

O desafio da co-gestão de um espaço cultural público em Porto Alegre: limites atuais e horizontes para modelos inovadores de governança

Pedro de Almeida Costa
Éber Pires Marzulo
Luciano Joel Fedozzi
Inês Martina Lersch

Resumo

Este artigo apresenta e discute criticamente os limites políticos e jurídico-institucionais das possibilidades de co-gestão de um espaço público entre o Estado e Organizações da Sociedade Civil. O estudo é dado por demanda de movimentos e organizações do campo cultural popular de Porto Alegre, que têm procurado incidir sobre o processo de desestatização da área portuária da cidade, uma propriedade do governo estadual do RS que possui significativo valor histórico, material e simbólico. Uma breve revisão do conceito de governança, de inovação social, e da noção de direito à cidade, com suas implicações políticas e organizacionais, formam a base conceitual da reflexão. Além da crítica aos marcos jurídicos atuais, que não conseguem organizar o tipo de relação desejada, são apontadas algumas características do que poderiam ser novas institucionalidades, mais permeáveis à efetiva colaboração e co-gestão. A pesquisa é alimentada, do ponto de vista teórico, pelas possibilidades de ressignificação da ideia de governança, de forma que possa dialogar com a ideia de arranjo colaborativo de gestão desejado pelo campo da cultura popular na cidade.

Palavras-chave: governança democrática. políticas culturais. direito à cidade

Abstract

Entre 150 e 200 palavras, espaçamento simples.

Keywords: Democratic governance. Cultural policies. right to the city

1 INTRODUÇÃO

Espaços públicos e de patrimônio, com interesses e atrativos culturais, perdem espaço e são desvalorizados na relação com outros atrativos que possibilitem a rentabilização do capital nas grandes metrópoles. Os instrumentos jurídicos recentes, construídos a partir da chegada do neoliberalismo, facilitam a vida do capital e abrem os bens e espaços públicos como oportunidades de valorização do capital. De outro lado, o período quase simultâneo de redemocratização e de construção de uma nova Constituição, valorizam a participação popular e reanimam os movimentos sociais que ficaram mais de 20 anos na clandestinidade e/ou na marginalidade. Constrói-se um confronto e uma disputa da cidade.

No caso de Porto Alegre, um local icônico em disputa tem sido o Cais do Porto, área que deixou de ter atividades portuárias em 2005 e desde então tem sido degradado e pouco utilizado, salvo em atividades culturais ou feiras esporádicas e temporárias.

A cidade, tomada como espaço e meio de valorização do capital, não é uma discussão propriamente nova, e acompanha todo processo de urbanização que decorreu da revolução industrial e da emergência do próprio capitalismo. A cidade não só se estrutura, desenha e organiza em função do fluxo de pessoas e mercadorias para a reprodução do capital, criando “terreno lucrativo para a produção e absorção de excedente de capital” (HARVEY, 2012), como também serve, enquanto processo de construção de um mercado imobiliário, para desenvolver alternativas de reprodução direta do capital em escala transnacional (SANTORO e ROLNIK, 2017).

A sanha capitalista, por óbvio, sempre enfrentou resistências que procuram deter a noção de reprodução do capital com a bandeira do direito à cidade. Para Ribeiro (2023, p.11), “[...] com efeito, na cidade estão centralizadas e condensadas as contradições de uma economia fundada nos negócios privados comandados por uma burguesia financista-compradora” que faz contraste, segundo o autor, com a ideia de uma economia voltada para suprir as necessidades de reprodução social em sentido amplo. A consigna do *direito à cidade* pode ser tomada como expressão

Há, contudo, uma nova linha de discussão das cidades que tem se apresentado tentando manter relativamente ocultas ou escondidas as intenções do capital, sob a roupagem da modernização da vida nas cidades, e que responde pelo nome de *revitalizações urbanas* (FEDOZZI e VIVIAN, 2021), e que, entretanto, podem ser facilmente desconstruídas para revelar o processo de gentrificação que subjaz a esse movimento. Tal retórica ainda carrega como corolário a ideia de que a cidade é um conjunto de ativos que podem e devem ser rentabilizados, movimento que criaria uma dinâmica virtuosa de desenvolvimento econômico.

É essa ideia que anima a proposta feita em 2021 pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul, de concessão da área do Cais de Porto Alegre, via Parceria Público Privada (PPP), para exploração de concessionária privada. Alternativamente, os movimentos culturais da cidade, em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), construíram e apresentaram em 2022 um projeto de diretrizes de ocupação e gestão para o espaço. Desde 2005, quando cessaram as atividades portuárias, várias atividades culturais de porte, ligadas à literatura, artes visuais, cinema, teatro e outras manifestações já tiveram lugar nos armazéns do Cais, abrindo uma disputa que não é só pelo lugar físico, mas pelo conceito de uso e

ocupação da cidade e pelo caráter simbólico de pertencimento e fruição pública de um espaço icônico da cidade, com histórico de vocação cultural e patrimonial.

Como nos negamos a pensar que não há alternativas ao modelo mercantilizado de cidade e de ocupação dela, nossa pergunta, que guia o presente exercício de pesquisa, é saber de que outras formas poderia ser possível a co-gestão de um espaço público entre sociedade civil e Estado, orientada pela radicalidade democrática e para a fruição universal de uma produção cultural intensa e diversificada como é a de Porto Alegre.

Objetivo do artigo é levantar e discutir alternativas de co-gestão (i) a partir de outras experiências nacionais e internacional de relação público/privado na co-gestão de espaços públicos com foco na fruição, no lazer e na cultura de caráter universal e aberto; (ii) e a partir de reflexões teóricas sobre formas de governança democrática e inovação social.

Espera-se que tal reflexão possa inspirar novas possibilidades de relação público-privadas em que a ênfase se desloque da ideologia neoliberal de repassar a gestão de políticas e espaços públicos para agentes privados - com base nos pressupostos da maior competência, agilidade, honestidade, etc, aliados à alegada falta de recursos públicos para investimentos - para uma noção de permeabilidade, escuta e responsividade do Estado às efetivas demandas coletivas que não emanam da elite, mas dos movimentos de base da sociedade.

É preciso fazer a disputa semântica do que é uma relação público-privada sadia, orientada para dar voz às classes e demandas subalternas, que não têm espaço sob a hegemonia do capital e que historicamente estão alijadas das relações patrimonialistas de poder que encurralam e submetem o Estado moderno. O campo popular pode operar a resignificação da noção de relação público-privada, reivindicando a expressão para representar a abertura do Estado para constituir formas inovadoras, horizontais e democráticas de co-gestão de espaços e prédios públicos, ou, se preferível, de arranjos de governança que confirmam protagonismo a organizações da sociedade civil e, com isso, orientação privilegiada para a gestão igualmente inovadora, horizontal e democrática desses espaços.

Para cumprir essa trajetória crítico-reflexiva e, ao mesmo tempo, propositiva, este artigo apresenta a seguinte estrutura, além desta introdução, duas seções teóricas: uma que revisa a noção de governança e sua disputa entre acepções ideologicamente opostas; e outra que reflete sobre o direito à cidade. O artigo segue com a apresentação sucinta do caso do Cais em Porto Alegre e com a discussão dos horizontes possíveis de novas formas de governança que podem ser construídas, terminando com as considerações finais.

2 GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA: CONCEITO AMBIVALENTE E DISPUTADO

Para uma revisão do conceito de governança, a partir da perspectiva de ressignificação que queremos trazer neste texto, é preciso entender uma dupla possibilidade de leitura: por um lado, a governança pode ser tomada como fenômeno político e, de outro, possui também uma dimensão jurídico-institucional. Vamos começar com breve histórico do termo, que determina o seu lugar político na discussão que fazemos, e em seguida nos determos na dimensão jurídico-institucional.

Milani e Solinís (2002) identificam que o termo governança surgiu ligado à *teoria da firma*, designando coordenações internas e externas que visavam à redução de custos de transação. As reestruturações empresariais criadas como resposta ao declínio do sistema *fordista* de regulação teriam minado, no final do século XX, as relações hierarquizadas, substituindo-as por articulações de rede, contexto no qual emerge a designação de governança como regulação das relações que se estabelecem nessas redes de empresas. Ainda na esfera organizacional, segundo os mesmos autores, mais recentemente o termo governança, ou *governança corporativa*, vem sendo utilizado para designar práticas de transparência da gestão que se alinham a políticas de responsabilidade social empresarial.

Já na esfera pública, tem sido usado o termo *boa governança* para designar práticas de organização social, desde a sua adoção pelo Banco Mundial a partir dos anos 1980, nos seus relatórios anuais que prescreviam saídas para a crise do sul global. Tal concepção de governança é produzida na esteira de uma ampliação da participação da sociedade nas decisões de assuntos de interesse público, mas também sobre um discurso neoliberal de esvaziamento e enfraquecimento do Estado como gestor de políticas públicas. Não à toa, Bresser Pereira (2007) propôs nomear tal arranjo como um *modelo estrutural de governança pública*, o que sinaliza o quanto a palavra serviu para falar de um novo modo de organizar as ações do aparelho do Estado.

No pólo político oposto, o da governança como processo de participação e controle social efetivos, capazes de gerar adensamento democrático, Gohn (2004, p.58) argumenta que, na discussão de governança e democracia, “[...] o princípio que orienta a participação passa a ser ético, ligado à idéia dos direitos sociopolíticos dos cidadãos. A participação passa a ser concebida como intervenção social, periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública.”

Portanto, a legítima busca democrática por consensos não pode acontecer sem conflitos e disputas. O conflito é legítimo no regime democrático, e sinaliza a presença da diversidade e do respeito mútuo. A governança, desse modo, não pode ser tomada como uma estratégia para evitar dissensos, mas deve ser encarada como um mecanismo através do qual são legitimados e postos em debate os diferentes posicionamentos sobre assuntos de interesse coletivo, garantidas condições isonômicas para a representação e para a manifestação de todos.

Poderíamos, portanto, pensar a governança como um meio que busca regular relações entre atores e organizações em torno de *questões públicas* em que o Estado já não monopoliza as decisões sem, contudo, eximir-se de suas responsabilidades e de participar das discussões a seu respeito, não raro as coordenando, financiando e fiscalizando. Trata-se da regulação compartilhada de uma esfera pública (GOHN, 2004) para discussão da organização e da reprodução social, tomando a governança como forma de regulação horizontal, ligada à questão da emancipação e da radicalidade participativa dos atores sociais. Gohn (2004) propõe ainda que se fale não de atores sociais, mas de *sujeitos políticos* que se movem em uma esfera pública onde são responsáveis pela formulação, implementação e avaliação das políticas que dizem respeito às suas próprias vidas. No sentido da ampliação da participação, a governança se apresenta, assim, como uma inovação institucional que busca construir novas estruturas e mecanismos de decisão.

Do ponto de vista jurídico, é também no recente período pós-constituição de 1988, e na esteira da reformulação do Estado proposta pela vaga neoliberal, que a sociedade e o estado brasileiro vão construir marcos legais para regular a relação entre entes públicos e privados para dar conta dos desafios das políticas sociais. Tais marcos, no Brasil, vão ser orientados pelas diretrizes dadas pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, chamado pela sigla PDRAE (BRASIL, 1997; BRESSER PEREIRA, 1997), documento que traduziu as diretrizes mundiais do neoliberalismo para o caso brasileiro.

Como lembram Ribeiro e Madeira (2023), as Leis 9637/1998 e 9790/1990, que criam as qualificações de Organização Social (OS) e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), inauguram formas novas de mediar a relação dessas organizações de direito privado sem fins lucrativos, sejam associações ou fundações, com os respectivos contratos de gestão ou termos de parcerias, com o Estado.

Tais instrumentos avançavam, naquele momento, com relação às formas anteriores de convênios ou contratos que existiam entre entes públicos e privados, abrindo o espaço da colaboração *administrativa* no movimento que Bresser Pereira (1997, 1998) propôs e o PDRAE (BRASIL, 1997) qualificou como *publicização*, ou seja, a execução de políticas públicas de cunho social e científico via parcerias com tais organizações, então entendidas como o *terceiro setor*, em contraste ao Mercado Privado e ao Estado.

Dito de outro modo, o Estado não só contrata um ente privado para um serviço de apoio, instrumento jurídico que já existia, mas passa a contar as organizações da sociedade civil (OSC) para realização das políticas sociais. Tal movimento de externalização, Montaño (2008) qualificou de desresponsabilização do Estado com relação à questão social, mas que o PDRAE sustentava como sendo uma atividade Estatal, controlada, financiada e fiscalizada pelo Estado, mas realizada por um ente privado supostamente mais ágil e com maior legitimidade e competência. Cria-se, assim, um arcabouço institucional capaz de dar suporte a formas de realizar ações de governo e executar políticas públicas em articulação com outros atores da sociedade civil, em arranjos que podem ser lidos como práticas de governança.

Moreira (2023), por outro lado, também se vale da ideia de governança enquanto avalia o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, que ficou conhecido como MROSC. Organizado pela Lei 13019/2014, depois modificada pela Lei 13204/2015, esse marco instituiu novos instrumentos de financiamento e colaboração entre as OSC e o Estado brasileiro: o acordo de cooperação, o termo de cooperação e o termo de fomento. A autora entende que o MROSC foi uma tentativa de aperfeiçoamento das relações entre o Estado e as OSC, está alinhado com princípios constitucionais de democratização da administração pública e tem impactos positivos na geração de impulsos para uma governança democrática da sociedade e de suas questões. Sustenta, ainda, que a governança democrática, no Direito Administrativo, supera a ideia básica de governança, e significaria a partilha de poder dentro da própria institucionalidade do Estado.

Especificamente para o campo da cultura, o trabalho recente de Ribeiro e Madeira (2023) é relevante, pois explicita a dificuldade desse segmento da sociedade civil para acessar as políticas públicas de incentivo que existem. Tanto as configurações jurídicas dessa primeira onda dos anos 1990, as certificações de OS e OSCIP, quanto o MROSC e as diferentes Leis federais, estaduais e municipais de fomento à cultura, seguem sendo, pela própria densidade institucional do campo, um entrave ao acesso a recursos e financiamentos de caráter público para a cultura, em especial para as pequenas agremiações. A exceção às evidências

apresentadas pelas autoras estaria na política de pontos e pontões de cultura, em que a institucionalidade jurídica reconhece manifestações comunitárias descentralizadas e populares.

Ribeiro e Madeira (2023) fazem o resgate de que há diretrizes no Direito brasileiro para atuação conjunta de Estado e sociedade na criação e execução de políticas culturais e sustentam, com isso, que mudanças legais devem ser buscadas para ter equilíbrio entre a necessária transparência do retorno social do que é financiado com recursos públicos e o acesso democrático aos mesmos; que é preciso desconcentrar as oportunidades que existem de financiamento e apoio, inclusive sugerindo o aumento do diálogo com o setor privado que investe em cultura, aproveitando os benefícios fiscais dessa ação.

Ainda do ponto de vista jurídico que reveste a governança, é importante apontar que existe um debate sobre as parcerias público-privadas (PPP), também um marco legal produzido nos anos 1990 no Brasil, como estratégias de governança e governabilidade. Sundfeld (2005) lê as PPP como uma forma específica de concessão pública, instrumento que é anterior a esse período. Para o autor, a PPP é tida como vínculo entre Administração Pública e particulares em torno de “algum coeficiente de interesse geral” (p.53). A ideia de um conjunto de leis nesse sentido seria de viabilizar algum grau de “gestão não-exclusivamente estatal dos interesses públicos” (p.54), o que parece denotar que o interesse público segue, ou deveria seguir prevalecendo na atividade que for desenvolvida.

A justificativa apresentada para a criação PPP, contudo, não é de caráter gerencial como sustentado no PDRAE, em linha com a premissa de que um ator privado é capaz de gerir com mais competência um empreendimento do que o Estado. Sundfeld (2005) identifica que a Lei quis resguardar o Estado de ter que fazer desembolso ou endividar-se para fazer investimento, quando o agente privado já deteria capital suficiente para tanto, daí emergindo a ideia de governança e colaboração que marcaria as PPP. Vale lembrar que a PPP é a estratégia que atualmente o governo do Estado do RS lançou mão para o restauro e ocupação do Cais do Porto, espaço cuja disputa é o caso empírico em análise neste trabalho.

Desta breve revisão sobre a ideia de governança, nas suas dimensões política e jurídico-institucional, quisemos demonstrar que esses marcos jurídicos instituídos a partir da década de 1990, embora relativamente recentes, estão limitados pela hegemonia neoliberal de diminuição do Estado, cujas diretrizes apontam a governança, ou a participação de agentes

privados em arranjos de gestão em que fica difuso e de difícil mensuração o alcance do que poderia ser um “determinado coeficiente de interesse geral”.

É essa localização numa zona borrada ou de sombra que confere ambivalência ao termo governança. Mesmo assim, assumimos a posição de que o termo pode ser usado para significar aumento da transparência e da participação da sociedade civil nos assuntos de interesse público, como é o caso da cultura, através da proposição de novas estruturas e processos de governança capazes de orientar as políticas culturais para o interesse público e para a fruição universal e desmercantilizada dos espaços e equipamentos públicos que possuem vocação e utilidade cultural.

Há, portanto, a necessidade de seguir com a construção de novas institucionalidades e formas de governança para dar conta de serviços e políticas públicas culturais. A análise de Clementino e Almeida (2015), por exemplo, contextualiza o planejamento das cidades num cenário em que os governos não teriam mais como dar conta sozinho das questões urbanas. Nessa linha, as autoras sugerem a busca de equilíbrio técnico-político para dar conta da vida urbana, trazendo o aporte técnico do próprio aparato do Estado para dialogar com a participação social.

Seria uma “mudança da arena decisória” (idem, p.203), decisão que, para as autoras, poderia reverter a má qualidade da gestão e estabelecer uma boa governança, no sentido pensado por Carlos Matus. O técnico-político, contudo, não corresponderia a uma justaposição de saberes, propostas e ações entre Estado e Sociedade, mas uma síntese nova a ser cozinhada nesse caldeirão da governança, ideia que nos parece importante para o caso estudado.

3 EXPERIMENTAÇÃO E INOVAÇÃO SOCIAL: SAÍDAS PARA REINVENTAR A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA?

Andion et al (2017) pensam a inovação social como ferramenta potente para ler como as organizações da sociedade civil se inserem na arena pública, e mesmo como a constituem, a partir de iniciativas autônomas que tratam de questões sociais atomizadas e territorializadas. As autoras identificam, a partir de um processo longo de pesquisa, que a inovação social emerge no que chamam *campos de experiência* sobre situações problemas enfrentados no cotidiano das cidades, e que a inovação social se inscreve em trajetórias longas que permitem maturar soluções inovadoras para problemas sociais persistentes.

Tais condições seriam pressupostos para a emergência da inovação social, que é tomada como uma iniciativa surgida a partir de práticas autônomas, não necessariamente institucionalizadas e não necessariamente articuladas entre si, embora o pressuposto da trajetória longa de maturação de soluções possa, eventualmente, produzir relacionamentos e estruturação de redes que são importantes para as experiências locais de inovação social.

Correia, Melo e Oliveira (2019) concordam com o protagonismo da sociedade civil na produção de inovações sociais, quando se relaciona com as políticas públicas ou temas de interesse público. Ao mesmo tempo, a inovação social é vista pelas autoras como um processo emancipatório para os atores da sociedade civil nela envolvidos, com base no modelo analítico de Moulaert, segundo o qual a inovação social possuiria três dimensões: conteúdo, processo e empoderamento (MOULAERT et al, 2005, apud CORREIA, MELO e OLIVEIRA, 2019). Vista sob essa perspectiva, a inovação social produz resultados importantes, mas também o seu processo de criação tem valor substantivo, ao produzir adensamento democrático e empoderamento da sociedade civil.

Em outro estudo (MAGALHÃES, ANDION e ALPERSTEDT, 2018), a inovação social é conceituada como “[...] fruto de ações públicas produzidas pela associação entre diferentes atores, recursos e dispositivos que podem agir coletivamente e co-produzir consequências sobre os problemas públicos de determinado território, envolvendo ou não o Estado.” (p.681) e se defende que é necessário entender as dinâmicas de redes entre iniciativas de inovação social para compreender o alcance de mudança social efetiva que podem representar. Defende-se inclusive um possível *ecossistema de inovação social* (ANDION, ALPERSTEDT e GRAEFF, 2020), formado por essas iniciativas, atores públicos e privados implicados numa virtual co-criação permanente de soluções e ações para dar conta das questões sociais de interesse público.

Rodrigues et al (2012) estudaram o caso da OSESP também pela perspectiva de inovação social, usando a classificação canadense do CRISES de três categorias ou níveis: dos atores sociais, das organizações e das instituições. Ao nível intermediário das organizações, são propostos indicadores de inovação, entre eles a presença de novas formas de governança para políticas públicas, situação em que as articulações e redes entre organizações, e destas com atores públicos e privado, teriam potencial de criar um ambiente em que se potencializaria a possibilidade de criação de relacionamentos e gestão coletiva de questões públicas.

Pode-se, portanto, tomar a produção de alternativas de modelo de governança como resultado de inovação social, situação em que a iniciativa da sociedade civil provoca e tensiona o Estado, ao mesmo tempo em que co-labora e pode participar ou dirigir as iniciativas propostas ou criadas. Ainda que o modelo de Organização Social, dada pela Lei 9637/1998, e adotado no caso da OSESP, seja alvo de muitas críticas, apesar do discurso virtuoso construído em torno de si (DONADONE, 2014), a ideia de que a inovação social pode ter como um de seus efeitos o desenvolvimento de modelos de governança colaborativa entre Estado e sociedade civil é valiosa, e será retomada adiante neste texto, com o propósito de ressignificá-la.

Para tratar o caráter substantivo que pode e deve revestir a discussão sobre inovação social, é preciso avaliar o seu *ethos*, como propõe Ferrarini (2016), para quem o experimentalismo social sempre existiu, embora naquele momento houvesse a sua renomeação para inovação social, segundo a autora por três motivos: (i) aumento da quantidade e dos tipos de problemas sociais e ambientais; (ii) maior quantidade de atores se debruçam e chegam juntos no mesmo problema, criando contornos borrados de atuação e (iii) porque essas zonas mistas não se formam somente com relação à ação, mas também entre os campos teóricos, com a importação de técnicas e gramáticas tecnocráticas e gerenciais para dar conta das questões sociais.

Por isso, segundo a autora, se essa dinâmica já nasce em espaço de difícil determinação de limites e contornos claros, o que pode distingui-la seria seu *ethos* e racionalidade, que é distinta do mercado mas nem por isso é pré-moderna. Para Ferrarini (2016, p.454): a esfera privada da sociedade não se resume a mercado: “A regulação privada não tem de ser necessariamente mercantil, podendo ser também comunitária, ou, por outras palavras, a sociedade civil não é equivalente ao mercado; ao contrário, incorpora, também, o setor privado não lucrativo”. Para a emergência de uma inovação social ressignificada pela sociedade civil é preciso sujeitos mobilizados; condições propícias, como diversidade sociocultural e democracia; e ambiente propulsor, com abertura à aprendizagem e histórico de mobilizações sociais anteriores.

A autora reforça a ideia de que há empoderamento no processo de inovação social quando há alterações nas correlações de poder, acesso a bens materiais e simbólicos antes inacessíveis, o que a leva também a pensar a inovação social tanto como processo, quanto como resultado. O próprio Estado poderia mudar com as inovações sociais, ao dialogar com a sociedade civil e incluir nas pautas e no modo de atuar o que Ferrarini (2016) chama de

“interesses dominados” (idem, p.462) . O Estado deveria protagonizar a criação de sinergias entre suas estruturas, desde que, obviamente, democratizadas, e as organizações da sociedade, condição em que seria possível produzir genuína inovação social.

Podemos nomear esse modo de colaboração e atuação do Estado como uma dinâmica inovadora de governança, em linha com a gramática que estamos buscando construir. Com isso, é possível reposicionar o *ethos* dessas inovações, e ressignificar a ideia mesma de governança, como uma colaboração horizontal e um verdadeiro diálogo de caráter freireano do qual resulta, ou pode resultar, um novo sentido para ação coletiva e para a vida em comum.

Na próxima seção procuramos discutir o direito à cidade como uma dessas arenas públicas para as quais se pode pensar a construção de novas formas de governança com esse *ethos* que quisemos resgatar até aqui.

4 DIREITO À CIDADE

A condição de metrópole periférica da periferia do capitalismo (MARICATO, 1996) se explicita tanto pelas avançadas e exemplares experiências de gestão democrática nos anos de 1990 (1989-2004), através a implantação do Orçamento Participativo (OP), que se tornou referência mundial de gestão de maior eficácia e eficiência nos marcos de governos locais (FEDOZZI, 1998; SANTOS, 2005); quanto do avanço tardio da dinâmica do capital fundiário-imobiliário derivado de processos de desregulação estabelecidos desde governos municipais com traços do autoritarismo-neoliberal que caracteriza as políticas municipais de ordenamento e gestão territorial em Porto Alegre, particularmente intensificados a partir dos governos municipais desde 2016 (2016-2020/2021-2024).

Se a partir de 2005 a experiência de gestão democrática através do OP foi sendo sistematicamente esvaziada pelos governos municipais, o auge desse processo institucional, enquanto política pública deliberada (SIQUEIRA e MARZULO, 2021), encontra-se particularmente avançado na gestão anterior (2017-20220) e atual (2021-2024) de coalizão da direita neoliberal (autoritária) com o capital fundiário-imobiliário.

O caráter tardio de tal intensificação neoliberal da transformação da gestão urbana pode ser compreendido dada a potência da organização popular fortalecida através de processos participativos na gestão democrática da cidade no período anterior (1989-2004) que se manteve em processo contínuo de resistência e, simultaneamente, enfraquecimento (SIQUEIRA e MARZULO, 2021) aos ataques contínuos e sistemáticos do capital fundiário-

imobiliário entre 2005 e 2016, cujo avanço se estabelece a partir de 2017, em termos das políticas dos governos municipais absolutamente em consonância com o capital fundiário-imobiliário.

Claro, também, que a condição de metrópole periférica da periferia, com uma tradição de participação popular na gestão urbana, implicou em um certo atraso dos fluxos de capitais urbanos do país, concentrados nos anos de 1990-2000 em São Paulo e Rio de Janeiro e em seguida, no caso, associado aos mega-eventos no período (Copa do Mundo de Futebol, em 2014; Olimpíadas, em 2016, no Rio) , particularmente nas metrópoles do Nordeste brasileiro (SANTOS JR; GAFFNEY; RIBEIRO, 2016).

Experiência democrática participativa, atração dos fluxos de investimentos do capital fundiário-imobiliário urbano para as metrópoles centrais de SP e RJ e em seguida para o Nordeste, além de inversões em cidades médias do agronegócio nos estados da região Sul, assim como no Centro Oeste do Brasil (maior polo do agronegócio do país), deixaram Porto Alegre como espécie de última fronteira para as inversões em capital fundiário-imobiliário no Brasil.

Assim, como nunca visto, a cidade vem sendo há quase uma década vítima de um conjunto de desregulações da ordem urbana e dos mecanismos sociais de participação na gestão urbana, cujo ápice pode ser simbolizado na tentativa sistemática de privatização de áreas públicas. De áreas ocupadas por indígenas a áreas de proteção ambiental, passando pela orla do Rio Guaíba, incluindo as contínuas tentativas de privatizar a área do porto da cidade, até parques urbanos.

Todavia, essa avassaladora política de privatização, chamada no jargão neoliberal atual de desestatização, através de políticas de desregulação que disponibilizarão áreas para ação do capital fundiário-imobiliário, encontra resistências de agrupamentos de moradores da cidade ou de setores sociais imediatamente envolvidos com os lugares visados. Tem-se agrupamentos de resistência à privatização do Parque da Redenção - parque central e histórico; da Fazenda do Arado, no extremo sul, por povos indígenas e envolvendo sérios problemas ambientais caso urbanizada; da orla do Rio Guaíba; contra a atos da empresa com a concessão do Parque da Harmonia, no bairro Centro Histórico; e o Coletivo Cais Cultural Já, de atores da cultura, contra a privatização dos armazéns do cais do porto.

No caso da luta contra a privatização do cais do porto, o MasterPlan proposto pela consultoria contratada pelo governo do estado, através da diretoria de desestatização do BNDES, sugere a construção de nove (9) edifícios de 45m para moradia, escritórios e térreo comercial, em área conhecida como docas, além da destinação ao futuro hipotético concessionário dos

armazéns do cais, que são em diferentes níveis patrimonializados e cujo entorno é também patrimônio histórico. Através de diferentes frentes de pressão, com particular força institucional devido a produção para o Coletivo Cais Cultural Já de Diretrizes Gerais para a ocupação do cais por projeto de extensão da UFRGS, o movimento conseguiu manter público e para uso cultural o Pórtico central e os armazéns ao lado. No entanto, a operação até agora não parece ter sido palatável ao capital fundiário-imobiliário, pois o primeiro leilão para a área não teve interessados e o segundo leilão vem sendo sistematicamente adiado; assim como, o governo vem alterando o primeiro edital.

Embora o sentido das resistências às privatizações de áreas públicas seja o mesmo, ainda não se encontra uma articulação estabelecida entre os diversos atores urbanos na luta pelo direito à cidade. Em alguma medida, o ponto de encontro destas diversas resistências, muitas vezes vitoriosas, mesmo que sempre de modo parcial e temporário, tem sido o Ministério Público, o poder Judiciário e o Legislativo, tanto municipal como estadual.

Tem-se aqui uma dimensão necessariamente transescalar, na medida em que a intensificação dos desajustes da regulação existente visando facilitar a privatização de áreas públicas ocorrem desde o giro conservador-autoritário nacional, a partir do golpe híbrido (2016) ao governo de Dilma Rousseff (2011-2014; 2015-2016), estando localizados na capital do estado acionam, conforme a área, ora o governo municipal ora estadual.

Por último, cabe salientar que nesse período a cidade passou por um aumento significativo da produção imobiliária, constatado nos dados preliminares do Censo 2022, particularmente voltada para a alta renda. Enquanto Porto Alegre está entre as cidades com maior diminuição proporcional da população, apresenta déficit habitacional, paradoxalmente inferior à quantidade de unidades desocupadas. A relação, visível para quem vive na cidade, entre déficit habitacional e unidades desocupadas, explicita o efeito das políticas dos governos municipais para facilitação de ação do capital fundiário-imobiliário cuja produção se destina, inevitavelmente, a investidores. Assim, o fluxo tardio do capital fundiário-imobiliário para Porto Alegre vem em ritmo acelerado e altamente intensificado, pois produção para alta renda através de ocupação de glebas em áreas nobres antes não disponíveis ao mercado fundiário-imobiliário, isto é, para investimento concentrado de uma burguesia regional completamente conectada aos fluxos globais do capital financeiro.

5 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DO CASO

O cais de Porto Alegre está localizado à margem do Lago Guaíba, área central, que corresponde ao sítio de fundação da cidade. Após 2005, cessaram as operações portuárias na maior parte dos oito quilômetros acostáveis, e um conjunto de armazéns, ao longo de 3.240

metros deixou de ser utilizado. Houve desde então a presença de atividades culturais esporádicas de literatura, música, cinema, teatro de rua e exposições. A situação atual dos prédios, que são tombados pelo município e pela União, é de degradação significativa. Por conta de um muro de proteção construído em 1974, para contenção de enchentes recorrentes na área à margem do Lago, o conjunto arquitetônico é parcialmente encoberto e separado do convívio com a população que mora e frequenta o centro da cidade.

Em 2010, a área foi concedida a um consórcio privado para revitalização do conjunto, após dois anos de negociação, na qual estavam previstas construções diversas e restauros do conjunto. Por uma série de questões legais, financeiras e urbanísticas não cumpridas pelo consórcio concessionário, somadas à pressão de movimentos sociais da cultura, o processo não andou, até que o contrato foi desfeito em 2020, momento em que os movimentos sociais da cultura popular e os trabalhadores da culturas buscam a Universidade para ajudar na construção de uma proposta alternativa de ocupação pública e cultural para a área.

Por outro lado, o governo do Estado aciona ainda em 2020 o programa de desestatização do BNDES para financiar novo estudo que aponta, no ano seguinte, pela Parceria Público Privada (PPP) com contraprestação imobiliária como forma ideal de concessão. Pela proposta, uma parte do terreno passa para a posse do concessionário privado, que construiria e comercializaria unidades residenciais e comerciais na área, como contrapartida aos investimentos e manutenção a serem feitos por 30 anos - prorrogáveis até 35 anos - no restante da área, incluída a substituição do muro por outro sistema de contenção.

O projeto apresentado pela universidade e movimentos, em contraste, partia também da venda de uma parte do terreno para o mercado imobiliário, com a destinação dos recursos para restauro do restante da área, e sua preparação para uso cultural. Uma vez feita a ocupação, o projeto de diretrizes apresentava uma projeção de auto sustentabilidade econômica capaz de custear a manutenção e o funcionamento do conjunto. Em paralelo à gestão econômico-financeira do espaço, o projeto propunha o desenho de um mecanismo de governança compartilhado, como um Conselho, entre os movimentos sociais, Estado e agente privado, que fosse construído a partir de um processo de concertação que levasse à formalização de Lei Estadual para reconhecer e dar amparo legal e material a essa estrutura inovadora de gestão. Tal conselho seria responsável pela gestão econômico-financeira e de ocupação do local, compondo um interessante exercício de experimentalismo democrático.

Do embate entre as propostas, e após muita mobilização dos movimentos sociais da cultura em atos públicos, cobranças do poder executivo, participação em audiências públicas e

divulgação em mídias alternativas, houve negociação do governo do Estado, retirando da área de concessão prevista na PPP dois armazéns do conjunto, mais o Pórtico central, que passariam a ficar, no futuro contrato, para uso público e gratuito, gerido pela secretaria estadual de cultura e com participação dos movimentos culturais. Mesmo que a proposta não seja a idealizada no projeto apresentado pelos movimentos, ela foi considerada importante no quadro de correlação de forças, e pelo seu potencial de proporcionar um espaço de experimentação para novos arranjos de co-gestão que possam posteriormente irradiar e ganhar escala como novas formas possíveis de uso público e socialmente referenciado para o Cais e outros equipamentos públicos de cultura na cidade.

O primeiro leilão de concessão, no final de 2022, não teve investidores interessados, e, até o momento de fechamento deste texto, um segundo edital ainda não havia sido publicado, embora o governo estadual anuncie na mídia que o fará em breve, com previsão de terminar o ano de 2023 com contrato de concessão assinado. A proposta de ocupação parcial da área pelos movimentos culturais pode vir a ser um laboratório para produção de um desenho jurídico e administrativo inovador de relação entre o Estado e a sociedade civil. Essa é a proposta de diretriz do projeto de ocupação, com o sentido de produzir uma co-gestão administrativa, financeira e cultural do bem público, que envolvesse o Estado, como proprietário, a sociedade civil, representada por movimentos e associações da cultura popular, e o setor privado, como investidor imobiliário vizinho que tem compromissos de contrapartida e tem seu empreendimento valorizado pela atividade cultural do entorno.

Tal modelo não tem previsão no Direito brasileiro. Existem, sem querer ser exaustivo na revisão jurídica, as formas de uso de prédio público por parte de entes privados (NEVES e LIMA, 2007); as relações de financiamento para organizações da sociedade civil por parte do Estado, na Lei 13019/2014, além das antecessoras Leis 9790/1999 (OSCIP) e 9637/1998 (Organizações Sociais); e o programa de desestatização (Lei nº 11.079/2004). Não à toa, os próprios documentos legais ou suas respectivas justificativas, todas surgidas no período recente de hegemonia neoliberal (BEHRING, 2021), dialogam com a ideia de *parceria*, que pode ser tomada como desresponsabilização do Estado, quando se trata de questões sociais repassadas ao chamado terceiro setor (MONTAÑO, 2008), ou por uma forma de se colocar o fundo público a serviço das dinâmicas de reprodução do capital (SALVADOR, 2019).

Não se concretizou, portanto, formas efetivas de colaboração e co-gestão democráticas, inovadoras e horizontalizadas. Os marcos legais regulam formas de cooperação na execução de políticas públicas, quando se trata de Organizações da Sociedade Civil (OSC), ou formas

de privatização ou concessão de serviços para organizações privadas com fins lucrativos. O projeto que é defendido pelos movimentos é do primeiro tipo, e diz respeito à relação com OSC, cuja finalidade não é de rentabilização de capital, mas de difusão cultural e geração de renda para quem nela trabalha.

O desafio posto é de construir formas inovadoras de governança que possam pautar o desenvolvimento de novos marcos institucionais e jurídicos capazes de garantir o interesse público e zelar pela sustentabilidade econômica e política do arranjo necessário. Há discussões interessantes como a de Araújo, Silva e Rover (2016), sobre a ideia de governança difusa para as PPP que poderia, analogamente, inspirar a formulação e implementação de uma camada suplementar de controle público-privado para a relação proposta. As problematizações e horizontes para governança pública que aponte para uma esfera pública democrática e de efetivo diálogo do Estado com a sociedade alcançam vários campos de políticas públicas (ANDION et al, 2017; MOREIRA, 2022) e os respectivos estudos podem ajudar a construir arranjos que aumentem o caráter público da ocupação que está sendo proposta para o Cais do Porto em Porto Alegre.

A partir dos diálogos do coletivo com o governo do Estado, BNDES e Consórcio contratado para o estudo da concessão, foi proposto ao governo e ao BNDES projeto de pesquisa aplicada que objetiva estudar e formular proposta de governança a partir da primeira experiência de ocupação dentro dos marcos legais atuais, de onde esperamos que possa emergir propostas inovadoras construídas de forma colaborativa entre a universidade e os movimentos culturais da cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS)

O presente artigo procurou analisar a disputa de um local público a partir da perspectiva de direito à cidade, que coloca o caráter público e universal dos espaços comuns em contraposição à noção de mercantilização da cidade, como espaço de reprodução da capital. O caso apresentado para discussão foi o da proposta de ocupação cultural, em contraste com a intenção governamental de uma concessão via PPP que mercantiliza os espaços dos armazéns do Cais.

Para fazer a discussão conceitual dessa disputa e de seus horizontes de saída para modos inovadores de co-gestão, foram mobilizadas três categorias teóricas: governança, inovação social e direito à cidade, subordinando as duas primeiras à resignificação que a ideia de

direito à cidade é capaz de produzir. A partir dessa leitura da disputa de espaços e bens públicos decorre, além das proposições de inovação social para os mecanismos de governança, a própria releitura crítica dessas duas categorias, reposicionando-as não mais como instrumento retórico do capital para justificar a inevitabilidade do “progresso”, mas como sinalizações virtuosas da possibilidade de subordinar as ações estatais à vontade popular manifestada pelos movimentos sociais, pelas organizações e por coletivos culturais, quando se tratar do tema do uso e fruição de espaços públicos com histórico e vocação cultural.

Dito de outro modo, para além da discussão mesma do caso, o artigo buscou contribuir para formular uma moldura teórica potente para analisar e para incidir criticamente sobre a realidade das cidades e das disputas nela travada. O caso em si, a depender do desenlace futuro, pode ser tomado como elemento datado que poderia perder potência heurística. A disputa pela cidade, contudo, permanece e se aprofunda permanentemente, como se verifica no próprio caso de Porto Alegre, de acelerada gentrificação, com ataques permanentes ao Plano Diretor e onde atualmente existem inúmeras outras áreas em disputa público/privado, inclusive com a concessão de parques e praças.

Ou seja, a contribuição teórica e a possibilidade de avaliação futura de possíveis experimentações democráticas que vierem a ser construídas nessa disputa pelos modos de gerir e usufruir dos espaços públicos, se colocam como contribuições relevantes, tanto para as ciências sociais e para o conhecimento científico acadêmico, como para as práticas administrativas-gerenciais ao nível do Estado e para a formação e preparação dos movimentos sociais para as suas lutas.

REFERÊNCIAS

ANDION, C.; RONCONI, L.; MORAES, R.L.; GOSALVES, A.K.R.; SERAFIM, L.B.D. Sociedade civil e inovação social na esfera pública: uma perspectiva pragmatista. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 51(3):369-387, maio - jun. 2017, p. 369-387.

ARAUJO, T.S.; SILVA, K.P.A.B.; ROVER, A.J. Gestão pública e parcerias público-privadas: teoria do estado e tecnologias de governança difusa para controle social. In: **Revista Brasileira de políticas públicas**. v.6, n.3, p.73-98, 2016.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado / Secretaria da Reforma do Estado. **Organizações sociais**. / Secretaria da Reforma do Estado. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997, 74 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 2).

BEHRING, E.. **Fundo público, valor e política social**. São Paulo: Cortez, 2021.

BRESSER PEREIRA, L.C. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1)

_____. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 45, p. 49–95, 1998.

_____. O modelo estrutural de governança pública. **Revista eletrônica sobre a reforma do Estado**. Salvador, n. 10, p. 2-19, 2007.

CLEMENTINO, M.L.M.; ALMEIDA, L.S.B. Construção técnico-política de governança metropolitana. In: **Cadernos Metropolitanos**, São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 201-224, maio 2015. p. 201-224.

CORONADO, K. P. A “governabilidade” na recomposição das relações de atores políticos, grupos intermediários, ONGs e agentes econômicos no México. In: MILANI, C., ARTURI, C. e SOLÍNIS, G. **Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?** Porto Alegre, ed Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002, p.93-120.

CORREIA, S.E.N.; MELO, L.S.A.; OLIVEIRA, V.M.. Inovação Social E Sociedade Civil: Conteúdo, Processos e Empoderamento. In: REUNIR: **Revista de Administração, Ciências Contábeis e Sustentabilidade**, 9(1), 2019, p. 50-62.

COSTA, P. A.; CARRION, R.S.M. . Inovação em economia solidária: um desafio no campo político. In: XXXII Encontro anual da ANPAD, 2008, RIO DE JANEIRO, [anais], 2008.

DE MARCO, C. M. D.; SANTOS, P. J. T. DOS .; MÖLLER, G. S.. Gentrificação no Brasil e no contexto latino como expressão do colonialismo urbano: o direito à cidade como proposta decolonizadora. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 12, p. e20190253, 2020.

DONADONE, J.C. A saúde pública intermediada por organizações sociais: arranjos e configurações nas últimas duas décadas no Brasil. In: **Latino America**. México, 2014, p.69-98.

FEDOZZI, L.J. Esfera pública e cidadania: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. In: Ensaio FEE. Porto Alegre, v.19, n.2, p.236-271, 1998.

FEDOZZI, L.; VIVIAN, M. Uma sociologia das políticas de waterfront regeneration no Brasil: análise de três casos emblemáticos. **Sociedade e Estado**, [S. l.], v. 36, n. 02, p. 719–743, 2021.

FERRARINI, A. O ethos da inovação social: implicações ético-políticas para o estudo de práticas produzidas em diferentes ambientes. In: **Contemporânea**. V.6, n.2. 2016, p.447-466.

GOHN, M. G. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JR., O. AL., RIBEIRO, L. C. Q., AZEVEDO, S. (orgs.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro, 2004, p.57-93.

HARVEY, D. O direito à cidade. In: **Lutas Sociais**, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: HUCITEC, 1996.

MILANI, C., SOLÍNIS, G. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, C., ARTURI, C. e SOLÍNIS, G. **Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?** Porto Alegre, ed Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002, p.266-291.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 5a.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MOREIRA, C.A.M. A governança democrática na esfera pública: uma reflexão do marco legal das organizações da sociedade civil. **Monografia (especialização) Direito Administrativo**, UFMG. Belo Horizonte, 2023, 27pp.

NEVES, M.; LIMA, D.H.C. Ocupação por terceiros de espaço físico em bens imóveis de órgãos públicos: análise da juridicidade. In: **REVISTA DO TCU** 108, 2007, p. 44-50.

RIBEIRO, C.C.; MADEIRA ; L.A. Terceiro setor e políticas públicas na área da cultura: oportunidades e desafios. In: **Artigos GIFE**, v.4, n.1, 2023, p.1-25

RODRIGUES, A.L.; KOZONOI, N.; ARRUDA, F.A.M. Organizações sociais: um estudo de caso sobre possibilidades e limitações da geração de inovação social pela OSESP. In: **GESTÃO.Org** – Vol. 10, No02, p.344 – 368, maio/ago. 2012.

SALVADOR, E.. Fundo público, crise e financeirização da previdência social. In: SALVADOR, E.; BEHRING, E.R.; LIMA, R. L. (orgs.). **Crise do capital e fundo público**: implicações para o trabalho, os direitos e a política social. São Paulo: Cortez, 2019, p.99-121

SANTORO, P. F.; ROLNIK, R.. Novas frentes de expansão do complexo imobiliário-financeiro em São Paulo. **Cadernos Metrópole**, v. 19, n. 39, p. 407–431, maio 2017.

SILVA, A.F.C.; CLEMENTINO, M.L.M.; ALMEIDA, L.S.B. Governança colaborativa e regimes urbanos: convergências inesperadas em tempos difíceis. In: **Cadernos Metropolitanos**, São Paulo, v. 20, n. 43, pp. 841-864, set/dez 2018.

SIQUEIRA, L. F.; MARZULO, E. P.. Da democracia participativa à desdemocratização na cidade: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre. **Cadernos Metrópole**, v. 23, n. 50, p. 399–422, jan. 2021.

SANTOS, B.S. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, B.S. (org.) **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p.457-556.

SANTOS Jr, O.A.; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L.C.Q. **Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2016.

SUNDFELD, C.A. O arcabouço normativo das Parcerias Público-Privadas no Brasil. In: **Revista do TCU**, n.104, ed. especial, p. 53-61, 2005.

UFRGS Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Cais cultural. Diretrizes gerais de ocupação do cais de Porto Alegre**. Porto Alegre: UFRGS, 2021, 65 pp.