperadas têm o potencial de agravar os riscos existentes nas áreas urbanas, como inundações, deslizamentos de terra, escassez de água potável e maior morbimortalidade (PBMC, 2016).

As áreas urbanas são particularmente vulneráveis ao calor devido ao efeito de ilha de calor urbana, que é o fenômeno antrópico, no qual uma área urbana apresenta temperaturas mais elevadas do que as áreas circundantes rurais ou naturais. Essa diferença na temperatura se deve a fatores relacionados à urbanização. São quatro as principais mudanças nos ambientes urbanos que provocam o efeito de ilha de calor urbana: 1) a perda de vegetação natural; 2) aumento das áreas construídas que absorvem e armazenam mais calor; 3) a morfologia urbana de alta densidade que retém a radiação solar e altera a ventilação natural; 4) a emissão de calor residual dos edifícios e veículos.

Porto Alegre, nos últimos 100 anos, ficou mais quente e mais chuvosa, segundo dados da MetSul. Em comparação com a série histórica de 1931-1960 e 1991 a 2020, a temperatura aumentou 0,4ºC e média de precipitação anual, 178mm. Desde o início das medições no Jardim Botânico, na década de 70, a temperatura máxima só superaram os 40ºC em 2014, 2019 e 2022, ou seja, os três dias

As áreas urbanas são particularmente vulneráveis ao calor devido ao efeito de ilha de calor urbana, que é o fenômeno antrópico, no qual uma área urbana apresenta temperaturas mais elevadas do que as áreas circundantes rurais ou naturais

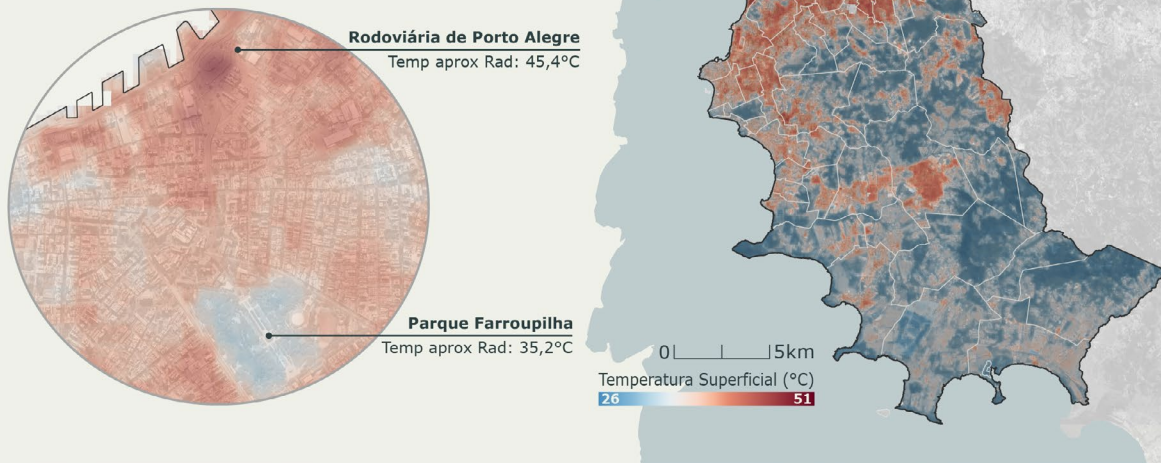
1 Onda de calor em 2022 causou mais de 61 mil mortes na Europa, 2023. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/630423-onda-de-calor-em-2022-causou-mais-de%20-61-mil-mortes-na-europa>.

2 Lancet Countdown: Salud y cambio climático en Sudamérica. Disponível em: <https://www.lancetcountdown.org/lancet-countdown-salud-y-cambio-climatico-en-sudamerica/>

3 CLIMATE SCIENCE 2030. Disponível em: <https://climatescience2030.com/pt>

## Diferentes temperaturas em uma mesma cidade

Dados: Landsat 8 processado com GEE  
 Projeção UTM; Datum SIRGAS 2000 22S  
 Adaptado de Falcão, 2024



**OBS.** Os dados foram obtidos e processados pelo Google Earth Engine a partir de imagens captadas pelos satélites Landsat 8, com resolução espacial de 30 metros, aproximadamente às 10h00 da manhã. Essas imagens abrangem o período de verão entre 2013 e 2023, resultando na temperatura média superficial do período para o pixel.

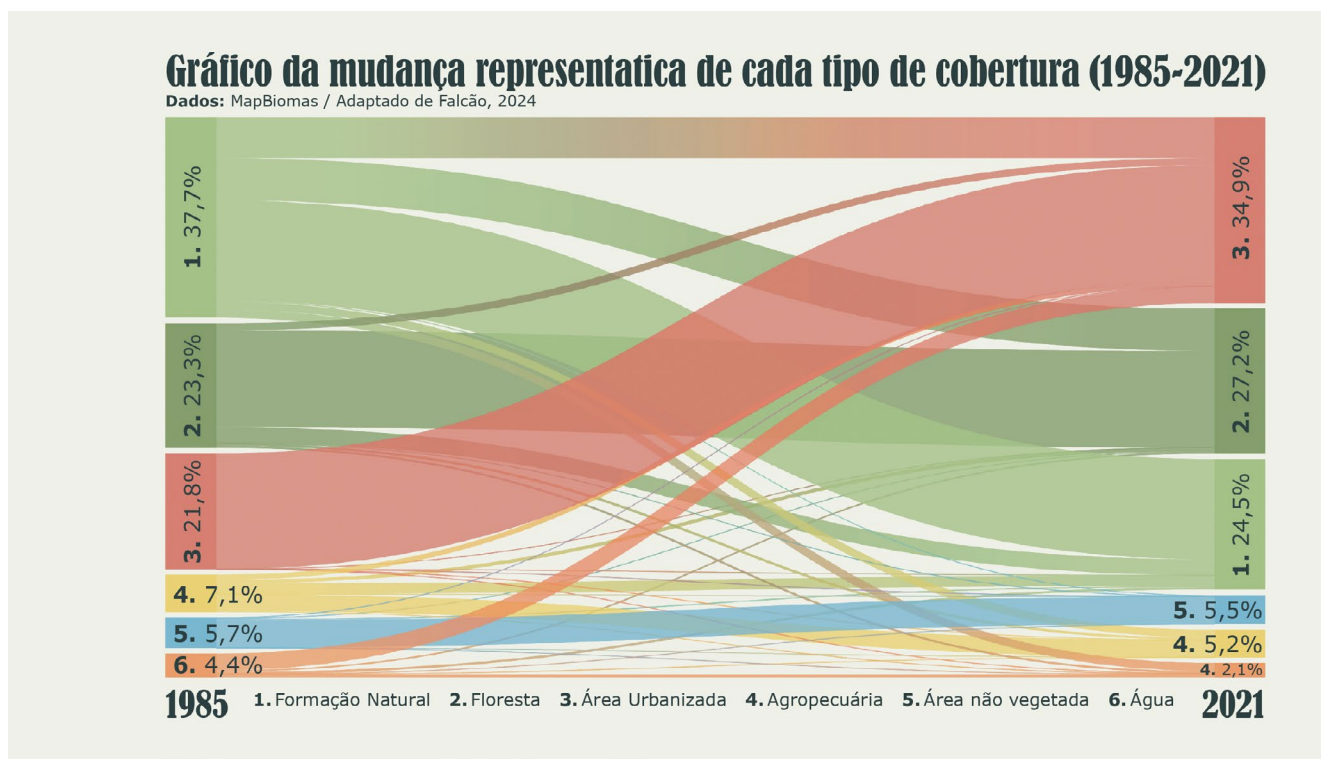
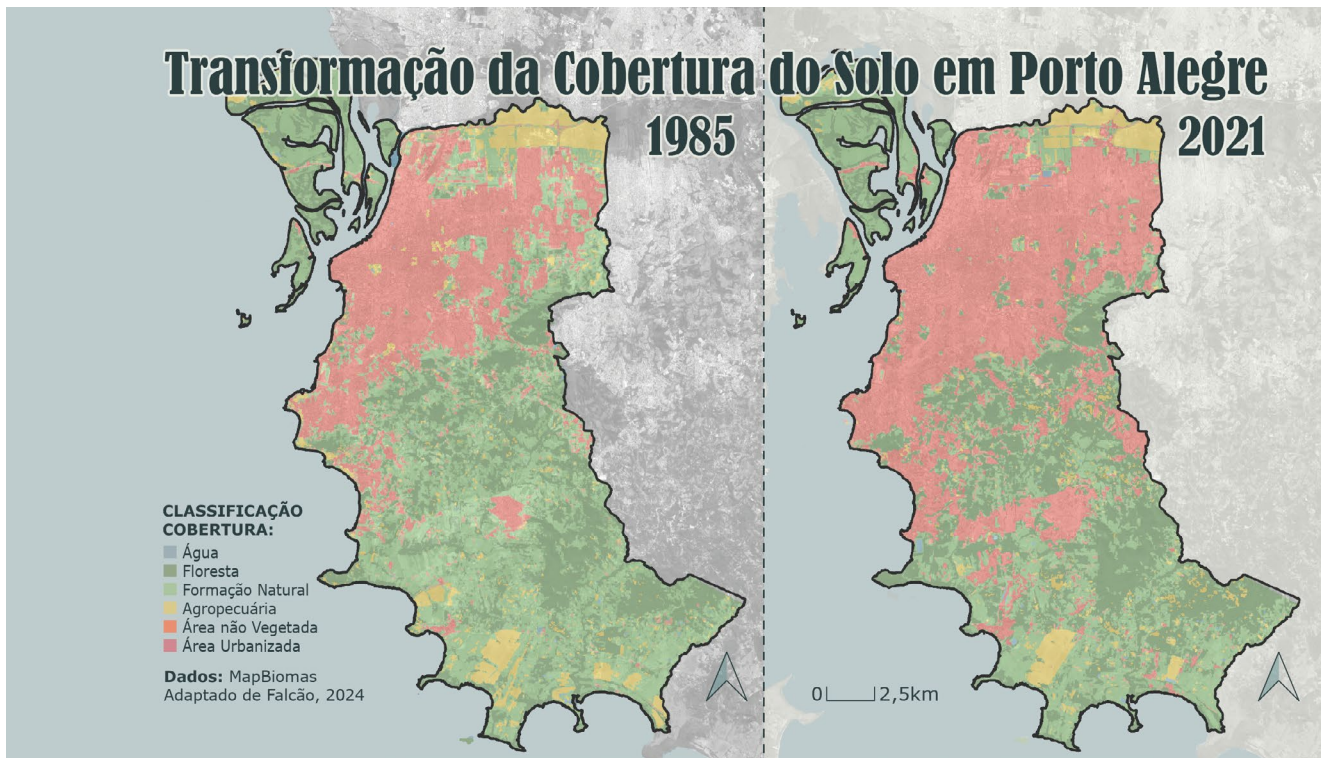
mais quentes da cidade ocorreram nos últimos 10 anos.

Um passo para compreender de forma espacial o fenômeno do aquecimento urbano em Porto Alegre foi a realização do mapeamento da temperatura de superfície (Land Surface Temperature - LST), pois essa variável é indicativa da intensidade do calor ao qual a população está exposta em diferentes locais da cidade.

Nessa leitura, a maior temperatura superficial encontrada em Porto Alegre foi de 47,3°C, a menor de 27,8°C e a média foi 34,9°C. Logo, locais diferentes podem condicionar sensações térmicas muito distintas para as pessoas em um mesmo dia e horário. Locais mais densamente urbanizados, com grandes áreas pavimentadas e com

grande fluxo de veículos - como o entorno da rodoviária - apresentam médias de temperatura mais elevadas. Por outro lado, é possível verificar a média de temperatura mais amena no Parque da Redenção e seu entorno, o que demonstra a importância das áreas verdes públicas para a redução da temperatura superficial.

Ao analisarmos os dados de temperatura superficial, em conjunto com a evolução da ocupação urbana em Porto Alegre nas últimas décadas, é possível verificar que a mancha urbana aumentou quase 40%, avançando principalmente sobre áreas de formação natural. Ou seja, o processo de urbanização pode afetar negativamente o microclima urbano, junto com o aumento contínuo da temperatura nos últimos 50 anos.



O calor urbano é um desafio complexo que exige soluções transversais. As agendas nacionais e internacionais de mitigação e adaptação aos impactos das

Mudanças Climáticas são urgentes e precisam ser planejadas e implementadas.

O IPCC aponta que, apesar das evidências limitadas, medidas de planejamento

urbano podem contribuir para a adaptação climática. As evidências mostram que a redução de riscos por ordenamento do território pode proteger e expandir a infraestrutura verde, aliviando inundações e reduzindo o efeito das ilhas de calor, e orientar o desenvolvimento para longe de áreas de risco (AR6, 2022). Além disso, o planejamento tem papel fundamental ao orientar o desenvolvimento da forma urbana, moldando os efeitos potenciais que o ambiente construído pode vir a ter sobre os sistemas naturais.

Uma alternativa que pode ser incorporada pelas cidades são as estratégias bioclimáticas, que utilizam técnicas que levam em conta as condições climáticas locais para maximizar o conforto térmico. Essas estratégias buscam integrar elementos naturais, como a vegetação, a água e o vento, para criar ambientes mais confortáveis e sustentáveis.

Ao implementar essas estratégias, podemos reduzir o desconforto térmico, melhorar a qualidade de vida das pessoas e contribuir para a resiliência urbana diante das mudanças climáticas.

Cabe ressaltar que Porto Alegre, em 2023, passa por processo de revisão do seu Plano Diretor. Momentos como este, são importantes para a cidade avaliar seu planejamento e propor soluções para minimizar o impacto do calor sobre sua população. Nós, como cidadãos, precisamos nos preparar não apenas para resistir a tais intercorrências, mas para exigir do poder público e do setor privado ações compatíveis à minimização dos potenciais danos que possam ser causados.

Este cenário nos impulsionará a pensar o urbano e o ambiental de forma

conjunta, esta dissociação não será mais possível. Em Porto Alegre, podemos começar verificando como os Grandes Projetos Urbanos vêm impactando no meio ambiente e observar o cumprimento das contrapartidas dos projetos especiais, principalmente em locais onde era exigida a drenagem do território.

Porto Alegre e o Rio Grande do Sul deverão preparar-se para um tempo de reconstrução, pois o desastre não é somente ambiental, mas também social e político. Esperamos que essa reconstrução seja inspirada na solidariedade e na força do voluntariado, que tem sido incansável em salvar vidas e amenizar a dor dos que perderam tudo. Necessitamos de outra forma de fazer política, tanto em nível local como estadual, onde a vida humana e a preservação da natureza sejam prioridades nos próximos anos.

Em relação ao planejamento urbano pós-catástrofe, será fundamental que as cidades sejam pensadas de outra maneira, com a participação dos afetados pela enchente. A escuta será fundamental para incorporar a diversidade da população, priorizando os mais vulneráveis, levando em consideração classe, gênero e raça.

Estamos sendo desafiados a pensar coletivamente em como enfrentar as catástrofes ambientais geradas pela ação humana em diversas cidades do mundo, pois a percepção é de que a forma como vivemos até agora se esgotou<sup>4</sup>.

4 Calor extremo e o planejamento urbano, como enfrentar a crise climática. FALCÃO, Carolina; RORATO, Geisa. Brasil de Fato, 13 de dez. de 2023. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2023/12/13/calor-extremo-e-o-planejamento-urbano-como-enfrentar-a-crise-climatica>





---

# **DE PORTO ALEGRE A BARCELONA:**

transformar as cidades para conviver com  
as mudanças climáticas

*Vanessa Marx*

Este artigo aborda a necessidade de transformar a forma de planejar as cidades, tanto do Norte como do Sul global, devido às alterações das temperaturas do planeta e as mudanças climáticas que impactam diretamente a vida nas cidades. A reflexão propõe contribuir a partir do experienciar a cidade de Barcelona, na Espanha, durante um período de pesquisa no bairro Poblenou.

Em abril deste ano, Barcelona estava com suas reservas de água para abastecimento em situação limite, devido à falta de chuvas. Os espaços públicos deram lugar a uma campanha com cartazes sobre a necessidade de economizar água. Os espaços privados também, com alertas sobre a necessidade de racionar água.

Em Barcelona, depois do contexto pandêmico, a preocupação com o tema ambiental e o investimento em espaços verdes e abertos na cidade tornou-se um ponto importante da agenda do poder local. A necessidade de preservação de espaços verdes, parques, praças e jardins e até pequenos espaços, como terrenos, ruelas e hortas urbanas, mantidos por comunidades e moradores do bairro, tem sido uma pauta importante na cidade.

Em termos mais estruturais, houve uma aposta pela alteração do desenho urbano em alguns pontos da cidade, onde o poder local vinha investindo no desenvolvimento das “Superillas” (Superquadras - Eixos Verdes), incentivando o uso do espaço público por pedestres colocando nestes locais mais verde e equipamentos públicos, evitando a circulação de automóveis nestas zonas da cidade. Ainda falta mais verde na paisagem urbana, pois existem muitas praças secas na cidade, mas a vida comunitária e o grande uso pela população de espaços abertos possivelmente impulsionará ainda mais novas transformações nos bairros.

Por outro lado, no mês de maio, Porto Alegre, região metropolitana e o Rio Grande do Sul como um todo enfrentam o maior desastre socioambiental de sua história devido ao enorme volume de chuvas no Sul do Brasil. A maioria dos municípios do estado e da capital, Porto Alegre, colapsaram. O volume de águas ultrapassou a inundações de 1941. Os mortos e desaparecidos aumentam a cada dia, com pessoas perdendo suas casas, lares e histórias de vida.

As cidades tomadas pelas águas dos rios no Rio Grande do Sul são o retrato de uma tragédia anunciada. Em 2023, os moradores da cidade de Porto Alegre já haviam sofrido com inundações e chuvas que deixaram várias partes da cidade sem comunicação, com falta de luz, água e internet. As árvores caídas nas ruas e avenidas eram um retrato e, ao mesmo tempo, um aviso de que ninguém controlaria a natureza, mas que poderíamos evitar a sua destruição.

A partir do ocorrido nos perguntamos: o que foi feito desde 2023 para evitar a tragédia ocorrida em 2024? A impressão de que isso não era prioridade ficou evidente frente ao desejo de edificar e construir na cidade. Houve um des-caso e uma falta de atenção do governo municipal e estadual, pois o momento era grave e necessitava medidas emergenciais: modernização do sistema de segurança dos rios e monitoramento da altura da água, com uma postura mais propositiva para minimizar os danos, desenvolvendo políticas públicas para as mudanças climáticas.

Podemos somar a isso a precariedade de prestação dos serviços públicos. A cada tempestade a população sofria com a falta de luz e água e, por isso, alguns movimentos sociais e coletivos reivindicam a necessidade de reestatização dos serviços que foram privatizados.

As cidades tomadas pelas águas dos rios no Rio Grande do Sul são o retrato de uma tragédia anunciada

Em relação ao planejamento urbano pós-catástrofe, será fundamental que as cidades sejam pensadas de outra maneira, com a participação dos afetados pela enchente. A escuta será fundamental para incorporar a diversidade da população, priorizando os mais vulneráveis, levando em consideração classe, gênero e raça

O Observatório das Metrópoles (OM) – Núcleo Porto Alegre vem produzindo artigos alertando sobre a situação das mudanças climáticas em Porto Alegre. O artigo “Calor extremo e planejamento urbano, como enfrentar a crise climática”, presente neste volume, traz reflexões e alertas importantes sobre o futuro. Este artigo me fez refletir muito de que não teríamos caminho de volta, que a curto prazo necessitaríamos pautar com mais seriedade o tema e elaborar políticas públicas para conviver com os desastres ambientais, inclusive incidir na revisão do plano diretor que está acontecendo neste momento, no qual este tema sequer é considerado.

Necessitamos de uma alteração dos regimes urbanos para proteção do meio ambiente, dos bens comuns e das Áreas de Preservação Ambiental (APPs), que estão ameaçadas em muitas cidades pela vontade desenfreada de construir e edificar em áreas de risco, cortando árvores, destruindo espaços verdes e gerando impacto ambiental.

Do ponto de vista internacional, Porto Alegre, nos anos 2000, era retratada pela imprensa internacional como sede do altermundialismo, com o Fórum Social Mundial. Passados 20 anos, o mundo volta a olhar Porto Alegre como a cidade que sofreu um dos maiores desastres ambientais do Brasil e que dispara um alerta para o mundo. Um ciclo se fecha e esperamos que um novo ciclo se abra com mais esperança e sustentabilidade para as futuras gerações.

Ressaltamos aqui a importância e a contribuição fundamental da universidade pública no processo de ajuda e difusão do conhecimento. Pudemos ver, durante este processo, que a ciência tem estado a serviço da população, transmitindo informações em tempo real das zonas afeta-

das e da necessidade de evacuação das pessoas e famílias dos bairros e cidades.

Este cenário nos impulsionará a pensar o urbano e o ambiental de forma conjunta, esta dissociação não será mais possível. Em Porto Alegre, podemos começar verificando como os Grandes Projetos Urbanos vêm impactando no meio ambiente e observar o cumprimento das contrapartidas dos projetos especiais, principalmente em locais onde era exigida a drenagem do território.

Porto Alegre e o Rio Grande do Sul deverão preparar-se para um tempo de reconstrução, pois o desastre não é somente ambiental, mas também social e político. Esperamos que essa reconstrução seja inspirada na solidariedade e na força do voluntariado, que tem sido incansável em salvar vidas e amenizar a dor dos que perderam tudo. Necessitamos de outra forma de fazer política, tanto em nível local como estadual, onde a vida humana e a preservação da natureza sejam prioridades nos próximos anos.

Em relação ao planejamento urbano pós-catástrofe, será fundamental que as cidades sejam pensadas de outra maneira, com a participação dos afetados pela enchente. A escuta será fundamental para incorporar a diversidade da população, priorizando os mais vulneráveis, levando em consideração classe, gênero e raça.

Estamos sendo desafiados a pensar coletivamente em como enfrentar as catástrofes ambientais geradas pela ação humana em diversas cidades do mundo, pois a percepção é de que a forma como vivemos até agora se esgotou<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> De Porto Alegre a Barcelona: transformar as cidades para conviver com as mudanças climáticas. MARX, Vanessa. Brasil de Fato, 22 de maio de 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/05/22/de-porto-alegre-a-barcelona-transformar-as-cidades-para-conviver-com-as-mudancas-climaticas>



---

# **DIREITO À CIDADE OU BARBÁRIE:**

projetos em disputa no pós-enchente em  
Porto Alegre

*Betânia Alfonsin*

*Márcia Falcão*

**A**lém das águas turvas, carregando o solo exposto das lavouras que avançam nas bordas de rios desprovidos das matas ciliares, o que mais a enchente expõe? Além do lixo, boiando e bueiros entupidos, que jorram águas para fora, o que mais a enchente expõe?

Em 2023, foram dados os avisos: as cheias de setembro e novembro demonstraram as falhas no sistema de proteção das cheias de Porto Alegre. Em 2024, cerca de 12,5% dos domicílios da capital foram atingidos, segundo dados divulgados pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) em 6 de maio<sup>1</sup>, quando as águas ainda avançavam pela Cidade Baixa, Menino Deus e Sarandi.

Em alguma medida, toda a cidade foi atingida, uma vez que o fornecimento de água, luz e internet colapsou. Ainda, milhares de famílias acolheram os que não têm casa na praia para sair da cidade, conforme a inacreditável orientação do prefeito.

A enchente de 2024 ficará marcada na história de Porto Alegre e do Rio Grande do Sul, e é preciso aprender lições da tragédia. A primeira é que o custo social e econômico do desmonte do corpo técnico e da manutenção do sistema de proteção da cidade é infinitamente maior do que a economia com a redução da máquina pública, defendida pela mídia e arautos do Estado mínimo.

A onda de solidariedade que salvou vidas nos resgates e abrigos precisa agora converter-se em consciência coletiva. A narrativa que retira a responsabilidade do município, culpabilizando até mesmo o Orçamento Participativo, é inaceitável. A extinção do Departamento de Esgotos

Pluviais (DEP) e a precarização dos serviços do Departamento Municipal de Água e Esgotos (DMAE) são parte da operação de sucateamento dos serviços e posterior privatização.

É escandaloso que o DMAE tenha R\$400 milhões investidos<sup>2</sup> no sistema financeiro e, em 2020, tenha perdido R\$122 milhões disponibilizados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para a modernização do sistema de proteção anti-cheias. Não foi por falta de aviso dos técnicos municipais, como fica evidente no conhecido processo administrativo em que são demonstradas as necessidades de reparos nos equipamentos e apontadas possíveis fontes de financiamento.

Outra face da mesma política ultraliberal exposta pela enchente é a flexibilização das legislações ambientais em favor do agronegócio e da especulação imobiliária. Custou caro não escutar os povos tradicionais. O desmatamento e as queimadas na Amazônia<sup>3</sup> e no Cerrado têm causado mudanças no ciclo das chuvas no Brasil e América do Sul, e o Rio Grande do Sul paga o preço das “boiadas” ambientais e urbanísticas que nos últimos anos alteraram o Código Florestal brasileiro, o Código Ambiental estadual e, na capital gaúcha, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental, tornando Porto Alegre um trágico exemplo de que o clima, alterado pelo sistema capitalista, manda a conta de maneira desigual, onerando os mais pobres.

**O custo social e econômico do desmonte do corpo técnico e da manutenção do sistema de proteção da cidade é infinitamente maior do que a economia com a redução da máquina pública, defendida pela mídia e arautos do Estado mínimo**

<sup>1</sup> Plataforma de dados, organizada por pesquisadores do IPH/UFRGS, pode ser acessada em: <https://storymaps.arcgis.com/stories/a81d69f4bccf42989609e3fe64d8ef48>.

<sup>2</sup> Dados referenciados em entrevista com Augusto Damiani, ex-diretor do DEP e do DMAE. Disponível em: <https://www.brasilefato.com.br/2024/05/06/falhas-na-manutencao-do-sistema-de-protecao-teriam-agravado-a-maior-inundacao-da-historia-de-porto-alegre>.

<sup>3</sup> Sobre o assunto, consultar: Impactos do desmatamento da Amazônia nas chuvas e no clima do Brasil e do Mundo, 2023. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/628475-impactos-do-desmatamento-da-amazonia-nas-chuvas-e-no-clima-do-brasil-e-do-mundo>.

O direito à cidade requer de nós um processo de educação para que sejamos capazes de exercer o poder popular, de conceber, formular e disputar a cidade que precisamos e queremos

Infelizmente, o cenário poderia ser outro. Porto Alegre já foi uma cidade referência em democratização da gestão urbano-ambiental. Implantou o Orçamento Participativo, instituiu a primeira Secretaria Municipal de Meio Ambiente, publicou o primeiro Atlas Ambiental das Américas e foi pioneira em regularização fundiária. Por isso o Fórum Social Mundial ocorreu aqui: as práticas urbanas de Porto Alegre sugeriam que “Um Outro Mundo é Possível”.

A memória política demonstra que há alternativas ao modelo de cidade para poucos, e, no momento em que se discutem as alternativas para 10 mil pessoas que perderam suas casas, é importante lembrar que o paradigma do direito à cidade é diametralmente oposto ao da inflexão ultraliberal que o prefeito Sebastião Melo implanta na cidade.

O direito à cidade é um direito coletivo que vai muito além da garantia do acesso individual aos serviços urbanos. É também intergeracional, porque trata do direito da nossa geração a usufruir dos frutos do trabalho socialmente produzido pelas gerações anteriores e nos compromete com o que deixaremos para as gerações futuras. As cheias deixaram ainda mais evidente que habitar é dispor de uma casa provida de energia, água potável, esgoto, ruas, calçadas, transporte, equipamento de saúde e de educação, oferta de emprego e outros recursos urbanos. O direito à moradia não se realiza plenamente sem o direito à cidade.

Que mudanças substanciais nossa geração fará para proteger a cidade de outras tragédias como esta de 2024? O momento exige dos agentes políticos, dos conselhos de controle social, dos movimentos e da cidadania o exercício de um papel político e pedagógico.

Político porque trata de formular e articular as forças sociais progressistas para disputar um projeto de cidade que priorize a qualidade de vida da população, com real democracia na tomada de decisões.

Pedagógico porque é preciso disputar a narrativa, as mentes e corações para a possibilidade de reivindicar mais do que acesso individual a serviços parcos. O contexto de crise facilita a imposição de soluções precarizadas e segregadoras, como a construção de condomínios enormes, afastados da cidade e dos equipamentos públicos de saúde, de educação, além das redes de vínculos territoriais. Por isso, o direito à cidade requer de nós um processo de educação para que sejamos capazes de exercer o poder popular, de conceber, formular e disputar a cidade que precisamos e queremos.

O direito à cidade tem respaldo jurídico no Estatuto da Cidade e visa assegurar condições para o pleno exercício da cidadania aos habitantes das cidades, que devem ter acesso aos bens materiais e simbólicos que traduzem a ideia de cidade. Não será com uma operação de transporte de pessoas a abrigos improvisados que tal direito será efetivado. É inaceitável propor alternativas como “cidades provisórias” em locais afastados do Centro Histórico e do 4º Distrito<sup>4</sup>, bairros de onde a maior parte da população atingida pela enchente provém.

Tais propostas caricaturais se alinham ao projeto ultraliberal de cidade que Melo vem implementando e, ao invés de resolverem o problema de falta de moradia,

4 Sobre o assunto, é possível consultar o artigo de Mário Lahorgue e André Augustin, presente neste volume, bem como a reportagem de Gomes, Luís, 2023. Censo indica que Porto Alegre precisa planejar habitação de interesse social, Sul 21, 30 de jun de 2023. Disponível em: <https://sul21.com.br/noticias/geral/2023/06/censo-indica-que-porto-alegre-precisa-planejar-habitacao-de-interesse-social/>.



podem agravá-lo, devido ao descaso com os direitos de cidadania dos flagelados. Seria mais econômico e respeitoso aos direitos destas populações realizar o mapeamento, cadastramento e utilização de imóveis públicos localizados na região central de Porto Alegre e que poderiam ser reformados para atender à população de baixa renda desalojada. Outra alternativa seria o aluguel social, que poderia ser utilizado em relação aos milhares de imóveis privados vazios existentes no Centro Histórico e no 4º Distrito, como já foi amplamente divulgado pelo Observatório das Metrópoles.

Debater estas alternativas com a sociedade civil, a inteligência científica da

cidade, a universidade e os atingidos pelos impactos da enchente é urgente. Impor soluções importadas, como parece indicar a relação da prefeitura com empresas de “gestão de risco” como a Alvarez & Marsal, com objetivos que desviam do direito à cidade é aprofundar a barbárie instaurada em Porto Alegre desde que o Guaíba transbordou pela inépcia de um governo comprometido com o mercado imobiliário e negacionista das mudanças climáticas<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Direito à cidade ou barbárie: projetos em disputa no pós-enchente em Porto Alegre. ALFONSIN, Betânia; FALCÃO, Márcia. Brasil de Fato, 04 de jun. de 2024. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2024/06/04/direito-a-cidade-ou-barbarie-projetos-em-disputa-no-pos-enchente-em-porto-alegre>



**Inundação em Porto Alegre**

Fonte: Isabelle Rieger/Sul 21

---

# **POTENCIALIDADES DOS LOTES URBANIZADOS NO ACOLHIMENTO DA POPULAÇÃO DESABRIGADA NO RS**

*Fabian Scholze Domingues*

*Lívia Salomão Piccinini*

Neste momento, pensarmos a reconstrução para o Rio Grande do Sul, devastado pelas fortes chuvas, deslizamentos, inundações, provenientes da crise climática e pela omissão e a inércia do poder público local, a problemática da habitação se coloca como um problema humanitário, econômico e político. Esse artigo objetiva trazer uma reflexão para pensar uma política pública de longo prazo que se coloque na perspectiva do planejamento urbano, como ação que se projeta e propõe um futuro pensado como capaz de qualificar a vida dos moradores das cidades atingidas pelo desastre ambiental.

Neste cenário, vimos como fundamental resgatar um programa já implementado no país, para se somar aos esforços de mitigação desta crise ambiental que atravessamos. Trata-se do Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), desenvolvido nos anos 1970, como um dos assim chamados programas “alternativos”, para atender a população de 0-3 SM. A primeira lei que tratou do tema, em 1975, financiava lotes urbanizados e promovia a prática de mutirão para a construção de moradias.

O grau de concentração da terra no Brasil, elevado e histórico, contribui para que os preços das terras permaneçam altos, impedindo o acesso à terra e à moradia às faixas de renda entre 0-3 Salários-Mínimos. Essa realidade provoca, cada vez mais, em áreas de risco, a ocupação de terras que não interessam ao mercado. De outra parte, como o instituto da função social da terra é pouco considerado, parcelas do solo urbano dotadas de infraestrutura e com características especiais, localizadas em áreas consolidadas, ficam vazias (vazios urbanos), à espera da valorização e sem que a lei incida sobre elas

(obrigação legal de ocupar, IPTU Progressivo, função social da propriedade). Essas condições geram pressão sobre novas áreas, rurais ou naturais, demandando infraestrutura e equipamentos públicos. Paralelamente, e de uma maneira geral, os programas habitacionais se resumem a oferecer unidades habitacionais prontas, e, mais recentemente, em edifícios de apartamentos, em soluções que mais atendem aos ideais e visão de mundo da classe média alta do que às necessidades dos moradores de rendas mais baixas.

O processo de autoconstrução permite que o proprietário/morador possa construir a partir das suas necessidades e de suas possibilidades, ao seu ritmo e tempo, com diminuição dos custos e da energia envolvida. Quando essas ações acontecem e são incentivadas em um grupo social, onde há ajuda recíproca, a construção coletiva, organizada em mutirões e ou em soluções cooperativadas, tende a conferir um sentimento de pertencimento à comunidade e ao território criados coletivamente. A necessidade de assistência técnica para elaboração dos projetos e para a compra dos materiais oferece e possibilita ao mesmo tempo, a contratação de arquitetos e engenheiros, de assistentes sociais e demais técnicos, resultando no desenvolvimento de soluções de projetos adequados e específicos aos grupos envolvidos, através da participação do futuro morador nas decisões sobre a sua habitação e sobre os espaços abertos livres, coletivos, o que reforça a criação de cooperativas de moradores e a interação entre eles, na construção de comunidades resistentes e resilientes ante às mudanças climáticas. Por outro lado, as universidades podem ser envolvidas na produção habitacional através de parcerias, escritórios modelos

A reativação de um grande programa de lotes urbanizados, nesse momento, pode oportunizar a qualificação espacial, enfrentar riscos e auxiliar na promoção da vida

e mentorias, enquanto que é incrementada a promoção do trabalho para arquitetos, engenheiros e demais técnicos, via ATHIS, seja através de subsídios do Estado, seja privadamente. Esses diferentes agentes e objetivos enriquecem a política pública e alinham-se às determinações legais do desenvolvimento sustentável e da participação ampla, nas decisões do Estado, de todos os envolvidos.

Os lotes urbanizados se constituem como uma estratégia onde o poder público concede, financia ou subsidia os lotes dotados de infraestrutura urbana, tais como drenagem pluvial, esgotamento sanitário, água potável, energia elétrica, vias de acesso e espaços para equipamentos e serviços urbanos e os moradores entram com mão de obra e recursos próprios para a edificação. Os lotes urbanizados organizam o espaço urbano para a utilização no longo prazo, com a previsão de espaços para praças, creches e escolas, comércio, áreas coletivas para convivência, sistema viário; reforça a associação de moradores e ganhos sociais, construindo também a ideia do coletivo, da comunidade. Neste sentido, torna-se uma solução robusta, mais adequada e consistente do que a proposta de “cidades provisórias”, que tendem a se transformar em guetos de informalidade, com transtornos futuros para os moradores e para o poder público advindos da perda das condições de saúde, de aumento da violência e da impossibilidade de integração à malha urbana consolidada.

Com a maior oferta e disponibilidade de lotes urbanizados, a tendência é, por um lado, uma redução lenta, porém significativa e de longo prazo, do preço da terra; por outro lado, atua no combate à concentração da terra e às desigualdades. O fato de ter sido uma experiência já testa-

da como política pública, no país, permite a alteração de rumos para requalificá-la, adaptando-a ao momento presente e à urgência dada pela catástrofe que atingiu o estado do Rio Grande do Sul. As atuais políticas de habitação que privilegiam o financiamento direto por meio do sistema financeiro têm como resultado o inflacionamento do mercado imobiliário, com unidades habitacionais caras, de baixa qualidade (materiais, projeto, localização) e que não atendem às necessidades dos moradores nas suas especificidades (tamanho da família, possibilidade de gastos, faixa etária, melhorias no tempo/longo prazo).

Os lotes urbanizados apresentam potencial, ainda, como uma maneira de regular a direção do crescimento das cidades, a densificação e o crescimento em áreas já consolidadas (em contiguidade ou continuidade à malha urbana existente) e orientar a localização das moradias em relação aos postos de trabalho (distâncias, emissões de gases efeito estufa, vias e linhas de transporte). A reativação de um grande programa de lotes urbanizados, nesse momento, pode oportunizar a qualificação espacial, enfrentar riscos e auxiliar na promoção da vida. Entendemos também que outras formas de provisão habitacional devem estar associadas a esta, como por exemplo, a utilização de imóveis desocupados, que podem ser objeto de identificação e da implementação do aluguel social, ação do Estado que, além de resolver o abrigo dos milhares de gaúchos desabrigados, significa um incentivo, de curto prazo, para a retomada e a normalização da vida cotidiana, no estado do Rio Grande do Sul<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Potencialidades dos lotes urbanizados no acolhimento da população desabrigada no RS. DOMINGUES, Fabian; PICCININI, Lívia. Brasil de Fato, 18 de jul. de 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/07/18/potencialidades-dos-lotes-urbanizados-no-acolhimento-da-populacao-desabrigada-no-rs>



---

# **CIDADES E MUDANÇAS CLIMÁTICAS:**

a agricultura urbana como estratégia  
para o planejamento urbano resiliente

*Geisa Zanini Rorato*

*Eugênia Aumond Kuhn*

*Bruno Cesar Euphrasio de Mello*

**A** urbanização e as mudanças climáticas estão estritamente ligadas. As cidades, que estão entre os principais emissores de gases de efeito estufa (GEE), não só contribuem para as alterações climáticas, como também são direta e indiretamente impactadas por elas. Dado o atual contexto enfrentado pelo Rio Grande do Sul, é necessário ampliar o debate sobre como tornar nossas cidades mais verdes e conectadas a uma ampla agenda de sustentabilidade.

Os efeitos das alterações climáticas – cheias, secas, calor excessivo – ameaçam o acesso a serviços urbanos básicos, como água, energia, alimentos e tendem a aumentar o número de comunidades urbanas altamente vulneráveis, sendo os pobres os que correm maiores riscos. Esse fenômeno foi claramente percebido nas cheias ocorridas no RS. Além do impacto na produção, as chuvas prejudicaram as infraestruturas logísticas, o que reduziu a oferta de produtos locais

e regionais. Embora os efeitos tenham sido diversos nas diferentes cidades do estado, entre os produtos que ficaram indisponíveis ou com preço muito elevado estão os vegetais frescos. A falta de produtos aumentou a insegurança alimentar de muitas famílias gaúchas e é mais uma das preocupações da população em meio às inundações históricas.

Nesse sentido, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) aponta que a agricultura urbana é indispensável para a implantação de um sistema alimentar robusto e resiliente. A produção local de alimentos reduz a dependência de cadeias longas de suprimento, mais vulneráveis a interrupções causadas por desastres naturais, crises econômicas ou pandemias. Garante-se, assim, um fornecimento de alimentos estável e seguro às comunidades urbanas, com redução das emissões de carbono associadas ao transporte de alimentos, problema conhecido como

**A produção local de alimentos reduz a dependência de cadeias longas de suprimento, mais vulneráveis a interrupções causadas por desastres naturais, crises econômicas ou pandemias**



**Plano de Agricultura Urbana: Estudos exploratórios em Porto Alegre**

Fonte: Renato Damiani, 2021

“quilômetros alimentares”. A redução das distâncias entre produtores e consumidores também reduz o desperdício, uma vez que os produtos podem ser consumidos frescos, diminuindo a perda durante o transporte e o armazenamento.

A agricultura urbana também fortalece a economia local, altamente suscetível em momentos de catástrofes naturais e de crises econômicas. Ela tem potencial de diversificar as oportunidades de geração de emprego e de renda nas comunidades urbanas. Isso inclui desde o cultivo e venda de produtos até a criação de redes de distribuição e mercados locais.

A produção de alimento na cidade contribui ainda para a redução de emissões aéreas de diversas formas: a reutilização produtiva de resíduos urbanos compostáveis nas hortas urbanas tem como consequência a queda das emissões, tanto provenientes do transporte desses resíduos, quanto de metano, oriundo dos aterros sanitários; sua utilização como adubo orgânico, também diminui o consumo de energia na produção de fertilizantes; o reuso de águas residuais (esgotos) contribui para moderar as emissões geradas nos sistemas de tratamento centralizados, típico das grandes cidades, além de economizar água limpa ou tratada para usos de maior valor social.

Dentre as diversas contribuições para a redução dos efeitos ambientais diretos das mudanças climáticas, a agricultura urbana pode: amenizar as ondas de calor, visto que aumenta as superfícies verdes das cidades; ser uma alternativa para manter zonas baixas, como áreas de várzea, livres de construção e, por consequência, dos efeitos negativos das inundações em áreas urbanizadas; pode ainda contribuir para que o escoamento de águas pluviais seja reduzido e o excesso

de água armazenado, ou infiltre em espaços verdes abertos.

Do ponto de vista da gestão urbana e da gestão de riscos, as hortas urbanas são espaços onde são criados vínculos comunitários e engajamento social, elementos chave para uma gestão ambiental democrática e solidária.

Embora a agricultura urbana seja, ainda hoje, um conceito polissêmico e se refira a práticas diversas, há uma constante em sua definição: ela busca diferenciar-se da agricultura praticada no meio rural. Sua característica fundamental é a maior e melhor integração com o sistema econômico e ecológico urbano. As práticas englobam a produção, processamento e distribuição de produtos alimentícios e não alimentícios. E estão intrinsecamente ligadas à dinâmica urbana, fazendo amplo uso de recursos humanos, materiais, produtos e serviços urbanos, fornecendo-os de volta às cidades.

No Brasil, é possível afirmar que a agricultura urbana é amplamente praticada em todas as regiões, sendo uma realidade que abarca uma grande diversidade de contextos e de características. Qualitativamente, a agricultura urbana apresenta como características principais e mais recorrentes, a localização em espaços comuns/públicos, operada em sistema comunitário, focada na produção de vegetais destinados ao autoconsumo.

A emergência da agricultura urbana e as catástrofes climáticas têm demandado um olhar mais atento às práticas de planejamento urbano, reforçando a necessidade de criação e atualização de leis para sua regulamentação. Observa-se que, em alguns casos, regras impeditivas, regulamentações pouco claras ou falta de diálogos entre políticas públicas nas diferentes esferas de governo (União, estados e mu-



nicípios) podem restringir seu desenvolvimento. O problema do vácuo normativo e das disputas pelo uso da terra urbana, muitas vezes, são fontes de conflitos entre quem pratica e defende a agricultura urbana, legisladores e políticos.

Nos últimos anos verifica-se, entretanto, a expansão significativa das políticas públicas relacionadas à agricultura urbana, nas diferentes escalas de governo. Isso demonstra a importância desse tema, que vem ganhando mais atenção no atual momento. No entanto, apesar do aumento no número de leis aprovadas, ainda não existe no Brasil uma política nacional articulada e as leis existentes de agricultura urbana não apresentam articulação explícita com o planejamento urbano.

No âmbito federal, as políticas aprovadas que fazem referência à agricultura urbana são as relacionadas à segurança alimentar e nutricional e à agroecologia e produção orgânica. Em junho, contudo,

o Senado aprovou um projeto que permite que os terrenos urbanos ociosos da União possam ser usados para o cultivo de hortas comunitárias, para produção orgânica e de mudas para o paisagismo urbano (PL 2100/2019).

No âmbito estadual, o RS é um dos estados que conta com uma política de agricultura urbana aprovada (Lei 15.222/2018) regulamentada por decreto (54.459/2018). Mas é um dos raros exemplos.

No âmbito municipal, podemos comentar que Porto Alegre tem avançado no debate sobre o tema. Recentemente, foi promulgado um decreto que possibilita a implantação de hortas urbanas comunitárias em áreas de parques, praças e terrários urbanos (21.766/2022). Foi também lançado um projeto para a execução e implementação de 68 hortas comunitárias nas 17 regiões do Orçamento Participativo (OP).

Na esfera da sociedade civil, o Fórum da Agricultura Urbana e Periurbana -



**Plano de Agricultura Urbana: Estudos exploratórios em Porto Alegre**

Fonte: Renato Damiani, 2021

FAUPoa é uma iniciativa de destaque na Capital. Composto por 43 hortas ou “experiências coletivas”, o Fórum tem, entre seus objetivos, a incidência na construção de políticas públicas e desempenhar um importante papel na articulação social da agricultura urbana local.

Apesar dos avanços, a agricultura urbana demanda ainda maior suporte por parte do poder público na cidade e no país. Em síntese, ainda há muito a avançar sobre o tema e sua integração ao pla-

nejamento urbano e às políticas públicas urbanas. E essa articulação é estratégica para criar sistemas alimentares mais resilientes, sustentáveis e equitativos, capazes de enfrentar os desafios atuais e futuros das mudanças climáticas<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cidades e mudanças climáticas: a agricultura urbana como estratégia para o planejamento urbano resiliente. RORATO, Geisa; KUHN, Eugenia; MELLO, Bruno. Brasil de Fato, 24 de jul. de 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/07/24/cidades-e-mudancas-climaticas-a-agricultura-urbana-como-estrategia-para-o-planejamento-urbano-resiliente>

# **SOBRE OS AUTORES**

**Adriano Gustavo Zerbielli**

Graduado em Administração e História. Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisador-bolsista do Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrôpoles.

**Alexandre Cruz**

Jornalista. Membro do Comitê em Defesa da Democracia e do Estado Democrático de Direito.

**André Coutinho Augustin**

Economista. Mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Economista no Departamento de Economia e Estatística SPGG/RS.

**André Fernando Baniwa**

Gestor ambiental. Mestrando em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília. Coordenador-Geral de Promoção da Cidadania no Ministério dos Povos Indígenas.

**Betânia de Moraes Alfonsin**

Bacharel em Direito. Doutora em Planejamento Urbano e Regional. Professora da Fundação Escola do Ministério Público. Diretora do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU).

**Carolina Cristófoli Falcão**

Arquiteta e Urbanista pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**Daniel Canavese**

Sanitarista. Doutor em Ciências da Saúde pela Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo. Professor na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**Danielle Heberle Viegas**

Historiadora. Doutora em História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Pesquisadora do Max-Planck Institute of Geoanthropology.

**Darci Barnech Campani**

Engenheiro Agrônomo. Doutor em Engenharia de Minas, Metalúrgica e Materiais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**Eugenia Aumond Kuhn**

Arquiteta e Urbanista. Doutora em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**Fabian Scholze Domingues**

Bacharel em Filosofia e Economista. Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**Fernanda Teixeira Jardim**

Arquiteta e Urbanista. Mestre em Desenvolvimento Regional pela UNISC. Doutoranda em Geografia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisadora-bolsista do Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrôpoles.

**Geisa Zanini Rorato**

Arquiteta e Urbanista. Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**Gustavo Leal de Lima Alves**

Geógrafo pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**Helena Andrade Ew**

Graduanda de Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**Heleniza Ávila Campos**

Arquiteta e Urbanista. Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professora na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Vice-coordenadora do Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrôpoles.

**Joana de Oliveira Winckler**

Graduada em Ciências Sociais e Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisadora-bolsista do Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrôpoles.

**Joziléia Kaingang**

Geógrafa. Doutora em Antropologia Social pela Universidade Federal de Santa Catarina. Co-fundadora da Articulação Nacional das Mulheres Guerreiras da Ancestralidade (ANMIGA).

**Judite Sanson de Bem**

Economista. Doutora em História pela Ibero-Americana pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Professora na Universidade La Salle.

**Karla Moroso**

Arquiteta e Urbanista. Mestre em Planejamento Urbano e Regional. Doutoranda em Planejamento Urbano na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atua no CDES Direitos Humanos e no AH! Arquitetura humana.

**Lívia Salomão Piccinini**

Arquiteta e Urbanista. Doutora em Planejamento Urbano e Regional. Professora na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**Luciano Joel Fedozzi**

Mestre e Doutor em Sociologia. Professor na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**Márcia Ivana da Silva Falcão**

Graduada em Licenciatura em Geografia. Mestre e Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**Mario Leal Lahorgue**

Geógrafo. Doutor em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**Matheus Platiz Nepomuceno**

Geógrafo e Analista de Geoprocessamento. Mestrando em Geografia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Servidor da Prefeitura Municipal de Canoas/RS.

**Maurício Polidoro**

Geógrafo. Doutor em Geografia pela Universidade do Paraná. Professor do Instituto Federal do Rio Grande do Sul. Servidor Público no Ministério dos Povos Indígenas.

**Moisés Waismann**

Economista. Doutor em Educação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Professor na Universidade La Salle.

**Nicole Leal de Almeida**

Arquiteta e Urbanista. Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**Paulo Roberto Rodrigues Soares**

Geógrafo. Doutor em Geografia Humana pela Universitat de Barcelona. Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**Tarson Núñez**

Graduado em História. Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**Vanessa Marx**

Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais. Doutora em Ciência Política. Professora do Departamento e do Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Coordenadora do Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrôpoles.



A presente publicação reúne extenso e diversificado conjunto de textos na forma de *Cadernos de Propostas* elaborados pelas pesquisadoras e pesquisadores que integram os 18 Núcleos do INCT Observatório das Metrópoles. A intenção é que a publicação e circulação desta coletânea possam subsidiar os debates eleitorais e influenciar os atores da sociedade, do sistema político engajados no compromisso de construir alternativas à aguda crise urbana ameaçadora da reprodução da vida biológica, social, individual e coletiva, como ficou tão fortemente evidenciado no mais recente evento do ciclo recorrente de desastres que assolam as nossas cidades e metrópoles.

LETRAPITAL

