

Área: Sustentabilidade | **Tema:** Cidades Sustentáveis e Inteligentes

**REVITALIZAÇÃO DO CAIS DO PORTO DE PORTO ALEGRE: LÓGICAS EM DISPUTA NA
ELABORAÇÃO DE GRANDES PROJETOS URBANOS**

**Urban Waterfront Regeneration of Porto Alegre's Port: Conflicting institutional logics in the
development of large-scale urban projects**

Laura Oliveira Lagoas, Marissa Yanara De Godoy Lima e Fernando Dias Lopes

RESUMO

O Cais do Porto, ou Cais Mauá, mais do que uma seção do porto fluvial de Porto Alegre, a capital gaúcha, representa o berço histórico, natural e econômico da cidade, que se desenvolveu às margens do Lago Guaíba. A área, formada pelos setores do Gasômetro, dos Armazéns e das antigas Docas, é considerada patrimônio histórico-cultural nacional e municipal.

Palavras-Chave: Lógica Institucional; Grandes Projetos Urbanos

ABSTRACT

O objetivo deste artigo é verificar quais são as lógicas institucionais por trás das propostas de restauração do Cais, a do Consórcio Revitaliza e a do Cais Cultural, e quais são as implicações da escolha entre uma lógica ou outra para os porto-alegrenses.

Keywords: Institutional Logic; Urban Waterfront Regeneration

REVITALIZAÇÃO DO CAIS DO PORTO DE PORTO ALEGRE: LÓGICAS EM DISPUTA NA ELABORAÇÃO DE GRANDES PROJETOS URBANOS

1 INTRODUÇÃO

O Cais do Porto, ou Cais Mauá, mais do que uma seção do porto fluvial de Porto Alegre, a capital gaúcha, representa o berço histórico, natural e econômico da cidade, que se desenvolveu às margens do Lago Guaíba. A área, formada pelos setores do Gasômetro, dos Armazéns e das antigas Docas, é considerada patrimônio histórico-cultural nacional e municipal (PROCEMPA, 2023).

A revitalização do Cais é um tópico que vem sendo debatido há mais de três décadas pelos porto-alegrenses e uma série de projetos com este fim já foram desenvolvidos ao longo do tempo. Projetos de grande porte e impacto nas cidades, como a revitalização do Cais Mauá, são conhecidos como Grandes Projetos Urbanos (GPUs) (Ultramari; Rezende, 2007). Eles estão inseridos em um ambiente institucional, no qual atuam as lógicas institucionais, pressões e práticas decorrentes das relações entre as instituições presentes em determinado campo. O debate atual sobre a elaboração e a gestão de GPUs envolve duas lógicas centrais. Uma que exalta os benefícios do investimento nestes projetos e na parceria entre os setores público e privado para viabilizá-los, e outra mais crítica, que considera os GPUs ferramentas estratégicas capazes de transformar o espaço em mercadoria e ocasionar sérios prejuízos sociais às classes mais vulneráveis (Gadens; Hardt; Frey, 2012).

Nesse momento, existem duas propostas de revitalização do Cais Mauá em discussão na cidade, uma considerada oficial e defendida pelo governo, o projeto de revitalização do Consórcio Revitaliza, e outra que nasceu do coletivo, a partir da interação com a sociedade e movimentos sociais, as diretrizes de ocupação Cais do Porto Cultural. Embora tais projetos não façam referência à ideia de lógicas institucionais, é possível analisá-los a partir de algumas características de tipos ideais, que podem apontar mais para uma lógica de mercado, do direito à cidade ou mesmo uma híbrida. A lógica por trás de cada proposta revela a ênfase das suas ações, que impactam a população porto-alegrense de diferentes maneiras.

O objetivo deste artigo é verificar quais são as lógicas institucionais por trás das propostas de restauração do Cais, a do Consórcio Revitaliza e a do Cais Cultural, e quais são as implicações da escolha entre uma lógica ou outra para os porto-alegrenses. Nesse sentido, buscou-se contextualizar o processo de transformação do Cais do Porto de Porto Alegre, caracterizar os dois projetos em disputa, analisar as principais características das lógicas por trás das propostas de revitalização do Cais Mauá, verificar a relação estabelecida entre as lógicas coexistentes no campo da revitalização, e por fim, analisar os possíveis impactos das lógicas vinculadas aos dois projetos para a cidade de Porto Alegre.

Esta pesquisa justifica-se pela relevância do objeto de estudo, considerando que o Cais Mauá se trata do maior símbolo da identidade histórica e arquitetônica da capital do estado do Rio Grande do Sul. Tratando-se de um patrimônio cultural e ambiental, possui um valor inestimável para a cidade e seus cidadãos. Com mais de um século de existência, sua revitalização representa a preservação da memória da cidade.

Apesar da pauta da revitalização do Cais ser antiga, seu tema é extremamente atual, já que o projeto ainda se apresenta em discussão. A revisão do Plano Diretor da cidade (PDDUA), lei municipal que define o desenvolvimento urbano e ambiental de Porto Alegre, será realizada em 2023, movimento que poderá impactar e gerar alterações ao projeto original proposto pelo Consórcio Revitaliza.

2 LÓGICA INSTITUCIONAL

A teoria institucional, na sua vertente sociológica, é um arcabouço teórico originado a partir dos estudos de Selznick em 1957 que se concentra no estudo das instituições sociais, culturais e regulatórias e como elas afetam o comportamento e as práticas organizacionais. A lógica institucional trata-se de uma abordagem mais específica, introduzida por Alford e Friedland em 1985, que faz parte da teoria institucional e se concentra na identificação das lógicas subjacentes às normas, valores e regras organizacionais que orientam os indivíduos e suas ações (Thornton e Ocasio, 2008). Atualmente, a lógica institucional é entendida como uma perspectiva teórica consolidada, mas com amplo espaço de desenvolvimento teórico e exploração empírica dentro dos estudos organizacionais.

Para os autores, a lógica institucional consiste em um conjunto de práticas materiais e construções simbólicas que organizam o tempo e o espaço e dão sentido à realidade social. Ela descreve como as instituições estabelecem regras e padrões de comportamento dentro das organizações e na sociedade em geral, capazes de moldar as percepções das pessoas do que é considerado apropriado e legítimo em determinado contexto. Eles citam como exemplo de instituições centrais na sociedade ocidental contemporânea o capitalismo, a burocracia e a democracia. Essa abordagem também destaca a importância das instituições na formação da cultura organizacional (Friedland e Alford, 1991).

DiMaggio e Powell introduziram o conceito de isomorfismo em sua literatura sobre a teoria institucional em 1991. De acordo com os autores, ele descreve como as organizações tendem a adotar estruturas, práticas e comportamentos semelhantes ao longo do tempo, em resposta às pressões e expectativas do ambiente institucional no qual estão inseridas. Eles argumentam que as organizações buscam a legitimidade e a conformidade com as normas e os valores predominantes em seu campo organizacional, o que as leva a agir de maneira semelhante entre si, criando uma cultura e uma identidade coletiva compartilhada entre as organizações de um mesmo campo em um processo de isomorfismo institucional (DiMaggio e Powell, 1983).

Composto por diferentes atores, é comum a identificação de diferentes lógicas em um mesmo campo organizacional. O desdobramento desta coexistência, no entanto, depende de uma série de fatores. Segundo Besharov e Smith (2014), alguns estudiosos associam a multiplicidade lógica a contestações e conflitos; outros destacam benefícios como longevidade, sustentabilidade e inovação. A explicação, de acordo com os autores, está na heterogeneidade das diferentes lógicas.

A forma com que as diferentes lógicas institucionais são instanciadas, reflete diretamente nas implicações e possíveis desdobramentos da multiplicidade. A depender do campo organizacional e suas decorrentes variáveis, pode-se obter uma coexistência lógica harmônica e favorável; ou uma complexidade lógica, marcada por conflitos, discordâncias e disputas. Thornton et al. (2015) sugerem que a interação de lógicas institucionais pode gerar três resultados: domínio pela substituição de uma lógica sobre outra, resistência por parte das titulares ou coexistência pela mistura de lógicas, com a criação de híbridas.

3 GRANDES PROJETOS URBANOS

Os GPUs são um fenômeno cada vez mais relevante nas cidades modernas. De maneira geral, os GPUs são grandes intervenções físicas nas áreas urbanas (Ultramari; Rezende, 2007). No Brasil, alguns GPUs de destaque incluem megaprojetos para torneios esportivos, eventos e conferências internacionais, grandes obras de infraestrutura e restaurações de orlas urbanas (Oliveira; Flores, 2016), como a revitalização do Cais Mauá em Porto Alegre.

Esses projetos não apenas moldam a paisagem física das cidades, mas também são ferramentas estratégicas da gestão pública para o desenvolvimento urbano (Wagner, 2014), evidenciando as prioridades dos atores e das instituições que os promovem, frequentemente refletindo as lógicas institucionais da administração vigente. A presença de múltiplas lógicas institucionais operando simultaneamente em conflito configura um ambiente de complexidade institucional.

Com base na literatura sobre o tema, é possível identificar duas lógicas principais que discutem os GPUs. Uma que exalta os benefícios destes projetos e de parcerias público-privadas (PPPs), como a restauração e valorização do patrimônio público e a atração de novos investidores, moradores e consumidores; e outra que considera os GPUs práticas estratégicas que transformam o espaço em mercadoria (Oliveira; Flores, 2016) e adverte sobre os riscos envolvidos na implantação destes projetos. As críticas envolvem a falta de participação da população, a valorização extraordinária do solo e a prioridade discutível em relação a outras ações governamentais. Um importante fenômeno social negativo oriundo da implementação de determinados GPUs é a gentrificação, em que ocorre o deslocamento dos moradores originais e a valorização da área impactada (Ultramari; Rezende, 2007).

A implementação de um GPU promove ostensivas alterações no espaço urbano, cujos impactos podem ser observados além dos limites da área para a qual foi projetado. Ainda assim, os GPUs são geralmente desenvolvidos considerando recortes do tecido urbano (Oliveira; Flores, 2016), dificilmente integrando uma análise mais abrangente da cidade como um todo (Ultramari; Rezende, 2007). A participação democrática ativa nos processos decisórios dos GPUs é indispensável para um olhar mais holístico da cidade, possibilitando o atendimento das reais necessidades da população.

Com o desenvolvimento do neoliberalismo e a expansão do processo de globalização (Araújo, 2011), é promovida a cooperação entre o poder público e o setor privado para a implementação de GPUs, inserindo as cidades em um nível globalizado de competição através da mobilização de um discurso empresarial (Gadens; Hardt; Frey, 2012). Por um lado, as cidades precisam de GPUs para inovar e se tornar mais atrativas, para poder competir e manter seu ritmo de desenvolvimento, mas por outro, os benefícios oriundos dos GPUs acabam ficando somente para os investidores e organizações externas à comunidade, prejudicando frequentemente os residentes, que sofrem com os impactos socioambientais negativos desses projetos.

4 LÓGICA DA CIDADANIA E LÓGICA MERCANTILISTA

Para orientar a posterior análise das informações, desenvolveu-se um quadro com as principais dimensões dos tipos ideais das lógicas institucionais da cidadania e mercantilista (Quadro 1). Ele baseia-se nas tabelas elaboradas por Thornton et al. (2005) para analisar a transformação institucional nas organizações.

Quadro 1 – Tipos ideais de lógicas institucionais

Dimensões	Lógica da Cidadania	Lógica Mercantilista
Sistema econômico	Capitalismo (desenvolvimentismo social)	Capitalismo (financeirização da cidade)
Fontes de identidade	Cidadão	Cliente
Fontes de legitimidade	Leis (Estatuto da cidade, CF/88, PDDUA)	Contratos
Fontes de autoridade	Conselhos da cidade, instâncias de participação social	Iniciativa privada

Base da missão	Participação social	Geração de riqueza
Base de atenção	Relação cidadão-cidade	Competição por recursos
Base de estratégia	Desenvolvimento	Crescimento
Lógica de investimento	Recurso público financiando a governança pública	Recurso público financiando a governança privada
Mecanismo de governança	Nova governança pública/Governança pública com controle social	Nova gestão pública/Governança corporativa

Fonte: Elaborado pelos autores.

O Quadro 1 apresenta algumas dimensões dos tipos ideais das lógicas institucionais da cidadania e mercantilista que podem ser utilizadas como comparação para a análise das lógicas atuantes no campo da revitalização do Cais Mauá. A orientação do sistema econômico, voltado para o desenvolvimentismo social ou para a financeirização da cidade; a posição que o cidadão assume no processo de tomada de decisão da sua cidade, como participante ou apenas como usuário; os objetos considerados fontes de legitimidade, como leis e contratos; as fontes de autoridade, como conselhos e instâncias de participação social ou a iniciativa privada; o propósito democrático ou econômico da missão; o foco da atenção na relação entre o cidadão e a cidade ou na competição por recursos; a estratégia de desenvolvimento ou crescimento (Oliveira, 2009); a lógica de investimento com recursos públicos financiando a governança pública ou privada, quando analisados em conjunto, revelam informações e características chave das lógicas observadas.

5 METODOLOGIA

De acordo com a abordagem, definiu-se a pesquisa como qualitativa, não se preocupando com a representatividade numérica, mas com o aprofundamento da compreensão das lógicas operando em conflito na revitalização do Cais Mauá. Quanto a sua natureza, a pesquisa pode ser classificada como aplicada, já que tem como objetivo gerar conhecimentos para aplicação prática, voltados para as reais necessidades da população porto-alegrense (Gerhardt; Silveira, 2009). Uma vez que os GPUs ainda são pouco discutidos nas literaturas nacional e latino-americana (Ultramari; Rezende, 2007) e que até hoje se encontra um baixo número de publicações registradas sobre lógica institucional no cenário internacional, esta pesquisa também se caracteriza, quanto aos objetivos, como exploratória, buscando analisar profundamente os assuntos e proporcionar maior familiaridade com os temas (Flick, 2009). Referente aos procedimentos, o estudo de caso trata-se do método de pesquisa que utiliza normalmente dados qualitativos para uma análise minuciosa e abrangente de um único elemento (Eisenhardt, 1989), neste caso, o Cais Mauá.

A coleta de dados da pesquisa foi realizada com base em dados primários e secundários, por meio da realização de entrevistas e da análise documental do projeto de revitalização do Cais Mauá proposto pelo Consórcio Revitaliza, da proposta alternativa de ocupação do Cais Cultural e de reportagens disponibilizadas na grande mídia.

Para a seleção dos entrevistados, buscou-se representantes tanto do governo, quanto do Consórcio Revitaliza e do Cais Cultural, por se tratarem dos três grandes envolvidos no processo de revitalização do Cais Mauá. Entrevistou-se o responsável pela área de comunicação do Consórcio Revitaliza (Entrevistado 1), e do Coletivo Cais Cultural Já foram entrevistados dois representantes, uma advogada e mestre em Patrimônio Histórico e Cultural (Entrevistada 2), e um professor do Núcleo de Estudos em Gestão Alternativa da Escola de Administração da UFRGS e autor do Cais Cultural (Entrevistado 3). Realizou-se um roteiro exclusivo para os representantes do Cais Cultural e outro para o representante do Consórcio.

As entrevistas foram realizadas na modalidade à distância, através do aplicativo Google Meet, que autoriza a gravação para a posterior transcrição dos diálogos. A análise dos dados qualitativos se deu através dos preceitos da análise de conteúdo da professora Laurence Bardin (2011), que é dividida em três fases fundamentais. No momento da pré-análise, realiza-se a organização dos dados e a leitura fluente dos documentos a serem analisados. A fase da exploração do material envolve o estabelecimento das unidades de registro e de contexto para a posterior codificação e categorização das informações levantadas. No tratamento dos resultados, é então realizada a inferência e a interpretação dos resultados obtidos com a pesquisa.

6 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A apresentação traça a história do Cais Mauá, destacando os antecedentes de intervenções no local. A análise explora inicialmente os documentos do Projeto Revitaliza e das Diretrizes do Cais Cultural. A partir das dimensões do Quadro 1 e das entrevistas, são analisadas as lógicas em disputa na revitalização do Cais Mauá e os possíveis desdobramentos para a população porto-alegrense das ações tomadas com base em tais lógicas.

6.1 CAIS DO PORTO

A utilização do Lago Guaíba como rota de transporte aquático tem suas raízes nos primórdios da cidade de Porto Alegre, fundada oficialmente em 1772. A primeira parte do Porto foi construída apenas em 1850, juntamente da construção do Mercado Público, outro patrimônio histórico e cultural da cidade. (PROCEMPA, 2023).

Do século XX ao XXI, ocorreram diversas intervenções no porto com o propósito de modernizar a cidade através da criação de projetos como o Caminho do Porto (1991), um plano de revitalização do Pórtico Central e dois conjuntos de armazéns (1995), o projeto Porto dos Casais (1996-2003), relançado como Revitalização do Cais Mauá (2004) e o Projeto Monumenta (2002-2003). A partir de 2007, o governo passou a convocar o setor privado para colaborar no desenvolvimento de um novo edital de Revitalização do Cais Mauá. (PROCEMPA, 2023).

No ano de 2010, o Edital de Concorrência foi lançado, habilitando o Consórcio Cais Mauá do Brasil para o processo de revitalização (PROCEMPA, 2023). No entanto, foi apenas em 2015 que o CMB entregou o último documento necessário para a emissão da licença que autorizaria o início das obras da primeira fase do projeto (GZH, 2015).

Entretanto, as obras, por conta do Consórcio CMB, nunca começaram. Em maio de 2019, após quase nove anos de abandono, o governador anunciou o rompimento do contrato com a Cais Mauá do Brasil por descumprir cláusulas do acordo firmado em 2010 (Gomes, 2021a). No mesmo mês, o governo do estado enviou uma solicitação ao Ministério da Infraestrutura e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários requerendo a retirada do Cais do Porto da área designada como “poligonal portuária”, que oficialmente classificava a região como porto sob jurisdição da União. O pedido foi acatado e o Cais passou à propriedade do Estado do RS novamente em novembro de 2020 (CAIS CULTURAL, 2021). Com a decisão, o governo do estado ganhou autonomia para a execução de projetos na área sem a necessidade de autorização por parte do governo federal (G1, 2020).

Em janeiro de 2019, os mesmos responsáveis pelo CMB apresentaram à Prefeitura Municipal o Projeto Marco Zero, ou Cais Embarcadero (Gomes, 2021a), uma nova estratégia para recuperar a credibilidade e manter o contrato com o estado (Gonzatto, 2019). Embora o governo tenha rompido o contrato com a empresa em maio de 2019, optou pela manutenção do novo projeto e em março do mesmo ano as licenças já estavam aprovadas (Gomes, 2021a). A

área, que compreende um trecho de 19 mil m² foi concedida, sem licitação, em um modelo de privatização mais direto, sendo subalugada para a exploração comercial e inaugurada em novembro de 2021. Segundo o governo, o projeto seria uma amostra da revitalização a ser estendida ao longo do Cais, possibilitando a atração de novos investidores para a área das Docas (CAIS CULTURAL, 2021).

6.2 PROJETO CONSÓRCIO REVITALIZA

Após a rescisão do contrato entre o governo do estado e a CMB por infrações contratuais em 2019, retomou-se o debate sobre o destino do Cais Mauá. Apesar do rompimento ter partido de uma decisão do governo, o estado e a prefeitura de Porto Alegre seguiram apostando na privatização como solução para a revitalização do Cais, com a contratação do BNDES e consultorias privadas para estabelecer a privatização da área (Gomes, 2021b).

Em abril de 2021, o BNDES anunciou a seleção do Consórcio Revitaliza para a realização dos estudos de viabilidade da revitalização do Cais Mauá. Desenvolvido em parceria com o BNDES e o governo do estado do RS, o projeto foi elaborado ao longo de 15 meses e apresentado oficialmente ao público em novembro de 2021. A proposta trata-se de uma parceria público-privada com contraprestação imobiliária a partir da alienação e concessão da área. O prazo da concessão à iniciativa privada é de 30 anos, sendo admitida a sua prorrogação até o prazo máximo de 35 anos (GOV RS, 2023).

O *masterplan* apresenta a estratégia de intervenção no Cais, que inclui a construção de nove torres e a ocupação residencial em 70% do terreno das docas. Nos demais 30% do trecho estão previstos edifícios corporativos, comerciais e hoteleiros. O tempo para o desenvolvimento das obras nas docas é de 10 a 15 anos, e para a revitalização dos setores dos Armazéns e do Gasômetro, é de 3 anos. O projeto também prevê a demolição parcial do Muro da Mauá, com a implantação de uma barreira alternativa para a contenção de cheias (CONSÓRCIO REVITALIZA, 2021).

Dentre as premissas do projeto, consta a revitalização do patrimônio histórico-cultural, assim como o fomento à cultura, ao turismo, empreendedorismo e atividades relacionadas à economia criativa. Entretanto, por tratar-se de uma PPP, também possui como objetivo a manutenção da atratividade aos parceiros privados e sua sustentabilidade econômico-financeira a longo prazo. O investimento total previsto na área do Cais Mauá, de acordo com o Consórcio e o BNDES, gira em torno de R\$ 1,3 bilhão, sendo R\$ 300 milhões nos primeiros cinco anos (CONSÓRCIO REVITALIZA, 2021).

A partir da realização de novos ajustes, a versão retificada do edital foi publicada pelo governo em outubro de 2022. O leilão de concessão da área, após diversos reagendamentos, estava previsto para dezembro, porém foi cancelado por falta de empresas interessadas. Em janeiro de 2023, o governador Eduardo Leite declarou que o leilão do Cais Mauá seria uma “prioridade absoluta” para este ano (Massaro, 2023) e que o governo do estado estaria reavaliando o projeto e pretendia aprimorar a proposta de modelagem para o mercado (GOV RS, 2023). Em um encontro subsequente com o Coletivo Cais Cultural Já, a Secretaria Estadual de Parcerias e Concessões (SEPAR) anunciou que os Armazéns A e B e o Pórtico Central serão destinados ao uso público, com foco exclusivo em atividades culturais (MATINAL, 2023).

6.3 DIRETRIZES CAIS CULTURAL

Com o rompimento do contrato entre o estado e a CMB em 2019, indivíduos da sociedade civil e do ambiente acadêmico também reiniciaram as discussões sobre o futuro do Cais Mauá. A mobilização contra a privatização como solução única para a revitalização do Cais resultou na criação do Coletivo Cais Cultural Já, composto por setores da cultura e dos

empreendimentos de economia cooperativa, solidária e sustentável. Professores e pesquisadores da UFRGS respaldaram o movimento e passaram a desenvolver, junto do Coletivo, uma proposta de uso, ocupação e financiamento do Cais baseada nos preceitos do Direito à Cidade (Lei nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade) e nos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU (CAIS CULTURAL, 2021).

Em novembro de 2021, no mesmo mês do lançamento do Projeto Revitaliza, os professores apresentaram o documento “Diretrizes Gerais – Proposta de Ocupação Cultural do Cais do Porto de Porto Alegre”, uma proposta alternativa para a área, capaz de garantir o acesso público do Cais. Fruto de elaboração conjunta com a sociedade e movimentos sociais, a proposta apresenta estudos de viabilidade de uso e ocupação do Cais do Porto por atividades culturais, assim como diretrizes para a viabilidade financeira do empreendimento e gestão através de mecanismos de governança participativa. O projeto surgiu inicialmente da oposição à ideia do governo de privatização dos espaços públicos da cidade. Apesar da discordância, a ocupação cultural não deve se confundir com uma contraproposta. A ideia do Coletivo é agregar valor cultural e econômico ao local a partir da integração das duas propostas (Custódio, 2021).

O grupo salientou que o projeto considera como essencial que a área do Cais do Porto seja devolvida à população porto-alegrense a partir de uma lógica do direito de todos à cidade, e não em uma lógica de privatização e elitização do espaço (Gomes, 2021b). O Cais Mauá é um patrimônio histórico e cultural comum, que deve ser usufruído por todos os moradores e visitantes da cidade, sem produzir a seleção de frequentadores pelo viés socioeconômico ou de qualquer outra ordem social (racial, gênero ou idade). A elitização já pode ser observada no trecho do Cais Embarcadero, assim como nos casos de revitalização do Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, e do Puerto Madero, em Buenos Aires (CAIS CULTURAL, 2021), constantemente citados pela PPP como referência para a revitalização do Cais Mauá.

A proposição do Cais do Porto Cultural é semelhante à apresentada pelo Consórcio Revitaliza ao identificar um ativo importante nas Docas que pode ser revertido para a realização do projeto, mas se diferencia muito da PPP quanto à concepção de revitalização e a forma de viabilizá-la. A proposta de estruturação financeira do Cais do Porto apresentada prevê a viabilidade econômico-financeira do projeto sem a necessidade da construção de edifícios residenciais, e pode ser dividida em dois momentos. O primeiro trata da viabilização da restauração dos Armazéns e do Gasômetro por meio da alienação do setor das Docas em troca de compensações econômicas destinadas a fundos específicos. O segundo momento diz respeito à autossustentabilidade econômica e a manutenção do Cais a partir da movimentação financeira das atividades que serão realizadas em seu espaço, sejam elas de caráter comercial ou cultural (CAIS CULTURAL, 2021).

6.4 LÓGICAS EM DISPUTA NA REVITALIZAÇÃO DO CAIS DO PORTO

Para verificar a relação estabelecida entre as lógicas na revitalização do Cais do Porto e facilitar a análise das nove dimensões das lógicas ideais apresentadas no Quadro I, subdividiu-se a seção em três itens: Participação Social (que envolve as características do Sistema Econômico, Fontes de Identidade e Base da Missão e Atenção), Legitimidade (Fontes de Legitimidade e Autoridade) e Governança (Base de Estratégia, Lógica de Investimento e Mecanismo de Governança). Participação Social aborda o papel do cidadão na cidade, Legitimidade considera aspectos legais e riscos da ocupação residencial, e Governança analisa modelos de gestão para o espaço revitalizado.

6.4.1 Participação Social

Desde a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988), estabelecem-se direitos fundamentais que devem guiar toda e qualquer ação do estado brasileiro, em suas variadas escalas institucionais, por meio dos artigos 182 e 183, regulamentados pela legislação federal Estatuto da Cidade, que tem como princípio a função social da cidade e da propriedade urbana, bem como a gestão democrática e participativa das cidades. Isto significa que a participação popular nas decisões que transformam o espaço urbano é um direito à cidade e à vida, conforme previsto em nossa Constituição, além do direito aos espaços públicos (CAIS CULTURAL, 2021).

Porto Alegre é mundialmente conhecida pela experiência pioneira do Orçamento Participativo (Oliveira; Flores, 2016), um processo dinâmico, pelo qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal. O Banco Mundial reconhece o processo de participação popular de Porto Alegre como um exemplo bem-sucedido de ação comum entre governo e sociedade civil, e de acordo com a ONU, esta trata-se de uma das 40 melhores práticas de gestão pública urbana no mundo (PMPA, 2023a).

De acordo com o Entrevistado 3, ligado ao Cais Cultural, a participação da população em geral na elaboração dos projetos de revitalização do Cais Mauá não foi significativa, limitando-se aos recortes mais mobilizados da sociedade civil, como os movimentos em defesa da cultura, que compareceram às consultas e audiências públicas.

Já o responsável pela área de comunicação do Consórcio Revitaliza (Entrevistado 1) afirma que foram realizadas diversas reuniões com a sociedade civil organizada neste período da elaboração. Ele coloca que a população de uma forma geral foi convidada às reuniões, mas que compareceu a parte mais interessada, a sociedade civil organizada, ao contrário dos cidadãos individuais. Ambos os entrevistados evidenciaram uma deficiência na aplicação dos mecanismos de participação popular disponibilizados pelo governo, especialmente com relação ao acesso dos cidadãos individuais às pautas e discussões sobre a sua cidade.

6.4.2 Legitimidade

Outros instrumentos de participação popular são o plebiscito e o referendo, que correspondem a consultas públicas anteriores ou posteriores à constituição de uma lei (TSE, 2023). No plebiscito realizado em 2008 sobre o caso do Pontal do Estaleiro em Porto Alegre, foi adotada por decisão popular a vedação de edificações residenciais na Orla (CAIS CULTURAL, 2021). Assim teve início o debate sobre a ocupação residencial da área, novamente em pauta no atual processo de revitalização do Cais. A Lei Complementar nº 638 (POA, 2010a) proibiu o uso residencial na área do Cais Mauá, alertando que se trata de um empreendimento localizado fora do Sistema de Proteção Contra Cheias do Município e que, em função disso, está sujeito a inundações (Jardim, 2021).

Novas leis se mostraram contrárias à construção de imóveis residenciais na Orla, por ser considerada uma área de risco ambiental, sujeita a cheias e a inundações, como é o caso da Lei nº 12.608 (BRASIL, 2012), a Lei nº 15.434 (RS, 2020) e a Lei Complementar nº 434 (POA, 1999), o próprio Plano Diretor da cidade (Jardim, 2021).

O PDDUA é uma lei municipal que dispõe sobre o desenvolvimento urbano e ambiental de Porto Alegre e que, de acordo com as diretrizes do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), deve ser revisado a cada 10 anos. Entretanto, em virtude da pandemia, a revisão, prevista para 2020, será realizada em 2023. A Prefeitura afirma que a revisão do PDDUA atual busca a construção de uma visão mais humana de cada um dos 94 bairros da cidade,

considerando a inclusão de idosos, pessoas com deficiência e pessoas com mobilidade reduzida, além do resgate de traços arquitetônicos e culturais de Porto Alegre (PMPA, 2023b).

A posição geográfica de Porto Alegre é sem dúvida uma aliada às enchentes e alagamentos. A maior enchente já registrada na cidade foi a de 1941, que deixou cerca de 70 mil pessoas desabrigadas (DEP, 2022), mas ela também sofreu com inundações mais recentes, tendo que fechar as comportas do Porto em 2015 e em 2023 (G1, 2023). Em virtude disso, o projeto do Consórcio Revitaliza propôs o desenvolvimento de um novo sistema de proteção, com a remoção de um trecho do Muro da Mauá e a criação de barreiras alternativas para a contenção de cheias (CONSÓRCIO REVITALIZA, 2021).

No entanto, os riscos da construção e ocupação residencial da área vão além das enchentes. Os professores do Cais Cultural advertem que o uso residencial, previsto em 70% do setor das docas, “irá acentuar a apropriação privada do Cais Mauá e abrir um precedente com consequências negativas quanto à sustentabilidade urbana e ambiental que deve prevalecer na Orla do Guaíba” (COLETIVO CAIS CULTURAL JÁ, 2021). Por outro lado, o entrevistado do Consórcio Revitaliza (Entrevistado 1) afirma que “É fundamental para a perpetuidade da manutenção e uso do Cais Mauá se instalarem residências ali dentro.” Ele explica, referindo-se ao uso misto, que envolve simultaneamente os usos residencial e não residencial no mesmo lote (SMUL, 2023), que esta é uma tendência global que vem se intensificando nos últimos anos e que gera benefícios como o aumento da segurança na região, em razão da maior circulação de pessoas durante todos os períodos do dia.

Embora o uso misto entre estabelecimentos comerciais e residenciais possa trazer benefícios para a segurança urbana, também existem uma série de críticas e desafios associados a essa estratégia. As principais críticas envolvem o deslocamento de comunidades locais, o aumento do custo de vida na região, a descaracterização cultural, a falta de transparência, a desigualdade de acesso e os impactos ambientais negativos.

O representante do Consórcio Revitaliza (Entrevistado 1) ressalta os efeitos positivos do projeto, destacando o impacto econômico, como a geração de renda, a arrecadação de impostos e a criação de novos postos de emprego gerados pela revitalização, além da atração de negócios e turismo. Com base em uma pesquisa abrangente, envolvendo projetos em mais de 20 países, Flyvbjerg (2005) expõe o discurso de centenas de defensores de grandes projetos, de maneira que pode perceber-se a similaridade com os argumentos utilizados pelo Entrevistado 1. Para o autor, “a geração de empregos e outros efeitos de desenvolvimento econômico ou regional são invariavelmente usados pelos proponentes para justificar os milhões gastos em grandes projetos que muitas vezes não se concretizam” (Flyvbjerg, p. 19, 2005). Seus estudos mostram que os proponentes destes GPUs muitas vezes manipulam deliberadamente os custos e benefícios para que sejam aprovados e que por isso devem ser cuidadosamente examinados e abertos ao escrutínio público.

A partir de uma série de dados recentes, pode-se identificar que Porto Alegre ainda apresenta carências significativas com relação ao planejamento urbano e à prestação de serviços básicos para a comunidade. Junto de uma diminuição da população, o aumento do número de residências e de imóveis desocupados (IBGE, 2023), houve o crescimento da população em situação de rua e das ocupações urbanas, com um aumento de 55% entre os números de 2022 e 2023. Há muita gente sem casa e muita casa sem gente. O desemprego é apontado como uma das principais causas desse aumento da população em situação de rua (Gomes, 2023b).

6.4.3 Governança

O modelo de administração ideal para a restauração de um patrimônio público histórico não deveria depender da concessão do território da cidade, ou de parte dele, para exploração da iniciativa privada. Em avaliação da proposta de PPP do BNDES com o governo

do estado publicada pelos professores e pesquisadores do projeto Cais Cultural, estes argumentam que o modelo da PPP com contraprestação imobiliária inverte a lógica de relação do governo com o setor privado (CAIS CULTURAL, 2022). Nesse modelo, o estado deve pagar para que o setor privado execute a revitalização do Cais. A iniciativa privada ganha assim o terreno das Docas para construção e ocupação, bem como o direito de explorar comercialmente os setores dos Armazéns e do Gasômetro (CAIS CULTURAL, 2021). Mas partindo do projeto já aprovado, nos poucos diálogos dos representantes do Cais Cultural com o governo, os professores buscaram garantir a preservação do caráter público e cultural dos Armazéns e do Pórtico Central. Durante a entrevista, a advogada e membro do Coletivo Cais Cultural Já expressou temor com relação aos ajustes a serem realizados na proposta do governo para o novo leilão de concessão. Ela acredita que a cidade será impactada negativamente pelas alterações e que a população perderá esse espaço tão importante para a sua identidade.

Em uma reunião posterior com o Coletivo realizada em julho de 2023, a SEPAR anunciou que os Armazéns A e B, além do Pórtico Central, terão uso público, dedicados exclusivamente à cultura (MATINAL, 2023). O novo edital de concessão do Cais Mauá foi aprovado pelo governo do estado em setembro de 2023 e o próximo leilão está previsto para dezembro, um ano após a tentativa frustrada (Farina, 2023). O professor vinculado ao projeto Cais Cultural (Entrevistado 1) disse que, apesar de não ser ideal, a mudança já foi uma conquista para Porto Alegre, "foi um acordo dentro da perspectiva de minimização de danos. Não foi o que a gente queria, que era o cais todo público, mas foi uma vitória. Houve sensibilidade por parte do governo, a gente tem que reconhecer isso."

Na revitalização do Cais Mauá, observa-se a presença de pelo menos duas lógicas institucionais distintas operando em conflito, uma mais vinculada aos interesses privados e outra aos interesses públicos, configurando um ambiente de complexidade institucional. Na análise das principais dimensões das lógicas ideais da cidadania e mercantilista estruturadas no Quadro I do referencial, as propostas de revitalização do Cais revelam que o discurso proposto pelo Cais Cultural possui mais pontos de contato com a lógica de direito à cidade, que dá ênfase à inclusão, às necessidades dos cidadãos e à participação da sociedade. Neste modelo, o desenvolvimento de GPUs se baseia na justiça social e na igualdade de oportunidades para os cidadãos se envolverem e se beneficiarem da agenda da cidade. Por outro lado, a proposta do Consórcio Revitaliza se aproxima mais do modelo ideal da lógica mercantilista, caracterizada por parcerias público-privadas para o desenvolvimento de GPUs orientados para o investimento e a geração de lucro. Assim, os cidadãos são posicionados em grande parte como usuários da cidade, com pouco espaço para participação e envolvimento direto nos projetos.

7 CONCLUSÃO

A discussão atual envolvendo a revitalização do Cais do Porto apresenta uma dualidade lógica, a coexistência de duas lógicas no mesmo ambiente institucional, operando em uma relação de conflito. Os interesses e a visão de desenvolvimento expressos no Projeto do Consórcio Revitaliza e na entrevista com o responsável pela área de comunicação do grupo de empresas expressam similaridade com as características e o discurso da lógica ideal mercantilista, utilizada como parâmetro de avaliação, baseada em parcerias público-privadas para a elaboração de GPUs orientados para o investimento e a geração de lucro, e se chocam com os objetivos propostos pelo Projeto Cais Cultural, pelo Estatuto da Cidade e pelo próprio Plano Diretor de Porto Alegre, que defendem uma lógica predominantemente da cidadania, voltada à inclusão dos cidadãos e suas necessidades no processo de desenvolvimento urbano.

A criação de uma PPP, a aprovação do Projeto do Consórcio Revitaliza pelo governo, a falta de diálogo com a comunidade durante todo o processo e a destinação final de apenas dois armazéns para atividades culturais e da economia solidária indicam que a lógica

prevalecente no campo institucional da revitalização do Cais é mercantilista. A vasta literatura sobre GPUs, especialmente em cidades globais, enfatiza repetidamente a tendência e os riscos envolvidos no desenvolvimento de empreendimentos e políticas públicas orientados para as classes mais altas das cidades, visando o crescimento econômico de setores específicos, como o imobiliário e o da construção civil, e falhando com uma perspectiva mais integradora da cidade. Optar por um direcionamento mercantilista significa estar suscetível às regras do mercado, à competição interurbana, à descaracterização e ao isomorfismo dos municípios, à distribuição desigual de benefícios, o distanciamento do cidadão e a sua desconexão com a cidade. Isto se torna ainda mais preocupante ao constatar-se que oito dos quatorze vereadores indicados para a Comissão do Plano Diretor de Porto Alegre tiveram entre seus principais doadores na campanha de 2020 pessoas físicas ligadas a empresas do mercado imobiliário (Gomes, 2023a). A sociedade deve estar atenta a possíveis coligações políticas entre representantes do governo e de empresas privadas que vão além das relações de colaboração entre os setores na PPP. As regras determinadas a partir da revisão do PDDUA, prevista ainda para este ano (PMPA, 2023c), poderão vir a minimizar ou contribuir para as prováveis consequências dessa decisão.

Os efeitos negativos resultantes da execução de GPUs com um viés mercantilista ocorrem simultaneamente à criação de uma imagem urbana de sucesso, à restauração e à manutenção do patrimônio público. Seus defensores também enfatizam a geração de recursos para a comunidade, como emprego e renda. Todavia, os benefícios enaltecidos pelos empresários não podem ofuscar os verdadeiros impactos desses projetos nas cidades. É relevante considerar e implementar iniciativas que promovam o desenvolvimento urbano de forma mais ampla, para além do aspecto econômico, levando em consideração o bem-estar de toda a população, sem diferenciação socioeconômica (Araújo, 2011).

REFERÊNCIAS

ALFORD, R.; FRIEDLAND, R. 1985. **Powers of Theory: Capitalism, the State, and Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press.

ARAÚJO, F. Empresariamento Urbano: concepção, estratégias e críticas. In: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS, 1, 2011. **Anais [...]**. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. p. 1-17.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BESHAROV, M.; SMITH, W. Multiple Institutional Logics in Organizations: explaining their varied nature and implications. **Academy of Management Review**, v. 39, n. 3, p. 364–381, jul. 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. **Lei nº 12.608**, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (...). Brasília, 2012.

CAIS CULTURAL. Diretrizes Gerais, **Proposta de Ocupação do Cais do Porto de Porto Alegre**. UFRGS. Porto Alegre, nov. 2021. Disponível em:

<<https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/11/Diretrizes-Cais-Cultural-FINAL-23-11-21.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

COLETIVO CAIS CULTURAL JÁ. **Convite Coletiva de Imprensa** – Dia 23/11 – 14 horas. Porto Alegre, 22 nov. 2021. Disponível em:

<<https://propostacaismoportoaalegre.blogspot.com/2021/11/convite-coletiva-de-imprensa-dia-2311.html>>. Acesso em: 26 dez. 2021.

CONSÓRCIO REVITALIZA. **Cais Mauá**, Projeto de revitalização. Porto alegre, nov. 2021. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/upload/arquivos//cais-maua-apresentacao-v2.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

CUSTÓDIO, J. Blog Coletivo Cais Cultural Já. **Reunião do Cais Cultural e o grupo de professores da UFRGS com o Consórcio Revitaliza e BNDES**. Porto Alegre, 15 dez. 2021. Disponível em: <<https://propostacaismoportoaalegre.blogspot.com>>. Acesso em: 26 dez. 2022.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-160, abr. 1983.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, p. 1-38, 1991.

EISENHARDT, K. Building Theories from Case Study Research. **Academy of Management Review**. Nova York, v. 14, n. 4, p. 532-550, out. 1989.

FARINA, J. Governo do Estado aprova novo edital de concessão do Cais Mauá. **GZH**, Porto Alegre, 4 set. 2023. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/jocimar-farina/noticia/2023/09/governo-do-estado-aprova-novo-edital-de-concessao-do-cais-maua-clm4v32j300070143kg2j6yl9.html>>. Acesso em: 10 set. 2023.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FLYVBJERG, B. Machiavellian Megaprojects. **Antipode**, v. 37, n. 1, p. 18-22, Reino Unido, fev. 2005.

FRIEDLAND, R.; ALFORD, R. **Bringing Society Back In**: symbols, practices and institutional contradictions. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, p. 232–263, 1991.

GADENS, L.; HARDT, L.; FREY, K. Das Práticas de Gestão de GPUs. **Saúde Soc**. São Paulo, v. 21, n. 3, p. 21-32, dez. 2012.

GERHARDT, T.; SILVEIRA, D. (Org.). **Métodos de Pesquisa**. EAD Série Educação a Distância. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GOMES, L. Leite autoriza concessão de trecho do Cais Mauá para projeto Embarcadero. **SUL 21**, Porto Alegre, 5 jan. 2021a. Disponível em: <<https://sul21.com.br/cidades/2021/01/leite->

[autoriza-concessao-de-trecho-do-cais-maua-para-projeto-embarcadero/](#)>. Acesso em: 21 ago. 2023.

GOMES, L. Projeto propõe 'ocupação cultural' do Cais Mauá como alternativa à privatização. **SUL 21**, Porto Alegre, 23 nov. 2021b. Disponível em: <<https://sul21.com.br/noticias/geral/2021/11/projeto-propoe-ocupacao-cultural-do-cais-maua-como-alternativa-a-privatizacao/>>. Acesso em: 26 dez. 2022.

GOMES, L. Maiores doadores de 8 vereadores da Comissão do Plano Diretor eram ligados ao mercado imobiliário. **SUL 21**, Porto Alegre, 7 maio 2023a. Disponível em: <<https://sul21.com.br/noticias/politica/2023/05/maiores-doadores-de-8-vereadores-da-comissao-do-plano-diretor-eram-ligados-ao-mercado-imobiliario/>>. Acesso em: 16 maio 2023.

GOMES, L. Relatório aponta aumento de 55% na população em situação de rua em Porto Alegre. **SUL 21**, Porto Alegre, 22 set. 2023b. Disponível em: <https://sul21.com.br/noticias/geral/2023/09/relatorio-aponta-aumento-de-55-na-populacao-em-situacao-de-rua-em-porto-alegre/>. Acesso em: 27 set. 2023

GONZATTO, M. Embarcadero é aposta a curto prazo para abrir Cais Mauá à população. **GZH**, Porto Alegre, 26 abr. 2019. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/04/embarcadero-e-aposta-a-curto-prazo-para-abrir-cais-maua-a-populacao-cjuyf91qx01hj01p7kky28quw.html>>. Acesso em: 21 ago. 2023.

GZH. Após seis meses, Cais Embarcadero é oficialmente inaugurado na Capital. Porto Alegre, 18 nov. 2021. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2021/11/apos-seis-meses-cais-embarcadero-e-oficialmente-inaugurado-na-capital-ckw518f14000d016fw5itgf99.html>>. Acesso em: 09 abr. 2022.

MASSARO, H. Leilão do Cais Mauá é "prioridade absoluta" em 2023, afirma Leite. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 31 jan. 2023. Disponível em: <<https://www.correiodopovo.com.br/not%3ADcias/cidades/leilao-do-cais-maua-e-prioridade-absoluta-em-2023-afirma-leite-1.980444>>. Acesso em: 05 fev. 2023.

OLIVEIRA, C.; FLORES, R. Conflitos no Espaço Urbano: um Cais Mauá de todos? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v. 18, n. 2, p. 224-239, maio-ago. 2016.

OLIVEIRA, D. Planejamento Estratégico: conceitos, metodologias e práticas. 26^a. ed. Editora Atlas. 2009.

PMPA, Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **OP**, 25 anos em Porto Alegre, 2023a. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smg/default.php?p_secao=86>. Acesso em: 11 maio 2023.

PMPA, Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **O que é o Plano Diretor?** Porto Alegre, 2023b. Disponível em: <<https://prefeitura.poa.br/planodiretor/o-que-e>>. Acesso em: 27 jun. 2023.

PMPA, Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Como está a revisão do Plano Diretor?** Porto Alegre, 2023c. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/video/como-esta-revisao-do-plano->

TSE, Tribunal Superior Eleitoral. **Plebiscitos e referendos**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-e-referendo>>. Acesso em: 3 jul. 2023.

ULTRAMARI, C.; REZENDE, D. Large Urban Projects: concepts and references. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 7-14, abr./jun. 2007.

WAGNER, M. An attempt to evaluate large-scale urban development projects as tools of urban transformation. In: B. Cherkes, H. Petryshyn (Eds.), **Creative Urbanism: the 100th anniversary of the urban planning education at Lviv Polytechnic**. Lviv: Lviv Polytechnic, p.192-198, jun. 2014.