

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

Maína Tschiedel Pedrotti

**HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E O DIREITO À CIDADE:  
O Programa Minha Casa Minha Vida na modalidade Entidades em Porto Alegre**

Porto Alegre  
2019

Maína Tschiedel Pedrotti

HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E O DIREITO À CIDADE:

O Programa Minha Casa Minha Vida na modalidade Entidades em Porto Alegre

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Lucas Pizzolatto Konzen

Porto Alegre

2019

Maína Tschiedel Pedrotti

HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E O DIREITO À CIDADE:

O Programa Minha Casa Minha Vida na modalidade Entidades em Porto Alegre

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como requisito parcial para  
obtenção do grau de Bacharela em Ciências  
Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito  
da Universidade Federal do Rio Grande do  
Sul.

Aprovada em \_\_\_\_ de dezembro de 2019.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Lucas Pizzolatto Konzen  
Orientador

---

Prof. Dr. Marcelo Eibs Cafrune

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Wrana Maria Panizzi

## **AGRADECIMENTOS**

Este trabalho não seria possível sem a participação e o apoio de muitas pessoas. Agradeço ao Prof. Lucas Konzen pela orientação atenciosa e pelo instigante exemplo de docência dedicada e comprometida com a formação e com o ensino crítico; e às/aos colegas do Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade (GPDS) por todas as contribuições a esta pesquisa e pelos desafios e crescimentos partilhados na tarefa de produção de conhecimento sério e responsável que é realizado na Universidade Pública.

A graduação nesta Universidade Federal me foi transformadora, para além do ensino acadêmico gratuito e de qualidade proporcionado, especialmente pelas pessoas que pude conhecer ao longo desta trajetória. Palavras me faltam para agradecer todas as amizades que surgiram das salas de aula, da extensão, dos estágios, do intercâmbio, e que, desde então, compartilham tantos outros espaços - acolhendo, celebrando e ensinando com afeto.

Devo reconhecer que, antes do privilégio que foi cursar esta graduação, sinto-me privilegiada de contar, desde sempre, com o carinho, o apoio e o incentivo da minha família. Guardo, assim, a mais profunda gratidão aos meus pais, Alvaro e Rose, que, acima de tudo, dedicam a formação mais humana e amorosa a mim e à Mirela.

A refavela

Revela o salto  
Que o preto pobre tenta dar  
Quando se arranca  
Do seu barraco  
Prum bloco do BNH

[...]

A refavela  
Revela o sonho  
De minha alma, meu coração  
De minha gente  
Minha semente  
Preta Maria, Zé, João

A refavela, a refavela, ó  
Como é tão bela, como é tão bela, ó

A refavela  
Alegoria  
Elegia, alegria e dor  
Rico brinquedo  
De samba-enredo  
Sobre medo, segredo e amor

Gilberto Gil, *A refavela*

## RESUMO

O presente trabalho analisa os empreendimentos contratados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades (PMCMV-Entidades) na cidade de Porto Alegre à luz do direito à cidade. Considerando o arranjo diferenciado da modalidade Entidades no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, que atribui responsabilidade direta pela produção do empreendimento aos beneficiários finais, busca-se descobrir como a dimensão jurídica do processo de produção do espaço condiciona a inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV-Entidades na cidade de Porto Alegre. Tendo em vista que o direito à cidade compreende o direito à moradia adequada, bem como o direito à participação, partiu-se da hipótese de que o arranjo jurídico-institucional que estimula o envolvimento dos beneficiários é determinante para uma melhor inserção da produção habitacional da modalidade Entidades em Porto Alegre. Assim, além de uma revisão bibliográfica sobre a temática da política urbana a partir do marco da Constituição de 1988 e do estudo das normativas do programa, realizou-se o mapeamento dos 12 empreendimentos contratados na modalidade Entidades em Porto Alegre (de 2009 a 2018) em sobreposição a indicadores de inserção urbana da cidade. O estudo empírico realizado não confirmou a hipótese inicial da pesquisa, apresentando apenas um caso diferenciado, o do Assentamento 20 de Novembro. Do aprofundamento deste caso, associado à compreensão da trajetória da habitação de interesse social, a dimensão jurídico-urbanística mostrou-se determinante para a qualidade da inserção urbana dos empreendimentos analisados. O presente trabalho reforça a existência e a importância da utilização de estratégias voltadas ao enfrentamento da questão fundiária para que as políticas de habitação, enquanto políticas públicas, promovam não só a moradia, mas o acesso de toda a população aos serviços disponíveis na cidade.

**Palavras-chave:** Direitos humanos. Direito à cidade. Políticas habitacionais. Programa Minha Casa Minha Vida. Entidades associativas.

## ABSTRACT

This work analyzes the real estate projects contracted under the “Minha Casa Minha Vida-Entidades” Program (PMCMV-Entidades) in the city of Porto Alegre in light of the right to the city. Considering the different arrangement of the “Entidades” model under the “Minha Casa Minha Vida” Program, which assigns direct responsibility for the production of the project to the final beneficiaries, we seek to discover how the legal dimension of space production process conditions the urban insertion of PMCMV-Entidades projects in Porto Alegre. Given that the right to the city includes the right to adequate housing, as well as the right to participation, it was assumed that the legal-institutional arrangement that encourages the involvement of beneficiaries is crucial for a better insertion of housing production under the “Entidades” model in Porto Alegre. Thus, in addition to a bibliographical review on the theme of urban policy since the 1988 Constitution landmark and the study of MCMV program norms, mapping of twelve projects contracted by “Entidades” in Porto Alegre (from 2009 to 2018) was also conducted, overlapping them with indicators of urban insertion in the city. The empirical study carried out did not confirm the initial hypothesis of the research, presenting only one different case, the “20 de Novembro” settlement. From a deep study of this case, associated with the understanding of the history of social interest housing projects, the legal-urbanistic dimension was determinant for the urban insertion quality of the analyzed projects. This paper reinforces the existence and importance of using strategies aimed at addressing the land issue so that housing policies, as public policies, promote not only housing, but the access of the entire population to services available in the city.

**Keywords:** Human rights. Right to the city. Housing policies. Minha Casa Minha Vida Program. Associative entities.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Faixas e modalidades do PMCMV em suas diferentes fases.....	26
Figura 2 – Principais normas pertinentes ao PMCMV-Entidades.....	32
Figura 3 – Localização dos empreendimentos MCMV-Entidades (2009-2018) na cidade de Porto Alegre.....	42
Figura 4 – Empreendimentos MCMV-Entidades e suas localizações de acordo com as Regiões do Orçamento Participativo de Porto Alegre (RS).....	43
Figura 5 – Categorias de análise, indicadores e fontes do mapeamento.....	46
Figura 6 – Empreendimentos MCMV-Entidades e linhas de ônibus em Porto Alegre (RS).....	48
Figura 7 – Empreendimentos MCMV-Entidades e estabelecimentos de ensino em Porto Alegre.....	49
Figura 8 – Empreendimentos MCMV-Entidades e estabelecimentos vinculados ao SUS em Porto Alegre (RS).....	50
Figura 9 – Perfis socioeconômicos das regiões dos empreendimentos MCMV-Entidades.....	50
Figura 10 – Empreendimento MCMV-Entidades e respectivos valores por m <sup>2</sup> .....	52

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

Art. – Artigo

BNH – Banco Nacional da Habitação

CEF – Caixa Econômica Federal

CDRU – Concessão do Direito Real de Uso

CONAM – Confederação Nacional das Associações de Moradores de Bairros

DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação

EO – Entidade Organizadora

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FMD – Fundo Municipal de Desenvolvimento

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

MCMV-E – Minha Casa Minha Vida Entidades

MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia

OP – Orçamento Participativo

PNH – Política Nacional de Habitação

PLHIS – Plano de Habitação de Interesse Social

PlanHab – Plano Nacional de Habitação

PAIH – Programa de Ação Imediata para a Habitação

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PCS – Programa Crédito Solidário

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PT – Partido dos Trabalhadores

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos

SFH – Sistema Financeiro da Habitação

SECOVI-RS – Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2 HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL URBANA NO BRASIL PÓS 1988.....</b>	<b>14</b>
<b>2.1 As mudanças nas políticas nacionais de produção de habitação de interesse social anteriores ao PMCMV.....</b>	<b>14</b>
2.1.1 O marco da Constituição Federal de 1988: uma “nova” política urbana, o protagonismo municipal e a aprovação do Estatuto da Cidade.....	14
2.1.2 Novas estratégias de produção de habitação de interesse social: da extinção do BNH à formulação da Política Nacional de Habitação .....	17
<b>2.2. O PMCMV e a modalidade Entidades.....</b>	<b>23</b>
2.2.1 Entre a Política Nacional de Habitação e o PMCMV: o problema da inserção urbana da habitação de interesse social.....	23
2.2.2 O arranjo jurídico-institucional da produção de habitação de interesse social no PMCMV-Entidades.....	31
<b>3 A QUESTÃO DA INSERÇÃO URBANA DOS EMPREENDIMENTOS DO PMCMV-ENTIDADES EM PORTO ALEGRE.....</b>	<b>36</b>
<b>3.1 O PMCMV-Entidades em Porto Alegre: um caminho para o direito à cidade?..</b>	<b>36</b>
3.1.1 As mudanças desencadeadas pelo PMCMV nas políticas habitacionais do município de Porto Alegre.....	37
3.1.2 Uma análise empírica da inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV-Entidades na cidade de Porto Alegre.....	42
<b>3.2 A exceção à regra: estudo do caso do empreendimento do PMCMV-Entidades Assentamento 20 de Novembro.....</b>	<b>53</b>
3.2.1. O Movimento Nacional de Luta pela Moradia, a Cooperativa 20 de Novembro e a aposta na revitalização de uma edificação abandonada.....	54
3.2.2 O “Assentamento 20 de Novembro” e o direito à cidade.....	56
<b>4 CONCLUSÃO.....</b>	<b>62</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>65</b>
<b>APÊNDICE A – Mapeamentos PMCMV-Entidades e relações espaciais.....</b>	<b>71</b>
<b>APÊNDICE B – Mapeamentos MCMV-Entidades e equipamentos públicos.....</b>	<b>72</b>

<b>APÊNDICE C – Relação da forma de acesso ao terreno por empreendimentos do MCMV-Entidades em Porto Alegre.....</b>	<b>75</b>
<b>APÊNDICE D – Audiência Pública Assembleia Legislativa: O desmonte do Programa Minha Casa Minha Vida e o futuro da habitação social (27 de setembro de 2019) .....</b>	<b>76</b>
<b>APÊNDICE E – Visita ao Assentamento 20 de Novembro (outubro de 2019) .....</b>	<b>77</b>
<b>ANEXO A – Mapas referentes aos indicadores de infraestrutura por regiões do Orçamento Participativo da cidade de Porto Alegre.....</b>	<b>79</b>
<b>ANEXO B – Tabela das prioridades das demandas do Orçamento Participativo em Porto Alegre e a incidência da “habitação” no período de 1992 a 2007.....</b>	<b>80</b>
<b>ANEXO C – Contrato de Concessão de Direito Real de Uso firmado entre a União e a Cooperativa 20 de Novembro.....</b>	<b>81</b>
<b>ANEXO D – Imagens do histórico do prédio localizado na Rua Dr. Barros Cassal, 161.....</b>	<b>88</b>
<b>ANEXO E – Imagens do projeto de reforma do prédio da Rua Dr. Barros Cassal, 161: o futuro Assentamento 20 de Novembro.....</b>	<b>89</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que completa neste ano uma década de seu lançamento, continua a pautar os debates sobre as temáticas do direito à moradia e do direito à cidade no Brasil. Estabelecido pela Lei 11.977, de 07 de julho de 2009, o PMCMV, para além de um dos maiores programas habitacionais da história brasileira, é também um programa econômico e político. Decorrente de um cenário de crise econômica mundial, o programa surgiu como uma resposta política de estímulo à atividade econômica pela produção massiva de unidades habitacionais, tornando-se extremamente representativo enquanto política “urbana” nacional pela transformação que operou na realidade da população e das cidades brasileiras.

Composto por uma série de subprogramas no que diz respeito às suas modalidades, faixas, linhas de financiamento etc., o PMCMV tem sua identidade atrelada à modalidade Empresarial, à qual foram destinadas a imensa maioria dos recursos públicos. Nesse sentido, uma vez que são atribuídos preponderantemente aos agentes empresariais privados com fins lucrativos os poderes de decisão sobre a localização e o desenho dos projetos habitacionais, tem sido apontado por críticos do PMCMV como um todo que “[...] o resultado dessa equação financeira é a construção de megaempreendimentos padronizados inseridos nas piores localizações das cidades, isto é, onde o solo urbano é mais barato” (ROLNIK, 2015, p. 310). Diversas outras críticas sobrevieram à medida que o PMCMV foi se materializando, tais como a ausência de instrumentos para o enfrentamento da questão fundiária brasileira, a falta de articulação com a política urbana que vinha sendo construída em diálogo com movimentos sociais e a grande escala do programa, que reduz os custos, mas implica em perdas consideráveis em termos de qualidade arquitetônica e urbanística dos empreendimentos (CARDOSO; ARAGÃO, 2013; CAMARGO, 2016; AMORE, 2015).

Fruto da reivindicação dos movimentos sociais durante o processo de formulação do PMCMV, a modalidade Entidades, no entanto, estabelece um arranjo diferenciado para as relações entre os atores envolvidos nos empreendimentos. É uma modalidade que opera por meio da concessão de financiamentos a beneficiários organizados de forma associativa e sem fins lucrativos. Essas entidades associativas (que podem ser associações, cooperativas, sindicatos), por sua vez, atuam de forma direta na produção dos empreendimentos, realizando desde a organização das famílias interessadas e a discussão dos projetos a serem propostos, até a gestão e o controle da obra propriamente

ditada. Assim, ainda que sejam menos numerosos os empreendimentos do PMCMV-Entidades no país, é de se supor que não se estenderiam a essa modalidade muitas das críticas direcionadas ao PMCMV-Empresarial, tendo em vista que o envolvimento dos beneficiários finais tende a incrementar um papel reivindicatório na busca por um local melhor e aproximado às expectativas dos futuros moradores na cidade.

Programas habitacionais como o PMCMV partem do pressuposto de que o poder público deve promover políticas públicas para assegurar o provimento de moradias àquelas famílias que, pelos mecanismos de mercado, não conseguiriam ter acesso a esses bens. No Brasil, a moradia é considerada um direito fundamental por força de normas nacionais e internacionais e, portanto, promover políticas habitacionais é um dever do Estado. No entanto, elemento essencial do conteúdo desse direito diz respeito à esfera da adequação da moradia. Isso porque, mais do que um teto, a habitação enquanto direito humano fundamental pressupõe uma relação com a inserção na cidade; ou seja, será mais adequada quanto mais possibilite o acesso a opções de emprego, a transportes coletivos e a serviços públicos de educação, de saúde, dentre outros.

Para além do direito a uma moradia digna, o direito à cidade abrange, assim, a dimensão do direito a participar da vida urbana, tomar parte dos espaços onde se concentra a diversidade das relações econômicas, dos circuitos de comunicação, dos espaços públicos, se contrapondo a processos hegemônicos de fragmentação e separação dos espaços que almejam a homogeneização destes. Em síntese, o direito à cidade “legitima a recusa de se deixar excluir da realidade urbana por uma organização discriminatória segregativa” (LEFEBVRE, 2000, p. 22, tradução própria<sup>1</sup>). E, nesse sentido, o Direito, e especialmente a legislação urbana, revelam-se instrumentos imprescindíveis de disputa de modelos de cidade que são frutos de complexos processos políticos (ALFONSIN, 2000; FERNANDES, 1998).

Assim, sob a ótica do direito à cidade, cujos pilares remetem ao direito à moradia adequada e ao direito à participação – pressupostos da modalidade Entidades do PMCMV, este trabalho tem por objetivo responder à seguinte pergunta: como a dimensão jurídica do processo de produção do espaço condiciona a inserção urbana dos empreendimentos do MCMV-Entidades na cidade de Porto Alegre? Partiu-se da hipótese de que o arranjo jurídico-institucional que estimula a participação dos beneficiários é

---

<sup>1</sup> Do original: “Le droit à la ville legitime le refus de se laisser écarter de la réalité urbaine par une organisation discriminatoire ségrégative”.

determinante para uma melhor inserção da produção habitacional da modalidade Entidades em Porto Alegre.

Buscando responder à pergunta, além de uma revisão de literatura sobre a temática da produção habitacional de interesse social no Brasil, realizou-se um trabalho empírico de mapeamento dos 12 empreendimentos contratados na modalidade Entidades na cidade de Porto Alegre (de 2009 a 2018). Com base na metodologia desenvolvida pelo LabCidade (2014) para analisar indicadores da inserção urbana, foram confeccionados mapas com o software QGIS a partir de dados coletados junto à CEF, IBGE, EPTC e de ferramentas como os *site* ObservaPOA e OpenStreetMap referentes à cidade, sobrepondo as diferentes camadas pertinentes à análise.

O trabalho está dividido em duas seções. Na seção 2, busca-se traçar o panorama das políticas habitacionais brasileiras, a partir da Constituição de 1988, para compreensão dos processos históricos, políticos e econômicos que culminam no PMCMV e na formulação da modalidade Entidades. Na seção 3, dá-se enfoque às políticas habitacionais em Porto Alegre e à implementação do PMCMV-Entidades na cidade por meio da realização de um estudo empírico relativo à inserção urbana dos 12 empreendimentos desta modalidade contratados no período de 2009 a 2018 e, por fim, do estudo de um caso que apresenta significativas diferenciações em relação aos demais: o empreendimento Assentamento 20 de Novembro.

## **2 HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL URBANA NO BRASIL PÓS 1988**

A expressão “habitação de interesse social” é um termo genérico que serve para conceituar as variadas soluções de moradia voltadas para a população de baixa renda, ou seja, à população cujo nível de renda impede de alguma forma o acesso à moradia através dos mecanismos formais do mercado imobiliário. A habitação de interesse social faz referência não só a produtos específicos – as casas, os apartamentos, as unidades habitacionais em si, mas remete a um complexo processo de produção que envolve as dimensões política, social, econômica, jurídica, ecológica, científica, histórica, entre outras (ABIKO, 1995).

Partindo de tal perspectiva, esta seção busca discutir, através da revisão de literatura, e, tendo como marco a Constituição Federal de 1988, as políticas nacionais de produção urbana de habitação de interesse social no Brasil. Na seção 2.1, são debatidas as mudanças nas políticas nacionais de produção de habitação de interesse social que precederam e influenciaram o PMCMV. Na seção 2.2, é apresentado o PMCMV, com ênfase nas especificidades da modalidade Entidades, objeto do presente trabalho.

### **2.1 As mudanças nas políticas nacionais de produção de habitação de interesse social anteriores ao PMCMV**

Nesta seção, são debatidas as principais mudanças nas políticas nacionais de produção de habitação de interesse social que precederam e influenciaram a criação do PMCMV, em 2009. Primeiro, destaca-se o marco da Constituição Federal de 1988, que introduziu normas versando sobre a política urbana, em capítulo regulamentado pelo Estatuto da Cidade, em 2001, e reforçou o protagonismo municipal no planejamento e execução dessas políticas. A seguir, são apresentadas as novas estratégias de produção de habitação de interesse social que passaram a ser debatidas a partir da extinção do BNH, em 1984, e que levaram à formulação da Política Nacional de Habitação.

#### *2.1.1 O marco da Constituição Federal de 1988: uma “nova” política urbana, o protagonismo municipal e a aprovação do Estatuto da Cidade*

A Constituição Federal de 1988 é reconhecida como um importante avanço jurídico em direção à inclusão social e à diminuição de desigualdades históricas na sociedade brasileira, especialmente pelo amplo rol de direitos sociais nela assegurados. Aliada à afirmação de direitos sociais, a descentralização federativa foi também questão

central da agenda de transição da ditadura militar para a democracia. Acreditava-se que “o fortalecimento das instâncias subnacionais, em especial dos municípios, permitiria aos cidadãos influenciar as decisões e exercer controle sobre os governos locais, reduzindo a burocracia excessiva, o clientelismo e a corrupção” (ALMEIDA, 2005, p. 29), características associadas à centralização decisória do período autoritário.

Nesse contexto, o novo texto constitucional redesenhou o sistema federativo brasileiro através de importantes mudanças no âmbito das relações intergovernamentais, o que se deu tanto pela transferência de responsabilidades políticas quanto fiscais para as esferas estadual e municipal<sup>2</sup>. De fato, como afirma Lima (2004), os constituintes optaram pelo formato de competências administrativas comuns para a maior parte das políticas sociais, significando que qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, assistência social, educação, habitação e saneamento.

O capítulo de política urbana inserido no diploma constitucional ilustra esse cenário de avanços dos direitos reconhecidos e de desafios para concretizá-los na nova organização federativa. Assim, se por um lado a inserção dos artigos 182 e 183 trouxe materialidade ao reconhecimento da função social da propriedade enquanto princípio e assegurou, pela primeira vez, direitos a ocupantes informais de imóveis, por outro,

[a] indefinição de competências de política habitacional entre esferas de governo decorreu não apenas da progressiva incapacidade de iniciativa do Poder Executivo federal, mas também das novas regras da Constituição de 1988, que, ao contrário do que fez para as áreas de educação e saúde, não estabeleceu nenhuma ‘hierarquia preferencial’ de competências de gestão entre os três níveis de governo. (ARRETCHÉ; RODRIGUEZ, 1999, p. 64).

Efetivamente, as referências às competências dos entes federativos na área da habitação na Constituição Federal são bastante amplas. O art. 21, XX, prevê a competência legislativa da União para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”, enquanto que o art. 23, IX, estipula a competência administrativa comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios para promoção de programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Ainda, há a previsão, no art. 30, V e VIII, da competência dos municípios para a organização e prestação de serviços públicos de interesse local, assim como de promoção, no que couber, do

---

<sup>2</sup> A título ilustrativo, temos que “entre 1975 e 1993, a receita disponível para os municípios cresceu 95,3%, para os estados cresceu 20,09% e, para a União, diminuiu 19,3%” (FILHO, 2011, p. 170).

ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Além disso, o art. 182 estabelece a competência dos municípios para executar a política de desenvolvimento urbano em conformidade com o plano diretor, uma lei municipal.

A descentralização federativa aprofundada pela Constituição Federal, apesar de assegurar maior autonomia e importância aos municípios no âmbito das políticas urbanas, restou imprecisa e ineficiente, dependendo da aprovação de legislação infraconstitucional específica definindo a forma de cooperação entre os entes federados. Nesse contexto, a atuação da esfera federal na seara das políticas habitacionais foi assistemática até a criação do Ministério das Cidades, em 2003. Por outro lado, nas esferas estadual e municipal, foram surgindo políticas urbanas e habitacionais importantes e diferenciadas, especialmente de habitação em interesse social e de regularização fundiária, estimulando processos participativos e auto gerenciários; é o caso de Porto Alegre, que será examinado mais adiante neste trabalho.

Essas políticas públicas municipais inovadoras adotadas por gestões municipais de vanguarda, que se tornaram referências para outros municípios e também para o próprio governo federal, influenciaram os debates no Congresso Nacional da década de 1990. Resultado de uma conjuntura nacional e internacional de discussão e de promoção do direito à moradia adequada,<sup>3</sup> em 2000 é incluído no rol do art. 6º da Constituição Federal a moradia enquanto direito social fundamental, através da Emenda Constitucional n. 26. Em 2001, após 13 anos de tramitação legislativa, é aprovado e promulgado o Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 10 de julho de 2001), consolidando as diretrizes da política urbana instituída pela Constituição Federal. A possibilidade de concretizar a função social da propriedade, colocando em prática políticas fundiárias através de uma série de instrumentos urbanísticos previstos por um Estatuto atento à questão do acesso à terra urbanizada, é um importante marco até então desconsiderado na articulação de políticas em habitação de interesse social

Assim, muito embora esse contexto de descentralização tenha possibilitado o desenvolvimento de políticas públicas mais vinculadas às realidades locais e desencadeado mudanças legislativas em nível nacional, houve também o efeito adverso de produção de lacunas na gestão de políticas públicas envolvendo demandas metropolitanas que ultrapassam os limites municipais – tais como transporte, saneamento,

---

<sup>3</sup> Destaca-se, no plano internacional, a edição do Comentário Geral n. 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1991.

meio ambiente etc. E, a despeito da referida ausência de políticas habitacionais nacionais significativas ao longo das quase duas décadas posteriores à promulgação da Constituição Federal, é nesse período que são lançadas as “bases conceituais que permitiriam estruturar o retorno de uma nova política nacional de habitação” (RIBEIRO; MOREIRA, 2014), no sentido de retomada de uma política pública de larga escala, como foi o BNH durante o período ditatorial.

### *2.1.2 Novas estratégias de produção de habitação de interesse social: da extinção do BNH à formulação da Política Nacional de Habitação*

O fim do BNH, em 1986, é um importante marco na história das políticas habitacionais brasileiras. Criado pelo regime militar em resposta à “crise de moradia” do país,<sup>4</sup> o Banco foi o responsável por capitanear o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que foi estruturado a partir de expressivos recursos oriundos da criação da poupança compulsória dos trabalhadores – com a instituição do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1966 – somados aos recursos da poupança voluntária – cadernetas de poupança e letras imobiliárias, que formavam o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE).

Durante os 22 anos em que funcionou, estima-se que o BNH financiou a construção de mais de 4,3 milhões de novas unidades habitacionais, principalmente para as classes médias e, em menor medida, para as classes populares<sup>5</sup> (BONDUKI, 2008, p. 73). O BNH transformou-se na *política urbana* do período, na medida em que permitia a construção em escala e o barateamento das unidades produzidas para atender à capacidade de pagamento do público-alvo. A intervenção a nível nacional metamorfoseou o território das cidades, produzindo grandes conjuntos habitacionais, geralmente localizados nas periferias das cidades, onde o custo do solo era mais baixo (RODRIGUES, 2015, p. 256). Ademais, tal política habitacional acabou tornando-se elemento central da estratégia dos governos militares pela função econômica desempenhada, cuja dinamização da economia

---

<sup>4</sup> Em um contexto de acelerada urbanização vivenciado pelo país entre as décadas de 1930 a 1980 a política habitacional do governo militar buscava soluções para o déficit habitacional quantitativo e qualitativo (precariedade das moradias). Ao mesmo tempo, o regime almejava angariar apoio da população e estruturar de forma capitalista o setor da construção civil, fazendo da casa própria também um instrumento de combate às ideias comunistas e progressistas no país em tempos de guerra fria e de intensa polarização política e ideológica em todo o continente (BONDUKI, 2008, p. 72).

<sup>5</sup> Há alguns exemplos de programas habitacionais “alternativos” à lógica financeira predominante no âmbito do SFH, como o Programa Nacional de Mutirões de Bairros e o PRÓ-MORAR, destinados à população de renda mensal inferior a três salários mínimos, mas que corresponderam a menos de 6% das unidades financiadas pelo BNH (SANTOS, 1999, p. 16).

adveio da geração de empregos e do fortalecimento do setor da construção civil. Função econômica essa que se sobrepôs a objetivos sociais e de inclusão socioespacial, tendo em vista o caráter centralizador do Banco na formulação e gerência da política, desprovida de mecanismos de controle social e de possibilidades de adaptações às diferentes realidades locais.

Interessante perceber que “a forma pela qual o mundo do trabalho possibilita a intervenção no espaço urbano mostra uma articulação da economia nacional com a produção habitacional, em larga escala” (RODRIGUES, 2015, p. 256). É assim que, dependendo o SFH fundamentalmente da capacidade de arrecadação do FGTS e do SBPE e do grau de adimplência dos mutuários, a política habitacional então consolidada passa a se desarticular frente à crise econômica e à precarização das relações de trabalho. O crescimento do desemprego, a perda do valor do salário mínimo, o aumento da inadimplência etc., culminaram na extinção do BNH em 1986, tendo passado à Caixa Econômica Federal (CEF) a atribuição de administrar o FGTS e a concessão dos financiamentos imobiliários. Cabe ressaltar, todavia, que o sistema implementado pelo SFH, consolidando uma fonte de recursos destinados à construção de moradias, é uma relevante contribuição de tal período ao desenvolvimento das políticas habitacionais subsequentes.

O fim dessa estrutura institucional que coordenava a intervenção do Estado brasileiro na questão habitacional marca o início do período conhecido como “pós-BNH”, caracterizado pela ausência de estratégias nacionais de enfrentamento das questões urbanas e habitacionais, especialmente de interesse social (SANTOS, 1999; BONDUKI, 2008; BONATES, 2008). Na seara das políticas de habitação o fechamento do BNH representa a passagem de uma política de Estado para políticas de governo, evidenciada pela instabilidade das propostas e dos programas criados e extintos ao longo dos diferentes governos que se sucederam nos anos posteriores à extinção do Banco (BONATES, 2008, p. 148) como se mostrará a seguir.

O governo Sarney (1986-1989) é marcado por ser um período de transição da ditadura militar para a democracia e de desarticulação institucional de um modelo de política habitacional. A aprovação da Constituição, com um novo marco legal, por um lado evidencia o início da discussão de novas pautas que se contrapunham à sistemática do BNH, especialmente no que diz respeito à dimensão da participação popular nas políticas públicas, e por outro, o início de um período de indefinições e inatividade governamental para colocá-las em prática em nível nacional.

No governo Collor (1990-1992), foram criados programas habitacionais, entre os quais se destaca o emergencial Programa de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), custeados com recursos oriundos do FGTS e voltados a estimular o financiamento pela iniciativa privada, priorizando o financiamento de unidades habitacionais com valores elevados, em detrimento da demanda da população com renda abaixo de três salários mínimos. Foi um período marcado pela “desvinculação dos programas habitacionais dos de saneamento e desenvolvimento urbano [...], ausência de controle sobre a qualidade das habitações construídas e [...] irresponsabilidade na gestão das fontes de recursos desses programas, notadamente o FGTS” (SANTOS, 1999, p. 21).

Após o *impeachment* de Collor e com a crise do FGTS desencadeada por seu governo, o período de governo de Itamar Franco (1993-1995) caracteriza-se por uma expressiva diminuição da produção estatal de habitações, mas, ao mesmo tempo, por importantes discussões avaliativas da questão habitacional. Essas discussões resultaram na criação de dois programas habitacionais voltados especialmente à população de baixa renda e financiados não mais com recursos do FGTS, mas do Orçamento Geral da União: o “Habitar-Brasil” e o “Morar-Município”; os quais tiveram, inclusive, continuidade nos governos seguintes (BONATES, 2008, p. 149). O desenho de tais programas, com a exigência da participação de conselhos com participação comunitária local, assim como a criação de fundos para a habitação, representou avanços e mudanças conceituais no que diz respeito ao aumento do controle social e transparência da gestão das políticas de habitação popular, ainda que, na prática, muitas das exigências tenham engessado o acesso da população mais pobre aos recursos pela contrapartida necessária dos governos locais (SANTOS, 1999, p. 21).

O primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) é considerado como o momento final do período “pós-BNH”. Isso porque, apesar de ainda não haver a estruturação de uma política habitacional nacional, esta começa a ser reorganizada e formulada. Em 1996, no contexto da preparação para a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), foi elaborada uma consistente Política Nacional de Habitação, com programas voltados para lidar com as necessidades habitacionais de forma integral, não se restringindo ao financiamento da produção de unidades. Todavia, tais concepções não foram efetivamente implementadas em um contexto de aprofundamento do ideário neoliberal. Em 1997, cria-se o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), alinhado a tal orientação político-econômica, nos parâmetros do Consenso de Washington e dos acordos celebrados com o Fundo Monetário Internacional

(FMI). Foram criados, nesse período, programas de características diversas, mas que incentivavam, em especial, a concessão de crédito direto – tanto para os cidadãos (Carta de Crédito Individual) como para grupos associados (Carta de Crédito Associativo) – para aquisição de moradias. Ainda que voltado ao financiamento habitacional, são programas que se diferenciam dos demais então existentes justamente pelo financiamento direto aos beneficiários e não a empresas privadas (BONDUKI, 2008, p. 78-79). Houve também a criação de programas destinados à urbanização de áreas precárias, a exemplo do Pró-Moradia (BONDUKI, 2008, p. 79).

No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), há a criação de dois novos programas voltados especialmente à população de renda inferior a seis salários mínimos: o Programa de Subsídio à Habitação (PSH) e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Este último caracterizou-se como um programa inovador por estimular a produção de novas unidades localizadas preferencialmente na malha urbana e por utilizar tanto recursos do FGTS como de outros fundos federais de desenvolvimento social. Apesar da aparente renovação quanto ao tratamento da questão habitacional, os programas tiveram resultados insuficientes diante dos objetivos traçados na Política Nacional de Habitação de 1996. Nesse contexto, observou-se que a predominância de modalidades de acesso ao crédito “está vinculada à consolidação de uma visão bancária no financiamento habitacional, personificado no papel central que passou a ter a Caixa Econômica Federal como o único agente financeiro a operar os recursos destinados à habitação” (BONDUKI, 2008, p. 80).

Com a eleição de Lula para o seu primeiro mandato (2003-2006), diversas propostas de políticas públicas habitacionais gestadas no âmbito de instituições vinculadas ao Partido dos Trabalhadores (PT), como o Projeto Moradia (INSTITUTO CIDADANIA, 2000),<sup>6</sup> vieram a se concretizar, especialmente no que tange à estrutura institucional e à gestão da questão urbana no país. Entre essas propostas, estava a criação de um sistema nacional de habitação articulando os entes dos níveis federativos federal, estadual e municipal, a ser coordenado por um novo ministério que, por sua vez, estaria submetido ao controle social de um conselho nacional de desenvolvimento urbano; o sistema gerenciaria um fundo nacional de habitação voltado a subsidiar a população de

---

<sup>6</sup> Surgido no âmbito do Instituto Cidadania, o Projeto Moradia foi concebido para ser mais do que um programa de governo para a campanha presidencial, mas como uma estratégia geral para a questão habitacional brasileira, construída com a participação de diversos segmentos da sociedade, inclusive governos municipais, movimentos sociais, ONG's, setor privado, Universidades e especialistas na questão urbana (BONDUKI, 2008, p. 90).

baixa renda, com recursos variados, inclusive provenientes do Orçamento Geral da União. Assim, nesse período é criado o Ministério das Cidades, por meio da Lei n. 10.683/2003; no ano seguinte, é instituído o Conselho Nacional das Cidades; e tem início a realização das Conferências Nacionais das Cidades (ocorridas em 2003, 2005, 2007 e 2010 e 2013), com etapas locais, regionais e nacional.

É nesse contexto de inovações institucionais que ampliam a participação popular na definição das prioridades da agenda urbana aliadas à retomada da questão habitacional como pauta do governo federal que o Conselho Nacional das Cidades aprova uma nova Política Nacional de Habitação, em 2004. Construída em consonância com a Constituição Federal e com o Estatuto das Cidades, o documento considera a habitação como um direito, preconizando a gestão participativa e democrática, a inclusão social e visando à promoção de acesso à moradia digna, especialmente para a população de menor renda (BRASIL, 2004), estabelecendo uma divisão entre o “Subsistema de Habitação de Mercado” e o “Subsistema de Habitação de Interesse Social”, de acordo com o perfil da demanda. Ainda naquele ano, foram aprovadas a Lei n. 10.998/2004 e a Lei n. 10.931/2004, que buscam (i) estruturar a alocação de verbas à população de baixa renda normatizando o sistema de subsídios e (ii) estabilizar o mercado imobiliário através de um regime especial de tributação para incorporações imobiliárias e outras medidas fiscais. São também criados “programas emergenciais” como o Programa Especial de Habitação Popular (PEHP) o Programa de Subsídio à Habitação (PSH), e são feitos ajustes no PAR. Porém, a nova Política Nacional de Habitação é efetivamente instrumentalizada juridicamente com a aprovação da Lei n. 11.124/2005, que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), e a edição do Decreto nº 5.796/2006, que a regulamenta.

A referida lei dispôs sobre a obrigatoriedade dos municípios aderirem ao SNHIS para receberem financiamento da União para as suas políticas habitacionais, condicionando a adesão dos municípios à instituição de um Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, com um Conselho Gestor; e à apresentação de um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) para pautar as ações municipais, bem como para servir de parâmetro para o controle e avaliação das políticas instituídas.

Outras iniciativas buscaram implementar as diretrizes previstas na Política Nacional de Habitação de 2004 relativamente à habitação de interesse social. Nesse sentido, destaca-se a criação do Programa Crédito Solidário, resultado da reivindicação de movimentos sociais motivados por experiências municipais bem-sucedidas de

processos auto gerenciáveis de construção (sobretudo em São Paulo, e também tendo por referência experiências de cooperativas habitacionais uruguaias). Apesar da limitação de recursos, o programa operava pela concessão direta de financiamento aos beneficiários finais organizados em associações, cooperativas ou demais entidades civis, visando à produção de habitações por mutirões, auto-gestão, ou ainda a conclusão e a reforma de moradias existentes, sendo um programa inovador ao abarcar tais modalidades de operação.

O segundo mandato de Lula (2007-2010), em um contexto de crescimento econômico contínuo, possibilitado pela ampliação das reservas internacionais em decorrência da ampliação da exportação de commodities e da alta de seus preços no mercado internacional, permite uma progressiva liberação de gastos públicos (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Nessa senda, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é lançado em 2007 pelo governo federal, visando manter a economia aquecida por meio de investimentos em infraestrutura energética, logística e urbana. O eixo “urbanização de assentamentos precários” do PAC também buscava ampliar a transferência de recursos para a habitação social, reforçando o direito à cidade e à moradia digna (COSTA, 2014) e, “mesmo com baixo desempenho, dialogava com o desenvolvimento urbano, já que o programa visava atender às necessidades habitacionais e não somente o déficit de produção de novas moradias” (EMILIANO, 2016, p. 41).

Paralelamente à execução do PAC, o Ministério das Cidades e o Conselho das Cidades promoviam amplos debates em torno da elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab).<sup>7</sup> Gestado entre 2007 e 2008, o PlanHab buscava ser o instrumento para dar maior concretude ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social a médio e a longo prazo. O plano traçou estratégias organizadas em quatro eixos: (i) modelo de financiamento e subsídio; (ii) política urbana e fundiária; (iii) arranjos institucionais e (iv) cadeia produtiva da construção civil. Estes eixos deveriam estar interligados para que fosse possível alcançar o equacionamento da questão habitacional no sentido do acesso à moradia digna à população. Isso porque, sem os financiamentos e subsídios não há como produzir moradias; sem estratégias urbanas e fundiárias limita-se o escopo do direito à cidade e a inserção urbana da produção habitacional; sem os arranjos institucionais não

---

<sup>7</sup> Dessas discussões surgiram interessantes inovações, como a alteração da Lei do SNHIS (Lei nº 11.578/2007) para tornar possível o repasse de recursos do FNHIS diretamente às entidades para produção social de moradia através do Programa Crédito Solidário - criava-se o programa Ação de Produção Social da Moradia, que não chegou efetivamente a sair do papel, tendo sido realizado apenas um empreendimento (MORENO, 2016, p. 73).

há a garantia da participação social e da descentralização política atenta às particularidades locais; e sem regulação e apoio à cadeia produtiva da construção civil inexistente geração de empregos, qualificação das habitações e redução de custos (ESCOBAR, 2017, p. 37).

Todavia, ainda antes do lançamento do PlanHab, o Governo Lula já havia publicizado uma nova estratégia para impulsionar a economia brasileira diante da crise econômica internacional que assolou o mundo em 2008: um robusto “pacote habitacional”. Em 25 de março de 2009, por meio de uma Medida Provisória, que seria posteriormente convertida na Lei 11.977/2009, é lançado um programa intitulado “Minha Casa, Minha Vida”, concebido pela Casa Civil, sob a chefia da Ministra Dilma Rousseff, que já despontava como possível candidata do PT às eleições presidenciais de 2010. Como referem Bonduki (2008) e Andrade (2011), com o lançamento do PMCMV, o Ministério da Casa Civil “atropela” a execução da política habitacional em construção pelo Ministério das Cidades, desarticulando aquilo que vinha sendo projetado no âmbito da Política Nacional de Habitação – com a institucionalização do SNHIS, os PLHIS e o PlanHab.

## **2.2 O PMCMV e a modalidade Entidades**

Esta seção discute o PMCMV, a fim de destacar a especificidade da modalidade Entidades. Inicialmente, discute-se o hiato entre as ideais expressas na Política Nacional de Habitação e o PMCMV como um todo, com ênfase na questão da inserção urbana da habitação de interesse social. Na sequência, é apresentado especificamente o arranjo jurídico-institucional da produção de habitação de interesse social no âmbito do PMCMV-Entidades.

### *2.2.1 Entre a Política Nacional de Habitação e o PMCMV: o problema da inserção urbana da habitação de interesse social*

Como visto na subseção anterior, a Política Nacional de Habitação de 2004 decorre de um longo processo de afirmação do direito de habitar de forma digna que ganha força no país a partir da década de 1980, pautado especialmente pelos movimentos de reforma urbana. Acompanhando também discussões internacionais, paulatinamente ocorreram avanços nacionais de afirmação dos direitos à moradia e à cidade. Assim, entre os objetivos da Política Nacional de Habitação (instrumento normativo ainda vigente para

orientar a atuação pública nessa seara) estão a promoção de moradia digna, urbanizada e integrada à cidade e a interlocução desta com a política de desenvolvimento urbano, através do acesso a serviços e equipamentos públicos.

Todavia, como já relatado, o lançamento do PMCMV se adianta ao PlanHab, por sua vez, articulado e construído sob as diretrizes e para implementar a Política Nacional de Habitação. Desde 2009, o PMCMV passa a executar, quase que exclusivamente, as ações habitacionais brasileiras, especialmente de interesse social, gerando uma série de questionamentos no que diz respeito à observância da legislação federal (KRAUSE; BALBIM; NETO, 2013).

Como já exposto, o PMCMV fez parte da série de medidas anticíclicas do governo para responder à crise dos *subprimes* que teve origem no mercado hipotecário norte-americano e eclodiu em 2008, provocando a quebra de bancos e impactando a economia mundial. É relevante, nesse sentido, compreender seu contexto de formulação para analisar os reflexos na sua implementação.

O processo que deflagraria a criação do PMCMV começa com a articulação do setor imobiliário e da construção civil com os Ministérios da Fazenda e da Casa Civil para a realização de um “pacote habitacional”, ressaltando que as negociações iniciais se deram sem a participação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades (ROLNIK, 2015, p. 300-301). Cabe mencionar também que, desde 2005, o Ministério das Cidades vinha sofrendo certo enfraquecimento político na condução de suas pautas pela alteração de seus quadros em decorrência da necessidade de manutenção de apoio político ao governo frente ao escândalo de corrupção do “Mensalão”.

O pacote habitacional almejado consistia basicamente no financiamento habitacional, por meio da concessão de subsídios do Estado aos beneficiários finais. Quando é estabelecido o contorno geral do “pacote”, no início de 2009, são promovidas reuniões de discussão com alguns segmentos - especialmente empresários, prefeitos e governadores - em que são realizados ajustes e o projeto passa a ser tratado como um “programa”. A partir daquele momento, com a meta da construção de 1 milhão de unidades habitacionais, o programa ambiciona tornar-se, então, a “mais importante ação no campo econômico-social, articulando a oferta de moradia, demanda histórica e ativo eleitoral tradicionalmente forte, com uma estratégia keynesiana de crescimento econômico e geração de empregos” (ROLNIK, 2015, p. 301), mobilizando ainda potencialmente vários setores associados, como a indústria extrativista, moveleira, de eletrodomésticos etc.

Os rumores do programa elaborado sem a participação popular mobilizaram os movimentos sociais de luta pela moradia e o Fórum Nacional de Reforma Urbana, que promoveram manifestações – como a “Jornada de Lutas pela Reforma Urbana”, em novembro de 2008 - e reivindicaram, em audiência com o presidente e ministros, propostas a serem incluídas no programa. Seja porque foi a alternativa que restou, ou mesmo decorrente de um posicionamento político de apoio ao governo, o fato é que dessa negociação resultou o compromisso de que o programa incluiria uma modalidade destinada à produção de moradias por associações e cooperativas autogestionadas, o “Minha Casa Minha Vida - Entidades” (ROLNIK, 2015, p. 302).

Ainda nessa mesma arena de reivindicações, os movimentos de sem-terra conseguiram incluir uma modalidade destinada à construção de habitações rurais, o chamado PNH-Rural. E ainda, durante o processo de aprovação da lei de criação do Programa, que não previa implantação para cidades menores, a pressão de congressistas estendeu o domínio do programa, criando a modalidade “Minha Casa Minha Vida - Sub 50”, destinada a municípios com menos de 50 mil habitantes (ROLNIK, 2015, p. 303).

O lançamento do programa e de suas metas tornaram perceptível a abordagem quantitativa que este assumia frente ao problema habitacional. Assim, o PMCMV “retoma a política habitacional com interesse apenas na quantidade de moradias, e não na sua fundamental condição urbana” (MARICATO, 2011, p. 75). Essa retomada refere-se à política de financiamento realizada pelo BNH, ainda que com a diferença de que no MCMV houve uma maior preocupação com a produção de moradias destinadas à baixa renda do que naquele: 40% do 1 milhão de unidades habitacionais seriam destinadas a famílias com renda de até 3 salários mínimos (Faixa 1 do Programa); dos outros 60% da meta, 300 mil unidades seriam para famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos (Faixa 2), e as outras 300 mil para famílias com renda de 6 a 10 salários mínimos (Faixa 3) (AMORE, 2015, p. 17).

Abarcando as diversas modalidades reivindicadas, as diferentes faixas de rendas e suas linhas de financiamento e subsídios, cada qual com seus respectivos fundos de recursos, percebe-se a complexidade do PMCMV, que tem por finalidade, conforme dispõe a Lei 11.977/2009 em seu art. 1º, “criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais”. O programa é composto por uma série de “subprogramas”, inseridos em um eixo urbano (Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU) e em um eixo rural (Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR),

As diferentes faixas de renda estipuladas<sup>8</sup> no PMCMV pautam o nível de subsídio que os beneficiários receberão para aquisição/construção da casa própria – e que podem chegar a 90% do valor do imóvel. A depender da faixa de renda, também se apresentam as diferentes modalidades, que refletem arranjos diversos entre os “agentes promotores” engajados na produção da moradia. Para a Faixa 1 urbana, por exemplo, apresentam-se as modalidades conhecidas como “MCMV Empresarial”, “MCMV Entidades”, e, para cidades com até 50 mil habitantes, o “MCMV Sub 50” (também conhecido como Oferta Pública); para a Faixa 1 rural, há o PNH-Rural. Já para as Faixas 2 e 3, está prevista apenas a modalidade “MCMV Empresarial”. A Figura 1 sistematiza as modalidades existentes para cada faixa de renda, durante as três fases do PMCMV.

Figura 1 – Faixas e modalidades do PMCMV em suas diferentes fases.

Fases	Faixas	Renda familiar bruta mensal	Modalidades - Fundo
PMCMV1 - Fase I (abr./2009 – jun./2011)	Faixa 1	Até R\$ 1.395,00	Empresarial - FAR
			Entidades – FDS
			Rural (PNH-R)
	Faixa 2	De R\$ 1.395,01 a 2.790,00	Empresarial – FGTS
	Faixa 3	De R\$ 2.790,01 a 4.690,00	Empresarial - FGTS
PMCMV2 - Fase II (jun./2011 – dez./2014)	Faixa 1	Até R\$ 1.600,00	Empresarial - FAR
			Entidades – FDS
			Rural (PNH-R)
			MCMV - Sub 50
	Faixa 2	De R\$ 1.600,01 a 3.100,00	Empresarial – FGTS
Faixa 3	De R\$ 3.100,01 a 5.000,00	Empresarial - FGTS	
PMCMV3 - Fase III (mar./2016 – 2018)	Faixa 1	Até R\$ 1.800,00	Empresarial - FAR
	Faixa 1,5	Até R\$ <b>2.350,00</b>	Entidades – FDS
			Rural (PNH-R)
	Faixa 2	Até R\$ 3.600,00	Empresarial – FGTS
	Faixa 3	Até R\$ 6.500,00	Empresarial - FGTS

Fonte: Elaboração própria (2019), com base em AMORE (2015), MORENO (2016), e CEF (2019).

A despeito da referida preocupação com a população de baixa renda (Faixa 1) – que na fase II do Programa, inclusive, aumentou de 40 para 60% da meta a si destinada, estudos já apontavam para a incoerência de tais parcelas em relação ao déficit habitacional. A histórica concentração de 90% do déficit na Faixa 1 tornava questionável a destinação de frações tão elevadas (como 60%, no PMCMV 1, e 40%, no PMCMV 2,

<sup>8</sup> As faixas de rendado PMCMV são definidas pelo poder Executivo Federal (art. 3º, I e II, Lei 11.977/09) em reais a cada fase do Programa, sem correções durante cada um desses períodos. Uma possível indexação pelo salário mínimo, segundo Amore (2015, p. 19) “poderia ter provocado distorções e a exclusão dos mais pobres” em decorrência da política de aumento sistemático do salário mínimo que vinha sendo praticada pelo governo desde 2003.

das unidades habitacionais) a faixas de renda que já alcançavam de certa forma o mercado (AMORE, 2015, p. 17).

Evidenciava-se, assim, considerando a desarticulação do PMCMV com a política habitacional que se buscava construir, uma priorização de interesses dos setores da construção civil e imobiliários em detrimento das discussões realizadas com a participação de diversos setores da sociedade<sup>9</sup>. A análise da Lei que institui o PMCMV, em 2009, é também reveladora nesse sentido: trata inicialmente da estruturação do programa, das subvenções econômicas e do fundo garantidor<sup>10</sup>, em seguida sobre a regularização fundiária e, somente nas disposições finais, de questões diretamente relacionadas à moradia.

O não enfrentamento pelo PMCMV da questão da terra – do uso e da ocupação do solo urbano de acordo com a função social e com o Estatuto da Cidade –, deixando tal encargo geralmente às empresas, também já sinalizava, desde a época do lançamento do Programa<sup>11</sup>, para o “perigo de se repetirem os erros reconhecidos do BNH, de produção periférica em locais mal servidos por infraestrutura urbana” (AMORE, 2015, p. 18). A ausência de mecanismos como o “subsídio localização” previsto pelo PlanHab, que incentivava a produção em terrenos centrais e mais bem localizados e valorizados, e demais instrumentos de regulamentação fundiária é ilustrativa da situação de ausência de consideração sobre essa esfera do “problema habitacional”, sem a qual não é possível a estruturação de uma adequada política habitacional de interesse social de acordo com os preceitos do direito à cidade.

A Lei n. 12.424/2011, incluiu, dois anos depois, alguns critérios urbanísticos e de localização socioespacial a serem observados na implantação dos empreendimentos de habitação de interesse social em áreas urbanas. Assim, o art. 5º da Lei 11.977/2009 passou a prever que a localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão urbana

---

<sup>9</sup> Para uma análise comparativa detalhada entre os Eixos da PNH e sua aderência ao Programa Minha Casa Minha Vida ver Escobar (2017) e Krause et al. (2013).

<sup>10</sup> O Programa instituiu o Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab), que dispensa o seguro habitacional e dá cobertura ao imóvel e ao responsável pelo financiamento (CEF) em caso de desemprego ou redução temporária da capacidade de pagamento; morte ou invalidez permanente de quem realiza o financiamento, ou ainda, para cobrir despesas de reparação de danos causados ao imóvel por conta de incêndio, inundação, desmoronamentos e destelhamentos causado por forças ou agentes externos.

<sup>11</sup> Em março de 2009, Rolnik escreve: “Podemos afirmar que algumas das medidas anunciadas (e a ausência de várias outras) nos fazem antever um impacto urbanístico semelhante ao vivido no período do BNH” (ROLNIK, 2009, disponível em <<https://diplomatie.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/>>, acesso em 13 set. 2019). Em entrevista ao jornal O Estado de São Paulo (Estadão) em abril do mesmo ano Edésio Fernandes afirmou que “o que falta ao Brasil é uma política de habitação, em vez de programas e pacotes habitacionais”(TAVARES, 2009, disponível em <<https://alias.estadao.com.br/noticias/geral,bolsoes-de-sonhos-perdidos,353554>>, acesso em 13 set 2019).

seguisse certos requisitos; a adequação ambiental do projeto; a existência ou compromisso do poder público local em relação à implementação de infraestrutura básica (vias de acesso, iluminação pública, esgotamento sanitário e drenagens) e equipamentos e serviços públicos de educação, saúde, lazer e transporte.

A partir de 2011, por exemplo, passou-se a exigir da municipalidade a apresentação de estudos de viabilidade e relatórios de diagnóstico de demandas de serviços públicos para os empreendimentos, ou ainda o compromisso da implantação de serviços e equipamentos urbanos em caso de as localidades não estarem assim devidamente assistidas (Portaria nº 325, de julho de 2011 do Ministério das Cidades, item 3 do Anexo IV). Especialmente no âmbito da modalidade Empresarial – em que as críticas relativas à segregação socioespacial dos empreendimentos se consolidavam – diversas Portarias do Ministério das Cidades buscavam efetivar previsões descumpridas relativas à inserção urbana das novas moradias, passando a destinar inclusive recursos para construção de equipamentos urbanos<sup>12</sup>.

Também foram incluídos na Lei n. 11.977/2009 critérios de priorização de municípios que, por exemplo, doassem terrenos em áreas urbanas consolidadas, implementassem medidas de desonerações tributárias para empreendimento de habitação de interesse social ou utilizassem instrumentos do Estatuto da Cidade. Essas alterações normativas buscavam promover melhorias na inserção urbana dos empreendimentos – aspecto que mobilizava as principais críticas. Tais avanços foram também o resultado de pressões dos movimentos sociais organizados (EMILIANO, 2016, p. 47).

A atuação dos movimentos sociais, nesse sentido, tem importância pela tentativa de disputa programática e correções de problemas apontados em avaliações realizadas a partir do início da implementação do PMCMV. No entanto, como pondera Rolnik quanto às distintas modalidades contempladas pelo programa,

apesar de importantes para garantir o apoio político do programa entre movimentos de moradia e políticos de cidades pequenas, as modalidades MCMV-Entidades, PNH-Rural e MCMV-Sub 50 representavam menos de 10% do total de unidades e recursos previstos em seu lançamento, o que torna o MCMV-Empresas o núcleo duro dessa política (ROLNIK, 2015, p. 303).

De fato, a modalidade MCMV-Empresarial representou, desde o início, a majoritária produção e também a identidade do Programa, tendo em vista o montante de recursos a ela destinada. A modalidade empresarial tem diferentes operacionalidades a

---

<sup>12</sup> Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013, item 4.1;

dependem da faixa de renda, mas todas conferem exclusivamente às empresas construtoras a responsabilidade pela obra. Nas Faixas 2 e 3 o funcionamento se dá de acordo com o mercado, pela compra e venda financiada diretamente aos beneficiários das unidades que serão construídas pela empreiteira.

Na Faixa 1, o empreendimento tem início, em sua grande maioria, através de um “chamamento público” da Prefeitura, que disponibiliza um terreno e chama para apresentação de projetos as construtoras – que devem estar habilitadas na Caixa Econômica Federal (CEF) e, especialmente, junto ao Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H). O projeto escolhido será aquele que melhor cumprir os critérios estabelecidos pela Prefeitura (ex.: maior metragem das unidades, melhor padrão de acabamento, itens de sustentabilidade etc.). A contratação, assim como nas demais modalidades, é operada pela CEF e o terreno é passado ao Fundo de Arrendamento Residencial. O beneficiário só vai ser “definido” quando pronto o empreendimento, através da observância do critério de renda e de outros estabelecidos pela Prefeitura (a exemplo daqueles previstos no art. 3º própria Lei do PMCMV, como mulheres chefes de família, famílias com pessoas com deficiência, ou o direcionamento a pessoas que habitam áreas em situação de risco etc.)<sup>13</sup>.

Em que pese a existência das previsões normativas em relação à localização e à inserção urbana dos empreendimentos que foram sendo acrescentadas ao longo dos anos, diversas previsões e críticas que remontam ao lançamento do PMCMV vieram a se confirmar. Nesse sentido, estudos realizados sobre tal modalidade – frequentemente tratando-a como o programa como um todo - indicam que, mesmo com as alterações e normativas, a produção habitacional caracteriza-se pela reprodução de um padrão de segregação socioespacial, ainda que com um mínimo de equipamentos e serviços, em tecidos urbanos de uso pouco diversificado<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Para além da hierarquização das famílias pelos critérios estabelecidos pelo Poder Público, existem algumas vedações previstas, tais como a restrição de quem está no Cadastro Nacional de Mutuários (Cadmut), existente desde 1990, criado pela Lei n. 8.100), ou seja, já recebeu alguma ajuda/financiamento habitacional do governo, ainda que de programa anterior ao MCMV; ou no cadastrado no Cadastro Informativo de Crédito não Quitados do Setor Público Federal (Cadin).

<sup>14</sup> Dentre os estudos avaliativos do Programa destaca-se aquele contratado pelo Ministério das Cidades, através da Chamada Pública MCTI/CNPq/MCIDADES nº 11/2012 que mobilizou onze equipes de pesquisas organizadas em uma rede chamada Cidade e Moradia, cujos resultados foram expostos na publicação “Minha Casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros” (2015). Um pouco anterior, a publicação “O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais”, de 2013, também reuniu resultados de pesquisas desenvolvidas pelo Observatório das Metrôpoles (com apoio do CNPq, INCT e FAPERJ), organizadas por Adauto Lúcio Cardoso.

Focalizando a análise nos aspectos da Política Nacional de Habitação (e do PlanHab) que deixaram de ser priorizados pelo PMCMV, para além dos já referidos, são geralmente apontados os seguintes pontos: (i) a ausência de mecanismos de controle e participação social tal como era proposto pelo SNHIS; (ii) a desconsideração das especificidades regionais, ao passo que o PlanHab realizou inclusive a divisão das cidades em tipologias de acordo com as dinâmicas sociodemográficas; (iii) a previsão de um único tipo de solução habitacional – a produção de moradia, deixando de lado soluções como provimento de materiais de construção para reformas, lotes urbanizados, construções por autogestão com assistência técnica, aluguel social, unidades em áreas consolidadas etc. (GATTI, 2015; KRAUSE et al., 2013).

Nesse sentido, especificamente, ao avaliar a aderência do PMCMV aos objetivos da Política Nacional de Habitação no que se refere à estratégia de “apoiar o auto empreendimento da casa própria e os processos com autogestão e cooperativados” previsto no eixo estratégico da Cadeia Produtiva da Construção Civil, Escobar sugere que:

Apesar de o PMCMV não ter implementado os instrumentos de participação e controle social, através da modalidade PMCMV-E, as decisões relativas à edificação tem a participação das comunidades, que são protagonistas na execução de suas moradias. A criação do PMCMV-E vai ao encontro do que era pretendido pela estratégia de apoio ao auto empreendimento da casa própria e aos processos com autogestão e cooperativados (2017, p. 78).

Como pontuado, tanto pela observância da referida estratégia da Política Nacional de Habitação quanto pela dimensão de participação e controle social presentes no possível protagonismo de ser assumido pelos beneficiários, a modalidade Entidades surge no contexto do PMCMV como uma alternativa a uma produção de moradias diferenciada.

Por sua vez, interessada no estudo das articulações e da produção habitacional resultante das formulações de uma rede latino-americana de movimentos sociais de moradia, Camargo (2016) deparou-se ainda com o fato de que, no Brasil, a modalidade Entidades do PMCMV parecia mobilizar os principais movimentos de moradia de articulação nacional. Constata, nesse sentido, que

[a] agenda política das entidades vinculadas a estes movimentos envolvia - e parecia se reduzir - à operação do programa, a partir de apontamento e um conjunto de reivindicações acerca do seu desenho normativo e arranjo institucional, em um processo iniciado a partir das experiências do Programa Crédito Solidário (CAMARGO, 2016, p. 27).

Assim, pelos indicativos apontados no que tange à maior aderência da modalidade Entidades ao PlanHab, bem como a mobilização dos movimentos que pautaram historicamente o direito à moradia adequada na produção habitacional nessa esfera do programa, justifica-se o maior estudo dessa modalidade para compreender se há de fato uma diferenciação qualitativa na produção habitacional. Cumpre ressaltar ainda, a reduzida produção científica de análise dos empreendimentos do PMCMV-Entidades, que,

apesar de se tratar de uma produção ínfima em termos quantitativos, se comparada a toda produção do programa, a presença e permanência dessa modalidade tem uma dimensão política paradigmática, apoiando-se na tradição de políticas habitacionais autogestionárias, envolvendo os mais representativos movimentos de luta por moradia e reforma urbana do país (CAMARGO, 2016, p. 25).

O tópico seguinte busca analisar, sob o aspecto normativo do Programa, o arranjo institucional da modalidade que fundamenta as aproximações com o PlanHab e os esforços dos movimentos sociais na sua construção. Isso permitirá compreender melhor o contexto da produção dos empreendimentos contratados na modalidade Entidades na cidade de Porto Alegre (RS), tema da seção 3.

### *2.2.2 O arranjo jurídico-institucional da produção de habitação de interesse social no PMCMV-Entidades*

Como já referido, o PMCMV-Entidades destina-se às pessoas enquadradas na faixa de renda 1 do programa e tem como origem o antigo Programa Crédito Solidário (PCS), de onde vieram muitas de suas regras – notadamente, a de pautar os subsídios pela capacidade de pagamento dos beneficiários, e não exatamente do valor financiado<sup>15</sup>. É uma modalidade que funciona por meio da concessão de financiamento a projetos habitacionais apresentados por beneficiários organizados de forma associativa através de –entidades como cooperativas habitacionais, associação de moradores, ou outras que possuam finalidade para habitação em seu estatuto. Os recursos dessa modalidade são provenientes do Orçamento Geral da União e aportados ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

As operações no âmbito do PMCMV-Entidades seguem um arranjo jurídico-institucional relativamente complexo, conforme mostra a Figura 2. A modalidade foi

---

<sup>15</sup> Os beneficiários do MCMV-Entidades assumem responsabilidade pelo pagamento de 120 prestações mensais cujo valor líquido a ser pago varia conforme a renda bruta familiar mensal.

criada pela Lei n. 11.977/2009, regulamentada pelo Decreto n. 7.499, de 16 de junho de 2011, mas há uma série de outras normativas que detalham o funcionamento do subprograma. Atualmente, estão em vigor a Portaria Interministerial nº 96 do Ministério das Cidades, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de 30 de março de 2016, que estabelece os valores do benefício econômico, os requisitos e a participação financeira dos beneficiários; e a Resolução nº 214 do Conselho Curador do FDS, de 15 de dezembro de 2016, que fixa as atribuições dos atores envolvidos (Ministério das Cidades como órgão gestor, Caixa Econômica Federal como agente operador e agente financeiro, entidades, pessoas físicas beneficiárias, assessoria técnica etc.), bem como todas as etapas propriamente operacionais (origem dos recursos, critérios de seleção de propostas, controle de execução e avaliação do programa etc.). Essas disposições são detalhadas por uma Instrução Normativa do Ministério das Cidades, atualmente a Instrução Normativa nº 12 do Ministério das Cidades, de 7 de junho de 2018. A CEF, enquanto agente operador e financiador do programa estabelece ainda diversas normativas técnicas exigidas para a contratação dos financiamentos. Quanto a esse ponto, cabe referir as recorrentes reclamações das entidades sobre a complexidade normativa e o rigor burocrático do programa (MINEIRO; RODRIGUES, 2012, p. 37-38; CAMARGO, 2016, p. 252).

Figura 2 – Principais normas pertinentes ao PMCMV-Entidades

Legislação	Disposição
Lei 11.977/2009, art. 2º, II	Prevê aporte de recursos do FDS para o MCMV.
Decreto 7.499, de 16 de junho de 2011 (regulamenta a Lei 11.977/2009)	
Portaria Interministerial (Ministério das Cidades, Ministério da Fazenda, e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão). <i>Atual:</i> Portaria Interministerial nº 96 de 30 de março de 2016	Estabelece as diretrizes das operações com recursos do FDS
Resolução do Conselho Curador do FDS. <i>Atual:</i> Resolução nº 214, do Conselho Curador do FDS, de 15 de dezembro de 2016	Aprova o PMVMC-Entidades
Instrução Normativa do Ministério das Cidades. <i>Atual:</i> Instrução Normativa nº 12, de 7 de junho de 2018	Regulamenta o PMCMV-Entidades
Normativas da Caixa Econômica Federal	Procedimentos e regramentos técnicos para o empreendimento (orçamentos, cronogramas, memoriais)

Fonte: Elaboração própria (2019).

No que tange aos participantes do programa, destaca-se o papel confiado à Entidade Organizadora (EO) no arranjo desta modalidade. Descrita como “cooperativa

habitacional ou mista, associação ou Entidade privada sem fins lucrativos”, esta deve estar habilitada junto ao Ministério das Cidades, segundo critérios de Portaria específica<sup>16</sup>, não possuir pendências de obras contratadas no âmbito de outros programas habitacionais e estar legalmente constituída a pelo menos três anos, para então estar apta a firmar contrato com a CEF, o agente operador e financeiro do PMCMV-Entidades.

Dentre as atribuições que são de competência da EO estão a responsabilidade de (i) apresentar a proposta de intervenção à CEF, com o prévio desenvolvimento dos projetos de arquitetura, engenharia, trabalho social e análise jurídica; (ii) selecionar, mobilizar, organizar e orientar as famílias beneficiárias, especialmente quanto à documentação, inscrição/atualização em cadastros necessários<sup>17</sup>; (iii) fazer a gestão dos recursos financeiros, das obras e dos serviços necessários à concretização do empreendimento. A gestão e o acompanhamento são realizados também por uma Comissão de Representantes (CRE) e uma Comissão de Acompanhamento de Obras (CAO), que são compostas por, no mínimo, três pessoas participantes do projeto, entre as quais uma pessoa membro dirigente da EO, e duas pessoas beneficiárias do empreendimento, que deverão ser eleitas previamente à contratação do projeto, em assembleia entre os futuros beneficiários e com assinatura de mais de 50% do grupo. A CRE fica responsável pelo controle financeiro e prestação de contas, enquanto a CAO deve acompanhar a elaboração dos projetos e a execução das obras, informando sobre o desenvolvimento e andamento das tarefas.

Para a contratação do financiamento, as propostas são apresentadas pelas EOs ao setor da CEF responsável para um enquadramento inicial, que analisará o atendimento do projeto aos regramentos do PMCMV-Entidades<sup>18</sup>. Em uma segunda etapa do processo de seleção, é realizada uma hierarquização através de critérios estabelecidos pelo órgão gestor (então Ministério das Cidades) entre as propostas apresentadas, para escolher os projetos a serem financiados com os recursos disponíveis destinados ao PMCMV-Entidades. Para essa hierarquização busca-se observar principalmente as diretrizes

---

<sup>16</sup> Portaria nº 747, do Ministério das Cidades, de 1º de dezembro de 2014. Há a dispensa de habilitação para Entidades cujos projetos sejam direcionados a refugiados, indígenas, populações ribeirinhas ou quilombolas, e demais comunidades socialmente vulneráveis desde que comprovem capacidade técnica para administrar o projeto proposto.

<sup>17</sup> As pessoas devem estar inscritas no Cadastro Único do Governo (CadÚnico), bem como possuir situação regular perante o FGTS e CADMUT por exemplo; no entanto, é possibilitada a participação de pessoas inscritas no Serviço de Proteção ao Crédito SCPC e/ou SERASA

<sup>18</sup> No site da CEF encontram-se disponíveis uma série de planilhas para fins de “checklist” dos requisitos a serem observados. Ver <<http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/minha-casa-minha-vida-entidades/Paginas/default.aspx>>, acesso em 18 set. 2019.

relativas ao equacionamento das contratações em relação ao déficit regional, ao entorno dos empreendimentos projetados, tais como o distanciamento em relação às centralidades, equipamentos e serviços, à origem do terreno e a aplicabilidade de instrumentos do Estatuto da Cidade e demais medidas de incentivo como contrapartida de estados e municípios.

Outra diferença do PMCMV-Entidades diz respeito à possibilidade de “compra antecipada” do terreno pela EO, constituindo uma “primeira fase” da contratação através de uma avaliação simplificada pela CEF da viabilidade do projeto – sendo destinados, também nessa fase, recursos para a realização dos projetos técnicos necessários à proposta do empreendimento. Essa forma de operação é apontada como uma conquista tanto pela vantagem conferida em reconhecimento às dificuldades das EOs frente ao mercado imobiliário – por terem que disputar com agente privados, como pela realização de um contrato direto com a entidade (através da sua pessoa jurídica, e as famílias assinam termo de adesão), rompendo com a forma única de financiamento às pessoas físicas beneficiárias e conferindo maior protagonismo às entidades.

Ainda, todos os empreendimentos do PMCMV-E são acompanhados por uma equipe multidisciplinar que realiza um trabalho técnico-social. Há obrigatoriedade e orçamento próprio destinado a esse trabalho, que deve ser realizado na etapa anterior às obras, assim como durante as obras, e após a ocupação e entrega das chaves às famílias<sup>19</sup>.

Em linhas gerais, portanto, admite-se que o desenho dessa modalidade do programa, tal como traçado nas disposições normativas, confere às associações de beneficiários – a EO – maiores possibilidades de participação e decisão durante todo o processo do empreendimento que as pessoas futuramente habitarão. Pelos encargos da entidade, de articular as famílias, discutir projetos e fazer a gestão e o controle da obra, assim como pela existência de uma operacionalidade diferenciada para o acesso à terra – pela compra antecipada do terreno, mostra-se relevante investigar os resultados dessa modalidade do PMCMV que atribui maior protagonismo aos beneficiários. Isso porque a maior participação e envolvimento sociais, para além de observarem os marcos legais vigentes (Estatuto da Cidade, Política Nacional de Habitação, PlanHab), são inerentes ao “direito à cidade”.

---

<sup>19</sup> O principal documento que trata a respeito é o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades, aprovado pela Portaria n. 21 de 22 de janeiro de 2014, do Ministério das Cidades; disponível em <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/PAC/Manuais-Gerais-PAC/portaria21.pdf>>. Acesso em 28 set. 2019.

Assim, sem deixar de considerar as características do PMCMV como um todo, que reproduziu de muitas formas um modelo historicamente tradicional de política habitacional pautado pelo financiamento e apoiado numa lógica do mercado, na seção seguinte se buscará analisar como se dá a inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV-Entidades na cidade de Porto Alegre, a fim de verificar a hipótese de que o arranjo dessa modalidade, através do incremento de um papel reivindicatório e atuante dos futuros beneficiários, possibilitaria uma melhor localização na cidade.

Apesar do PMCMV ter, de certa forma, se precipitado à construção de uma política urbana e habitacional em consonância com o marco legal do direito à cidade, se buscará compreender se os empreendimentos da modalidade Entidades se diferenciam, no resultado final, sob o aspecto qualitativo da inclusão das pessoas na cidade.

### **3 A QUESTÃO DA INSERÇÃO URBANA DOS EMPREENDIMENTOS DO PMCMV-ENTIDADES EM PORTO ALEGRE**

Nesta seção, discute-se a questão da inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV-Entidades em Porto Alegre.

Como referido na seção anterior, paulatinamente a legislação do PMCMV passou a incorporar disposições sobre o local onde os empreendimentos seriam construídos nas cidades. Escobar considera, todavia, que ao atribuir as medidas mitigatórias da localização como encargo das prefeituras “o Programa imputa ônus aos governos locais e bônus às construtoras” (ESCOBAR, 2017, p. 51).

Evidenciou-se na prática esse papel secundário delegado ao poder público municipal relativamente aos aspectos da localização da produção habitacional do Programa, muito embora as Prefeituras fossem as responsáveis finais pela aprovação dos projetos. Isso porque

a pressão por resultados, a forte legitimidade do programa, aliados ao despreparo das administrações locais para controlar efetivamente os processos de organização e desenvolvimento do território, fizeram com que as administrações locais se tornassem meros coadjuvantes desse processo, atuando mais no sentido do relaxamento dos controles do que de uma regulação efetiva (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 59).

O papel da municipalidade, no entanto, nem sempre seguiu esse proceder extremamente vinculado ao governo federal. Como foi visto ao longo da seção anterior, em determinado momento muitas municipalidades brasileiras assumiram e capitanearam importantes políticas habitacionais a nível local. Porto Alegre foi uma das cidades que se destacou nesse sentido. No entanto, assim como ocorreu em outras cidades, mudanças substanciais nas políticas habitacionais do município se deram a partir do advento do PMCMV. Na seção 3.1, parte-se de uma discussão sobre esse contexto de mudanças nas políticas habitacionais municipais para realizar uma análise empírica da inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV-Entidades na cidade de Porto Alegre. Como se verá, há um padrão no que se refere à inserção urbana do conjunto desses empreendimentos. No entanto, um caso destoa dos demais. Este caso excepcional, o caso do Assentamento 20 de Novembro, é discutido com detalhes na seção 3.2.

#### **3.1 O PMCMV-Entidades em Porto Alegre: um caminho para o direito à cidade?**

Para compreender os empreendimentos do PMCMV-Entidades na cidade de Porto Alegre, é imprescindível contextualizar as mudanças nas políticas habitacionais

municipais. Por isso, nesta seção, discute-se inicialmente o impacto do PMCMV nas políticas habitacionais do município de Porto Alegre. A seguir, são identificados os 12 empreendimentos do PMCMV-Entidades que foram implementados entre 2009 e 2018 no município, com a apresentação de uma análise empírica da sua inserção urbana.

### *3.1.1 As mudanças desencadeadas pelo PMCMV nas políticas habitacionais do município de Porto Alegre*

Em Porto Alegre, a partir de 1965, as políticas municipais relacionadas à habitação popular foram desenvolvidas pelo Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB). Nos termos do art. 1º, § 2º, da Lei n. 2.902/1965, definia-se a política habitacional municipal de interesse social, como aquela “que visa a retirar das habitações marginais urbanas seus atuais moradores, proporcionando-lhes novas e melhores moradias para integrá-los na vida espiritual, econômica e cultural da comunidade” (PORTO ALEGRE, 1965). Durante o período ditatorial, o DEMHAB operou basicamente com os investimentos do BNH, implementando os programas do governo federal (DILIGENTI; FERNANDES; CAMPOS, 2017, p. 7).

No entanto, a partir da reabertura democrática, durante o período de ausência de políticas habitacionais nacionais, e com a institucionalização do Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre, o DEMHAB passou a coordenar programas e projetos de âmbito municipal. Implantado em 1989 pela gestão do prefeito Olívio Dutra (PT), o OP compreendia, em síntese, uma política de participação social com o objetivo de incluir a população no processo de alocação orçamentária da cidade. Através de um processo de democracia participativa, a população participava nas plenárias das assembleias regionais e temáticas estabelecendo as prioridades de investimento para a cidade.

No período de 1992 a 2007, conforme evidencia o Anexo II, as demandas do OP passaram a colocar a habitação como uma das principais prioridades da cidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2009). Isso se dá porque

[n]os anos noventa, as vilas estão mais organizadas, seus moradores mais conscientes, afinal, desde a década de setenta, inúmeros movimentos dos sem-teto vinham alvoroçando a capital e sua região periférica. Assim, apesar de poucas verbas, a municipalidade, através do DEMHAB, desenvolve vários projetos a partir das demandas dos movimentos sociais de bairros (D’AVILA, 2000, p. 132)

Nesse sentido, se destacam os programas municipais criados em 1990 que reforçavam a dimensão da participação popular advinda do OP (DILIGENTI;

FERNANDES; CAMPOS, 2017), tais como o Programa de Incentivo às Cooperativas Habitacionais e o Programa de Regularização Fundiária. Este último era decorrente de um contexto em que a cidade real”, que se expandia por meio de loteamentos sem aprovação da Prefeitura, tinha dificuldades de se enquadrar na “cidade legal”, idealizada no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre (Lei nº 43 de 21 de julho de 1979). Tal Plano Diretor foi revisto em 1999, pela Lei Complementar Municipal n. 434 de 1999, que passou a ter um caráter mais propositivo (GOMES; STEINBERGER, 2016).

O Programa de Regularização Fundiária era uma das principais demandas dos movimentos sociais que se solidificaram nos anos oitenta. Foi um programa desenvolvido, de início, através de parceria entre a Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) e o Serviço de Assessoria Jurídica Universitária (SAJU) da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. A partir do ano de 1993, passou a ser de competência exclusiva do DEMHAB e a ter prioridade na destinação dos recursos do município. A fim de que fosse garantida a permanência nas áreas que ocupavam na cidade, diversas comunidades como as das vilas Planetário, Alto Embratel, Batillanas, Parque Belém, Primeiro de Maio e Vale dos Canudos foram atendidas pelo programa, que realizou um importante papel na promoção do direito à terra urbanizada.

Muito embora na década de noventa houvesse a priorização da regularização fundiária (D’ÁVILA, 2000), existia também o Programa de Reassentamento, que realocava aquelas famílias cujos domicílios encontravam-se em áreas impróprias através da produção de empreendimentos dotados de uma infraestrutura básica.

Os recursos para as ações em habitação de interesse social provinham, entre as décadas de 1990 a 2000, do programa federal Pró-Moradia (extinto em 1999), mas também de recursos próprios do tesouro do município, do Fundo Municipal de Desenvolvimento (FMD) e de convênios com organizações não governamentais.

O cooperativismo, a seu turno, foi uma tendência bastante debatida nos anos noventa. Por parte do DEMHAB houve, já em 1989, a realização de seminário sobre a temática e posteriormente, em 1993, uma equipe especializada tratava do tema no Departamento. Estima-se que em 1996, “Porto Alegre já contava com cinquenta cooperativas habitacionais que, ao todo, já haviam adquirido setenta hectares de área do município” (D’AVILA, 2000, p. 130). Resultados do sistema de cooperativas dessa época encontram-se na Chácara da Fumaça (38 moradias produzidas na zona norte da cidade) e

nos Condomínios São Jorge e Santo Alfredo no bairro Belém Novo (80 unidades habitacionais).

A respaldar essa série de práticas municipais, se percebe a incorporação de diversos dispositivos atinentes à política habitacional e à reforma urbana na Lei Orgânica de Porto Alegre já no início dos anos noventa. Desde 1990, por exemplo, consta na legislação municipal o conceito da função social da cidade como o “direito de acesso de todo cidadão às condições básicas de vida” (art. 201, §2º da Lei Orgânica de Porto Alegre). Encontram-se previstas também relevantes diretrizes referentes à política habitacional (art. 230 e seguintes da Lei Orgânica) reforçando o aspecto da regularização fundiária e, destaca-se, em especial, a regulação do instrumento da “Concessão do Direito Real de Uso” (CDRU) no art. 1º do Atos das Disposições Orgânicas Gerais e Transitórias – instituto que veio a ser posteriormente detalhado pelas Leis Complementares municipais 242/1991 e 251/1992.

Para além dos programas municipais, outra importante normativa e experiência que buscava aliar a participação social às deliberações relativas à produção da cidade dizia respeito à criação do Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação (COMATHAB) pela Lei n. 337/1995. Esse Conselho, compostos por representantes tanto de órgão estatais como da sociedade civil organizada, tinha como atribuições a gestão do Banco de Terras do Município e do FMD (atual Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS, criado em 2009<sup>20</sup>). Todavia, o COMATHAB, assim como o Banco de Terras do Município, não se efetivou completamente, e sua importância foi sendo politicamente tensionada e gradativamente esvaziada.

Com a incorporação de novas fontes como as do Programa Habitar Brasil e do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) nos anos seguintes, foi criado no final da década de noventa em Porto Alegre o Programa Integrado Entrada da Cidade (PIEC), visando à construção e/ou regularização de moradias e de infraestrutura na área da cidade que abrange os bairros Navegantes, Farrapos e Humaitá (conhecida como 4º Distrito). O projeto visava construir mais de 3.000 novas moradias além de regularizar e urbanizar mais de 700 lotes, para além das obras de infraestrutura viária, sanitária etc.

Com encerramento do ciclo de gestões municipais do PT, a partir de 2005, ocorreriam mudanças importantes nas políticas habitacionais em Porto Alegre. A

---

<sup>20</sup> Criado pela Lei municipal n° 612/2009, o Fundo tem como fonte diversas rendas oriundas de transações imobiliárias, aprovações de projetos arquitetônicos, doações ou empréstimos (art. 2º).

alteração da macropolítica econômica a nível federal a partir de 2003, com a retomada do Estado como agente direto nos investimentos em políticas públicas e econômicas, criou um cenário em que o governo federal possuía tanto recursos como vontade política de investir e intervir no urbano (RODRIGUES, 2015, p. 262-263). Nesse contexto, notadamente a partir de 2009, com o lançamento do PMCMV, o município passou de protagonista de políticas habitacionais à condição de operador do programa federal.

Em Porto Alegre, o PMCMV foi regulamentado pela Lei Complementar n. 636/2010, voltada especialmente a dispor sobre a modalidade Empresarial. A “demanda habitacional prioritária”, segundo a legislação, passaria então a ser atendida pelo Programa Minha Casa Minha Vida – Porto Alegre (art. 1º, §2º), sendo a atuação do poder público representada pelo DEMHAB e gerenciada especialmente pela Comissão de Análise e Aprovação da Demanda Habitacional Prioritária (CAADHAP)<sup>21</sup> – vinculada ao Escritório Geral de Licenciamento e Regularização Fundiária.

A adoção do PMCMV “ao mesmo tempo em que gerou alívio orçamentário para o município e expectativa efetiva de redução do déficit habitacional, fez emergir novas situações, reconfigurando a rotina da política e dos seus usuários” (MUNHOZ, 2015, p. 95). Em Porto Alegre, antes de atender famílias não cadastradas nos programas municipais, o programa federal deu suporte financeiro à conclusão de projetos com dificuldade orçamentária, como foi o caso do PIEC, por exemplo.

Nessa esteira de viabilizar recursos habitacionais a baixo custo, o PMCMV contribuiu para incrementar quantitativamente o acesso à habitação, ao mesmo tempo em que, tendo em vista também um contexto municipal de preparação à Copa do Mundo de Futebol da FIFA, acabou priorizando a realização de reassentamentos, no sentido de que a remoção de famílias não representava mais um grande entrave para o encaminhamento das várias obras planejadas e tidas como prioritárias para receber o evento. Na capital gaúcha, sede dos jogos, tais reassentamentos em função de obras de mobilidade urbana foram, inclusive, motivo de denúncia pública pelo Fórum Estadual de Reforma Urbana (FERU-RS) em relação ao não cumprimento do PLHIS, e à ausência de um projeto de reassentamento por parte do Município, com o consequente desrespeito aos moradores afetados pelas obras. São exemplos os emblemáticos casos da

---

<sup>21</sup> Regulamentada pelo Decreto Municipal n. 16.477, de 16 de outubro de 2009.

duplicação da Avenida Moab Caldas (Tronco), da Padre Cacique e Edvaldo Pereira e da Avenida Severo Dullius.

As diferenças na operacionalidade do programa também impactaram profundamente a forma como os trabalhos eram realizados nos programas municipais anteriores ao PMCMV. A adaptação dos programas municipais ao programa federal acarretou, por exemplo, na diminuição da autonomia do DEMHAB em detrimento da CEF e das construtoras – agentes operadores da modalidade Empresarial do programa federal utilizada como fonte de recurso para todos esses projetos. Como ao município cabia essencialmente a tarefa de disponibilização da terra, na busca pela otimização dos recursos, se teve também como consequência na maioria dos casos, a verticalização das construções (produção a menor custo de mais unidades habitacionais) e o distanciamento das zonas centrais da cidade (menor valor comercial dos terrenos) (MUNHOZ, 2015, p. 96).

Há, nesse sentido, uma grande diferença referente aos padrões dos programas municipais e do programa federal. Diferença essa que reflete na expectativa (e na frustração) das pessoas futuras beneficiárias dos programas que, se por um lado, contavam com loteamentos de menor porte, com casas térreas ou sobrados dos programas municipais, por outro, também tiveram sua participação suprimida pelo funcionamento e sobreposição do PMCMV nos principais projetos para a cidade.

Chamava atenção até então, nos programas municipais – especialmente durante as décadas de 1990 e 2000 – a organização necessária das comunidades para reivindicar suas demandas junto ao poder público, que dispunha de mecanismos (o OP) para buscar o atendimento de muitas dessas reivindicações. Nesse sentido, havia certo fortalecimento das instâncias locais, de bairros, e uma mobilização da própria prefeitura - pelo que se percebe até mesmo pela dimensão de seus projetos, como o PIEC - de olhar para as questões que se colocavam localmente em cada uma das regiões da cidade.

Constata-se, do exposto, que o PMCMV, na forma mais conhecida que foi utilizada na cidade, alterou as dinâmicas locais, suscitando uma série de questionamentos. O caso de Porto Alegre, portanto, não deixa de ilustrar e refletir o panorama nacional das críticas realizadas ao programa relativamente à segregação socioespacial dos empreendimentos e à forma pouco participativa propiciada aos futuros moradores.

Nesse sentido, tendo como pano de fundo as premissas diferenciadas com as quais o PMCMV-Entidades foi pretensamente concebido e a ausência de estudos empíricos

sobre essa modalidade na cidade, busca-se analisar na seção seguinte a produção habitacional da modalidade Entidades em Porto Alegre à luz do direito à cidade.

### 3.1.2 Uma análise empírica da inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV-Entidades na cidade de Porto Alegre

A produção do PMCMV-Entidades no Rio Grande do Sul destacou-se; sendo, até meados de 2015, o estado que mais havia contratado nessa modalidade (CAMARGO, 2016, p. 141). A região metropolitana de Porto Alegre, por sua vez, foi a região do estado que mais concentrou recursos e unidades habitacionais construídas. Em Porto Alegre, de acordo com levantamento realizado junto ao agente operador do Programa - a CEF<sup>22</sup> - foram 12 (doze) os empreendimentos contratados no período de 2009 a 2018<sup>23</sup>.

Busca-se, na presente seção investigar quais os resultados da produção habitacional do PMCMV-Entidades sob o aspecto da inserção urbana dos empreendimentos na cidade de Porto Alegre e das discussões e normativas relacionadas ao direito à cidade.

O estudo empírico realizado no presente trabalho buscou, em um primeiro momento, mapear esses 12 empreendimentos contratados pela modalidade Entidades na capital gaúcha, a fim de possibilitar a análise da sua inserção urbana. Considerando que alguns desses condomínios foram construídos em terrenos contíguos, estes foram agrupados para fins de análise, totalizando sete localizações na cidade, conforme detalhado na Figura 3 e na Figura 4.

Figura 3 – Localização dos empreendimentos MCMV-Entidades (2009-2018) na cidade de Porto Alegre.

Endereço	Empreendimento(s)	Entidade Organizadora
Rua Jacundá, 686 – Bairro Guarujá – Porto Alegre/RS (1)	1. Condomínio Residencial Vitória	COOHMORAR
Rua das Laranjeiras 360– Bairro Restinga – Porto Alegre/RS (2)	2. Condomínio Residencial Recanto das Laranjeiras	COOHAFDMAE
	3. Condomínio Residencial Recanto das Goiabeiras	
	4. Condomínio Residencial Recanto das Pitangueiras	

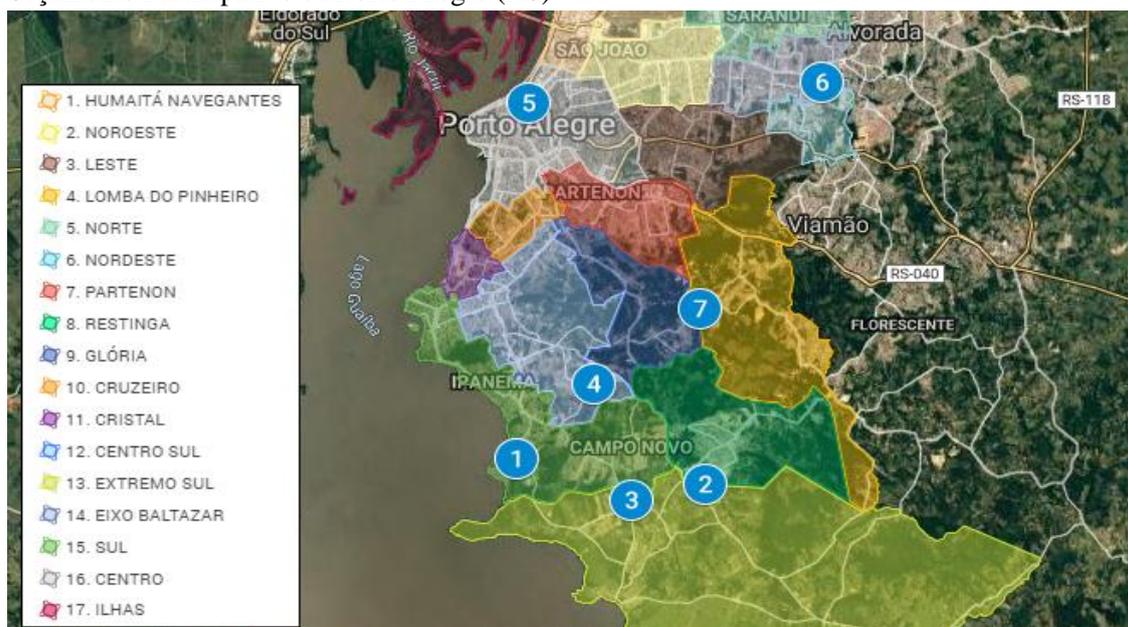
<sup>22</sup> Especificamente junto ao setor de Gerência de Desenvolvimento Urbano e Rural (GIDUR-CAIXA). Dados fornecidos por e-mail por Fernando S. Ribeiro (2018).

<sup>23</sup> Nem todos os empreendimentos contratados encontram-se concluídos. Para fins de análise da localização realizada no presente trabalho, no entanto, é suficiente a informação do endereço do empreendimento; nesse sentido, o aspecto do empreendimento estar ou não finalizado não apresenta influência.

Av. Juca Batista, 6878 – Bairro Chapéu do Sol – Porto Alegre/RS (3)	5. Residencial Jardim das Figueiras I	CH Corrêa Lima
	6. Residencial Jardim das Figueiras II	IPES
	7. Residencial Jardim das Figueiras III	COOTRAVIPA
Estrada Jorge Pereira Nunes, 1300 – Bairro Vila Nova – Porto Alegre/RS (4)	8. Residencial Dois Irmãos I	Dois Irmãos
	9. Residencial Dois Irmãos II	
Rua Doutor Barros Cassal, 161 - Bairro Floresta - Porto Alegre/RS (5)	10. Assentamento 20 de Novembro	Cooperativa 20 de Novembro
Estrada Antônio Severino, 670 – Bairro Rubem Berta – Porto Alegre/RS (6)	11. Loteamento COOMETAL	COOMETAL
Estrada Afonso Lourenço Mariante, 3900 – Bairro Lomba do Pinheiro – Porto Alegre/RS (7)	12. Residencial Morada da Fé	Morada da Fé
<b>7 endereços</b>	<b>12 empreendimentos</b>	<b>9 entidades</b>

Fonte: Elaboração própria, 2019, com base em CEF, 2018.

Figura 4 – Empreendimentos MCMV-Entidades e suas localizações de acordo com as Regiões do Orçamento Participativo de Porto Alegre (RS)



Fonte: Elaboração própria, 2019 (Google My Maps).

As análises da inserção urbana dos empreendimentos visam a verificar a qualidade do acesso à infraestrutura e aos equipamentos que a cidade proporciona e que, por sua vez, estão diretamente relacionados à qualidade de vida dos moradores, sendo a moradia adequada uma “pré-condição para a realização de vários outros direitos humanos, incluindo o direito a trabalho, saúde, segurança social, voto, privacidade ou educação” (BRASIL, 2013). Nesse sentido, importante ter como referência a dimensão do direito à moradia adequada - que compõe o conceito do direito à cidade - sendo especialmente relevante a compreensão do seu conteúdo normativo.

Reconhecido como um direito humano pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o direito à moradia ganha aprofundamento conceitual no âmbito do direito internacional, com o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC, art. 11, 1<sup>24</sup>) e com as definições do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, notadamente o Comentário Geral n. 4, de 1991. Segundo o referido Comentário Geral, de forma ampla, o direito à moradia adequada é o direito de viver em algum lugar em segurança, paz e dignidade. Para tanto, o documento elenca como características essenciais que integram esse direito a segurança da posse, a disponibilidade de serviços, os custos acessíveis, a habitabilidade, a acessibilidade, a localização e a adequação cultural da moradia.

Se, por um lado a modalidade Entidades parece abarcar um núcleo mínimo considerado de imediata realização por parte do Estado (a segurança da posse, aliada ao direito à participação e à não discriminação), o mapeamento pretendido volta o olhar especialmente ao elemento da localização, que deve permitir o acesso a opções de emprego, de serviços sociais, educacionais, de saúde, etc. No ponto, cabe se valer da noção de centralidade enquanto categoria explicativa dos processos de estruturação da vida urbana.

Isso porque a centralidade enquanto processo que significa a possibilidade de estabelecimento de uma diversidade de relações econômicas, sociais e políticas entre grupos sociais pode ser entendida como a “razão de ser da cidade” (GASPARI; DA SILVA, 2018, p. 74). Nas palavras de Lefebvre (2000, p. 21) essa relação entre o direito à cidade e a centralidade fica clara na passagem em que afirma:

Se é verdade que as palavras e conceitos “cidade”, “urbano” e “espaço” correspondem a uma realidade global [...] e não designam um aspecto menor da realidade social, o “direito à cidade” se refere à globalidade assim vista. Não é um direito natural, certamente; nem contratual. Em termos tão “positivos” quanto possíveis, ele significa o direito dos “cidadãos-citadinos”, e dos grupos que eles constituem (sobre a base das relações sociais) de figurar em todas as redes e circuitos de comunicação, de informação, de trocas. O que não depende nem de uma ideologia urbanística, nem de uma intervenção arquitetônica, mas de uma qualidade ou propriedade essencial do espaço urbano: a centralidade. Não há realidade urbana [...] sem um centro: sem uma

---

<sup>24</sup> Art. 11 - 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

No Brasil, o Pacto foi incorporado ao ordenamento jurídico através do Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992.

reunião de tudo aquilo que pode nascer no espaço e nele se produzir, sem encontro atual ou possível de todos os “objetos” e “sujeitos” (tradução nossa).

É, nesse sentido, que se pode afirmar que a reivindicação pelo direito à cidade está associada à centralidade, uma vez que é desses encontros entre os grupos sociais diferentes, pela aglomeração de atividades econômicas, culturais etc., que o processo social de produção do espaço - e de suas desigualdades - tem capacidade de reagir a si mesmo. Reação essa que, para Harvey, remonta ao próprio conceito do direito à cidade, que na sua definição

deve ser entendido não como um direito ao que já existe, mas como um direito de reconstruir e recriar a cidade como um corpo político socialista com uma imagem totalmente distinta: que erradique a pobreza e a desigualdade social e cure as feridas da desastrosa degradação ambiental (2014, p. 247).

O direito à cidade encontra-se, portanto, associado à centralidade no sentido de garantir esse direito ao livre encontro, à integração dos espaços dos indivíduos e grupos sociais diferentes. O que significa, também, a possibilidade de transformação da sociedade fragmentada e segregada em uma sociedade em que as relações entre os diferentes possam existir (GASPARI; DA SILVA, 2018, p. 81).

Importante considerar que tal demanda de acessibilidade à cidade pode ser extremamente variada, sendo difícil definir áreas “periféricas” de plano, tendo em vista a insuficiência explicativa de apenas um modelo concêntrico de distância em relação ao centro (SHIMBO, 2015). Deve-se ter nítida também a distinção entre a centralidade-processo e o centro enquanto espaço físico – geralmente espaço que concentra a aglomeração da vida urbana, mas não necessariamente o único. Nesse sentido é que se deve, para ser possível realizar análises e conclusões sobre os locais onde os empreendimentos se encontram, buscar inicialmente descrever e compreender o tecido urbano destes, bem como as características da população e sua relação com os serviços e equipamentos da cidade.

No que diz respeito à inserção urbana, cabe ainda referir que esta passou a ser tratada nas normativas do PMCMV, prevendo que os “imóveis deverão estar situados em áreas inseridas na malha urbana, dotadas de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos” (item 4.3 da IN 12/2018), justificando-se também sobre esse aspecto a análise da integração dos empreendimentos na cidade.

A Rede de Pesquisa Cidade e Moradia, ao realizar uma série de pesquisas avaliativas sobre o PMCMV sistematizou escalas de análise e procedimentos

metodológicos utilizados para avaliar a inserção urbana dos empreendimentos realizados. Para os objetivos do presente trabalho, é pertinente a análise da metodologia referente à “escala municipal” desenvolvida pela Rede, que elucida uma gama bastante rica dos fatores importantes a serem considerados para a compreensão do espaço em que os empreendimentos estão sendo produzidos. Trata-se de uma escala que considera indicadores como (i) o perfil socioeconômico da população, (ii) o uso e ocupação do solo (centralidades e zoneamento de uso e ocupação do solo), (iii) o acesso à infraestrutura urbana (água, esgoto, iluminação pública, pavimentação e coleta de lixo), (iv) a oferta de equipamentos públicos e de mobilidade urbana, (v) a legislação municipal para compreensão da localização.

Assim, baseando-se nessa metodologia, a localização dos 12 empreendimentos do PMCMV-Entidades contratados em Porto Alegre foi contrastada com as camadas dos indicadores para análise da inserção urbana selecionados. A sobreposição entre a camada dos empreendimentos e a dos indicadores foi elaborada com aporte no software QGIS<sup>25</sup>, resultando em representações na forma de mapas. Os mapas têm como base diferentes fontes, respectivas a cada um dos indicadores selecionados para análise - a exemplo do *site* Observa POA relativamente aos estabelecimentos de ensino (2019) e às delegacias (2019); do *site Transitland* que reúne as informações relativas às linhas de ônibus de Porto Alegre (EPTC, 2019) etc. Os indicadores analisados e as fontes correspondentes utilizadas encontram-se dispostos na Figura 5.

Figura 5 – Categorias de análise, indicadores e fontes do mapeamento

<b>Categoria de análise</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Fontes – <i>shapes</i> mapeamento</b>
<i>Relações espaciais</i>	Perfis socioeconômicos	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2010; Fundação de Economia e Estatística (FEE), 2017; SECOVI-RS, 2018.
<i>Infraestrutura</i>	Sistema de esgoto	ObservaPOA, 2019; IBGE, 2010. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013.
	Sistema de água	
	Sistema de iluminação	
	Sistema de transporte coletivo - ônibus	<i>Transitland</i> , 2019; EPTC, 2019.
	Creches, escolas, universidades (educação)	ObservaPOA e OpenStreetMap (2019); INEP, 2015.
	Estabelecimentos de saúde - UBS, policlínicas (saúde)	Data SUS, 2019.

<sup>25</sup> O QGIS é um software livre desenvolvido pela Open Source Geospatial Foundation (OSGEO) que se utiliza do Sistema de Informação Geográfica (SIG) possibilitando a visualização, a edição e a análise de dados georreferenciados através da sobreposição de *shapefiles* (camadas), arquivos que contém dados geoespaciais.

<i>Equipamento público</i>	Centros de Referência em Assistência Social – CRAS (assistência social)	Portal Brasileiro de Dados Abertos (Governo Federal, Ministério do Desenvolvimento Social), 2017.
	Brigada Militar, delegacias da Polícia Civil, bombeiros (segurança)	ObservaPOA (especial “Copa América”), 2019.
	Espaços públicos de lazer - parques	OpenStreetMap, 2019.

Fonte: Elaboração própria com base em SHIMBO (2015) e Rede Cidade e Moradia (2013), 2019.

Tendo como base a Lei de Bairros do Município de Porto Alegre (Lei n. 12.112/2016), uma das mais importantes formas de territorialização da cidade se dá pela organização desta através do agrupamento de bairros em regiões do OP<sup>26</sup>. O OP, como já visto, tem grande relevância na história de Porto Alegre e, a fim de viabilizar sua finalidade, divide a cidade atualmente em 17 regiões. As sete localizações que compreendem os empreendimentos do PMCMV-Entidades encontram-se, de acordo com essa forma de espacialização da cidade, cada uma em uma região de Porto Alegre, sendo apenas uma na região ‘Centro’. As demais encontram-se na região Sul, região da Restinga, região Extremo Sul, região do Centro Sul, região limítrofe entre a Lomba do Pinheiro e a Glória (sendo oficialmente nesta última) e região do Eixo Baltazar (Figura 4).

A despeito da centralidade enquanto processo não se manifestar apenas na região do centro da cidade propriamente dito, mas também em outros pontos do espaço urbano, em Porto Alegre, em escala municipal o centro é a região que concentra maior diversidade da estrutura urbana da cidade. Constata-se que em Porto Alegre, relativamente aos indicadores de infraestrutura, por exemplo, que a região que compreende o ‘Centro’ da cidade, comparativamente às demais regiões onde os empreendimentos analisados encontram-se localizados, concentra os melhores índices de domicílios com esgoto sanitário adequado, abastecimento de água pela rede geral, energia elétrica da companhia distribuidora e iluminação pública no entorno.

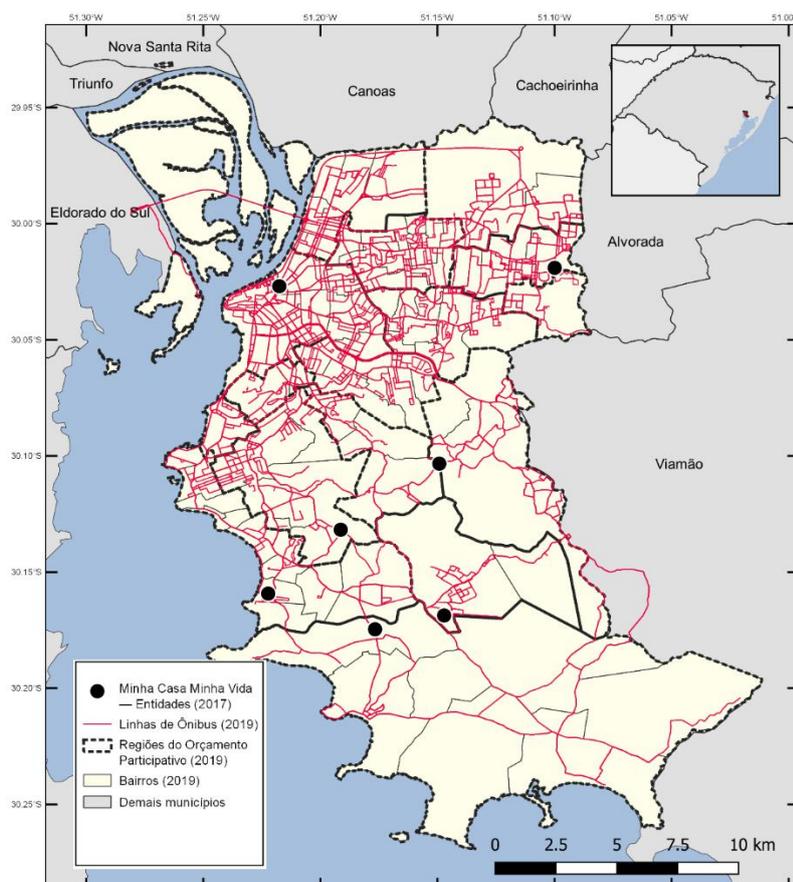
Os índices do fornecimento de energia elétrica e de água encanada são, no entanto, superiores a 91% para todas as regiões, revelando uma diferença não tão significativa entre elas. Ao contrário, por exemplo, do que apontou o indicador de esgotamento sanitário adequado - de 76% para as regiões do Extremo Sul e da Lomba do Pinheiro em comparação a índices superiores a 90% para as demais regiões (Anexo 1). O indicativo

<sup>26</sup> Os bairros integrantes de cada região do Orçamento Participativo de Porto Alegre encontram-se disponibilizados no endereço: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?reg=2&p\\_secao=5](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?reg=2&p_secao=5)>. Acesso em 13 out. 2019. Porto Alegre conta ainda com um Decreto municipal (nº 19.047/2015) que espacializa a organização da cidade em cinco “Regiões Territoriais”, a saber: a Região Norte, a Região Centro, a Região Leste, a Região Sul e a Região do Extremo Sul – disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/atos/Decreto%2019047>>. Acesso em 13 out. 2019.

destas áreas serem as menos valorizadas na cidade e com maiores dificuldades de inserção urbana veio a se confirmar com a análise associada aos demais indicadores.

Ainda no que se refere à infraestrutura urbana, imprescindível a análise dos indicadores referentes à mobilidade urbana. Dada a ausência de linhas de metrô para locomoção dentro da cidade, o transporte coletivo interno na capital gaúcha se dá essencialmente através de linhas de ônibus. Nesse sentido, a Figura 6 mostra a disposição das linhas que atendem a cidade, evidenciando uma concentração delas na região que serve o centro e o norte da cidade - o que, em comparação à localização dos empreendimentos do PMCMV-E representa um melhor atendimento de apenas dois deles. Nessa escala, a despeito de todos os empreendimentos estarem próximos a, pelo menos, uma linha de ônibus, a quantidade de percursos torna-se bastante restrita para a maioria dos empreendimentos, o que se relaciona diretamente com o tempo e a qualidade de acesso ao centro e à sua diversidade de serviços, bem como a quaisquer outras localidades da cidade.

Figura 6 – Empreendimentos MCMV-Entidades e linhas de ônibus em Porto Alegre (RS)

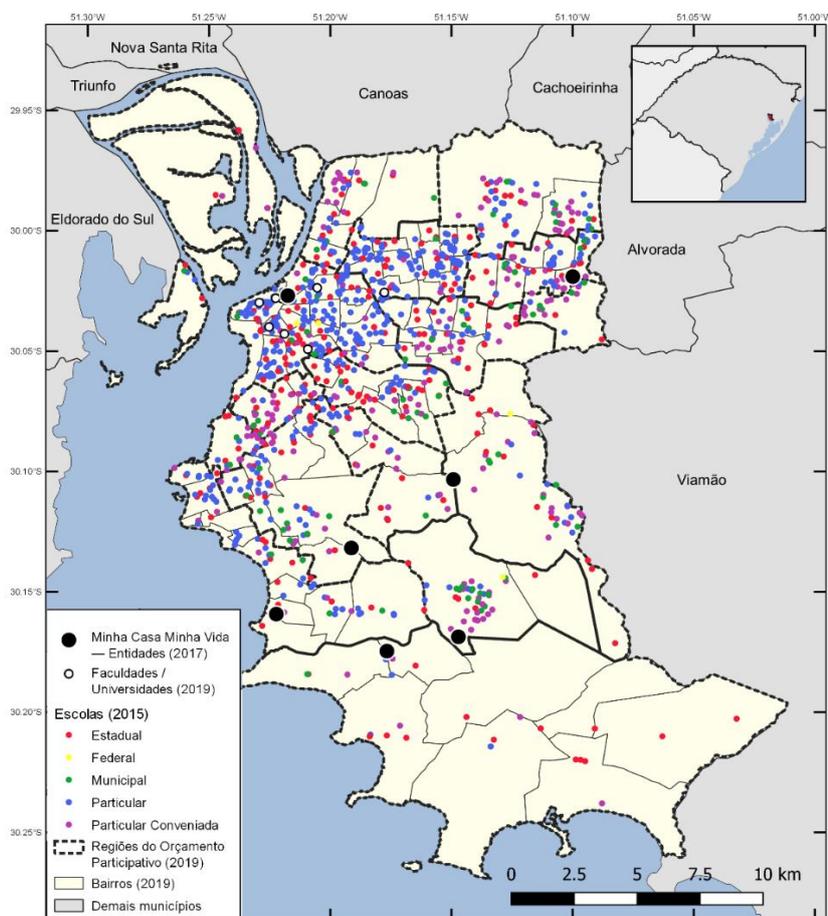


Fonte: Elaboração própria e Guilherme Alves, 2019 (QGIS). Dados Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC), 2019 *via* Transitland.

O transporte público é um indicador, portanto, que revela também a importância do mapeamento dos equipamentos públicos – onde estes se concentram - para avaliação da inserção urbana, da centralidade e da valorização de determinadas áreas da cidade. Assim, quanto aos equipamentos públicos, foram sobrepostas à camada dos empreendimentos as camadas daqueles indicadores pertinentes à educação, à saúde, à segurança e à assistência social.

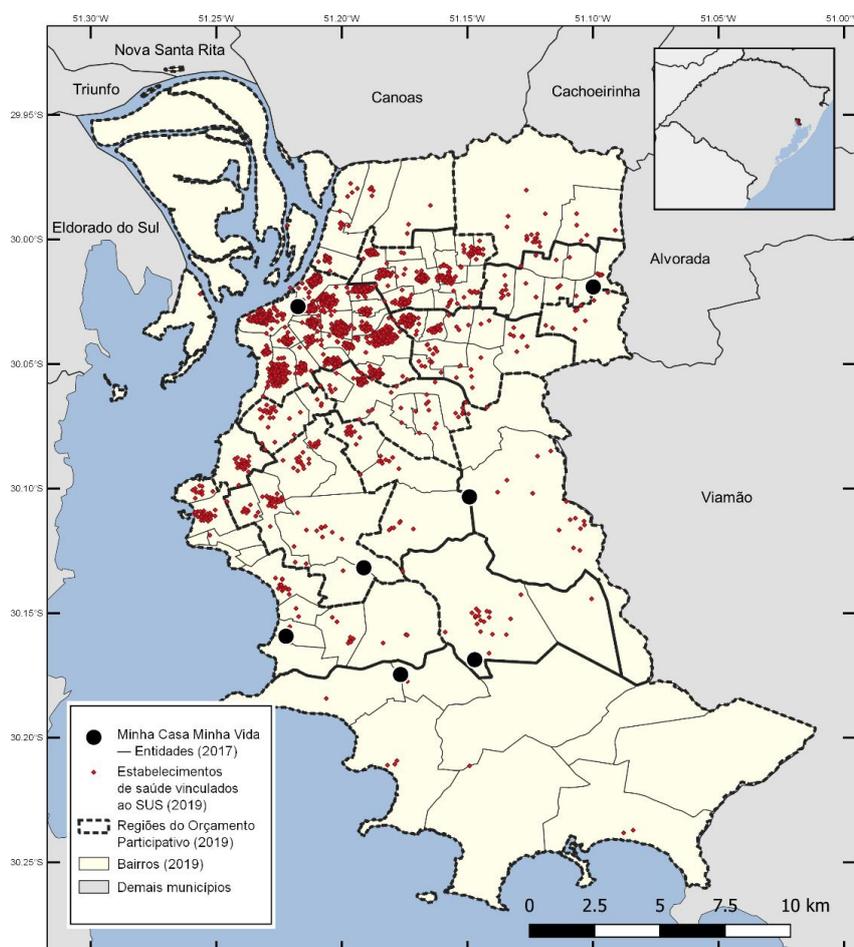
Ilustra-se assim, pelas figuras adiante expostas, o mapeamento dos estabelecimentos de ensino (Figura 7) e dos vinculados ao SUS (Figura 8) em relação aos empreendimentos do PMCMV-Entidades em Porto Alegre. Por meio dessa escala de análise a nível municipal, percebe-se a reprodução de uma concentração maior dos serviços de educação e de saúde na região central e norte da cidade. Os mapas referentes à assistência social (mapeamentos dos Centros de Referência de Assistência Social) e à segurança (mapeamento das delegacias da cidade) corroboram estas análises e encontram-se no Apêndice 1 do trabalho.

Figura 7 – Empreendimentos MCMV-Entidades e estabelecimentos de ensino em Porto Alegre



Fonte: Elaboração própria e Guilherme Alves, 2019 (QGIS). Dados Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2015 e *Open Street Map*, 2019.

Figura 8 - Empreendimentos MCMV-Entidades e estabelecimentos vinculados ao SUS em Porto Alegre (RS)



Fonte: Elaboração própria e Guilherme Alves, 2019 (QGIS). Dados DATASUS, 2019<sup>27</sup>.

Na análise do provimento de infraestrutura e serviços públicos da cidade, há de ressaltar que as áreas de ocupação localizadas mais na região sul da cidade, onde se localizam cinco dos empreendimentos existentes, são de menor ocupação urbana, como evidencia o indicador de densidade demográfica da Figura 9.

Figura 9 – Perfis socioeconômicos das regiões dos empreendimentos MCMV-Entidades

Região OP	Densidade demográfica	Rendimento médio	Taxa de analfabetismo
Centro	10.646,12 habitantes/km <sup>2</sup>	8,81 salários mínimos	0,51%
Eixo Baltazar	8.375,15 habitantes/km <sup>2</sup>	3,12 salários mínimos	1,92%,
Centro Sul	3.847,64 habitantes/km <sup>2</sup>	4,09 salários mínimos	2,08%
Sul	2.802,29 habitantes/km <sup>2</sup>	6,69 salários mínimos	1,99%
Restinga	1.574,92 habitantes/km <sup>2</sup>	2,10 salários mínimos	4,03%

<sup>27</sup> Disponível em <<http://cnes.datasus.gov.br/pages/downloads/arquivosBaseDados.jsp>>, acesso em 14 out. 2019.

Lomba do Pinheiro	1.230,31 habitantes/km <sup>2</sup>	2,07 salários mínimos	4,03%
Extremo Sul	300,60 habitantes/km <sup>2</sup>	2,92 salários mínimos	3,29%

Fonte: Elaboração própria (2019), com base em FERREIRA; MENEZES, 2017.

A análise da densidade demográfica associada, todavia, aos demais indicadores, revela que as áreas de menor densidade são também as que concentram menor renda e menores índices de alfabetização, apontando para o fato de serem regiões menos valorizadas da cidade, onde se localiza a população mais pobre. Tais aspectos remetem à lembrança feita por Sposito de que “a segregação se vincula aos sujeitos sociais envolvidos no processo – os que segregam e os que estão segregados”, sendo a cidade apenas reveladora “dos modos como, no âmbito de uma sociedade as forças se estabelecem [...] nos planos político, econômico e ideológico, conforme classes e segmentos de classes sociais” (2013, p. 67).

A respeito das dimensões da segregação socioespacial Carlos (2016, p. 96) pontua que essa se apresenta pelas diferenças nas formas de acesso à moradia, aos transportes urbanos que limitam o acesso a demais atividades urbanas e também pela diminuição dos espaços públicos, de forma que essas esferas atuam diferenciando e afastando as relações sociais, condicionando o modo de apropriação do espaço. A autora ressalta a relação do espaço urbano ao valor atribuído à terra em decorrência do sistema político-econômico. Nesse sentido explica:

O espaço urbano tornado mercadoria faz com que seu acesso seja determinado pelo mercado imobiliário; deste primeiro acesso redefinem-se outros – por exemplo, o acesso à bens e serviços urbanos, à centralidade –, uma vez que os usos (tanto produtivos quanto improdutivos) submetidos ao valor de troca se articulam a partir do local de moradia. (CARLOS, 2016. p. 99)

O espaço urbano enquanto "mercadoria" é explicado em razão de que a moradia pressupõe o acesso à terra, que, por sua vez, é regulada juridicamente à luz do direito de propriedade. Tendo em vista o processo de produção capitalista, a lucratividade aferida pela terra decorre da extrema diferenciação do espaço urbano das nossas cidades considerando uma histórica desigualdade e carência de serviços públicos (CARDOSO, 2001). Assim, as localizações na cidade não deixam de ser, em síntese, produtos de consumo valorizados pelo acesso diferenciado a equipamentos, comércio e serviços, sendo seu custo de aquisição atrelado à setorização e à distância dos espaços de trabalho, lazer, comércio e serviços (ESCOBAR, 2017, p. 188).

A valorização dos bairros encontra-se relacionada, assim, ao conjunto de equipamentos e serviços urbanos disponíveis em determinado tecido da cidade: o chamado “fator de urbanidade” (VILLAÇA, 1998). Nesse sentido é possível apurar, pelo valor comercial dos imóveis, as regiões valorizadas da cidade e que correspondem, por consequência, a locais em que há uma melhor disponibilidade de acesso às variadas amenidades urbanas.

O Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis (SECOVI-RS) realiza periodicamente o levantamento dos valores referentes ao m<sup>2</sup> em cada um dos bairros de Porto Alegre, tendo como base a média dos valores dos imóveis à venda. A listagem dos resultados corrobora a percepção das localizações dos empreendimentos do PMVMC-Entidades estarem em regiões menos valorizadas da cidade<sup>28</sup>.

Os empreendimentos do PMCMV-Entidades figuram dentre os valores por metro quadrado mais baixos da cidade, sendo a Restinga, inclusive, o menor dos valores entre todos os bairros constantes no ranking, de R\$ 2.376,76. Esse valor demonstra a grande desigualdade entre as localidades da cidade se comparado ao valor por m<sup>2</sup> mais alto, de R\$ 6.873,69 do bairro Bela Vista. O bairro mais bem avaliado integra a região do OP do Centro, a mesma que a do bairro Floresta – o mais valorizado dentre os empreendimentos do PMCMV-Entidades. A despeito da significativa diferença entre ambos valores da mesma região, percebe-se um padrão que confirma as características da centralidade, vez que há uma gradativa – e significativa - diminuição dos valores à medida em que se afasta de tal região.

Figura 10 – Empreendimento MCMV-Entidades e respectivos valores por m<sup>2</sup>

Bairro / Região OP	Valor por m <sup>2</sup> (out./2018)
Floresta (Centro)	R\$ 4.040,17
Chapéu do Sol (Extremo Sul)	R\$ 3.945,73
Vila Nova (Centro Sul)	R\$ 3.345,43
Guarujá (Sul)	R\$ 3.331,03
Lomba do Pinheiro (Lomba do Pinheiro)	R\$ 3.016,77
Rubem Berta (Eixo Baltazar)	R\$ 2.847,01
Restinga (Restinga)	R\$ 2.376,76

Fonte: Elaboração própria (2019), com base em SECOVI-RS, 2018; ZUCCO, 2018,

<sup>28</sup> A lista completa dos valores por m<sup>2</sup> de cada bairro referente a outubro de 2018 consta na reportagem do portal Gaúcha ZH, disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2018/10/venda-de-imoveis-veja-os-bairros-mais-caros-e-os-mais-baratos-de-porto-alegre-cjnn9ehd907sm01rx03zb0oem.html>> (acesso em 02 nov. 2019).

A Figura 10, ao ilustrar a (des)valorização das regiões em que se localizam os empreendimentos do PMCMV-Entidades ratifica os demais mapeamentos realizados, bem como o argumento da segregação socioespacial, pela alta discrepância existente entre os bairros (especialmente da comparação entre o valor mais elevado da Bela Vista com mais baixo da Restinga). Verifica-se uma diferença proporcional e padronizada em relação ao centro quanto à valorização das regiões da cidade.

O consumo da acessibilidade à cidade, nesse sentido, se dá pela população com maior poder aquisitivo, caracterizando a segregação entre a população. Todavia, considerando que o solo urbano é um bem de caráter social, cujas amenidades deveriam ser acessíveis a todos, é justamente a esse aspecto – da terra - que às políticas públicas importaria atuar na mitigação da dificuldade de acesso pelos mecanismos tradicionais do mercado.

Tendo em vista a população a qual se destinam as políticas habitacionais de interesse social – a população de menor renda – a questão do solo é elemento de extrema importância para a não reprodução de processos de segregação em razão da desigualdade da malha urbana das cidades. Nesse sentido, a questão da forma como se deu o acesso ao terreno do empreendimento do PMCMV-Entidades é reveladora: à exceção de um empreendimento, todos os demais terrenos dos empreendimentos do PMCMV-Entidades na cidade de Porto Alegre foram comprados – seja previamente pela Entidade, seja através dos recursos destinados pelo Programa e pela modalidade de compra antecipada (Apêndice 3).

Não por acaso, o terreno que não foi adquirido pela Entidade Organizadora, mas foi concedido pela União para uso para fins de moradia de interesse social é o do Assentamento 20 de Novembro. Empreendimento esse que se destaca nos indicadores supra observados no que tange à inserção urbana. Trata-se de um caso singular e diferenciado na produção habitacional da modalidade na cidade de Porto Alegre, e que, por isso, será melhor analisado na seção seguinte.

### **3.2 A exceção à regra: estudo do caso do empreendimento do PMCMV-Entidades Assentamento 20 de Novembro**

Do mapeamento realizado, notou-se a existência de um caso singular, situado em região bastante central da cidade. Localizado na Rua Barros Cassal, n. 161, o “Assentamento 20 de Novembro” chama a atenção por fugir dos padrões de distância e indicadores de inserção urbana analisados comparativamente ao resto da produção da

modalidade Entidades em Porto Alegre. Com isso, entendeu-se pertinente o estudo de tal empreendimento para verificar os aspectos que contribuíram para essa produção diferenciada na cidade. Em um primeiro momento, na subseção 3.2.1, busca-se compreender a formação da Cooperativa 20 de Novembro, traçada paralelamente ao Movimento Nacional de Luta pela Moradia, e sua aposta na revitalização do prédio para moradia. Na subseção 3.2.1 evidencia-se a pauta do direito à cidade traçada pela Cooperativa e a forma como esta foi viabilizada, destacando-se a utilização do instrumento jurídico-urbanístico de Concessão de Direito Real de Uso.

### *3.2.1. O Movimento Nacional de Luta pela Moradia, a Cooperativa 20 de Novembro e a aposta na revitalização de uma edificação abandonada*

A história da Cooperativa 20 de Novembro remonta à data que batiza seu nome. O dia nacional da consciência negra no Brasil foi, no ano de 2006, também a data que as famílias associadas ocuparam juntas, pela primeira vez, um prédio em Porto Alegre. Como afirma Ezequiel Moraes, um dos líderes da cooperativa e integrante da Coordenação Estadual do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN),

como a maioria dessas pessoas afetadas pelo déficit habitacional de 70 mil moradias em Porto Alegre é negra ou índia ou parda, nada melhor que casar a ação direta da ocupação em uma data tão revestida de significados libertários e dignificantes (PINTO, 2010, p. 24).

O prédio ocupado estava localizado na Rua Caldas Júnior n.11, na esquina com a Avenida Mauá, na área central da cidade. Com a estrutura do prédio bastante comprometida<sup>29</sup> -, as 80 pessoas que ocuparam o prédio naquela manhã, para além de um trabalho de resistência frente a investidas policiais, realizaram também um trabalho de limpeza e reforma a fim de garantir as condições mínimas de habitabilidade e subsistência no local. Surgiu ali, durante o período que perdurou a ocupação, além de uma creche para as crianças, atividades que visavam à geração de renda, tais como artesanatos, serigrafia, pães e cucas etc.

A desocupação do prédio ocorreu em 23 de março de 2007, quando a Brigada Militar utilizou da força para cumprir mandado de reintegração de posse. Diante de pressões de movimento social de luta por moradia e apoiadores, as famílias foram então

---

<sup>29</sup> O prédio era conhecido como dos “tatus do PCC”, dada a construção de túneis subterrâneos no prédio pelos integrantes da organização criminosa do Primeiro Comando da Capital (PCC) e que pretendiam, através destes, chegar aos cofres das agências do Banrisul e da Caixa Econômica Federal localizadas na proximidade.

reassentadas provisoriamente em um terreno com uma edificação extremamente precária, na Avenida Padre Cacique, ao lado do estádio Beira-Rio, que pertencia à Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC) e estava abandonado pela Fundação de Atendimento Socioeducativo (FASE). Cerca de 20 famílias passaram “alguns meses lá sem telhado, usando lona preta no teto” (FOGLIATTO, 2016) e, tanto para custear reformas necessárias como auxiliar na sustentabilidade econômica, passaram a se mobilizar em mais atividades de geração de renda como a reciclagem e o estacionamento criado em parte do terreno. Lá foi criada formalmente, em setembro de 2010, a Cooperativa de Trabalho e Habitação 20 de Novembro, com a ideia de propor “um novo modelo de desenvolvimento, que crie novas formas de relações econômicas e de trabalho, com base na cooperação, solidariedade, preservação ambiental e que tenha também por objetivo a transformação social”, como consta na página de sua rede social<sup>30</sup>.

A notícia de que a Copa do Mundo de Futebol da FIFA de 2014 seria realizada no Brasil, sendo Porto Alegre uma das cidades-sede, trouxe nova insegurança e risco às famílias da Cooperativa. Isso porque, a área que ocupavam próxima ao estádio escolhido para sediar o evento estava projetada para integrar o complexo esportivo com a construção de torres de hotéis etc.

Naquela mesma época foi aprovada e sancionada pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva a Lei 11.481/2007, que possibilitou que imóveis federais sem utilização ou abandonados pudessem ser objeto de medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social. Nesse contexto, o prédio localizado no Bairro Floresta, na Rua Doutor Barros Cassal n. 161, enquadrando-se na nova normativa, após reivindicações, foi disponibilizado ao Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) e à Confederação Nacional das Associações de Moradores de Bairros (CONAM), esta última, entidade legalmente responsável. Tratava-se de um esqueleto daquilo que deveria ter sido um hospital para atendimento dos servidores da Rede Ferroviária Federal, que estava há mais de 40 anos abandonado.

Articulada ao MNLN, a Cooperativa 20 de Novembro vislumbrou assim a possibilidade de capitanear o projeto de moradia popular a ser realizado naquela edificação central. Ao relatar a situação em 2010, Ezequiel mostrava-se otimista quanto ao andamento das negociações, especialmente tendo em vista a proximidade da Copa do

---

<sup>30</sup>

Disponível

em:

<<https://www.facebook.com/356101404496735/photos/p.1745739692199559/1745739692199559/?type=1&theater>>. Acesso em 02 nov. 2019.

Mundo. Acreditava que as contrapartidas e encaminhamentos necessários junto ao governo do estado e ao município avançariam com maior rapidez após as eleições ao governo federal e estadual de 2010. Nesse sentido, ponderava que

[n]o patamar em que estão as negociações, isso começaria em março, com o pleno funcionamento dos novos governos federal e estadual. De março até o final do ano já estaremos em 2011. Em 2012, as obras para a Copa do Mundo já devem estar em andamento avançado, porque daí faltarão somente dois anos, e antes disso já deve haver muita coisa pronta em função da realização da Copa das Confederações em 2012. Então o tempo poderá ser nosso aliado para que tudo se resolva com maior presteza (PINTO, 2010, p. 35).

No final de 2012, a gestão do projeto do assentamento, até então pertencente à CONAM, passou oficialmente à Cooperativa de Trabalho e Habitação 20 de Novembro. Em 2013, no entanto, houve a remoção definitiva das famílias do terreno, sem que a regularização do imóvel da Barros Cassal estivesse finalizada. Na ausência de viabilidade para a pronta realização das reformas necessárias no prédio, a Prefeitura ofereceu como alternativa às famílias que optaram por não aguardar a inserção no projeto da Cooperativa, a concessão de um bônus moradia (de R\$ 52 mil reais por família) para aquisição de moradia, ou a inclusão em outros projetos do PMCMV em andamento na cidade.

No entanto, para o grupo que aguardava a regularização de sua futura moradia no prédio da Rua Dr. Barros Cassal, a opção que restou enquanto as tratativas burocráticas não estivessem prontas foi a de ocupá-lo já naquele ano. Foi somente em março de 2016 (passados dois anos da Copa do Mundo) que a escritura do Assentamento 20 de Novembro passou a pertencer à Cooperativa, através do contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) do imóvel firmado com a Superintendência do Patrimônio da União do Rio Grande do Sul (Anexo V). Logo em seguida, com a regularização do terreno, em abril de 2016, já foi assinada a documentação para a contratação das obras de requalificação do edifício, a serem realizadas via modalidade Entidades do PMCMV.

### *3.2.2 O “Assentamento 20 de Novembro” e o direito à cidade*

A questão da localização no centro da cidade é pauta do coletivo que compõe a Cooperativa 20 de Novembro desde o seu surgimento. Isso porque o grupo decorre da criação em âmbito nacional do MNLM, nos anos noventa. Articulação nacional de diversos movimentos regionais, o MNLM propõe desde o seu advento o enfrentamento à problemática habitacional. A atuação do movimento é marcante tanto na esfera institucional (na construção do Estatuto da Cidade), mas, principalmente, na esfera da

atuação direta, pelo incentivo à organização de movimentos em ações concretas pela conquista de moradia e de acessibilidade à cidade. Nesse sentido, as ocupações (principalmente de prédios públicos) são, de início, a forma encontrada de, paralelamente a outras atuações, demandar ao poder público o cumprimento da função social da propriedade e reivindicar o provimento de habitação de interesse social nas regiões dotadas de infraestrutura das cidades.

Do contexto das reivindicações do MNLM, percebe-se a centralidade como premissa do direito à moradia adequada, vez que se concentra não apenas na questão da casa, mas de todo o seu entorno, na reivindicação pela acessibilidade à educação, à saúde, à economia, ao trabalho, à mobilidade urbana, às relações humanas etc. Por isso, não diferente é a história da Cooperativa 20 de Novembro, que nos diversos momentos de sua trajetória guiou-se por essa pauta: desde a ocupação no prédio da Rua Caldas Júnior, passando pela reivindicação do espaço na Avenida Padre Cacique, por ainda ser uma área central, ao contrário do que pretendia a Prefeitura, de reassentar as famílias na Vila Cruzeiro (PINTO, 2010, p. 30), até a ocupação e luta pela reforma e moradia definitiva no prédio da Barros Cassal.

Como avalia Marcos Diligenti, coordenador do Grupo de Pesquisa em Habitação de Interesse Social e Sustentabilidade (Sustenfau), do curso de Arquitetura e Urbanismo da Escola Politécnica da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) que apoia a Cooperativa:

O assentamento [20 de Novembro] é emblemático, exemplificando a apropriação de um vazio urbano como ação de resistência contra-hegemônica à financeirização do habitat, aliada à emergência de um significativo protagonismo das camadas populares no exercício de sua cidadania (ACAUAN, 2018).

Essa apropriação se deu após um longo processo burocrático para obtenção da escritura do prédio já referido, localizado na Rua Barros Cassal, n. 161. O histórico do prédio remonta à época da ditadura militar, quando houve a desestruturação da Associação dos Ferroviários da União e o abandono do projeto de construção de um hospital para a categoria (Anexo IV), então em andamento. Nos anos 2000, o imóvel foi desmembrado e o edifício contíguo (paralelo à Avenida Farrapos) que havia sido concluído foi concedido à Associação dos Ferroviários da União e abriga a sua sede até hoje; já o prédio do hospital inacabado por questões financeiras ficou sob a responsabilidade da Superintendência do Patrimônio da União (SPU).

Em que pese as décadas de abandono e degradação de suas estruturas, sempre foi uma área disputada em razão de sua localização – seja por movimentos sociais, seja por especuladores imobiliários. A área em questão é caracterizada por localizar-se nas proximidades da rodoviária de Porto Alegre, dos terminais de ônibus intermunicipais e dos terminais centrais de ônibus da cidade, conectando-se, portanto, com facilidade a qualquer ponto da capital e da Grande Porto Alegre pelo sistema de transporte coletivo.

Além disso, como visto pelos demais mapeamentos expostos na seção anterior, o empreendimento encontra-se bem integrado na mancha urbana que contém a maior diversidade e provimento de serviços e equipamentos públicos. Falas de atuais moradores do prédio ilustram a acessibilidade do empreendimento à cidade: Dona Iolanda Rodrigues, em alusão à parada de ônibus existente na frente do edifício refere que “com motorista na porta”, consegue se deslocar para todo lado de ônibus e outra moradora diz que é um “privilégio poder ir andando” quando precisa levar o filho ao Hospital Materno-Infantil Presidente Vargas, localizado a cerca de 500 metros do local (ACAUAN, 2018).

Justamente por tais características, ao longo dos anos, a estrutura abandonada vinha sendo ocupada irregularmente por moradores e por comerciantes informais, aspecto que precisou ser negociado quando da ocupação da Cooperativa em 2013, bem como quando foi oficialmente repassada à Cooperativa 20 de Novembro em 2016. Houve a integração de alguns desses moradores ao PMCMV-Entidades.

Foi pela Concessão de Direito Real de Uso do imóvel, firmado em 21 de março de 2016, que a Cooperativa conseguiu apresentar o projeto de reforma do edifício, em conjunto com o escritório de arquitetura “AH! Arquitetura Humana” junto à CEF, no âmbito do PMCMV-Entidades. O instrumento jurídico-urbanístico da CDRU apresenta-se como um dos fatores determinantes para diferenciação e qualidade da inserção urbana do empreendimento Assentamento 20 de Novembro em Porto Alegre, retirando a onerosidade de compra de uma área que é mais valorizada por se localizar na região central da cidade.

A CDRU encontra previsão na legislação federal anterior ao Estatuto da Cidade, sendo disciplinado pelo Decreto-Lei nº 271/1967. Pode ser definida como “um direito real resolúvel, aplicável a terrenos públicos ou particulares, de caráter gratuito ou oneroso, para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social” (BRASIL, 2002). Com a CDRU, transfere-se o domínio útil de determinado bem do concedente (proprietário) ao concessionário (aquele que irá deter da posse), submetendo-o a condições pactuadas que, caso descumpridas ensejam a extinção

do contrato. O contrato de CDRU com o poder público deve, em regra, ser precedido de autorização legislativa, avaliação prévia e processo licitatório (na modalidade concorrência), excetuando-se contudo, nos termos do art. 17, alínea f da Lei Federal nº 8.666/1993 (Lei de Licitação) os casos de “bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública”. Como se percebe, esse foi o enquadramento jurídico-normativo que possibilitou a concessão do imóvel para realização do Assentamento 20 de Novembro.

A partir da concessão, o concessionário passa a usufruir plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato, e responde por qualquer encargo civil, administrativo ou tributário que incida sobre o imóvel e suas rendas (art. 7º, § 2, do Decreto-Lei nº 271/1967). Ressalta-se que, conforme prevê o art. 48 do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), para os programas e projetos de habitação de interesse social os próprios contratos de CDRU terão caráter de escritura pública, constituindo-se também em garantia real de contratos de financiamentos habitacionais; ou seja, os agentes financeiros são obrigados a aceitar a CDRU para a finalidade de financiamento de moradias populares realizadas por programas habitacionais promovidos pelo poder público. Assim, o projeto foi autorizado um mês após a outorga da CDRU à Cooperativa, em 2016 – iniciando, com isso, a “fase 1” do empreendimento, que consiste na elaboração e na aprovação dos projetos técnicos para posterior execução da obra, a “fase 2”.

Financiado pela CEF por meio dos recursos do MCMV-Entidades, o projeto arquitetônico visa, com a reforma do edifício de 2.900 metros quadrados, a construção de 40 apartamentos, de um ou dois dormitórios. A reformulação de unidades habitacionais ao invés da construção de novas moradias é outra particularidade que diferencia esse empreendimento dos demais; e também da própria lógica predominante no PMCMV. Para além de garantir moradia às famílias, o projeto do empreendimento prevê a criação de espaços para geração de renda, lazer e educação infantil, tal como a reformulação do espaço da “Ciranda” (criada ainda na primeira ocupação do movimento) e a construção de uma cozinha industrial para os serviços de alimentação de eventos que a Cooperativa oferece. A sustentabilidade buscada no empreendimento não se restringe à dimensão econômica dos beneficiários, mas abarca também a dimensão ambiental. Isso porque, além dos recursos do Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades destinada à reforma, o empreendimento recebeu uma verba destinada em edital do Conselho de Arquitetura e

Urbanismo (CAU/RS) para projetos de sustentabilidade ambiental. O projeto de assistência técnica “Morar Sustentável”, realizado em parceria com o Sindicato dos Arquitetos do Rio Grande do Sul (Saergs), vai viabilizar a instalação de placas solares e cisternas no Assentamento<sup>31</sup>.

A integração com a cidade é uma bandeira que também repercute no projeto, que pretende retirar as grades que hoje cercam o prédio, e incrementar a segurança pela utilização do pátio como espaço para atividades culturais. Está prevista ainda, uma horta pública no terraço do edifício.

Encerrada a “fase 1”, que foi de abril de 2016 (assinatura do contrato do PMCMV-Entidades) a dezembro de 2018 (finalização dos projetos), a Cooperativa já foi comunicada pela CEF, em agosto deste ano, que os recursos foram liberados para a contratação da obra (fase 2). Atualmente, estão sendo providenciados os documentos atualizados necessários para a assinatura da fase 2 do contrato. Depois de assinado, o contrato é levado a registro e inicia-se a obra.

Para além da organização e mobilização próprias da cooperativa, todo o processo de planejamento do empreendimento contou com a participação dos futuros moradores, nas diversas reuniões realizadas. Assim, ressaltam os responsáveis pelo projeto técnico, integrantes da equipe do “AH!”, que o Assentamento 20 de Novembro, “não é um projeto que parte do arquiteto para o cliente. Claro que há um processo de lapidação e organização daqueles sonhos em algo mais sólido, mas tudo é construído com eles” (FLECK, 2018). Sintetizando os valores que o empreendimento busca abarcar, Taiane Beduschi, uma das responsáveis técnicas explica: “Quando a gente fala de moradia habitacional digna, não se fala do teto e das quatro paredes, se fala da sustentabilidade econômica, ambiental e da possibilidade de permanência” (FLECK, 2018).

A fala da arquiteta é, de fato, eco daquilo que defendem os futuros moradores. Assumindo o caráter emblemático de representação da luta pela moradia e pela cidade que o MNLM, a Cooperativa e a (re)construção do empreendimento carregam, a moradora e coordenadora Ceniriani Vargas, a Ni afirma:

no geral, o projeto inteiro representa o tipo de política habitacional que a gente defende. Para nós, é mostrar que é possível unir meio ambiente,

---

<sup>31</sup> Disponível em: <<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/assentamento-20-de-novembro-%C3%A9-contemplado-com-projeto-de-sustentabilidade-social-1.377451>> e <<https://www.caurs.gov.br/projeto-de-habitacao-popular-no-coracao-de-porto-alegre/>>. Acesso em 28 nov. 2019.

geração de renda, educação infantil e moradia. É possível famílias de baixa renda morarem no centro (FLECK, 2018b).

O processo de produção do Assentamento 20 de Novembro evidencia e ilustra a árdua trajetória que envolve a reivindicação pelo direito à cidade. Por sua vez, aponta também, entre tantos desafios, para possibilidades existentes para a sua efetivação. O estudo deste caso emblemático contribui para a reflexão crítica sobre a modalidade estudada, ressaltando a complexidade que permeia o planejamento de políticas públicas de habitação de interesse social – especialmente em um país com cidades e realidades tão diversas.

## 4 CONCLUSÃO

O estudo dos empreendimentos da modalidade Entidades do Programa Minha Casa Minha Vida em Porto Alegre pode parecer, de plano, um recorte bastante específico de uma ampla e complexa temática. No entanto, este se revela um tema que reflete e perpassa aspectos fundamentais do panorama geral relativo à problemática do direito à cidade no Brasil.

A começar pelas questões suscitadas com o advento da Constituição Federal de 1988, que ao mesmo tempo em que trouxe um novo e reivindicado marco legal de política urbana, propôs uma descentralização federativa que gerou, em um primeiro momento, problemas de articulação entre os entes federativos. A ausência de diretrizes na política habitacional nacional resultou na formulação de programas descontinuados que representavam as diversas políticas de governo que se sucederam no período – tanto na esfera federal, como municipal.

Esse quadro, como visto, se altera a nível nacional com a formulação de Políticas Nacionais de Habitação (em 1996 e em 2004) e com programas habitacionais que tiveram maior continuidade em diferentes governos. Todavia, a ainda embrionária política habitacional construída em consonância com a Constituição Federal de 1988 e com o Estatuto das Cidades é sobreposta pelo lançamento do PMCMV em 2009, que deixa de lado uma série de diretrizes de enfrentamento principalmente à questão fundiária. Percebe-se, pelo panorama histórico traçado, uma prevalência da dimensão econômica no que envolve as políticas habitacionais, seja pela moradia ser vista essencialmente como um produto, seja pelo foco no potencial de indução econômica da produção habitacional.

A importância da compreensão histórica das políticas habitacionais remete ao entendimento da cidade como uma categoria “espaço-temporal” (LEFEBVRE, 2001); portanto, histórica, que possui a propriedade de espacializar o tempo e se materializar através de um processo social que também responde a si mesmo. E nesse processo a ordem jurídico-normativa tem importante influência na produção das cidades e das desigualdades.

Nesse sentido, passa pelo universo da análise dos empreendimentos do PMCMV-Entidades também o retrato de lutas históricas no âmbito da formulação das políticas habitacionais brasileira desde o período da redemocratização brasileira. Seja na mobilização pela aprovação da emenda popular que incluiu o capítulo de política urbana na Constituição Federal; seja pela reivindicação da modalidade Entidades no âmbito do

PMCMV, fruto de demanda dos movimentos sociais, estudada no presente trabalho. A existência de enfrentamentos e a busca por estratégias “contra hegemônicas” de produção do espaço evidencia o caráter de resistência do direito à cidade, no sentido de ser uma disputa pela inserção e participação de todos os cidadãos em espaços que concentram a diversidade da sociedade – econômica, social etc.

A participação social é uma dimensão fundante do direito à cidade, tanto em seu sentido teórico como em sentido jurídico-normativo incorporado pela Constituição Federal e reforçado pelo Estatuto da Cidade. Diferentemente da modalidade Empresarial, a participação encontra-se presente na concepção da modalidade Entidades e também no arranjo normativo-institucional, como visto ao final da seção 2. Ocorre que a possibilidade de participação prevista pelas normativas, na maioria dos casos, não foi suficiente para transpassar a dimensão de mercadoria da terra urbana, resultando na produção de empreendimentos localizados em zonas afastadas das centralidades urbanas, onde a terra é mais barata. Foi o que se constatou pelo estudo empírico realizado no caso da cidade de Porto Alegre, apresentado na seção 3.

O mapeamento dos empreendimentos do PMCMV-Entidades em Porto Alegre contraposto às diferentes camadas de provisão de infraestrutura e serviços públicos da cidade apontou que os terrenos comprados pelas entidades estão situados em locais distantes das centralidades urbanas. Observou-se que os empreendimentos tendem a ser construídos em áreas mais desassistidas de transportes públicos, estabelecimentos de ensino, saúde, policiamento, e que concentram populações de menor renda, o que foi corroborado pelos levantamentos socioeconômicos realizados. Assim, o estudo empírico não confirmou a hipótese inicial da pesquisa referente ao arranjo jurídico-institucional que favorece a participação ser por si só determinante para uma melhor inserção da produção habitacional da modalidade Entidades em Porto Alegre.

Nesse sentido, as críticas, traçadas há bastante tempo, relativas à reprodução de processos de segregação socioespacial e que se dirigiam especialmente à modalidade Empresarial podem ser estendidas, na cidade de Porto Alegre, também à modalidade Entidades. Como constata Klintowitz isso ocorre porque as “entidades que desejam produzir com recursos do MCMV-E estão aprisionadas às lógicas do mercado imobiliário privado e precisam disputar terrenos com as grandes construtoras do país” (2016, p. 181).

Por sua vez, o estudo de caso abordado na última seção do trabalho reforça a importância da dimensão jurídica no processo de produção do espaço. Isso porque o Assentamento 20 de Novembro, que se destaca nos mapeamentos realizados por se

mostrar mais bem inserido na cidade, é fruto de uma diferente abordagem à questão fundiária, por meio da utilização de instrumento jurídico-urbanístico (no caso, a CDRU), possibilitando, assim, uma produção habitacional que promove o direito à cidade.

Se o empreendimento Assentamento 20 de Novembro pode ser visto como um caso de sucesso em relação à concretização do direito à cidade para as populações de baixa renda e de atendimento da função social da propriedade urbana, é importante destacar que foi resultado de um árduo e demorado processo burocrático decorrente da atuação da Cooperativa, que não abdicou da moradia na centralidade. A contribuição do empreendimento à discussão do direito à cidade não se limita, então, à já relevante representação da possibilidade de construção de habitação de interesse social inserida na cidade. O estudo do caso do Assentamento 20 de Novembro aponta caminhos pragmáticos – e, literalmente, ainda em construção – para a viabilização de novos empreendimentos, assim como para a mobilização de diversos atores sociais (estudantes, entidades profissionais, fóruns etc.) em relação às políticas públicas voltadas à promoção dos direitos humanos à moradia e à cidade. Importante reafirmar, assim, que as políticas de habitação, enquanto políticas públicas devem prover não só a moradia, mas o acesso de toda a população aos equipamentos, ao comércio e aos serviços disponíveis na cidade.

Portanto, pode-se afirmar com base no estudo empírico dos empreendimentos da modalidade Entidades do PMCMV em Porto Alegre que o arranjo jurídico-institucional que estimula a participação dos beneficiários é insuficiente para determinar uma melhor inserção urbana da habitação de interesse social, e que para atingir tal resultado, são imprescindíveis estratégias adequadas que se voltem ao enfrentamento da questão fundiária.

## REFERÊNCIAS

ABIKO, Alex Kenia. **Introdução à gestão habitacional**. São Paulo: EPUSP, 1995. Disponível em: <[http://www.pcc.usp.br/files/text/publications/TT\\_00012.pdf](http://www.pcc.usp.br/files/text/publications/TT_00012.pdf)>. Acesso em 27 nov. 2019.

ACAUAN, Ana Paula. Resistência na luta pela moradia: Moradores da Ocupação 20 de Novembro contam com apoio do grupo de pesquisa Sustenfau, da Arquitetura e Urbanismo. **Revista PUCRS**. Porto Alegre, jul. 2018. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/revista/resistencia-na-luta-pela-moradia/>>. Acesso em: 18 nov. 2019.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Da invisibilidade à regularização fundiária: A trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre - Século XX**. 2000. 233 p. Dissertação (Mestrado) - Curso de Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000100004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em 27 nov. 2019.

AMORE, Caio Santo. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. *In*: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Z.; RUFINO, Maria Beatriz C. (orgs.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estado brasileiros. 1. ed. – Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 11-27.

AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Z.; RUFINO, Maria Beatriz C. (orgs.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estado brasileiros. 1. ed. – Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ANDRADE, Eliana S. J. **Passos e descompassos da política habitacional no Brasil: uma análise crítica da implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida na cidade do Rio de Janeiro (2009-2011)**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura de Urbanismo, Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2011.

BONATES, Mariana F. O Programa de Arrendamento Residencial – PAR: acesso diferenciado à moradia e à cidade. **Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo EESC-USP**, p.147-164, 2008.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n.1, p.70-104, 2008. Disponível em: <[http://usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf)>. Acesso em 18 nov. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá

outras providências. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2019.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 13 out. 2019.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2019.

BRASIL. **Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005**. Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social — FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 jun. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm)>. Acesso em: 13 out. 2019

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Manual Minha Casa Minha Vida Entidades**. Disponível em: <[http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/MANUAL\\_MCMV\\_ENTIDADES.pdf](http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/MANUAL_MCMV_ENTIDADES.pdf)>. Acesso em 18 set. 2019.

CAMARGO, Camila M. de. **Minha Casa Minha Vida Entidades**: entre os direitos, as urgências e os negócios. Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Carlos, 2016.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. *In*: CARDOSO, Adauto Lucio (org.) **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-65.

CARDOSO, Adauto Lucio. Política habitacional: a descentralização perversa. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, v.15, n.2, p. 105-122, 2001.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A prática espacial urbana como segregação e o “direito à cidade” como horizonte utópico. *In*: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria. **A cidade contemporânea**: segregação espacial. São Paulo: Contexto, 2016. p. 95-110.

COSTA, Simone da S. A trajetória recente da política de habitação social no Brasil. **RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas** – Brasília, n.1, ago. 2014. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/14560/12871>>. Acesso em 27 nov. 2019.

D'ÁVILA, Naida. **DEM HAB**: Com ou sem tijolos, a história das políticas habitacionais em Porto Alegre. Porto Alegre: Unidade Editorial, 2000.

D'AGOSTIN ALANO, N. **Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades**: uma experiência cooperativa em São Leopoldo – RS. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, 2018.

DILIGENTI, Marcos Pereira; FERNANDES, Idilia; CAMPOS, Tiago de. Habitação de interesse social em Porto Alegre: um estudo retrospectivo das políticas municipais cotejado com a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 20, p.5-24, jul./dez. 2017.

EMILIANO, Elisamara de O. **O direito à moradia digna na atual política nacional de habitação**: atores, agentes e arenas. Avanços e dilemas com a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida. Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2016.

ESCOBAR, Fernanda de B. **A política nacional de habitação e a localização espacial dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida em Porto Alegre/RS**. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2017.

FERNANDES, S. A. S. **Territorialização das políticas habitacionais em Bauru e Presidente Prudente – a atuação da CDHU, COHAB-CRHS e COHAB-Bauru**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente, 1998.

FERREIRA, Gisele da Silva; MENEZES, Daiane Boelhouwer. **Relatório de análise socioeconômica da cidade de Porto Alegre**. Porto Alegre: FEE, 2017. 38 p. ISBN 978-85-7173-143-1. Disponível em: <<https://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2017/02/20170209relatorio-analise-socioecon0mica-da-cidade-de-porto-alegre-12017.pdf>>. Acesso em 27 nov. 2019.

FLECK, Giovana. 'Falta vontade política': Lei que promove moradia social completa 10 anos em meio a déficit habitacional crescente. **Sul 21**. Porto Alegre, maio 2018. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/ultimas-noticias/geral/2018/05/falta-vontade-politica-lei-que-promove-moradia-social-completa-10-anos-em-meio-a-deficit-habitacional/>>. Acesso em: 03 nov. 2019.

FLECK, Giovana. 'É possível famílias de baixa renda morarem no Centro': Começa reforma do Assentamento 20 de Novembro. **Sul 21**. Porto Alegre, maio 2018b. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/cidades/2018/05/e-possivel-familias-de-baixa-renda-morarem-no-centro-comeca-reforma-do-assentamento-20-de-novembro/>>. Acesso em: 03 nov. 2019.

GASPARI, Gustavo Domingues; DA SILVA, Madianita Nunes. Centralidade e a cidade contemporânea: reflexões para pensar o direito à cidade na produção da metrópole. **Revista PerCursos**, Florianópolis, v. 19, n.40, p. 67 - 37, jan./abr. 2018.

GATTI, Simone F. **Entre a permanência e o deslocamento**. ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais: o caso da ZEIS 3 C 016 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz. Tese (Doutorado - História e Fundamentos da Arquitetura e Urbanismo) FAU USP: São Paulo, 2015.

GOMES, Ana Maria Isar dos Santos; STEINBERGER, Marília. **Democracia participativa na regularização fundiária urbana**: o projeto Lomba do Pinheiro, Porto

Alegre. Sociologias, Porto Alegre, v. 18, n. 41, p. 292-319, abr. 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222016000100292&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222016000100292&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 28 out. 2019.

HARVEY, David. Reivindicando a cidade para a luta anticapitalista. *In*: HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade para a luta anticapitalista**. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 209-272.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/resultados>>. Acesso em: 13 out. 2019.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2000.

KLINTOWITZ, Danielle. Por que o Programa Minha Casa Minha Vida só poderia acontecer em um governo petista?. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 165-190, Apr. 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2236-99962016000100165&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962016000100165&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 29 nov. 2019.

KRAUSE, Cleandro.; BALBIM, Renato; NETO, Vicente C. L. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?** Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2013. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2693/1/TD\\_1853.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2693/1/TD_1853.pdf)>. Acesso em 27 nov. 2019.

LEFEBVRE Henri. **Espace et politique**. Paris: Anthropos, 2000.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, n. 12, fev. 2006. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/ensaio2\\_ministerio12.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio2_ministerio12.pdf)>. Acesso em 27 nov. 2019.

MINEIRO, Evaniza; RODRIGUES, Edilson. Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção. *In*: LAGO, Luciana Corrêa do (org.). **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p.19-48. Disponível em: <[http://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2014/08/autogestao\\_brasil20131.pdf](http://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2014/08/autogestao_brasil20131.pdf)>. Acesso em 27 nov. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Políticas nacionais de habitação**. Cadernos MCidades, Brasília, n. 4, nov. 2004. Disponível em: <<https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2016/01/cad-4-polc3adticanacionalhabitacao.pdf>>. Acesso em 27 nov. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Nacional da Habitação**. Versão para debates. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional da Habitação, maio de 2010. Disponível em: <[http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material\\_de\\_Apoio/PLAN\\_ONACIONALDEHABITAO.pdf](http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material_de_Apoio/PLAN_ONACIONALDEHABITAO.pdf)> Acesso em 17 jun. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 367, de 07 de junho de 2018. Regulamenta o Processo de seleção de propostas para participação no Programa Minha Casa, Minha Vida -

Entidades - PMCMV-E. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 08 jun. 2018. Disponível em: <[http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21057690/do1-2018-06-08-portaria-n-367-de-7-de-junho-de-2018-21057549](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21057690/do1-2018-06-08-portaria-n-367-de-7-de-junho-de-2018-21057549)>. Acesso em: 17 out. 2019.

MUNHOZ, Manoela Rodrigues. “**Eles passarão, eu passarinho**”: o processo migratório das famílias vinculadas ao Programa Integrado Entrada da Cidade de Porto Alegre/RS. 2015. Dissertação (Mestrado) - Curso de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<http://primopmtna01.hosted.exlibrisgroup.com/PUC01:PUC01:puc01000467150>>. Acesso em: 28 out. 2019.

OBSERVATÓRIO DA CIDADE DE PORTO ALEGRE (OBSERVAPOA). **Porto Alegre em Análise: Sistema de gestão e análise de indicadores**. 2014. Disponível em: <[http://portoalegremanalise.procempa.com.br/?regioes=1\\_9\\_0](http://portoalegremanalise.procempa.com.br/?regioes=1_9_0)>. Acesso em: 13 out. 2019.

OSORIO, L. M. O direito à moradia como direito humano. *In*: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Coord.). **Direito à moradia adequada**: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 39-68.

SHIMBO, L. Z. Métodos e escalas de análise. *In* AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Z.; RUFINO, Maria Beatriz C. (orgs.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estado brasileiros. 1. ed. – Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 29-50.

PINTO, Ricardo Pereira. **Estratégia e luta: a ocupação 20 de novembro**. 2010. TCC (Graduação) - Curso de História, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/28947/000774559.pdf?sequence=1>> Acesso em 16 out. 2019.

PORTO ALEGRE, **Lei nº 12.112 de 22 de agosto de 2016**. Cria, extingue, denomina e delimita os bairros que integram o território do Município de Porto Alegre, Porto Alegre, RS, 22 ago. 2016. Disponível em: <[http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1857\\_ce\\_172548\\_1.pdf](http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1857_ce_172548_1.pdf)>. Acesso em 13 out. 2019.

PORTO ALEGRE, **Decreto n. 19.047 de 2 de junho de 2015**. Institui as Regiões Territoriais para prestação de serviços comuns. Diário Oficial de Porto Alegre, Porto Alegre, RS, 02 jun. 2015. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/atos/Decreto%2019047>>. Acesso em 13 out. 2019.

PORTO ALEGRE, **Lei nº 2.902 de 31 de dezembro de 1965**. Fixa diretrizes para a política habitacional do Município, reestrutura, sob a denominação de Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), o Departamento Municipal da Casa Popular e dá outras providências. Porto Alegre, 1965. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/atos/lei%202902>>. Acesso em 27 de nov. 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Porto Alegre**. Porto Alegre: DEMHAB, 2007. Disponível em :

<[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu\\_doc/revista\\_silvia\\_ultima\\_com\\_capa.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/revista_silvia_ultima_com_capa.pdf)>. Acesso em 27 nov. 2019.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 636 de 13 de janeiro de 2010**. Porto Alegre, RS, 13 jan. 2010. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu\\_doc/lc\\_636\\_minha\\_casa\\_minha\\_vida.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/lc_636_minha_casa_minha_vida.pdf)>. Acesso em 27 nov. 2019.

RIZEZ, S.; SANTO AMORE, C. **A inserção urbana através da produção do MCMV-Entidades no Estado de São Paulo**: abordagem etnográfica de casos selecionados. III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo – arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva. São Paulo, 2014.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

RODRIGUES, Arlete Moysés. A política habitacional e a intervenção no espaço urbano. *In*: FERREIRA, Alvaro; RUA, João; MATTOS, Célia de (orgs.). **Desafios da metropolização**. – 1 ed. – Rio de Janeiro: Consequência, 2015. p. 253-271.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, 1999. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2814/1/td\\_0654.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2814/1/td_0654.pdf)>. Acesso em 27 nov. 2019.

SECOVI/RS-AGADEMI. **Panorama do Mercado Imobiliário 2016**. Porto Alegre, v.27, n.27, 2016. Disponível em: <[https://www.secovirsagademi.com.br/panoramas\\_do\\_mercado\\_imobiliario\\_edicoes\\_anteriores/36](https://www.secovirsagademi.com.br/panoramas_do_mercado_imobiliario_edicoes_anteriores/36)>. Acesso em 14 out. 2019.

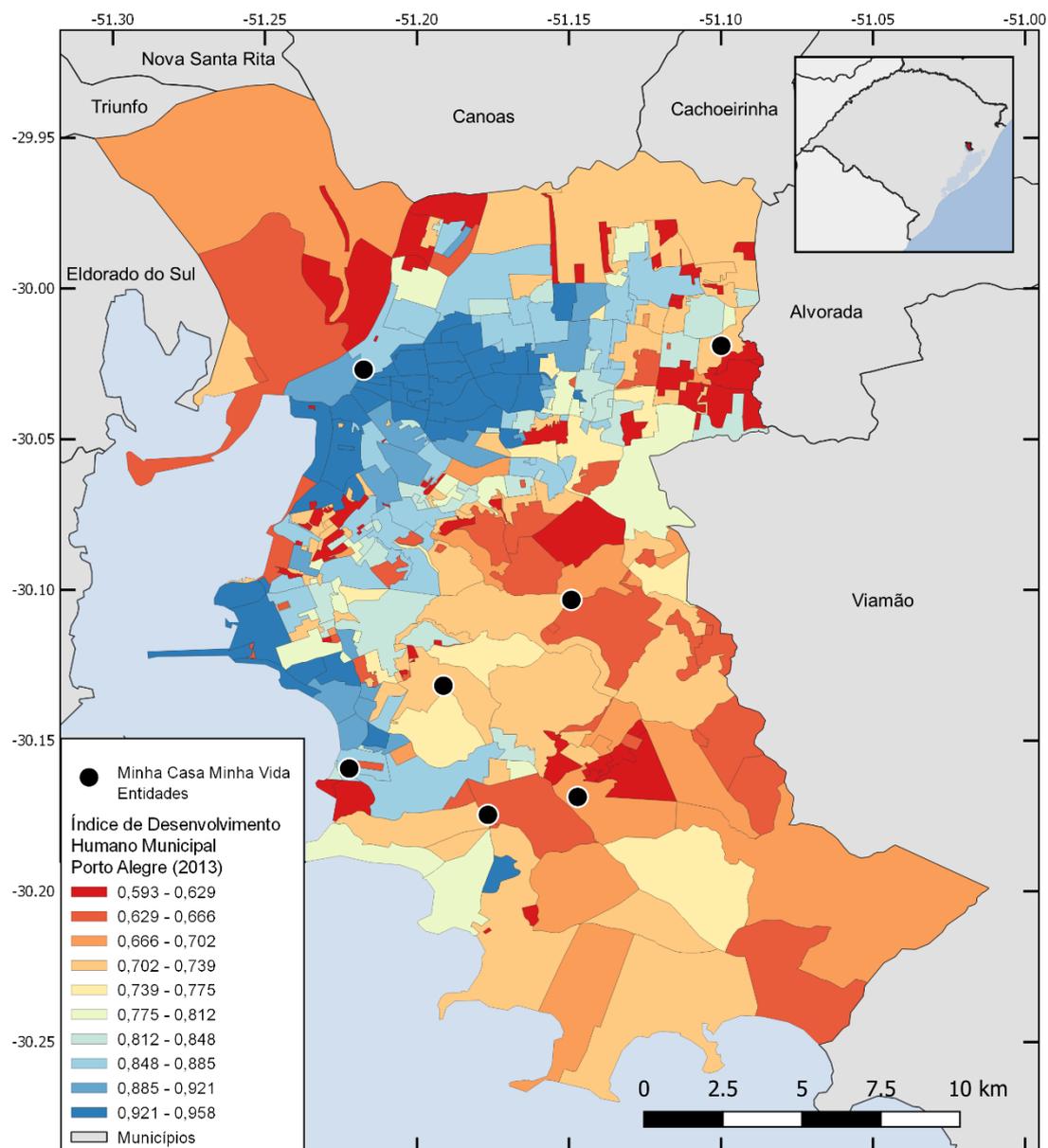
ZUCCO, Félix. Venda de imóveis: veja os bairros mais caros e os mais baratos de Porto Alegre. **Gaúcha ZH**. Porto Alegre, outubro 2018. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2018/10/venda-de-imoveis-veja-os-bairros-mais-caros-e-os-mais-baratos-de-porto-alegre-cjnn9ehd907sm01rx03zb0oem.html>>. Acesso em: 24 out. 2018.

MATOSO, Felipe. Governo lança terceira fase do Programa Minha Casa Minha Vida. **Portal G1**. Brasília, março 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/governo-lanca-terceira-fase-do-programa-minha-casa-minha-vida.html>>. Acesso em 17 set. 2019.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A - Mapeamentos PMCMV-Entidades e relações espaciais.

Figura 1. Empreendimentos MCMV-Entidades e os perfis socioeconômicos em Porto Alegre (RS)



Fonte: Elaboração própria e Guilherme Alves, 2019 (QGIS). Dados: IBGE, 2010.

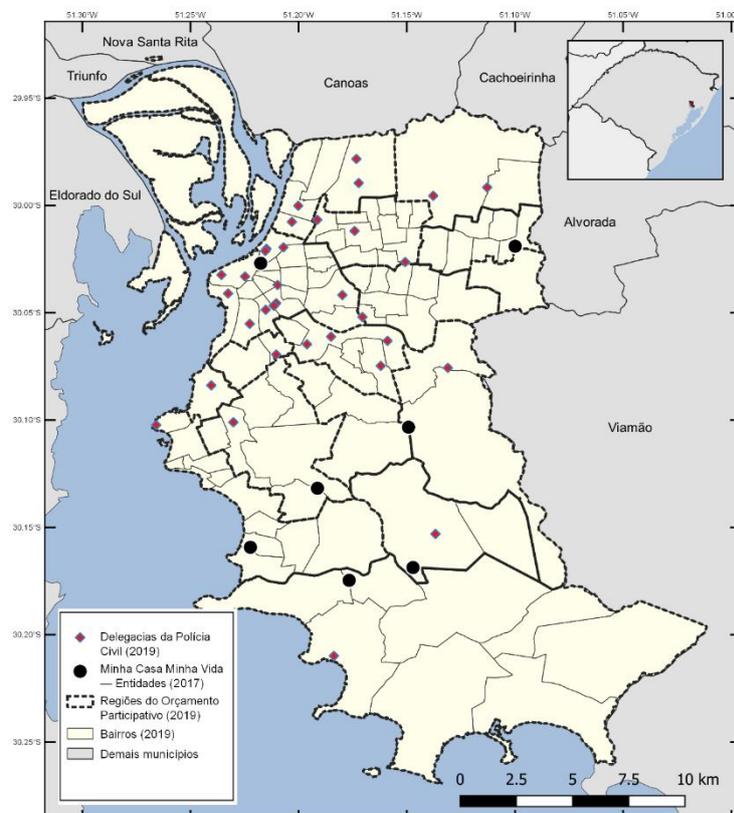
## APÊNDICE B - Mapeamentos MCMV-Entidades e equipamentos públicos

Figura 1. Empreendimentos MCMV-Entidades, delegacias de polícia e bombeiros em Porto Alegre (RS)



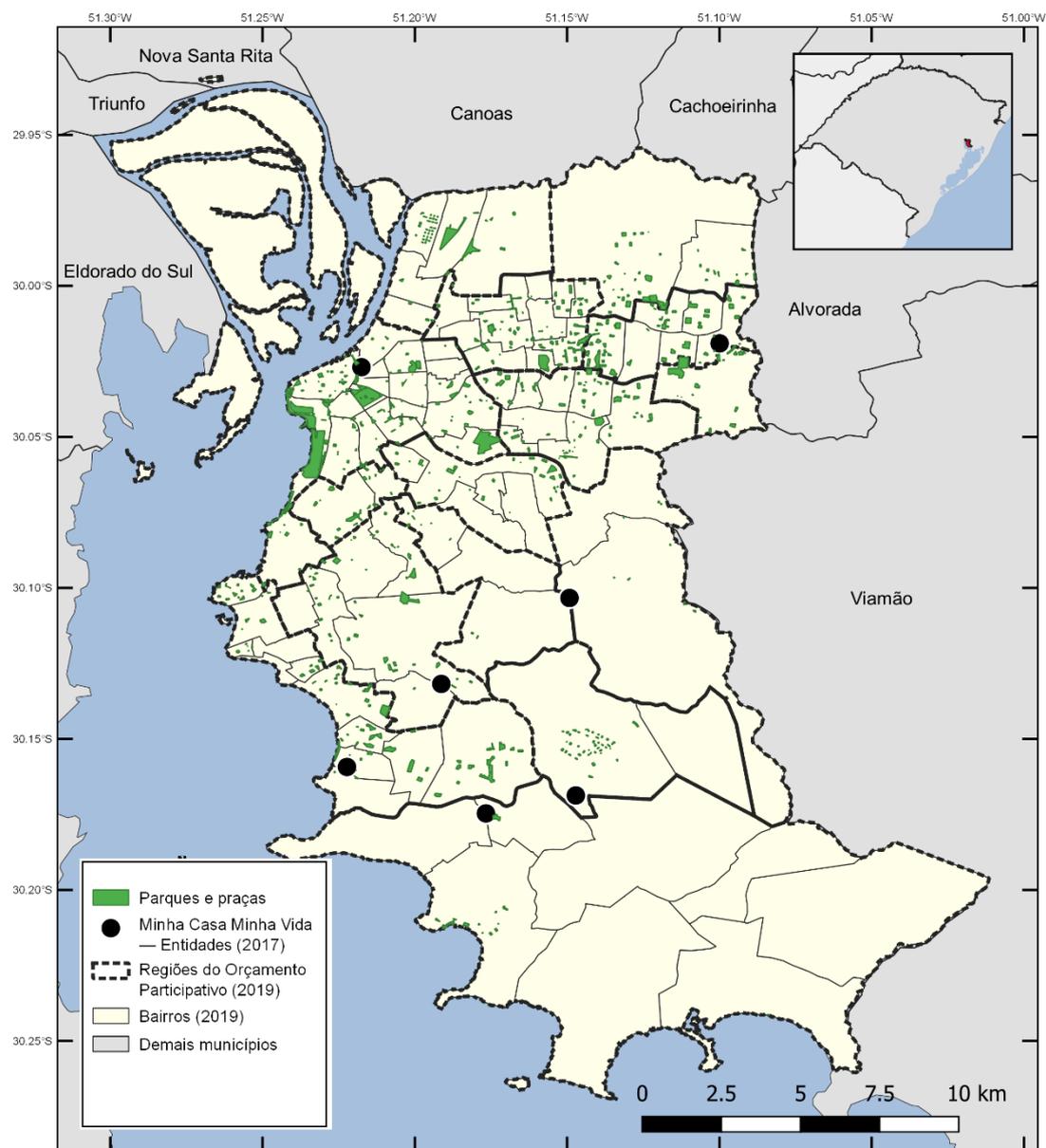
Fonte: Elaboração própria, 2019 (*Google My Maps*). Dados: Observa POA, “Especial Copa América”, 2019.

Figura 2. Empreendimentos MCMV-Entidades e delegacias de polícia em Porto Alegre (RS)



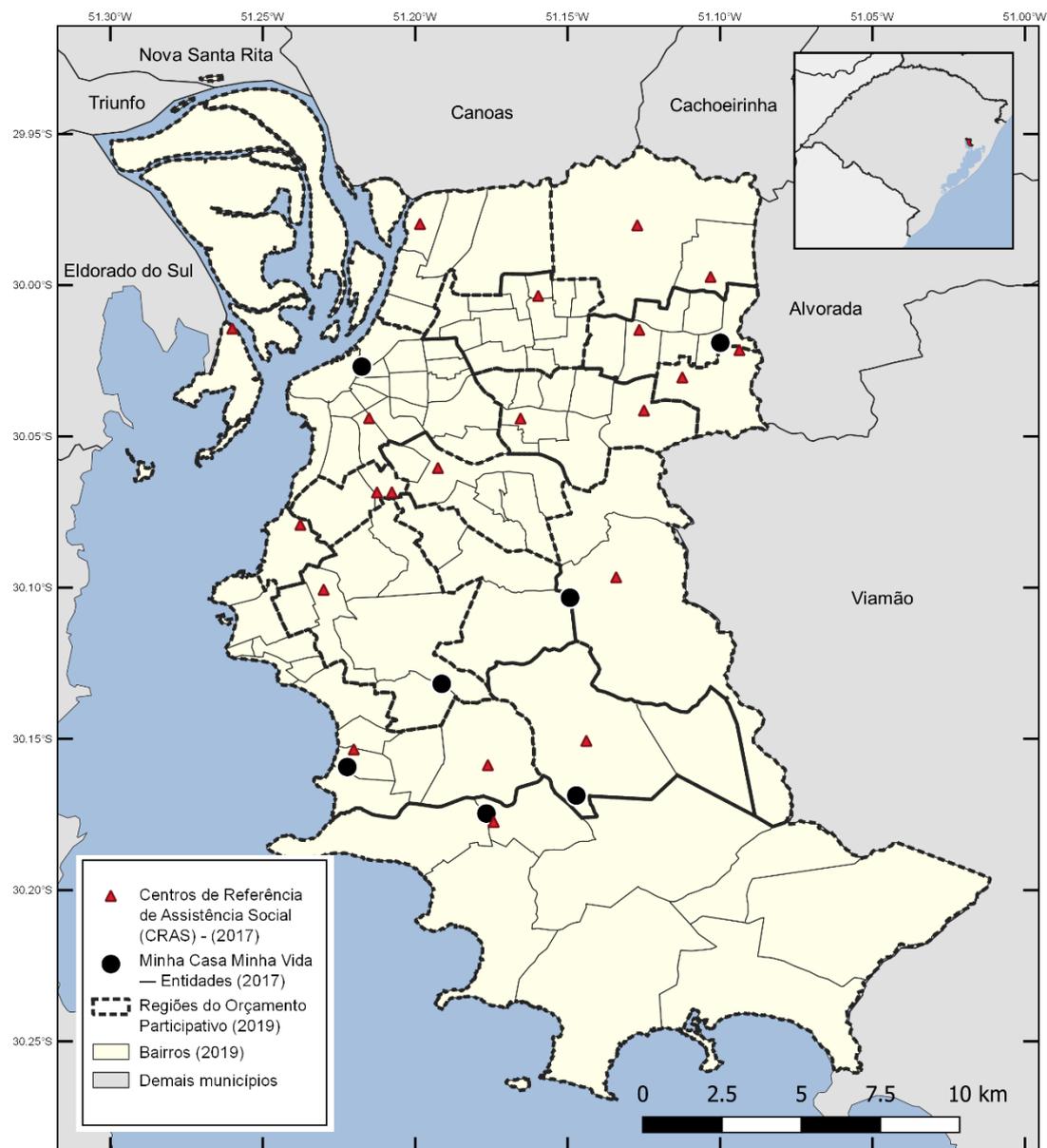
Fonte: Elaboração própria e Guilherme Alves, 2019 (QGIS). Dados: Polícia Civil do Rio Grande do Sul via ObservaPOA “Especial Copa América”, 2019.

Figura 3. Empreendimentos MCMV-Entidades e parques e praças em Porto Alegre (RS)



Fonte: Elaboração própria e Guilherme Alves, 2019 (QGIS). Dados: *Open Street Map*, áreas classificadas como “park”, 2019.

Figura 4. Empreendimentos MCMV-Entidades e os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) em Porto Alegre (RS)



Fonte: Elaboração própria e Guilherme Alves, 2019 (QGIS). Dados: Ministério do Desenvolvimento Social, 2017 – disponível em <<http://dados.gov.br/dataset/unidades-de-atendimento-da-assistencia-social/resource/4f068573-fb61-40af-a0a4-b46fed9bc8e5>>, acesso 14 out. 2019.

**APÊNDICE C - Relação da forma de acesso ao terreno por empreendimentos do MCMV-Entidades em Porto Alegre**

<b>Empreendimento MCMV-Entidades</b>	<b>Acesso ao terreno</b>
1. CONDOMINIO RESIDENCIAL VITORIA	Terreno adquirido pela Entidade previamente ao financiamento.
2. CONDOMINIO RESIDENCIAL RECANTO DAS LARANJEIRAS	Terreno adquirido pela Entidade através do FDS
3. CONDOMINIO RESIDENCIAL RECANTO DAS GOIABEIRAS	Terreno adquirido pela Entidade através do FDS
4. CONDOMINIO RESIDENCIAL RECANTO DAS PITANGUEIRAS	Terreno adquirido pela Entidade através do FDS
5. RESIDENCIAL MORADA DA FE	Terreno adquirido pela Entidade através do FDS
6. RESIDENCIAL JARDIM DAS FIGUEIRAS I	Terreno adquirido pela Entidade através do FDS
7. RESIDENCIAL JARDIM DAS FIGUEIRAS II	Terreno adquirido pela Entidade através do FDS
8. RESIDENCIAL JARDIM DAS FIGUEIRAS III	Terreno adquirido pela Entidade através do FDS
9. RESIDENCIAL DOIS IRMAOS II	Terreno adquirido pela Entidade através do FDS
10. RESIDENCIAL DOIS IRMAOS I	Terreno adquirido pela Entidade através do FDS
11. ASSENTAMENTO 20 DE NOVEMBRO	Terreno de propriedade da SPU (Secretaria de Patrimônio da União) – CDRU
12. LOTEAMENTO COOMETAL	Terreno adquirido pela Entidade previamente ao financiamento

Fonte: Elaboração própria com base em CEF (2018), informações obtidas via e-mail.

**APÊNDICE D - Audiência Pública Assembleia Legislativa: O desmonte do Programa Minha Casa Minha Vida e o futuro da habitação social – 27 de setembro de 2019**

Fotos: acervo pessoal, setembro de 2019.



## APÊNDICE E - Visita ao Assentamento 20 de Novembro – outubro de 2019

Fotos: acervo pessoal, outubro de 2019.

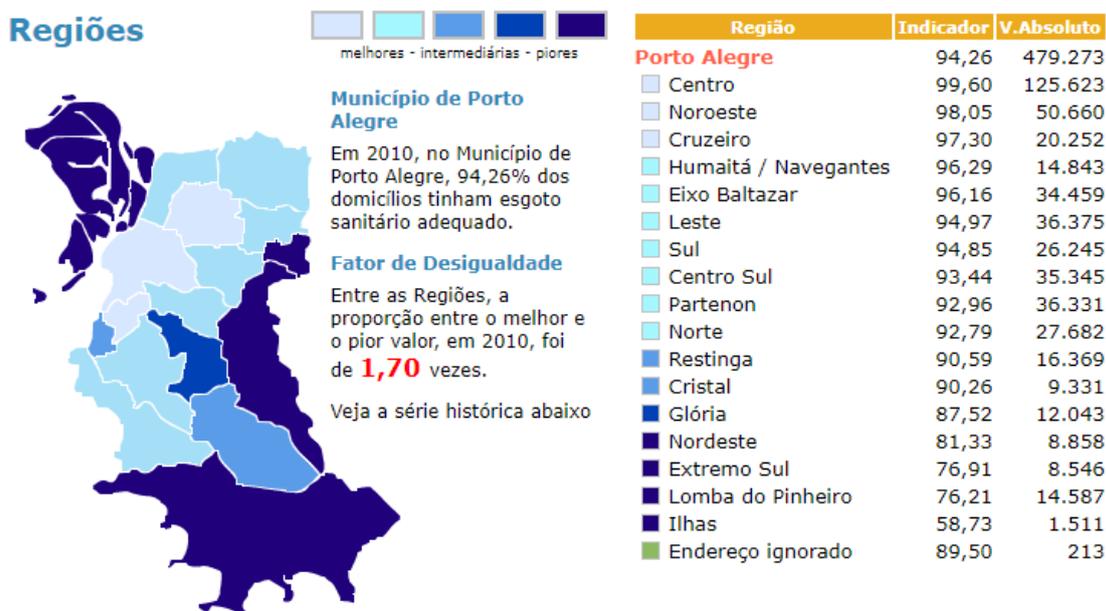




## ANEXOS

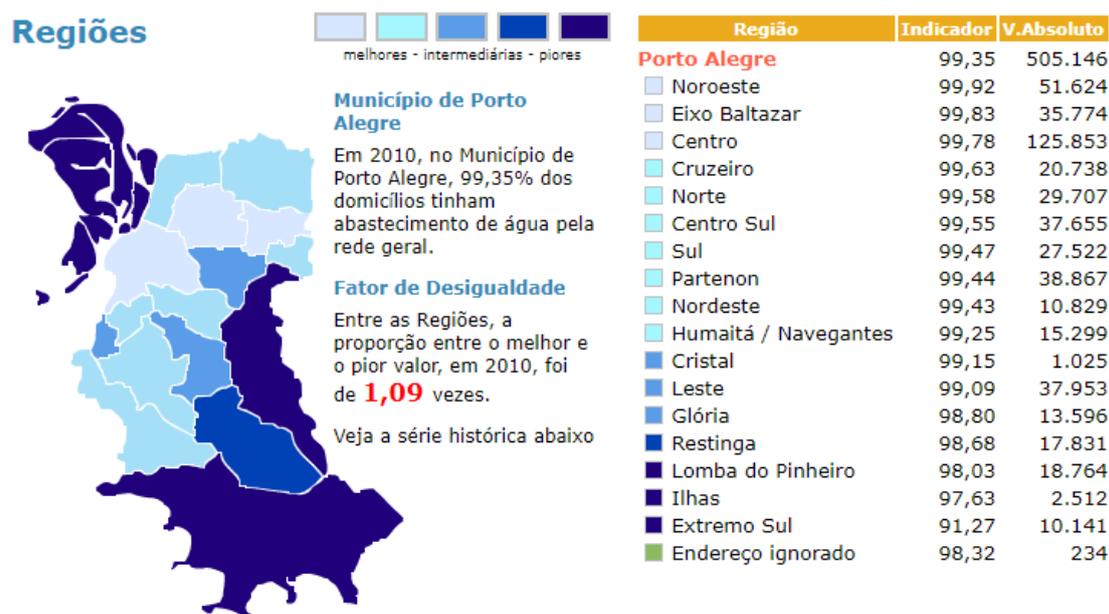
## ANEXO A - Mapas referentes aos indicadores de infraestrutura por regiões do Orçamento Participativo da cidade de Porto Alegre

Figura 1. Percentual de domicílios com esgoto sanitário adequado, sobre o total de domicílios.



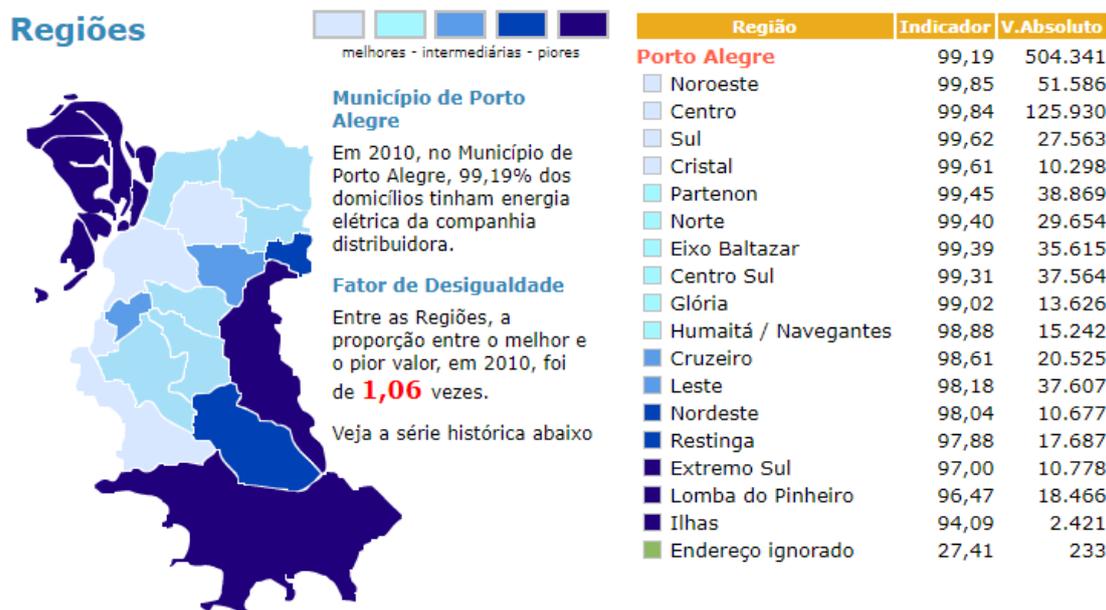
Fonte: ObservaPOA (2019) e IBGE (2010).

Figura 2. Percentual de domicílios, com abastecimento de água pela rede geral, sobre o total de domicílios.



Fonte: ObservaPOA (2019) e IBGE (2010).

Figura 3. Percentual de domicílios com energia elétrica da companhia distribuidora sobre o total de domicílios.



Fonte: ObservaPOA (2019) e IBGE (2010).

## ANEXO B - Tabela das prioridades das demandas do Orçamento Participativo em Porto Alegre e a incidência da “habitação” no período de 1992 a 2007.

Tabela 7. Prioridades das Demandas do OP em Porto Alegre de 1992 a 2007

OP	1ª Prioridade	2ª Prioridade	3ª Prioridade
2007	Habitação	Educação	Assistência Social
2006	Habitação	Educação	Saúde
2005	Habitação	Educação	Saúde
2004	Habitação	Social	Educação
2003	Habitação	Educação	Pavimentação
2002	Habitação	Educação	Pavimentação
2001	Pavimentação	Habitação	Saneamento Básico
2000	Habitação	Pavimentação	Saúde
1999	Saneamento Básico	Pavimentação	Habitação
1998	Pavimentação	Habitação	Saneamento Básico
1997	Habitação	Pavimentação	Saneamento Básico
1996	Pavimentação	Saneamento Básico	Habitação
1995	Pavimentação	Habitação	Saneamento Básico
1994	Habitação	Pavimentação	Saneamento Básico
1993	Saneamento Básico	Pavimentação	Habitação
1992	Saneamento Básico	Educação	Pavimentação

Fonte: PIs (1992-2007)

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2009, p. 52. Disponível em: <[http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu\\_doc/diagnstico\\_porto\\_alegre.pdf](http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/diagnstico_porto_alegre.pdf)> Acesso em 28 out. 2019.

**ANEXO C - Contrato de Concessão de Direito Real de Uso firmado entre a União e a Cooperativa 20 de Novembro.**



MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTAO  
SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIAO  
SUPERINTENDENCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIAO NO RIO GRANDE DO SUL

LIVRO Nº 01

FOLHA Nº 95

CONTRATOS DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO

CONTRATO DE **CESSÃO, SOB REGIME DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO, COM ENCARGO**, que faz a **UNIÃO**, como **OUTORGANTE CEDENTE**, e a **COOPERATIVA 20 DE NOVEMBRO - COOP20**, como **OUTORGADA CESSIONÁRIA**, do imóvel localizado na Rua Dr Barros Cassal, s/n, com 1.947,50m<sup>2</sup>, bairro Floresta, em Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul, RIP 8801 00600.500-7, conforme processo n 04902.000029/2007-63.

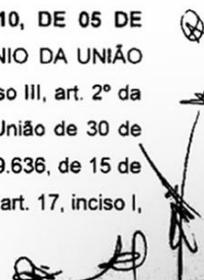
Aos 21 dias do mês de março do ano de 2016, na Superintendência do Patrimônio da União do Rio Grande do Sul, situada na Av. Loureiro da Silva, nº 445, 10º andar, Porto Alegre/RS, compareceram as partes entre si justas e acordadas, a saber: de um lado, como **OUTORGANTE CEDENTE** do presente instrumento, a **UNIÃO**, CNPJ 00489 828/0015-50, pessoa jurídica de direito público interno, representada neste ato pela **SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO**, pertencente à estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, definida pelo artigo. 2º, II, g, do Anexo I do Decreto nº 8.189, de 21 de janeiro de 2014, inscrita no CNPJ/MF nº. 00.489.828/0015-50, neste ato representada pela Superintendente do Patrimônio da União, com base no artigo art. 1º, da Portaria SPU nº 40, de 18 de março de 2009, publicada no Diário Oficial da União, seção 2, de 20 de março de 2009, em conformidade com art. 41, inciso III, do Anexo 1, do Decreto nº 8.578, de 26 de novembro de 2015, Sra. **ROSE CARLA SILVA CORREIA**, brasileira, portadora da carteira de identidade nº 4039195591 e do CPF/MF nº 521.036.410-00, nomeada pela Portaria MP nº 643, publicada no Diário Oficial da União nº 215, Seção 2, página 34, de 9 de novembro de 2006, residente e domiciliada na cidade de Guaíba/RS; e, de outro lado, como **OUTORGADA CESSIONÁRIA**, a **COOPERATIVA 20 DE NOVEMBRO - COOP20**, entidade sem fins lucrativos, com sede na Rua Dr. Barros

Cassal, nº 161, sala 13, em Porto Alegre/RS, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 13.330.734/0001-80, neste ato representada por seu Presidente, Sr. ANTÔNIO EZEQUIEL ANTUNES DE MORAIS, brasileiro, portador da Carteira de Identidade nº 3046602037 e do CPF/MF nº 961.209.160-91, foi dito que:

**CLÁUSULA PRIMEIRA** – a UNIÃO é senhora e legítima possuidora do imóvel situado no município de Porto Alegre, na rua Barros Cassal, com 1.947,50m<sup>2</sup>, na cidade de Porto Alegre/RS, registrado na matrícula nº 157.941 do Registro de Imóveis da 1ª Zona de Porto Alegre, RIP nº 8801 00600,500-7.

**CLÁUSULA SEGUNDA** – o mencionado imóvel assim se descreve e caracteriza, conforme matrícula nº 157.941 do Registro de Imóveis da 1ª Zona de Porto Alegre: área II, com 1.947,50m<sup>2</sup>, em formato irregular, com as seguintes medidas: frente ao Leste, com 56,83m, pela rua Barros Cassal, lado ímpar; lateral direita, ao Sul, com 34,13m, com sucessores de Ophir Barcellos e outros; lateral esquerda, ao Norte, por uma linha quebrada de 03 segmentos, o primeiro, no sentido Leste-Oeste, com 16,50m, o segundo, no sentido Norte-Sul, com 2,00m, e o terceiro, no sentido Leste-Oeste, com 17,50m, com a área I, de propriedade da União, e fundos, a Oeste, com 57,55m, com sucessores de Olivio dos Santos Netto; bairro Floresta; quarteirão formado pelas ruas Dr. Barros Cassal e Conceição e Avenidas Alberto Bins e Farrapos.

**CLÁUSULA TERCEIRA** – tendo em vista o disposto na Portaria nº 10, de 05 de fevereiro de 2016, publicada no Diário Oficial da União, Seção 1, de 16 de março de 2016, e com fundamento no artigo 18, inciso II, observando o parágrafo 1º do mesmo artigo da Lei nº 9.636 de 15 de maio de 1998, combinado com o art. 7º do Decreto-Lei 271/67, e os demais elementos que integram o processo em referência, é feita a Cessão, sob Regime de Concessão de Direito Real de Uso resolúvel, gratuita e com encargo, do imóvel antes descrito e caracterizado, livre e desembaraçado de todo e qualquer ônus judicial ou extrajudicial, hipoteca legal ou convencional ou, ainda, qualquer outro ônus real, com o objetivo de implantar e manter no local empreendimento habitacional de interesse social, cedendo e transferindo à CESSIONÁRIA todo o direito, ação, servidão ativa, senhorio e posse que tinha sobre o mencionado imóvel, ora cedido, obrigando-se a fazer a presente cessão firme e valiosa em todo e qualquer tempo, pondo a contemplada a salvo de contestações futuras e a responder pela perda do direito. A seguir a transcrição da portaria: **“PORTARIA Nº 10, DE 05 DE FEVEREIRO DE 2016. A SUPERINTENDENTE SUBSTITUTA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO RIO GRANDE DO SUL, no uso da atribuição que lhe confere a letra c, inciso III, art. 2º da Portaria MP nº 200, de 29 de junho de 2010, publicada no Diário Oficial da União de 30 de junho de 2010, e tendo em vista o disposto no art. 18, inciso II, § 1º, da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, c/c o art. 7º do Decreto-Lei 271, de 28 de fevereiro de 1967, e no art. 17, inciso I,**



LIVRO Nº 01

FOLHA Nº 96

alínea f, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, assim como os elementos que integram o Processo nº 04902.000029/2007-63, resolve: Art. 1º Autorizar a Cessão, sob regime de concessão de direito real de uso gratuito, à Cooperativa 20 de Novembro – COOP20 do imóvel urbano localizado na rua Dr. Barros Cassal, s/n, com 1.947,50m², na cidade de Porto Alegre/RS, RIP nº 8801 00600.500-7, devidamente registrado na matrícula nº 157.941 do Registro de Imóveis da 1ª Zona de Porto Alegre/RS. Art. 2º O imóvel a que se refere o art. 1º destina-se à implantação de Projeto Habitacional de Interesse Social, para população de baixa renda no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades, que opera com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), nos termos da Lei 11.977/2009, regulamentado pela Resolução do CCFDS nº 194/2012 e IN do Ministério das Cidades nº 14/2013, beneficiando famílias de baixa renda. § 1º Fica estabelecido o prazo de 3 (três) anos, a contar da data de assinatura do contrato de cessão, para aprovação dos projetos perante o agente financiador e as autoridades competentes pelo licenciamento urbanístico e ambiental da obra, prorrogável por igual período desde que solicitado pela COOP20 e autorizado pela SPU/RS. § 2º Fica estabelecido o prazo de 3 (três) anos, a contar da data de aprovação, pela CAIXA, dos projetos arquitetônico e urbanístico do empreendimento de Provisão Habitacional, prorrogável por igual período, para a conclusão e entrega aos beneficiários das unidades habitacionais, prorrogável por igual período desde que solicitado pela COOP20 e autorizado pela SPU/RS. § 3º Até que seja transferido para o beneficiário final, o imóvel não poderá ser dado como garantia, exceto quando se tratar de contrato de financiamento habitacional necessário para se atingir a finalidade desta cessão. § 4º É determinado que o imóvel deverá se constituir e ser mantido como empreendimento habitacional de interesse social, a ser destinado a famílias com renda de acordo com os critérios do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades. § 5º Os beneficiários finais, pessoas físicas, do empreendimento de provisão habitacional ao qual se destina o imóvel não poderão alienar o bem por um período de 5 (cinco) anos a partir da assinatura do contrato de cessão. Art. 3º– O prazo da cessão para o beneficiário é indeterminado. Art. 4º Fica o Cessionário obrigado a: I – transferir gratuitamente o direito real de uso e as obrigações relativas ao imóvel descrito no art. 1º às famílias de baixa renda beneficiárias, averbando tais transferências junto ao Cartório de Registro de Imóveis da 1ª Zona de Porto Alegre e à Superintendência do Patrimônio da União no Rio Grande do Sul. A titulação será concedida preferencialmente em nome da mulher e registrado na matrícula do imóvel, conforme Lei nº 11.124/2005 e Lei nº 11.977/2009. II – fornecer à União, representada pela Superintendência do Patrimônio da União no RS, os dados cadastrais dos beneficiários, bem como as peças técnicas e documentos necessários para a inscrição dos desmembramentos e transferências de direito real de uso efetivados no Sistema Integrado de Administração Patrimonial – SIAPA. III – exigir que os beneficiários da regularização fundiária de interesse social somente poderão transferir os imóveis mediante autorização prévia da

PRO Nº 01

FOLHA Nº 96v

SPU/RS e da Caixa Econômica Federal e após a quitação referente à participação financeira do beneficiário final no financiamento (art. 6º-A, § 5º III da lei nº 11.977/2009) e após 5 (cinco) anos da assinatura do contrato de sua concessão. Art. 5º Os encargos de que tratam os artigos segundo e quarto serão permanentes e resolutivos, revertendo automaticamente o imóvel, ou a unidade autônoma desmembrada, ao Patrimônio da União, sem direito o cessionário ou o beneficiário final, pessoa física, a qualquer indenização, inclusive por obras ou quaisquer benfeitorias realizadas, se: I – não for cumprida, dentro do prazo a finalidade da cessão; II – cessarem as razões que justificam a cessão; III – ao imóvel, no todo ou em parte, vier a ser dada aplicação diversa da prevista; IV – ocorrer descumprimento de cláusulas contratuais. Art. 6º O imóvel a que se alude nesta Portaria somente poderá ser dado em garantia para a contratação do financiamento necessário à execução do próprio empreendimento habitacional de interesse social. Parágrafo Único. Na hipótese de execução da garantia em virtude do descumprimento do contrato de financiamento, fica mantida a finalidade para a qual o bem foi originalmente destinado, nos termos do art. 7º, caput e §3º do Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Art. 7º Os direitos e obrigações mencionados nesta portaria não excluem outros, explícita ou implicitamente decorrentes do contrato de cessão e da legislação pertinente. Art. 8º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação. ANDRÉA ANDRADES MARQUES."

**CLÁUSULA QUARTA** – fica estabelecido, de acordo com o ato autorizativo da cessão, citado na cláusula anterior, que a presente cessão é feita nas seguintes condições: **a)** é fixado o prazo de 3 (três) anos para aprovação dos projetos perante o agente financiador e as autoridades competentes pelo licenciamento urbanístico e ambiental da obra a contar da data da assinatura do contrato de cessão, e de mais 3 (três) anos para a execução das obras de construção do empreendimento habitacional, **b)** os prazos mencionados na letra **a** são prorrogáveis por iguais e sucessivos períodos, de acordo com análise e anuência da SPU/RS; **c)** até que seja transferido para o beneficiário final, o imóvel não poderá ser dado como garantia, exceto quando se tratar de contrato de financiamento habitacional necessário para se atingir a finalidade desta cessão; **d)** é determinado que o imóvel deverá se constituir e ser mantido como empreendimento habitacional de interesse social, a ser destinado a famílias com renda de acordo com os critérios do Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades, que não possuam outro imóvel urbano ou rural; **e)** os beneficiários finais, pessoas físicas, do empreendimento de provisão habitacional ao qual se destina o imóvel somente poderão transferir os imóveis mediante autorização prévia da SPU/RS e da Caixa Econômica Federal, somente após a quitação referente à participação financeira do beneficiário no financiamento (artigo 6º, § 5º, III, e § 6º da Lei nº 11.977/2009) e somente após cinco anos, a partir da assinatura deste contrato de cessão, o bem poderá ser alienado; **f)** a CESSIONÁRIA é obrigada a manter, no imóvel cedido, em local visível, placa de publicidade, nos Termos da Portaria SPU nº 122, de 13 de



LIVRO Nº 01

FOLHA Nº 97

junho de 2000 devendo observar, para tanto, a alínea b. Inciso VI, Art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997; g) responderá a CESSIONÁRIA, judicial e extrajudicialmente, por quaisquer reivindicações que venham ser efetuadas por terceiros, concernentes ao imóvel, inclusive por benfeitorias nele existentes; h) os encargos constantes nas alíneas "a", "b", "c", "d" e "e" deverão ser informados ao serviço registrário para constarem do registro; i) à CESSIONÁRIA caberá fornecer à União, representada pela Superintendência do Patrimônio da União – SPU/RS, os dados cadastrais dos beneficiários, bem como as peças técnicas necessárias para a inscrição dos desmembramentos e transferências de direito real de uso efetivados; j) à CESSIONÁRIA caberá transferir gratuitamente os direitos e as obrigações relativos às parcelas do imóvel descrito e caracterizado na CLÁUSULA SEGUNDA deste contrato às famílias de baixa renda beneficiárias, averbando tais transferências junto ao Cartório de Registro de Imóveis e à Superintendência do Patrimônio da União – SPU/RS; k) a titulação será concedida preferencialmente em nome da mulher e registrado na matrícula do imóvel, conforme Lei nº 11.124/2005 e Lei nº 11.977/2009; l) à CESSIONÁRIA caberá garantir as condições de acesso ao imóvel para a realização de fiscalização periódica pelos funcionários da SPU, assim como fornecer, por escrito, sempre que lhe for solicitada, as informações referentes ao cumprimento dos encargos.

**CLÁUSULA QUINTA** – A SPU/RS designará servidor e respectivo substituto para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato.

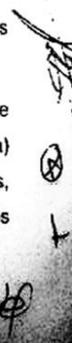
**PARÁGRAFO PRIMEIRO** – A CESSIONÁRIA é obrigada a elaborar relatório trimestral informando, à CEDENTE, o andamento dos projetos e das obras, que deverá ser obrigatoriamente endereçado à SPU/RS, sem prejuízo das informações adicionais que eventualmente lhe sejam solicitadas pela SPU.

**PARÁGRAFO SEGUNDO** – Quaisquer exigências da fiscalização, inerentes ao objeto do Contrato, deverão ser prontamente atendidas pela CESSIONÁRIA, sem quaisquer ônus para SPU/RS.

**PARÁGRAFO TERCEIRO** – A fiscalização exercida pela SPU/RS em nada restringe a responsabilidade única, integral e exclusiva da CESSIONÁRIA pela execução dos serviços.

**PARÁGRAFO QUARTO** – À SPU/RS é facultado o acompanhamento de todos os serviços relativos ao cumprimento do presente Contrato.

**CLÁUSULA SEXTA** – As seguintes sanções poderão ser aplicadas à CESSIONÁRIA, conforme o caso, sem prejuízo da reparação dos danos eventualmente causados a SPU/RS: a) advertência; b) suspensão temporária do direito de participar de futuras seleções de entidades, pelo período de até 2 anos; c) declaração de inidoneidade enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ao até que seja promovida a reabilitação perante a SPU/RS.



LIVRO Nº 01

FOLHA Nº 37 ✓

**CLÁUSULA SÉTIMA** – os encargos de que tratam as CLAUSULAS TERCEIRA E QUARTA serão permanentes e resolutivos, revertendo automaticamente o imóvel, ou a unidade autônoma desmembrada, ao patrimônio da União, sem direito a CESSIONÁRIA ou o beneficiário final pessoa física a qualquer indenização, inclusive por obras ou quaisquer benfeitorias realizadas, se: I – não for cumprida, dentro do prazo, a finalidade da cessão; II – cessarem as razões que justificaram a cessão; III – ao imóvel, no todo em parte, vier a ser dada aplicação diversa da prevista; ou IV – ocorrer descumprimento de cláusulas contratuais

**CLÁUSULA OITAVA** – o imóvel a que se alude neste contrato somente poderá ser dado em garantia para a contratação do financiamento necessário à execução do próprio empreendimento habitacional de interesse social

**PARÁGRAFO ÚNICO** – na hipótese de execução da garantia em virtude do descumprimento do contrato de financiamento, fica mantida a finalidade para a qual o bem foi originalmente destinado, nos termos do art. 7º, caput e §3º do Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.

**CLÁUSULA NONA** – a CESSIONÁRIA apresentou as seguintes certidões: Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, emitida pela SRFB e PGFN, com validade até 17/09/2016, Certificado de Regularidade do FGTS – CRF, emitida pela CAIXA, com validade até 19/04/2016, Certidão Negativa de Débitos Tributários Estadual emitida pela SEFAZ/RS, com validade até 19/05/2016, Certidão Negativa de Débitos Municipal, emitida em 21/03/2016.

**CLÁUSULA DÉCIMA** – deverá a CESSIONÁRIA conceder o direito real de uso dos imóveis que correspondam às unidades autônomas do empreendimento habitacional aos beneficiários finais para o cumprimento dos encargos previstos neste contrato.

**CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA** – A publicação do extrato deste contrato no Diário Oficial da União, que constitui condição de sua eficácia, será providenciada pela OUTORGANTE CEDENTE, mediante remessa à Imprensa Nacional, do texto a ser publicado, até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para que aludida publicação ocorra no prazo de 20 (vinte) dias da referida remessa.

**CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA** – As partes contratantes escolhem o Foro da Justiça Federal da Subseção Judiciária de Porto Alegre/RS para dirimir eventuais controvérsias oriundas deste Contrato. Pela CESSIONÁRIA, por intermédio do seu representante, ante as testemunhas presentes a este ato, foi dito que aceitava o presente contrato, em todos os seus termos e sob o regime estabelecido, para que produza os devidos efeitos jurídicos.

**CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA** – a OUTORGADA CESSIONÁRIA declara que aceita o presente contrato em seus expressos termos, para que produza os efeitos jurídicos pretendidos, ficando responsável pela administração, uso, e conservação do imóvel, passando



②

1



LIVRO Nº 01

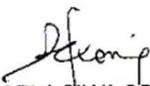
FOLHA Nº 98

a correr por sua conta exclusiva todos os ônus que recaiam ou venham a recair sobre o mesmo, relativos a taxas, multas e imposições das autoridades.

E, assim, por se acharem ajustados e contratados, assinam a **UNIÃO** como OUTORGANTE CEDENTE e a **COOPERATIVA 20 DE NOVEMBRO – COOP20**, como OUTORGADA CESSIONÁRIA, por meio de seus representantes, depois de lido e achado conforme o presente instrumento, o qual é lavrado no Livro de Contratos de Concessão de Direito Real de Uso nº 01 da Superintendência do Patrimônio da União – SPU/RS, valendo o mesmo como Escritura Pública, nos termos do art. 74 do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. E eu, *M. Maria* Maria do Carmo Backes, matrícula 1310632, lavrei o presente CONTRATO DE CESSÃO, SOB O REGIME DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO, COM ENCARGO, que vai assinado e conferido pelas partes.

UNIÃO

COOP20



ROSE CARLA SILVA CORREIA

Superintendente



ANTÔNIO EZEQUIEL ANTUNES DE MORAIS

Presidente

Testemunhas:

*Ceniriani Vargas da Silva*  
CPF 833.532.190-53

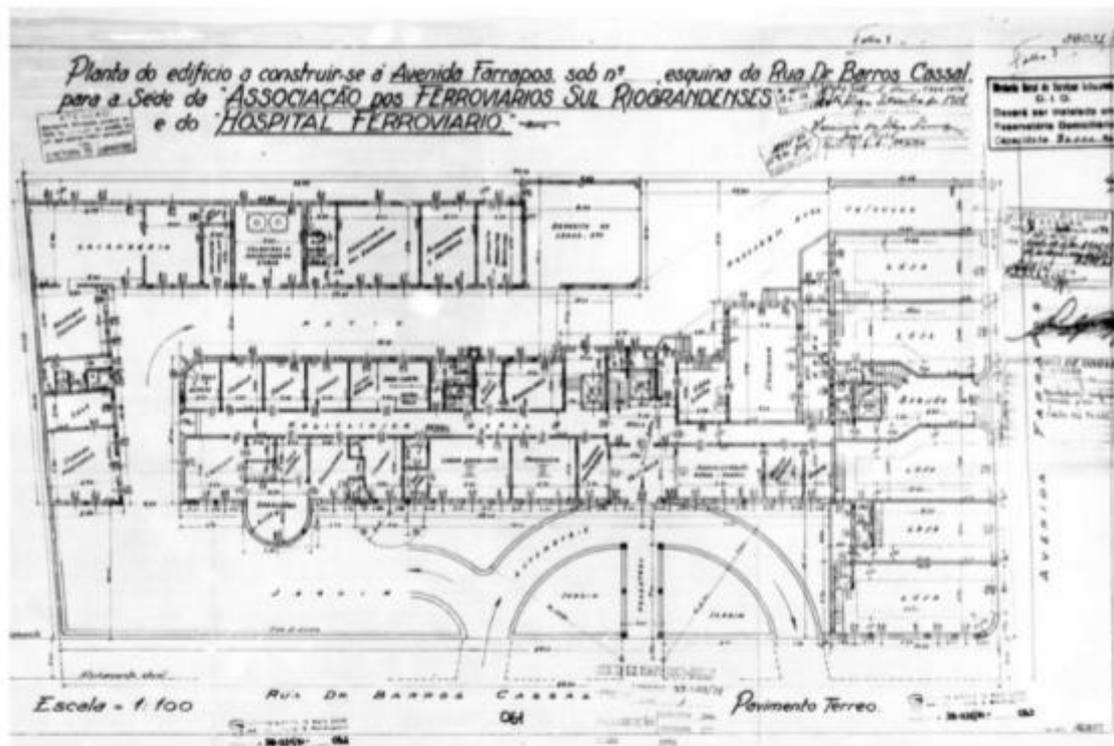
*Luiz Antonio*

CPF: 834.496.820-15

*Andréia*  
CPF: 92618898087

**ANEXO D - Imagens do histórico do prédio localizado na Rua Dr. Barros Cassal, 161.**

Figura 1. Planta arquitetônica do projeto de Hospital planejado para construção no local.



Fonte: Arquivo Municipal de Porto Alegre – RS in DILIGENTI; DIAS; TEODORO, 2016.

**ANEXO E - Imagens do projeto de reforma do prédio da Rua Dr. Barros Cassal, 161: o futuro Assentamento 20 de Novembro.**



Fonte das imagens: rede social da Cooperativa 20 de Novembro, disponíveis em: <https://bit.ly/34xtHyh>. Acesso em 01 dez. 2019.