

A participação social na política de habitação de interesse social (HIS) em Porto Alegre (RS, Brasil) no início do século XXI: o Programa Integrado Entrada da Cidade (PIEC)

La Participación Ciudadana en la política de vivienda social en Porto Alegre (RS, Brasil) en el inicio del siglo XXI: el Programa Integrado Entrada da Cidade (PIEC)

E6_02 La agencia popular a debate: historia, memoria y experiencias

Aline Maria Costa Barroso

Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU), Universidade Federal da Bahia, Brasil. aline.barroso@ufba.br.

Resumo: No início do século XXI, Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, no Brasil, contava com iniciativas de participação social consideradas inovadoras na política urbana do país, como, por exemplo, o Orçamento Participativo (OP). É importante destacar que, nesse período, houve grandes avanços em relação aos princípios e instrumentos da política urbana nacional, especialmente com a promulgação do “Estatuto da Cidade” (EC). No que diz respeito à política de habitação de interesse social (HIS), o município desenvolvia programas de regularização urbana, implantação de infraestrutura, reassentamentos e fortalecimento do cooperativismo/associativismo. No âmbito legislativo, naquela época estava em vigor o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA), anterior ao EC, que estabelecia uma política orientada às questões da reforma urbana. Isso se refletia, por exemplo, em seu caráter participativo na elaboração e gestão da política e na implementação de instrumentos de regularização urbana, como as áreas especiais de interesse social (AEIS), a usucapião especial, a concessão de uso e o urbanizador social. Após esse panorama geral, esta comunicação tem como objetivo discutir como se dava e qual foi a real participação social em um dos programas mais relevantes do período: o Programa Integrado Entrada da Cidade (PIEC). O PIEC foi financiado pelo Programa Habitar Brasil/BID (HBB) e pelo Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), no qual se planejaram ações integradas entre diferentes secretarias do município. Esse programa contemplava o desenvolvimento de cinco projetos multidisciplinares que envolviam a produção de HIS, a implantação de infraestrutura viária e o desenvolvimento comunitário em uma das áreas estratégicas da cidade, por ser um de seus principais acessos.

Palavras-chave: participação social, política habitacional de interesse social, PIEC.

Resumen: A comienzos del siglo XXI, Porto Alegre, la capital del estado de Rio Grande do Sul, en Brasil, contaba con iniciativas de participación ciudadana que eran consideradas innovaciones en la política urbana del país, como, por ejemplo, el Presupuesto Participativo (Orçamento Participativo - OP). Es importante destacar que en este período hubo, con la promulgación del “Estatuto da Cidade” (EC), grandes avances en relación a los principios e instrumentos de la política urbana nacional. En relación con la política de vivienda social, el municipio desarrollaba programas de regularización urbana, implantación de infraestructura, reasentamientos y desarrollo de cooperativismo/asociacionismo. En el ámbito legislativo, en esa época estaba vigente el Plan Maestro de Desarrollo Urbano y Ambiental (PDDUA), anterior al EC, que establecía una política orientada a las cuestiones de la reforma urbana. Esto se reflejaba, por ejemplo, en su carácter participativo en la elaboración y gestión de la política y en la implementación de instrumentos de regularización urbana, como las Áreas Especiales de Interés Social, la usucapión especial, la concesión de uso y el urbanizador social. Tras este panorama general, esta comunicación tiene como objetivo discutir cómo se daba, y cuál fue la real participación ciudadana en uno de los programas más relevantes en el período: el Programa Integrado Entrada da Cidade (PIEC). El PIEC fue financiado por el Programa Habitar Brasil/BID (HBB) y por el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), en el que se planificaron acciones integradas entre diferentes secretarías del ayuntamiento. Dicho programa contemplaba el desarrollo de cinco proyectos multidisciplinarios que involucraban la producción de vivienda social, la implantación de infraestructura vial y el desarrollo comunitario en una de las áreas estratégicas de la ciudad, por ser uno de sus principales accesos.

Palabras-clave: participación ciudadana, política de vivienda social, PIEC.

Introdução

No início do século XXI, Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, no Brasil, contava com iniciativas de participação social consideradas inovadoras na política urbana do país, como, por exemplo, o Orçamento Participativo (OP). Nesse período, houve grandes avanços em relação aos princípios e instrumentos da política urbana nacional, especialmente com a promulgação do “Estatuto da Cidade” (EC).

No que diz respeito à política de habitação de interesse social (HIS), o município desenvolvia programas de regularização urbana, implantação de infraestrutura, reassentamentos e fortalecimento do cooperativismo/associativismo. No âmbito legislativo, naquela época estava em vigor o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA, 1999), que estabelecia uma política orientada às questões da reforma urbana. Isso se refletia, por exemplo, em seu caráter participativo na elaboração e gestão da política e na implementação de instrumentos de regularização urbana, como as áreas especiais de interesse social (AEIS), a usucapião especial, a concessão de uso e o urbanizador social, entre outros.

Neste contexto, este artigo tem como objetivo discutir como se dava e qual foi a real participação social, a partir da percepção dos moradores, em um dos programas mais relevantes do período: o Programa Integrado Entrada da Cidade (PIEC)¹, sendo um extrato da tese de doutorado desenvolvida no *Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio (DUYOT)* da *Escuela Técnica Superior de Arquitectura (ETSAM)* da *Universidad Politécnica de Madrid (UPM)*.

Para cumprir com o objetivo proposto foram realizadas as seguintes etapas metodológicas descritas a seguir.

Inicialmente, realizou-se uma revisão bibliográfica e documental, que, embora tenha configurado a etapa inaugural da pesquisa, foi desenvolvida de forma contínua ao longo de todo o processo investigativo. Esta etapa teve como objetivos principais analisar o marco legal vigente no Brasil, examinar o panorama geral dos programas de regularização urbana no país e, especificamente, em Porto Alegre, bem como revisar os conceitos e terminologias centrais à investigação. Para tanto, foram consultadas fontes diversificadas, incluindo legislação, leis complementares, decretos, comentários jurídicos, artigos científicos, dissertações, teses, relatórios técnicos e acadêmicos, além de documentos e relatórios oficiais disponíveis em mídias digitais.

Para o desenvolvimento do estudo de casos, adotaram-se diferentes métodos de coleta e análise de dados, articulados de forma integrada e simultânea, visando garantir a confiabilidade e a validade da pesquisa. A coleta de dados foi estruturada em duas estratégias complementares. A primeira consistiu no levantamento de arquivos institucionais e municipais, objetivando a obtenção de documentos e informações relacionadas aos projetos e aos assentamentos estudados. Foram consultados documentos oficiais disponibilizados pelos órgãos competentes, projetos técnicos, relatórios de acompanhamento, dados censitários, trabalhos acadêmicos e técnicos, bem como pesquisas desenvolvidas especificamente sobre os objetos de estudo.

¹ O PIEC foi financiado pelo Programa Habitar Brasil/BID (HBB) e pelo Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), no qual se planejaram ações integradas entre diferentes secretarias do município. Esse programa contemplava o desenvolvimento de cinco projetos multidisciplinares que envolviam a produção de HIS, a implantação de infraestrutura viária e o desenvolvimento comunitário em uma das áreas estratégicas da cidade, por ser um de seus principais acessos, para mais informações ver a seção correspondente.

A segunda estratégia consistiu na coleta de dados *in loco*, realizada mediante a aplicação de diferentes instrumentos metodológicos. Foram empregadas técnicas de observação preliminar e *walkthrough*, bem como, foram realizadas observações participativas, por meio da participação da autora em workshops, reuniões e assembleias promovidas pelo poder público municipal. Embora nem todas as atividades tivessem como foco direto os projetos de regularização urbana em análise, contribuíram significativamente para a compreensão da lógica de participação social adotada.

Além disso, foram estabelecidos contatos com atores relevantes, incluindo secretários e dirigentes de órgãos municipais, coordenadores de programas, equipes técnicas das secretarias e das empresas executoras, representantes comunitários, moradores, consultores e pesquisadores acadêmicos. Os contatos foram realizados por diferentes meios, de acordo com a disponibilidade de cada interlocutor, mas com objetivo único: propiciar a reflexão e o entendimento sobre a estrutura e a lógica da regularização urbana adotada, culminando na sistematização dos principais problemas e potencialidades identificados.

As atividades de coleta de dados *in loco* incluíram duas modalidades principais. A primeira consistiu em entrevistas individuais semiestruturadas, orientadas por roteiros adaptados ao perfil de cada entrevistado. Cada entrevista resultou na síntese de cinco principais problemas e cinco principais potencialidades relacionados à temática abordada. A segunda modalidade consistiu na realização de grupos de trabalho coletivos, com participação predominante dos moradores das comunidades estudadas. Estas atividades foram planejadas em parceria com associações de moradores e lideranças comunitárias, quando ativas, cujo envolvimento foi fundamental para mobilizar e engajar os participantes. Os grupos de trabalho com crianças foram desenvolvidos em creches comunitárias, por meio da construção de mapas mentais, com o objetivo de compreender a percepção e a representação que as crianças tinham de suas comunidades. Com jovens e adultos, foram realizados grupos de discussão em pequena escala, estruturados a partir de uma adaptação simplificada da análise SWOT, com o objetivo de identificar os principais problemas e potencialidades segundo a perspectiva dos moradores.

Concluída a coleta de dados, procedeu-se à etapa final da pesquisa, voltada à organização e sistematização das informações obtidas, com vistas à elaboração das considerações finais, sintetizadas de forma objetiva neste artigo.

Breve discussão sobre Participação Social

Historicamente, a administração pública brasileira caracterizou-se por um forte conservadorismo, de modo que as práticas de gestão predominantes respondiam, em grande medida, aos interesses das elites locais. Na realidade, foram essas elites que criaram as instituições e moldaram os procedimentos administrativos segundo seus próprios interesses (BARROSO, 2016). Como contraponto, e visando compreender as tensões constitutivas da sociedade brasileira, é necessário reconhecer que a trajetória das políticas públicas no país inclui diferentes momentos que expressam tentativas de aproximação a um Estado efetivamente democrático (BARROSO, 2016).

Segundo Teixeira (2008), no início do século XXI, o Brasil pode ser considerado um “laboratório” de experiências de gestão democrática, devido ao surgimento de inúmeros instrumentos institucionais desde a década de 1970, como os Conselhos de Gestão de Políticas Públicas e o Orçamento Participativo — este último com reconhecimento internacional, especialmente no caso de Porto Alegre. Tais iniciativas foram implementadas de modo criativo em diversos municípios.

Entretanto, muitas dessas experiências foram impulsionadas sobretudo por movimentos sociais ou pela sociedade civil organizada, sem depender diretamente da estrutura administrativa estatal (BARROSO, 2016).

No campo da legislação urbana, a aprovação do Estatuto da Cidade (EC) representou um marco ao instituir um novo paradigma não apenas para o planejamento, mas também para a gestão urbana. O EC federalizou e regulamentou diversos instrumentos jurídicos que exigiam conhecimento aprofundado do território e estratégias inovadoras de gestão do solo, como: solo criado, parcerias público-privadas, operações urbanas e consorciadas, orçamento participativo, desapropriação mediante títulos da dívida pública, imposto predial progressivo e usucapião especial urbana, entre outros (BARROSO, 2016).

No entanto, Santos (2002) argumenta que a mera introdução de instrumentos inovadores não explica, por si só, a direção do processo nem seus significados sociopolíticos. O autor adverte que procedimentos formalmente democráticos podem ocultar sentidos e interesses subjacentes: embora possam criar espaços públicos efetivos de interação, também podem ser instrumentalizados para atender a interesses específicos. Em diversas administrações municipais, mesmo com a existência formal dos instrumentos previstos no EC, estes operam como mecanismos de legitimação de práticas tradicionais, baseadas exclusivamente em deliberações técnicas ou políticas, ou reproduzem, em escala reduzida, arranjos clientelistas historicamente recorrentes — como a troca de benefícios por apoio político. Dessa forma, instrumentos supostamente democráticos tornam-se dispositivos de cooptar e controlar processos participativos em favor de grupos dominantes (BARROSO, 2016).

Embora a participação social tenha se consolidado como tema central nos debates políticos, econômicos, sociais e acadêmicos nas últimas décadas no Brasil — a ponto de integrar princípios do ordenamento jurídico — sua efetividade continua sendo questionada. As diferentes esferas governamentais (federal, estadual e municipal) instituíram mecanismos e instâncias participativas que ampliaram a possibilidade de atuação direta da população na defesa de interesses coletivos e fortaleceram organizações sociais. Entretanto, permanece em aberto a questão sobre se tais mecanismos cumprem, de fato, as premissas do “jogo democrático” (BARROSO, 2016).

Sedrez (2003) reforça que a participação social constitui instrumento fundamental para a definição de objetivos alinhados com a equidade, princípio orientador das políticas públicas. Pois, conforme Santos e Motta (2004a), entre os atores envolvidos na produção e transformação do espaço urbano, é a população que experimenta, de maneira mais intensa, os impactos dessas dinâmicas.

Contudo, Torres (2009) observa que, para muitos planejadores, a noção de participação social é ambígua e fragmentada. Isso se deve, entre outros fatores, ao fato de que o processo participativo costuma ser subdividido em temas estratégicos e questões locais, definidos de maneira estritamente técnica e sem diálogo entre si. Como consequência, a participação resultante é limitada e discricionária. Além disso, a convocação à participação frequentemente é seletiva ou restritiva, exigindo que o indivíduo represente determinada instituição, organização ou categoria profissional. Assim, a participação passa a ser concebida de modo verticalizado, mais como exigência de instituições financiadoras e instrumento de legitimação formal do processo decisório do que como elemento central ao planejamento (BARROSO, 2016).

A consolidação da democracia participativa exige, necessariamente, a conscientização dos cidadãos acerca de seus direitos e deveres, bem como o acesso equitativo à informação. Combater a “ignorância política” — em um contexto no qual direitos são confundidos com deveres e a lógica punitiva tende a prevalecer — implica reconhecer que a luta por saúde, educação, emprego e moradia corresponde à reivindicação de direitos fundamentais, e não à busca por consumo de bens (COHN, 2011). Ademais, o amplo acesso à informação promove a transversalidade dos processos decisórios, a compreensão complexa dos problemas públicos e maior autonomia na identificação e solução desses problemas. Reconhecer o cidadão e a comunidade como atores centrais do processo valoriza saberes locais e fortalece a autoestima coletiva (BARROSO, 2016).

As reflexões brevemente descritas neste item foram sintetizadas por Barroso (2016) em 4 diretrizes, que foram utilizadas para a avaliação do PIEC:

- A primeira diretriz refere-se à necessidade de ampla participação dos cidadãos em todas as etapas do processo de elaboração de um plano/projeto urbano (planejamento–projeto, execução e pós-ocupação). Nesse sentido, foram considerados como aspectos relevantes para avaliação: os canais e mecanismos específicos de participação existentes; o grau, a forma e a amplitude da participação dos moradores; a capacidade administrativa e de suporte da Prefeitura e de seus órgãos específicos; a capacidade de transversalidade dessa gestão; bem como a vontade política para a efetiva condução do processo.
- A segunda diretriz estabelece a necessidade de assegurar a transparência e a universalização das informações, de modo que todos os cidadãos e demais atores envolvidos possam conhecer e opinar sobre o processo e o produto desenvolvido em cada etapa do plano/projeto urbano. Para o cumprimento dessa diretriz, devem ser avaliados, sobretudo, os mecanismos e instrumentos utilizados para garantir o acesso à informação durante as fases de elaboração (planejamento/projeto), execução, ocupação e pós-ocupação, com destaque para as formas pelas quais se assegurou a acessibilidade aos dados referentes ao projeto.
- A terceira diretriz determina que a incorporação da gestão participativa deve promover — ou consolidar — o empoderamento da comunidade. Para isso, devem ser analisados: o grau de protagonismo dos moradores como participantes do projeto, isto é, se atuavam como fiscalizadores e/ou executores ou se exerciam apenas funções consultivas; o grau de organização da comunidade e sua autonomia para resolver conflitos internos sem a intervenção da Prefeitura, bem como a amplitude da participação dos moradores nessas organizações; a compreensão da comunidade acerca de sua própria identidade, isto é, se os moradores se reconhecem como grupo social; e a apropriação do espaço pelos residentes, avaliada a partir do estado de manutenção do ambiente construído e da existência — ou não — de atos de vandalismo ou depredação no espaço público. Por fim, devem ser analisados a capacidade administrativa de conduzir esse processo, além da vontade política para que ele se concretizasse, considerando-se a existência e a qualidade de programas voltados à educação e à conscientização política e ambiental dos moradores, bem como a existência de ações de acompanhamento social da comunidade após a ocupação.
- A última diretriz diz respeito à necessidade de que a participação social contribua para o fortalecimento da resiliência comunitária. Para tanto, é necessário que sejam

considerados os seguintes critérios: se o processo e o projeto contemplaram as especificidades da comunidade; e se foram avaliadas a existência de vazios urbanos e as alterações pós-ocupação, bem como o grau em que tais alterações representam mudanças positivas ou negativas para a comunidade em seu conjunto.

DIRETRIZES	QUESTÕES GUIAS
1. Garantir a participação de todos os moradores em todas as etapas do PRUI.	Quais foram os canais e os mecanismos utilizados para a participação? Quem, de fato, esteve envolvido no processo? Qual foi a capacidade de mobilização do poder público municipal? Qual foi o grau de participação alcançado (cooperação, ajuda mútua, autogestão, autoconstrução, consenso, consulta ou inexistência de participação)? Que tipo de relação de trabalho foi adotada entre as partes envolvidas (cooperativas, redes, transversalidade)? Em quais etapas do processo a participação se efetivou: planejamento/projeto, gestão ou ocupação/consolidação da comunidade? Qual foi o grau de transversalidade das atividades desenvolvidas? Houve articulação institucional, capacidade administrativa e vontade política para a implementação dessas ações? Qual foi o número de profissionais envolvidos?
2. Garantir a transparência e a universalização das informações relativas ao PRUI, abrangendo tanto o processo quanto o produto final.	Quais foram os canais, instrumentos e mecanismos utilizados para garantir a transparência e a universalização das informações sobre o desenvolvimento do PRUI, ou seja, acerca do planejamento, da execução e da ocupação? Quais foram os canais, instrumentos e mecanismos utilizados para assegurar a transparência e a universalização das informações referentes ao conhecimento e ao acesso aos projetos?
3. Garantir o empoderamento da comunidade.	Qual foi o poder conferido à comunidade para mobilizar, fiscalizar ou modificar o processo de desenvolvimento do PR? Qual é o grau de autonomia da comunidade após a consolidação do conjunto? Qual é o grau de organização comunitária: existe associação, cooperativa ou outra forma de organização comunitária? Qual é o nível atual de conscientização política dos moradores: participam das atividades e da organização comunitária? De que forma a comunidade se identifica: há a constituição de uma identidade coletiva vinculada ao conjunto? Existem manifestações artísticas e culturais próprias do lugar? Há imageabilidade? Como se encontra a manutenção da comunidade, considerando os espaços públicos e privados? Há ocorrência de atos de vandalismo? Houve vontade política e capacidade administrativa para orientar e conduzir esse processo? Qual foi o período de desenvolvimento e de acompanhamento no pós-ocupação? O PR contemplou programas de educação e de conscientização política e ambiental?
4. Garantir que a comunidade desenvolva capacidades de resiliência.	No processo, houve possibilidade de mudanças? Em que nível ocorreram? Sob quais condições? No projeto, qual foi a capacidade de adequação ao longo do desenvolvimento? Houve a previsão de diferentes tipologias e usos? Existem, atualmente, vazios urbanos ou unidades habitacionais desocupadas? Houve a ocorrência de alterações ilegais no conjunto?

Quadro 01: Quadro síntese das diretrizes e suas respectivas questões guias. Fonte: adaptado de Barroso (2016).

Contextualização política e urbana

Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul (RS), localiza-se na porção nordeste do território estadual (ver figura 01), inserida na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), que apresenta taxa de urbanização de 95,92% da população em uma área urbanizada de 214,91 km² (IBGE, 2019). O município possui população de 1.332.845 habitantes distribuídos em 496,684 km², resultando em densidade demográfica média de 2.690,50 hab/km² (IBGE 2022), sendo uma das capitais que teve uma queda de densidade demográfica comparando-se os dados do censo de 2010. O Produto Interno Bruto (PIB) per capita é de R\$ 54.647,38 (IBGE, 2021), o índice de Gini corresponde a 0,45 e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) atinge 0,805 (IBGE, 2010).

A cidade é circundada por 40 morros, que ocupam aproximadamente 65% de seu território, e é limitada pelo Lago Guaíba, cuja orla possui extensão de 72 km. Apresenta áreas de planície, especialmente na região central. O clima é subtropical úmido, com quatro estações bem definidas, registrando temperaturas médias entre 25°C e 35°C no verão e entre 2°C e 15°C no inverno (IBGE, 2010).

Do ponto de vista econômico, Porto Alegre dispõe de um parque industrial diversificado e de um polo avançado do setor terciário, especialmente nos segmentos de comércio, saúde, educação, transportes, telecomunicações e serviços financeiros (DEMHAB, 2009).

Quanto à infraestrutura urbana, o município apresenta 99,35% da população atendida com abastecimento de água, 91,74% de cobertura da rede de esgotamento sanitário, 99,19% das edificações com fornecimento de energia elétrica pela concessionária oficial e 93,79% com iluminação pública em seu entorno. No que se refere à coleta de resíduos sólidos, 93,72% dos domicílios têm seu lixo encaminhado a aterro sanitário (IBGE, 2010). Ademais, Porto Alegre é considerada uma das cidades mais arborizadas do país, com índice de 43,47 m² de área verde por habitante, sendo que 82,73% das residências possuem arborização em seu entorno (SMAM, 2012).

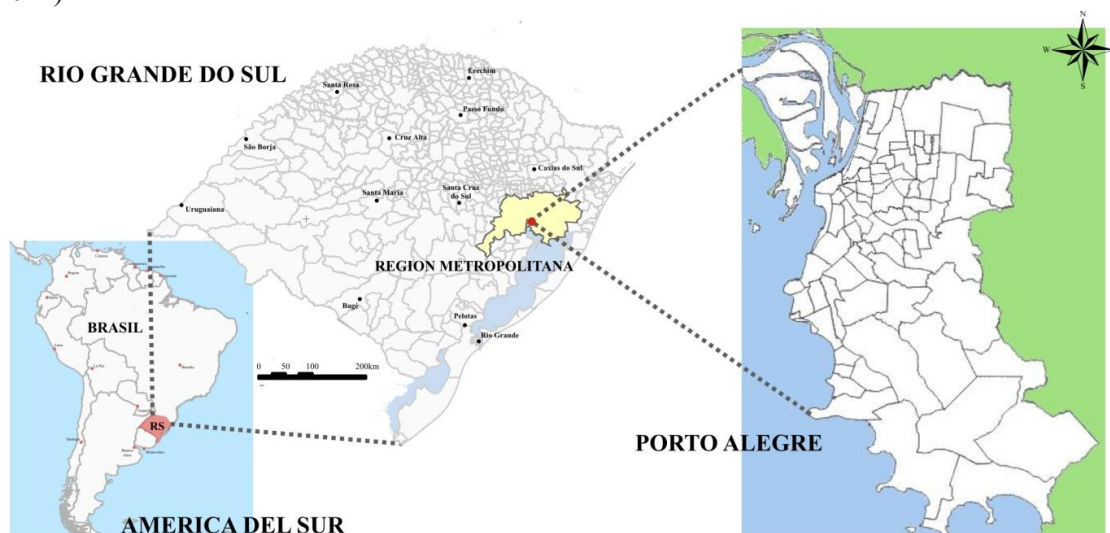


Figura 01: Mapa de localização do estado do Rio Grande do Sul e da cidade de Porto Alegre. Fonte: FEE (2008), modificado pela autora.

Breve Histórico de consolidação do município

A ocupação da cidade de Porto Alegre teve início em 1732, por meio do sistema de sesmarias. Contudo, somente em 1751, com a chegada de imigrantes oriundos da Região Autónoma dos Açores, a vila iniciou efetivamente seu processo de ocupação junto à área portuária. A história da instalação dessas famílias imigrantes pode ser considerada o primeiro processo de ocupação informal da cidade, uma vez que essas pessoas foram assentadas em áreas sem qualquer garantia de posse e sem o cumprimento das obrigações previstas por parte do Governo Português (DEMHAB, 2009). Entre 1772 e 1820, o núcleo urbano tinha como principal atividade produtiva o cultivo de trigo, exportado para diversas regiões, o que impulsionou o desenvolvimento da cidade. Nesse período, Porto Alegre, já elevada à categoria de cidade, possuía aproximadamente 12 mil habitantes, mantendo ainda a conformação de cidade murada, principalmente como forma de proteção contra invasões espanholas (DEMHAB, 2009).

Em 1845, dois acontecimentos contribuíram significativamente para a rápida expansão urbana: o término da Guerra dos Farrapos e a chegada de grande contingente de imigrantes alemães e italianos. Esses grupos foram responsáveis pela multiplicação de estabelecimentos comerciais, pensões, olarias e alambiques, dinamizando a atividade econômica do núcleo urbano, que passou a contar com mais de 50 mil habitantes. A malha urbana caracterizava-se por ocupação intensiva na península central, diminuindo gradativamente à medida que se afastava do centro. A expansão ocorria ao longo dos eixos de acesso, e a conformação do tecido urbano seguia predominantemente o modelo em xadrez. Com a Proclamação da República, entre 1889 e 1940, foram implantadas as principais infraestruturas públicas: energia elétrica, redes de água e esgotamento sanitário, transporte por bonde elétrico, além da instalação das primeiras faculdades, hospitais e indústrias (DEMHAB, 2009).

No início do século XX, Porto Alegre concentrava sua área residencial em três setores: Centro, Cidade Baixa e Voluntários da Pátria, o que gerava extensos vazios urbanos intermediários. As indústrias localizavam-se majoritariamente no centro, onde já havia considerável oferta de equipamentos urbanos, permitindo identificar setores temáticos na estrutura da cidade. Nesse período, iniciou-se o processo de aterro da península, que praticamente dobrou sua área inicial. Também se observaram, em diferentes pontos da cidade, núcleos informais, cortiços e “vilas”, sobretudo na área central e ao pé dos morros próximos, configurando as primeiras ocupações de risco. Assim como em diversas cidades brasileiras, Porto Alegre passou por um intenso processo de “higienização” e de normatização do uso e ocupação do solo, cujo objetivo principal era transformar o centro em um espaço nobre, limpo e moderno, o que implicava a remoção da população mais pobre (Barroso, 2016).

O primeiro projeto de urbanização da cidade data de 1858; entretanto, foi apenas a partir de 1940, quando Porto Alegre consolidou seu papel como centro administrativo, comercial e financeiro do Estado, que ocorreu a estruturação urbana mais intensa, marcada pela abertura das principais avenidas e rodovias, pela introdução de automóveis modernos e pela formulação dos Planos de Governo. Com a consolidação do sistema viário, verificou-se a expansão industrial e habitacional nas zonas norte e leste da cidade — áreas que ainda hoje mantêm predominantemente população operária e atividades comerciais. Nesse período, também se intensificou a expansão das ocupações informais, impulsionada pela migração de famílias oriundas do interior do Estado. Apesar das remoções realizadas na década de 1940, na década

de 1970 ainda eram contabilizadas cerca de 124 vilas na capital, somando mais de 20 mil moradias irregulares (DEMHAB, 2009). Em 2003, existiam 75.656 moradias irregulares, com aproximadamente 289.805 habitantes. Estimava-se que entre 16 e 19 mil famílias viviam em situação de risco (geológico, hidrológico ou estrutural da edificação). Esses números representam um aumento de 290% da informalidade urbana ao longo de três décadas (Barroso, 2016).

Entre 1945 e 1954, foram construídos diversos conjuntos habitacionais na cidade, financiados principalmente pelos Institutos de Pensão (IP). Entretanto, essa produção não foi suficiente para suprir a demanda habitacional decorrente da expansão urbana e industrial. A Prefeitura estruturou uma série de ações voltadas à produção de moradias e à mitigação do avanço da informalidade, embora essas iniciativas, na prática, se traduzissem frequentemente em remoções e construção de conjuntos periféricos (MORAES E SANTANA, 2003).

Na década de 1960, durante a ditadura militar, a política de habitação social inseriu-se no contexto nacional da “era BNH”, e sob o lema “Remover para Promover” intensificaram-se as remoções forçadas, conduzidas pelo Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB). Somente na década de 1980, com o programa nacional PROMORAR — denominado Pro-Gente em Porto Alegre — foi concretizada pela primeira vez a permanência da população no local ocupado, mediante implantação de infraestrutura e melhorias habitacionais. Contudo, a segurança na posse da terra ainda permaneceu pendente (Barroso, 2016).

Segundo DEMHAB (2009), desde a promulgação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de 1979, Porto Alegre conta com legislação inovadora para o uso do solo urbano. Entretanto, devido ao seu caráter tecnocrático e burocrático, essa legislação representou, na prática, um entrave à aprovação e regularização de loteamentos (Barroso, 2016). Após a Constituição Federal de 1988, a política urbana municipal passou a ser fortemente marcada pela participação cidadã. O principal exemplo foi o Orçamento Participativo, implementado em 1989, que representou um avanço para a gestão da política habitacional, ao possibilitar a participação direta da população na definição de prioridades públicas. A partir da década de 1990, surgiram novas estratégias destinadas à garantia do direito à moradia digna, tais como o Programa de Regularização Fundiária (PRF), o Programa de Incentivo ao Cooperativismo, as Conferências Municipais de Habitação e a diversificação das fontes de financiamento, incluindo recursos internacionais.

A partir da década de 1990, surgiram novas estratégias voltadas à garantia do direito à moradia digna, tais como o Programa de Regularização Fundiária (PRF), o Programa de Incentivo ao Cooperativismo, as Conferências Municipais de Habitação e a diversificação das fontes de financiamento, agora com o apoio de recursos internacionais (Barroso, 2016). Nesse período, Porto Alegre desenvolveu uma cultura associativista, comprovada pelo elevado índice de filiação a organizações sociais, que alcançou 38% (Cardoso, 2007), favorecendo a consolidação da participação efetiva nos processos e projetos públicos. Ao final da década, em 1999, foi promulgado um novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) para a cidade, o qual incorporou uma série de instrumentos que posteriormente serviriam de referência para a formulação do Estatuto da Cidade. Este era o plano vigente à época da realização desta pesquisa. Este PDDU teve uma primeira revisão em 2010, e desde 2019 a PMPA realiza atividades para regulamentar a segunda revisão da lei, ainda em andamento.

Programa Integrado Entrada da Cidade (PIEC)

Segundo Nalin (2007), em 2007, estimava-se que o déficit habitacional total na capital estava entre 75 e 100 mil unidades. Considerando que a produção municipal era de aproximadamente 10 mil moradias por ano, seriam necessárias, portanto, pelo menos oito décadas para suprir essa deficiência — desconsiderando o crescimento populacional e, conseqüentemente, o aumento da informalidade no período. Ademais, de acordo com a autora, a política de habitação social enfrentava outras dificuldades significativas: escassez de áreas acessíveis para construção e, embora já existissem instrumentos urbanísticos, persistiam diversos obstáculos para a aquisição ou transferência de terras ao município. Muitas vezes, esses processos tornavam-se demasiadamente onerosos para os orçamentos municipais, ampliando a dependência de financiamentos federais e internacionais.

Segundo DEMHAB (2008), em 2003 mais de 21% da população municipal residia em assentamentos informais (AHIS). A política de habitação social do DEMHAB define como assentamento informal — e, portanto, objeto de intervenção do órgão — os núcleos ou vilas compostas por moradias situadas em áreas públicas ou privadas com irregularidades fundiárias e com graus variáveis de deficiência em infraestrutura urbana e serviços (DEMHAB, 2008).

O PIEC é um programa que visa à recuperação urbana e ambiental de áreas degradadas de Porto Alegre, localizadas em três bairros específicos da cidade: Humaitá, Navegantes e Farrapos (ver Figura 02).

O PIEC recebeu a denominação “Entrada da Cidade” por situar-se nas proximidades dos principais acessos à capital gaúcha. Essa área integra a Zona 1 do Orçamento Participativo e a Macrozona 2 do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA, 1999), totalizando 5.931 hectares, abrangendo também uma região composta por ilhas. O território concentra um diversificado sistema de transportes (aéreo, portuário, ferroviário e rodoviário) que, embora tenha influenciado o desenvolvimento da região, também impôs barreiras físicas à sua integração com o restante da cidade (ver Figura 03).



Figura 02: Mapa de localização do PIEC por bairros. Fonte: Barroso, 2016.

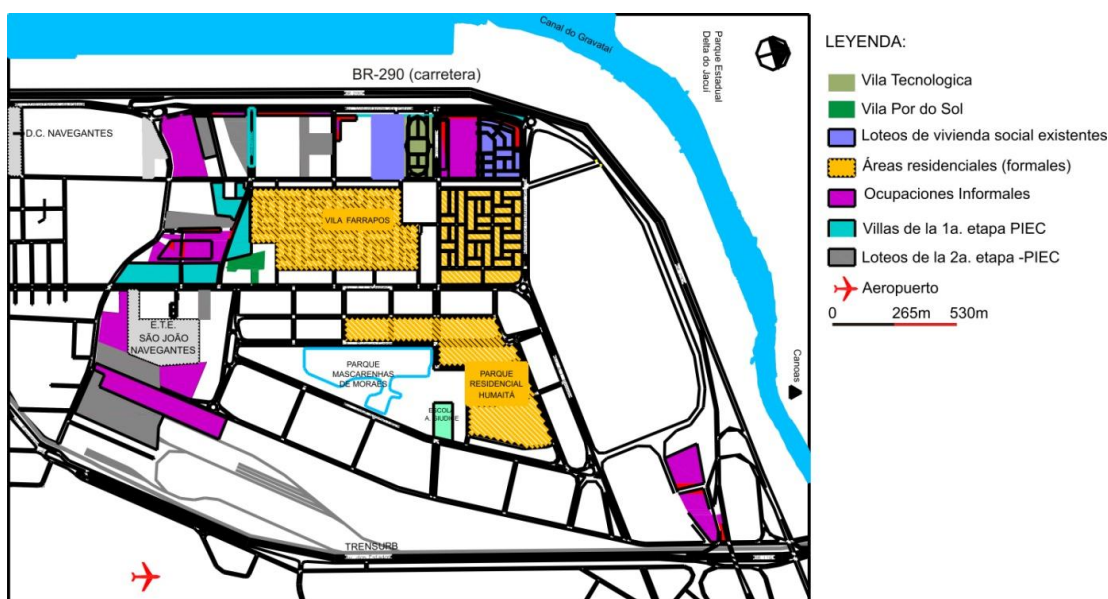


Figura 03: Implantação da primeira etapa do PIEC. Fonte: BARROSO, 2016.

Para o cumprimento de seus objetivos, o PIEC estruturou ações integradas entre diferentes secretarias municipais, voltadas à produção habitacional de interesse social, à implantação de infraestrutura urbana viária, à recuperação urbana, à valorização da paisagem e ao desenvolvimento comunitário. Essas ações foram organizadas em cinco projetos, descritos a seguir (DEM HAB, 2009):

- Projeto de Habitação de Interesse Social: contempla o atendimento a 3.775 famílias, das quais 3.061 foram beneficiadas com novas unidades habitacionais, distribuídas em três tipologias: sobrados, casas térreas e unidades acessíveis. Adicionalmente, de acordo com

as demandas da comunidade, foram previstos equipamentos públicos, centros comunitários, escolas e áreas livres;

- Projeto de Infraestrutura Viária: envolveu a reformulação das condições de circulação no contexto urbano do PIEC, por meio da implantação de novas redes de infraestrutura básica e da recuperação do sistema de drenagem;
- Projeto de Valorização da Paisagem: considerou a criação de novas áreas verdes e espaços livres, bem como a melhoria e requalificação das áreas de lazer existentes, além da arborização das vias;
- Projeto de Desenvolvimento Comunitário (PDC): organizado em três eixos de atuação (mobilização e organização comunitária (MOC), geração de trabalho e renda (GTR) e educação sanitária e ambiental (ESA)), constituiu o primeiro projeto social desenvolvido no âmbito da prefeitura com orçamento próprio. O PDC teve como objetivo envolver as famílias no processo de desenvolvimento do PIEC, visando à sustentabilidade das intervenções e das comunidades atendidas. Para sua implementação, foram propostas diversas atividades, destacando-se a realização de oficinas baseadas na metodologia ZOPP² (*Zielorientierte Projektplanung* ou *Goal-Oriented Project Planning*);
- Projeto de Gerenciamento do Programa: previu a criação de uma Unidade de Preparação do Projeto (UPP), com a finalidade de coordenar e articular todas as secretarias e departamentos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) necessários à execução do PIEC.

Segundo Formoso e Miron (2008), a concepção do PIEC contemplou a realização de um diagnóstico geral da área, por meio do qual foram identificados os assentamentos informais que integrariam o programa, bem como as áreas disponíveis para futuros reassentamentos. A partir desse diagnóstico, iniciou-se o processo de regulamentação dessas áreas como

Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) no âmbito do PDDUA, possibilitando a flexibilização dos parâmetros urbanísticos e a redefinição das necessidades locais, tais como reestruturações, implantação de equipamentos e infraestrutura, em consonância com o contexto identificado. Também integrou essa etapa de concepção a estruturação do projeto de financiamento.

Após a contratação dos recursos financeiros, os projetos passaram à fase de desenvolvimento, com base nos projetos executivos elaborados pelos próprios técnicos do DEMHAB. Esses projetos foram aprovados pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) e pela Caixa Econômica Federal (CAIXA), sendo posteriormente apresentados aos moradores. Em seguida, foram iniciados os processos licitatórios para a contratação das construtoras responsáveis pela execução das obras. À prefeitura coube exclusivamente a função de fiscalização, uma vez que as secretarias responsáveis (SMOV), no caso das obras de infraestrutura; DEMHAB, no que se refere às unidades habitacionais; e SMAM, no projeto de valorização paisagística, não dispunham de estrutura suficiente para atender à escala das intervenções previstas. Cada empreendimento possuía um cronograma próprio de execução, e os pagamentos estavam condicionados à conclusão das etapas conforme o cronograma estabelecido.

² A metodologia Goal Oriented Project Planning (ZOPP) foi desenvolvida pela *German Agency for Technical Cooperation (GTZ)*. Para mais detalhes ver Barroso (2016).

Com a entrega dos conjuntos habitacionais pelas construtoras, iniciou-se a etapa de uso e ocupação, durante a qual as famílias foram acompanhadas por um período de 12 meses, com o objetivo de apoiar sua adaptação às novas dinâmicas de moradia e promover a adequada manutenção das unidades habitacionais.

Gênese do Programa e Principais Considerações

Até o início do século XX, a área objeto do PIEC apresentava características predominantemente industriais, o que se refletia na presença de numerosos conjuntos operários e de grandes quadras urbanas, adequadas à implantação de equipamentos industriais. Contudo, à medida que essas áreas foram sendo desativadas ou permaneceram não edificadas, verificou-se, ao longo do tempo, um intenso processo de ocupação informal.

De acordo com o DEMHAB (2009), a ocupação informal de áreas públicas e privadas da região teve início na década de 1940 e se intensificou a partir dos anos 1970, período em que o território passou a apresentar sinais de saturação, caracterizados pelo expressivo aumento da densidade demográfica e pelo baixo nível de cobertura de serviços e de infraestrutura básica em geral. Tal dinâmica consolidou um quadro de desordenamento do uso do solo e de contaminação dos recursos ambientais.

Por outro lado, segundo Nalin (2007), ainda em 1966, a Companhia de Habitação do Estado (COHAB) realizou uma tentativa de conter as ocupações informais na área por meio da implantação do Conjunto Habitacional Presidente Humberto de Alencar Castelo Branco, conhecido como Vila Farrapos, que atualmente abriga cerca de 27.000 habitantes.

Além disso, verificava-se uma situação de elevado risco de morte decorrente da construção de submoradias ao longo de áreas de domínio público da rodovia BR-290, sob redes de alta tensão ou em antigos depósitos de lixo desativados.

Outro aspecto relevante da área refere-se à sua vulnerabilidade a inundações. Em razão de suas baixas cotas altimétricas — por se tratar de uma planície, antiga bacia hidrográfica dos rios Gravataí e Guaíba — e de sua proximidade com o canal do próprio rio Gravataí, o território mostrava-se altamente suscetível a grandes alagamentos (Barroso, 2016). Contudo, segundo Formoso e Miron (2009), a área passou, desde a década de 1960, por um processo gradual de implantação de um sistema de proteção contra cheias, que previa a construção de anéis de diques. Ainda assim, permanecia a necessidade de drenagem complementar por meio de estações de bombeamento, especialmente nos períodos de chuvas intensas.

A presença da linha férrea em superfície constitui outro elemento relevante a ser destacado. Implantada em 1980, essa infraestrutura promoveu a segregação física da área, restringindo os acessos a apenas dois pontos: o viaduto da Avenida Voluntários da Pátria e a Avenida Ernesto Neugebauer.

De acordo com o DEMHAB (2000), a concentração de assentamentos informais na área correspondia a 33,79% do total de domicílios locais e a 4,53% do total de assentamentos informais existentes no município.

Para a seleção e priorização das comunidades a serem atendidas pelo programa, foram adotados os seguintes critérios (DEMHAB, 2009):

- Concentração de famílias em áreas com risco iminente de morte, sendo que 40% da população envolvida encontrava-se localizada às margens da rodovia;
- Renda familiar média mensal de até três salários-mínimos;
- Baixo nível de escolaridade;
- Consolidação da ocupação, com no mínimo cinco anos de existência;
- Existência de organização comunitária estruturada.

Em 2010, o programa deu início à sua segunda etapa de desenvolvimento, com a previsão de construção de mais 450 unidades habitacionais em duas comunidades distintas (Barroso, 2016). Segundo Formoso e Miron (2009), naquele ano, 60% das atividades planejadas já haviam sido concluídas.

Caracterização das Comunidades Beneficiadas

De acordo com o DEMHAB (2009), na primeira fase do PIEC foram beneficiadas seis comunidades distintas: Vila Nossa Senhora da Paz, Vila AJ Renner, Vila Nossa Senhora da Aparecida, Vila IAP, ocupação na Avenida Voluntários da Pátria e Vila Esperança. Entretanto, a análise de outros documentos consultados, tais como relatórios dos projetos urbanístico e social, revelou divergências nessas informações, uma vez que algumas fontes mencionam o atendimento inicial a dez vilas, enquanto outras indicam doze. Acredita-se que essa discrepância esteja associada às alterações ocorridas ao longo do desenvolvimento dos projetos, que possibilitaram a inclusão de comunidades não contempladas inicialmente, bem como à dificuldade de atualização e compatibilização dos dados entre os diferentes órgãos envolvidos.

As seis vilas tiveram origem na década de 1970, a partir da ocupação de vazios urbanos e áreas livres por famílias provenientes do interior do Estado. Conforme ilustrado na Figura 04, embora apresentassem características gerais semelhantes, as vilas possuíam diferentes condições de ocupação e níveis de consolidação e desenvolvimento.

Em 2002, período de desenvolvimento do PIEC – Fase 1, foram contempladas 413 famílias, reassentadas em três novos conjuntos habitacionais: Comunidade Pôr do Sol, Vila Tecnológica e Vila Progresso.

O DEMHAB realizou um levantamento da situação socioeconômica dessas vilas entre os anos de 2000 e 2001, anterior ao início do planejamento do PIEC.



Figura 04: Diferentes ocupações existentes na área pré-implantação do PIEC. Fonte: DEMHAB, 2010.

As 413 famílias selecionadas correspondiam a um total de 1.479 pessoas, das quais 49,62% eram do sexo masculino e 67,27% tinham menos de 28 anos, caracterizando uma população predominantemente jovem. As famílias apresentavam, em sua maioria, composição nuclear (pai e/ou mãe e filhos), sendo que, em 60,33% dos casos, o chefe do domicílio era do sexo masculino. Observou-se um baixo nível de escolaridade, uma vez que 53,22% dos responsáveis possuíam até cinco anos de estudo. Ademais, 80,21% das famílias apresentavam renda média mensal inferior a três salários-mínimos, configurando um quadro acentuado de vulnerabilidade socioeconômica (Barroso, 2016).

No que se refere às atividades produtivas, a maior parte da população economicamente ativa exercia ocupações que não exigiam qualificação profissional, como serviços gerais (23%), trabalhos eventuais (22%), limpeza doméstica (18%), construção civil (16,8%) e reciclagem (11%). Dentre esses trabalhadores, apenas 24,02% possuíam algum vínculo formal de emprego. Destaca-se, ainda, o elevado percentual de desemprego: 37,78% da população economicamente ativa não exercia qualquer atividade produtiva (Barroso, 2016).

A participação social nos conjuntos habitacionais: Vila Tecnológica e Vila Por do Sol

Segundo os relatos dos moradores da Vila Por do Sol, não existia uma gestão comunitária efetiva do condomínio, apontando que, embora exista uma associação de moradores formalmente constituída, esta não se encontrava ativa, havendo carência de um controle comunitário mais direto sobre o espaço coletivo. Segundo os entrevistados, a participação dos moradores limitou-se, na maioria dos casos, ao nível consultivo, não havendo envolvimento, por exemplo, no processo de escolha ou no projeto das unidades habitacionais. Tal aspecto é especialmente relevante, uma vez que o modelo habitacional adotado figura entre os menos aprovados pela comunidade, que manifesta insatisfação com as tipologias geminadas, consideradas prejudiciais à privacidade (Barroso, 2016). Outro ponto relevante desta comunidade refere-se ao fato de as famílias reassentadas serem oriundas de quatro vilas distintas. Observa-se que a vila mais distante do atual loteamento se localizava a aproximadamente 850 metros. Esses dois aspectos são fundamentais para a compreensão do contexto analisado: o primeiro contribui para explicar as fragilidades na organização comunitária atual; o segundo constitui um fator positivo para a preservação da identidade social e dos costumes da população reassentada (Barroso, 2016).

Considerando que a organização comunitária na Vila Tecnológica se apresentava mais ativa, o nível de satisfação dos moradores em relação ao processo foi significativamente mais elevado. Ainda assim, os relatos evidenciam a necessidade de aprimoramento das ações de educação ambiental e sanitária, uma vez que se observou que muitas famílias não receberam orientações

adequadas sobre o uso e a manutenção das novas unidades habitacionais. A associação de moradores da Vila Tecnológica destaca-se por sua atuação constante e efetiva, sendo responsável, inclusive, pela organização e gestão da creche comunitária. Todavia, o fato de a comunidade ter recebido, em diferentes períodos e a partir de distintas origens, famílias provenientes de outras cinco ocupações informais do entorno fez com que o processo de organização comunitária passasse a depender, em grande medida, do engajamento e da persistência individual das lideranças comunitárias. Outro aspecto relevante referente a Vila Tecnológica, foi a criação, por iniciativa da associação de moradores, do Serviço de Atendimento Socioeducativo (SASE). Tratava-se de um serviço social gerido pela própria comunidade, com apoio do poder público municipal, porém desenvolvido de forma dissociada do projeto social originalmente previsto no âmbito do programa.

Segundo relatos de moradores e lideranças comunitárias de ambas as comunidades, ocorreu um processo de adensamento nas ocupações originais quando foi anunciado publicamente o início do PIEC. No entanto, como essas famílias não foram incluídas no cadastro censitário realizado à época, não foram contempladas com unidades habitacionais, sendo apenas realocadas temporariamente em habitações de passagem, aguardando novas produções habitacionais por meio do Orçamento Participativo (OP) ou do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Tal situação evidencia fragilidades no controle urbano por parte do poder público.

As principais ações educativas mencionadas estiveram relacionadas ao uso adequado das novas unidades habitacionais. Para esse fim, foram elaboradas cartilhas informativas e realizadas oficinas com técnicos do DEMHAB, nas quais foi utilizada a metodologia ZOPP anteriormente citada.

Os moradores das duas comunidades destacaram como principal aspecto positivo a presença das gerências ampliadas e dos Centros de Relação e Apoio à População (CRAPs), enquanto representações diretas do poder público no território, as quais facilitaram a participação comunitária, ainda que com grau limitado de tomada de decisão. Em função da natureza e da complexidade do PIEC, constatou-se a insuficiência do aparelhamento institucional do município, que não conseguiu executar integralmente todos os projetos previstos, como o acompanhamento pós-ocupação, considerado fundamental para a sustentabilidade das intervenções realizadas.

Por fim, os estudos analisados indicam a organização das novas Áreas Habitacionais de Interesse Social (AHIS), relativas à segunda fase do PIEC, visando à formação de cooperativas para viabilizar a captação de recursos por meio do Orçamento Participativo.

Considerações Finais

A síntese das considerações finais sobre a participação social em todas as etapas do PIEC está descrita no quadro 02 a seguir.

Etapas	Dificuldades
PLANEJAMENTO	Insuficiência de ações de formação e capacitação da comunidade; Lentidão na concepção e na execução do programa, em razão da excessiva burocracia e das sucessivas mudanças políticas na gestão, tendo o processo de concepção se estendido por aproximadamente seis anos; Dificuldades de acesso à informação por parte da comunidade beneficiária; Ausência de definição clara de critérios por parte de outras secretarias envolvidas;

	Insuficiência de informações básicas para a elaboração dos projetos, tais como condicionantes urbanísticos e ambientais; Capacidade limitada de controle, acompanhamento e atendimento por parte dos órgãos responsáveis;
PROJETO	Falta de participação efetiva da população ao longo de todo o processo, com dificuldades relacionadas à mobilização e à capacitação dos moradores; Dificuldades na negociação com famílias que não desejavam o reassentamento ou que não aceitavam o tempo de espera proposto; Insatisfação dos moradores em relação às dimensões da sala e da cozinha das unidades habitacionais, bem como à ausência de áreas livres nas parcelas privadas, como jardins e pátios; Morosidade de outras secretarias nos processos de análise e aprovação; Ausência de efetiva transversalidade entre os órgãos envolvidos; Excesso de procedimentos burocráticos; Incompatibilidades entre a caracterização socioeconômica da população atendida e as ações sociais propostas.
EXECUÇÃO	Insuficiência de sondagens técnicas para a correta elaboração da infraestrutura; Elaboração de projetos incompletos ou com nível insuficiente de detalhamento; Dificuldades na estimativa e na definição dos custos das obras; Falta de articulação entre as obras executadas pelas diferentes secretarias; Ausência de integração entre a execução dos projetos, ainda que complementares, como o projeto habitacional e o de geração de renda, bem como entre as ações sociais e a ocupação das unidades habitacionais; Ocorrência de atrasos decorrentes da inadimplência no pagamento das empresas terceirizadas, bem como da contratação de empresas sem experiência prévia em projetos dessa natureza e escala; Baixo nível de interação com a comunidade e dificuldades de mobilização para a realização das atividades programadas; Baixa qualidade dos materiais e dos acabamentos empregados; Não execução de serviços básicos, como o sistema viário e os equipamentos voltados à geração de emprego e renda.
OCUPAÇÃO	Abandono das unidades habitacionais em decorrência da insuficiência de condições financeiras para sua manutenção; Persistência do comércio informal no território; Insuficiência de fiscalização e de controle urbano por parte do poder público; Inexistência de ações preventivas voltadas à contenção de novas ocupações, tendo sido registrados diversos relatos de invasões em áreas correspondentes aos AHIS já executados, bem como em áreas destinadas a projetos futuros; Necessidade de um acompanhamento de maior duração por parte da equipe social, considerando que o projeto de pós-ocupação possui duração limitada a apenas 12 meses; Necessidade de ampliação da oferta de cursos de capacitação da população, especialmente aqueles voltados à geração de renda.

Quadro 02: Quadro síntese das principais dificuldades. Fonte: adaptado de Barroso (2016).

Apesar do histórico participativo da cidade, a compreensão de que a gestão democrática se restringe às práticas de consulta e de informação constitui um aspecto que necessita ser criticamente avaliado. Observa-se que os projetos sociais não lograram promover um sentido coletivo de uso e de controle do território, ou seja, não resultaram no empoderamento efetivo das comunidades envolvidas.

Soma-se a isso a insuficiência no desenvolvimento de projetos de capacitação e de geração de emprego e renda, considerados uma das principais ferramentas para a promoção de mudanças sociais efetivas na população. Destaca-se, ainda, a desatualização dos instrumentos e das práticas de gestão urbana, uma vez que o município não conseguiu incorporar plenamente o conjunto de instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade. Embora, conforme mencionado, Porto Alegre tenha sido considerada por muitos anos uma cidade com experiências inovadoras, especialmente quando comparada a outros municípios brasileiros, a demora na atualização de sua legislação após a regulamentação do Estatuto da Cidade teve impactos negativos significativos no desenvolvimento do PIEC.

Referências

BARROSO, Aline Maria Costa. **Los programas de regularización urbana en Brasil y su adecuación al Estatuto da Cidade**: un estudio de casos en la ciudad de Porto Alegre, RS. Tesis Doctorado. Universidad Politecnica de Madrid (UPM), ETSAM. Madrid, España, 2016.

BRASIL, República Federativa. Lei Federal número 10.257 de 10 de julho de 2001, **Estatuto da Cidade**. Disponible en: <https://legislacao.planalto.gov.br>. Último Acesso em 01/06/2015.

CARDOSO, Adauto Lucio (coord.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**. Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Coleção HABITARE/FINEP, Porto Alegre, 2007.

COHN, Amélia. **Participação social e conselhos de políticas públicas**. Brasília, DF. CEPAL, IPEA, 2011.

DEMHAB (Departamento Municipal de Habitação). **Programa Pro-Moradia: projeto de participação comunitária Condomínio Residencial dos Anjos**. Outubro, 1997.

DEMHAB (Departamento Municipal de Habitação). **Vila das Placas: Perfil Socioeconômico**, 1999.

DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação. **Mapa da Irregularidade Fundiária de Porto Alegre**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 2000.

DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação. **Programa Integrado Entrada da Cidade**. Programa Habitar Brasil, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre. Vol I, 2001a.

DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação. **Programa Integrado Entrada da Cidade**. Programa Habitar Brasil, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre. Vol II, 2001b.

DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação. **Programa Pro-Moradia: Relatório de Avaliação Final. Empreendimento Condomínio das Placas**. Porto Alegre, maio, 2002.

DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação. **Caderno de Projetos Habitacionais: Programa Integrado Entrada da Cidade**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 2003.

DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação. **Diagnóstico da Situação Habitacional de Porto Alegre: Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Porto Alegre**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 2008.

DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação. CD gravado com fotos e projetos de todos os exemplos estudados, 2010.

FORMOSO, Carlos Torres; MIRON, Luciana (coord.). **Contribuições Para Avaliação De Programas Integrados De Habitação De Interesse Social: Relatório De Avaliação Intermediária Do Piec**. Volumes 1 e 2. Porto Alegre, julho, 2008.

FORMOSO, Carlos Torres; MIRON, Luciana (coord.). **Desenvolvimento de um modelo de avaliação de programas integrados de habitação de interesse social**. Relatório final.

Universidade federal do rio grande do Sul, Escola de Engenharia, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil. Núcleo Orientado para a Inovação da Edificação, Porto Alegre, março, 2009.

Fundação de Economia e Estatística – FEE. <http://www.fee.rs.gov.br/>. Último acesso em: 23 de janeiro de 2008.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico, ano 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home>.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico, ano 2022**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home>.

MORAES, O. B. de; SANTANA, M.J.A; Tecnologia, Habitação e Desenvolvimento Sustentável. **Anais** de III Encontro Nacional Sobre Edificações e Comunidades Sustentáveis, São Carlos, 2003.

NALIN, Nilene Maria. Os significados da moradia: um recorte a partir dos processos de reassentamento em porto alegre. **Dissertação de mestrado**. Programa de pós-graduação em serviço social, Faculdade de serviço social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal. Lei 434/1999: Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre (PDDU).

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. Universidade de São Paulo. EDUSP, São Paulo, 2002.

SANTOS, A. M; MOTTA, A. Desafios para a sustentabilidade no espaço urbano brasileiro. **Cadernos Temáticos: Brasil Sustentável e Democrático**. 2004

SEDREZ, M. Metodologias de Avaliação da Qualidade Ambiental e Sustentabilidade de Empreendimentos. **Dissertação (Mestrado em Engenharia)** – Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

SMAM - Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Porto Alegre. http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smam/default.php?p_secao=122. Último acesso em: 03 de agosto de 2012.

TEIXEIRA, Ana Cláudia (org.). **The Challenges of the democratic management in Brazil: participation**. São Paulo, Instituto Pólis, 2008. 248p.

TORRES, Nilton Ricoy (2009). Planejamento numa sociedade em rede: Práticas de planejamento colaborativo no Brasil. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 571-591, jul./dez, 2009.