



**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL
MESTRADO E DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Ana Laura Eltz da Silva

**A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE USO DE
IMÓVEIS VAGOS PARA HABITAÇÃO POPULAR EM PORTO
ALEGRE-RS**

Santa Cruz do Sul
Setembro de 2022

Ana Laura Eltz da Silva

**A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE USO DE IMÓVEIS
VAGOS PARA HABITAÇÃO POPULAR EM PORTO ALEGRE-RS**

Dissertação para o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de Pesquisa em Estado, Instituições e Democracia, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito para obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento Regional.

Doutora Cláudia Tirelli

Santa Cruz Do Sul/RS

Setembro de 2022

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE USO DE IMÓVEIS VAGOS PARA HABITAÇÃO POPULAR EM PORTO ALEGRE-RS

Essa dissertação foi submetida para o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de Pesquisa em Estado, Instituições e Democracia, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito para obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento Regional

Profa. Dra. Cláudia Tirelli (orientadora) - PPGDR/UNISC

Prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira - UNISC

Profa. Dra. Betânia de Moraes Alfonsin - FMP

CIP - Catalogação na Publicação

Silva, Ana Laura Eltz da

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE USO DE IMÓVEIS
VAGOS PARA HABITAÇÃO POPULAR EM PORTO ALEGRE-RS / Ana Laura Eltz
da Silva. – 2022.

273 f. : il. ; 3 cm.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) –
Universidade de Santa Cruz do Sul, 2022.

Orientação: Profa. Ma. Cláudia Tirelli.

1. políticas públicas. 2. habitação popular. 3. direito à
cidade. 4. imóveis vagos. 5. direito à moradia. I. Tirelli,
Cláudia. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UNISC
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

*Quando o oficial de justiça chegou
Lá na favela e, contra seu desejo
Entregou pra seu Narciso
Um aviso, uma ordem de despejo
Assinada, seu doutor
Assim dizia a petição
Dentro de dez dias quero a favela vazia
E os barracos todos no chão
É uma ordem superior
Oh, oh, oh, oh, meu senhor
É uma ordem superior
Oh, oh, oh, oh, meu senhor
É uma ordem superior
Não tem nada, não, seu doutor, não tem nada, não
Amanhã mesmo vou deixar meu barracão
Não tem nada, não, seu doutor
Vou sair daqui pra não ouvir o ronco do trator
Pra mim não tem problema
Em qualquer canto me arrumo
De qualquer jeito me ajeito
Depois o que eu tenho é tão pouco
Minha mudança é tão pequena
Que cabe no bolso de trás
Mas essa gente aí, hein, como é que faz?
Mas essa gente aí, hein, como é que faz?*

Adoniran Barbosa – Despejo na Favela

AGRADECIMENTOS

Parafraseando Paulo Gustavo, eu diria que a pesquisa é um ato de resistência. Primeiro, por estarmos em um país onde a ciência tem sido desacreditada, desmantelada, debulhada e jogada ao vento por pessoas que comandam essa nação e contribuem, dia a dia, para o emburrecimento dos seus cidadãos. Então sim, a pesquisa é um ato de resistência. Mas sozinha, a pesquisadora jamais chegaria a qualquer conclusão, resultado, resposta. Pois a resposta está no processo, onde aprendi o quanto a caminhada da pesquisa é dura, solitária no ler, no escrever, mas rodeada de gente, de bichos, de plantas, de redes, de apoios que permitem essa solidão necessária ao aprofundamento do pensamento crítico.

E assim, eu jamais me perdoaria de deixar alguém para trás. Como eu digo muitas vezes, “nasci para servir”. E para tanto, contei com tantas pessoas, que será difícil não cometer a injustiça do esquecimento. Mas, de qualquer maneira, tentarei..

Aos meus pais, Sílvia e Paulo, por todo apoio emocional, financeiro, ombro amigo... por acreditarem no meu potencial, por serem meu maior exemplo de amor. Amo vocês.

Ao meu irmão João Victor e à minha sobrinha Laura, que foram “casa cheia” para meus pais, durante quase um ano e meio em que eu estive ausente fisicamente.

Obrigada por estarem lá por mim também. À Laura, principalmente, que compreenda mais tarde a ausência da “didi” por mais de dois anos.

Ao amor que Santa Cruz do Sul me proporcionou: Pablo, o meu melhor abraço, minha melhor risada, meu apoio em tantos momentos difíceis, o meu amor. Te amo demais, obrigada por ser essa pessoa incrível. Aos meus sogros Vilmar e Eledenir, por me acolherem e por terem sido a minha família quando eu tive que ficar tão distante da minha! À minha cunhada Amanda e ao César, pela força, pelas risadas, pelo ano novo renovado de esperança!

A todos os amigos, colegas e professores do PROPUR, onde iniciei esta caminhada, tão tortuosa e cheia de desafios, principalmente nas pessoas de Carolina Almeida, Alessandra Prates, Rachel Berruti, e, por fim e nunca menos importante, a professora Heleniza Campos, que me deu crédito e coragem de enfrentar meus medos e tentar de novo. Nunca desistir. Às minhas inspirações, que me deram a maior força para chegar até aqui: minha eterna musa do Direito Urbanístico, professora

Betânia Alfonsin, por aquela aula de Direito das Cidades em uma manhã de sábado de 2013 no IDC, que fez eu me apaixonar pelo tema da moradia social - e claro, pelas maravilhosas contribuições nas minhas duas bancas de qualificação em que tu estivestes (é... eu disse que a caminhada foi longa, tortuosa, mas eu não desisti!). À Cássia Villanova, amiga-irmã, por ter sido a primeira pessoa a dizer: “por que tu não olhas o que te interessa e tenta fazer um mestrado, já que tu quer tanto ser professora?” Amiga: EU CHEGUEI LÁ! À Marília Oliveira, amiga querida que foi comigo naquele meio-dia bem louco fazer as cópias dos documentos e ir nos Correios, no último dia permitido para postagem para concorrer à vaga de mestrado em Desenvolvimento Regional na UNISC. Amiga, eterna gratidão por me apoiar sempre. Deu tudo certo. À Morgana Eltz, minha irmã, a mestra em Desenvolvimento Territorial mais maravilhosa do mundo! Obrigada por todas as palavras de carinho e amor quando mais precisei! À Debora Grune, amiga-irmã, por toda força e palavras de apoio em momentos de felicidade e de tristeza!

Ao meu amado psicanalista André, que aguentou toda essa barra (e a outra também), foi meu alento e meu porto seguro por tantas e tantas vezes (e ainda é!). Ao meu amado psiquiatra João. Cara, tu sabes como foi difícil, mas as nossas conversas regadas a indignações políticas valeram muito pra eu chegar até aqui! Terminei!

A todos os meus amigos do Centro Histórico, esse bairro mágico onde eu me encontrei! Essa rede de apoio, de amor, de risadas, de cachorros, de festas e de cuidado mútuo não existe em outro lugar que não no nosso amado cachorródromo: Joana, Letícia Arizzo, Catharina, Mayla, Renato, Rafael Eidt, Rafael Pflug, Álysson, Igor, Leti, Betina, Felipe, à Fernanda Guedes, amiga linda que aguentou todos os meus surtos e meus pedidos de correção da formatação da ABNT e não me largou de mão, e, por fim, todo meu amor ao Rodrigo Lopes, meu amigo-irmão, que voluntariamente ficou com os meus filhos de quatro patas por mais de dois meses para que eu pudesse me dedicar totalmente à este trabalho! Meu amor, toda minha gratidão!!! Sem palavras!

Aos meus queridos amigos e colegas do PPGDR/UNISC, pelo acolhimento, pela paciência, pelo amor e por todas as vezes que compreenderam as minhas falhas! Meu beijo todo especial para meus queridos amigos Régis, Adriano, Jaime, César, Alonso, Marcelo, que mesmo virtualmente, foram meu afago nos dias difíceis! Ao Luís Stephanou, pela amizade sincera e as duas internações acadêmicas maravilhosas,

assim como todas as valiosíssimas contribuições para que esse trabalho fosse concluído! Aos colegas do Grupo de Estudos e Pesquisas Sobre Democracia e Políticas Públicas-GEDEPP, por toda troca valiosa em todas as nossas reuniões! A todas as professoras e professores, meu muito obrigada por todos os ensinamentos, no que fica meu beijo especial à minha orientadora maravilhosa, Cláudia Tirelli! Obrigada por tudo!

A todas as amigas e amigos de Porto Alegre/RS, que eu quase morri de saudades e que compreenderam minha ausência até agora: Denise Leitão, Filipe Drago, Bruna Eltz, Débora Tedesco, André Damasceno, Rodrigo Castilhos, Rafa Picolli, Paulo Castilhos, Luciane Paese, Thaís Castilhos... eu amava receber as mensagens de vocês: “mas quando é que tu volta, hein???”

Às minhas queridas e aos queridos colegas, chefas e chefe do Registro de Imóveis de Canoas, que aguentaram todo esse tempo de lamúria e me deram tanta força nestes últimos meses!!!Minha eterna gratidão!!!

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior -CAPES, pela bolsa concedida, sem a qual esta pesquisa não aconteceria!

À Buda Shakyamuni, à Buda Nichiren Daishonin, ao Nam-Myoho-Renge-Kyo que tem a força do rugido do leão. Sem a fé, eu não teria chegado até aqui!

Nam-Myoho-Renge-Kyo!

À meus pais, Sílvia e Paulo,
pelo exemplo do maior amor do mundo.

RESUMO

Esta dissertação discorre sobre as políticas públicas habitacionais, considerando a região central de Porto Alegre, no interregno dos anos de 2001 a 2021, com o objetivo de compreender, a partir da análise da implementação destas políticas, o mapeamento dos seus atores, redes, arenas de disputa e repertórios de ação quanto uso de imóveis abandonados para habitação popular. Compreendendo, através de um processo histórico e dialético, junto à doutrina que trata sobre o assunto, quais as oportunidades e constrangimentos ocorridos dentro destas arenas, para a efetivação das políticas habitacionais que promovam o direito à cidade à população de menor renda, compreendendo que o direito à cidade é um dos pilares para uma vida digna.

Palavras- chave: políticas públicas; habitação popular; estatuto das cidades; imóveis vagos

ABSTRACT

This dissertation discusses public housing policies, considering the central region of Porto Alegre, in the period from 2001 to 2021, with the objective of understanding, from the analysis of the implementation of these policies, the mapping of their actors, networks, arenas of dispute and action repertoires and the use of abandoned properties for popular housing. Understanding, through a historical and dialectical process, together with the doctrine that deals with the subject, which are the opportunities and constraints that occurred within these arenas, for the implementation of housing policies that promote the right to the city to the lower income population, understanding that the right to the city is one of the pillars for a dignified life.

Keywords: public policies; popular housing; statute of cities; abandoned property

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Os pressupostos do neoinstitucionalismo <i>polity-centered</i>	37
FIGURA 2 - Classificação dos Atores em Políticas Públicas.....	42
FIGURA 3 - Pirâmide de Kelsen	51
FIGURA 4 - Comparativo entre a população brasileira de 1940 e a do ano de 2000:.....	67
FIGURA 5 - Excerto de Dossiê do Projeto de Lei Nº 1.050 de 1959 - PL 1050/1959.....	68
FIGURA 6 - Excerto de Dossiê do Projeto de Lei Nº 1.050 de 1959 - PL 1050/1959.....	70
FIGURA 7 - Excerto do “Jornal do Brasil” com declaração do Diretor do BNH.....	84
FIGURA 8 - População residente em 1980, população residente em 1991, por sexo e taxa de crescimento anual, segundo as Unidades da Federação, Mesorregiões, Microrregiões e Municípios.....	91
FIGURA 9 - Evolução da população do RS por situação de domicílio - 1940 - 2010.....	100
FIGURA 10 - Concentração das Habitações Segundo a Intensidade (fins do século XIX.....	132
FIGURA 11 - Programa de Regularização Fundiária – Urbanização de Vilas na administração de Raul Pont.....	164
FIGURA 12 - Novos Loteamentos de interesse social na administração de Raul Pont.....	165
FIGURA 13 - Divisão regional do Orçamento Participativo de Porto Alegre (1995-2002).....	174
FIGURA 14 - Mapeamento da expectativa de vida ao nascer, percentual de pessoas com 25 anos ou mais com curso superior completos e renda média <i>per capita</i> , nas regiões do Orçamento Participativo no ano de 2000.....	175
FIGURA 15 - Mapeamento da localização das políticas habitacionais promovidas durante os anos de 2000 a 2005.....	177
FIGURA 16 - Gráficos de demandas concluídas por órgão do governo municipal de Porto Alegre (gestão 2001-2004 e gestão 2005-2008).....	184
FIGURA 17 - As AEIS e a cidade radiocêntrica.....	198

LISTA DE IMAGENS

IMAGEM 1 - Anúncio de Jornal sobre o Condomínio Habitacional Ildo Meneghetti em Canoas/RS	92
IMAGEM 2 - Foto do dia da ocupação do bairro Guajuviras.....	93
IMAGEM 3 - O Parque Residencial Privado de Alto Padrão “Parque Knorr” e a COHAB Cavalhada.....	94
IMAGEM 4 - Rota do Loteamento Xará até o centro da cidade de Gravataí/RS...	121
IMAGEM 5 - Loteamento Santa Luzia – Sapucaia do Sul/RS.....	123
IMAGEM 6 - Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre de Moreira Maciel.....	136
IMAGEM 7 - Construção do Viaduto Otávio Rocha e abertura da Avenida Borges de Medeiros em 1928.....	137
IMAGEM 8 - O Bairro-jardim IAPI na década de sua inauguração.....	142
IMAGEM 9 - Planta de Zoneamento de Porto Alegre de Edvaldo Pereira Paiva - 1959.....	146
IMAGEM 10 - O modelo espacial do Plano Diretor de 1979 e o local onde foi construído o Shopping Center Iguatemi:.....	151
IMAGEM 11 - Aglomerados Subnormais em Porto Alegre e das Vilas do DEMHAB.....	158

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: vertentes do neoinstitucionalismo, por características.....	31
QUADRO 2 - Requisitos determinantes para o conceito de Moradia Digna pela Organização das Nações Unidas.....	54
QUADRO 3 - segmentos de mercado, renda das famílias, agentes implementadores e fontes de custeio das políticas habitacionais na era BNH.....	72
QUADRO 4 - Política Habitacional no governo FHC.....	80
QUADRO 5 - Política Habitacional no governo Lula.....	83
QUADRO 6 - Resultados De Política Habitacional No Governo Ivo Sartori.....	113
QUADRO 7 - Relação entre o ente federativo e seu nível de interesse para determinação das competências.....	127
QUADRO 8 - Síntese dos dados sobre os vazios urbanos de Porto Alegre na década de 1980.....	153

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - comparativo do déficit habitacional e Imóveis Vagos em Condições de serem Ocupados – anos 2009 a 2019:.....	89
Tabela 2 – Relação de cidades e número de unidades habitacionais contratadas entre 1995 e 1998 -1ª ETAPA.....	101
TABELA 3 - Relação de cidades e número de unidades habitacionais contratadas entre 1995 e 1998 -2ª ETAPA.....	101
TABELA 4 - Governo Olívio Dutra (1999-2002) – Relação entre o orçamento da administração direta, orçamento da Secretaria de Habitação-SEHAB e produção habitacional.....	106
TABELA 5 - Governo Germano Rigotto (2003-2006) – Relação entre o orçamento da administração direta, orçamento da Secretaria de Habitação de Desenvolvimento Urbano - SEHADUR e produção habitacional.....	108
TABELA 6 - Governo Yeda Crusius (2007-2010) – Relação entre o orçamento da administração direta, orçamento da Secretaria de Habitação de Desenvolvimento Urbano - SEHADUR e produção habitacional.....	109
TABELA 7 - Governo Tarso Genro (2011-2014) - Relação entre o orçamento da administração direta, orçamento da Secretaria de Habitação e Saneamento – SEHABS e produção habitacional.....	111
TABELA 8 - Renda Interna de Porto Alegre e receita da Prefeitura Municipal – 1970-1992.....	159
TABELA 9 - Os maiores doadores de campanha eleitoral de José Fogaça em 2008.....	188

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	10
LISTA DE IMAGENS.....	12
LISTA DE QUADROS.....	13
LISTA DE TABELAS.....	14
1.INTRODUÇÃO.....	18
2. UM OLHAR GERAL SOBRE A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	25
2.1. Alguns ideários em torno de políticas públicas.....	25
2.1.1. A abordagem pluralista.....	28
2.1.2. A abordagem estruturalista.....	29
2.1.3. A abordagem neoinstitucionalista.....	30
2.2. A relação macro e micro no estudo das políticas públicas.....	38
2.3. Atores, redes e políticas públicas.....	40
2.4. Territórios e Territorialidades.....	48
3. OS DIREITOS SOCIAIS, O HISTÓRICO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL E SUA ESTRUTURAÇÃO DA GESTÃO E PROVISIONAMENTO NOS DIFERENTES NÍVEIS DE COMPETÊNCIA.....	51
3.1. Direitos sociais e moradia digna: alguns conceitos preliminares.....	51
3.1.1. O princípio da dignidade da pessoa humana como matriz do direito à moradia digna.....	52
3.2. O Histórico das políticas habitacionais no Brasil e sua estruturação da Gestão e Provisionamento nos diferentes níveis de competência.....	57
3.3. O processo de redemocratização e de federalização do país quanto às políticas sociais.....	75
4. A POLÍTICA DESCENTRALIZADA NO RIO GRANDE DO SUL.....	87
4.1. A Formação Sócio Espacial do Rio Grande Do Sul.....	87
4.1.1. As COHAB's como principal instrumento de política habitacional por três décadas.....	90

4.2. As conformações institucionais das políticas habitacionais estaduais dos anos 90 ao início dos anos 2000.....	95
4.2.1. O Governo Britto (1995 a 1999).....	96
4.2.2. O Governo Olívio Dutra (1999-2002).....	101
4.2.3. O Governo Rigotto (2003-2006).....	103
4.2.4. O Governo Yeda Crusius.....	104
4.3. As políticas habitacionais do Rio Grande do Sul dos anos 2010 a 2022.....	106
4.3.1. O Governo Tarso Genro (2011-2014).....	107
4.3.2. O Governo Sartori (2015 a 2018).....	111
4.4.3. O governo Leite/Ranolfo (2019-).....	116
4.4.3.1. O loteamento Xará- Gravataí/RS.....	119
4.4.3.2. Loteamento Santa Luzia – Sapucaia do Sul/RS.....	121
5. A COMPETÊNCIA MUNICIPAL QUANTO ÀS POLÍTICAS HABITACIONAIS E O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DE PORTO ALEGRE ATÉ O ADVENTO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E AMBIENTAL DE 1999.....	125
5.1. A competência constitucional dos municípios quanto às políticas urbanas e de habitação.....	126
5.2. O processo de urbanização de Porto Alegre.....	129
5.2.1. Dos tempos finais do Império à década de 1930 - a inexistência institucional dos pobres.....	130
5.2.2. Da era das grandes obras de 1940 ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental - PDDUA em 1999 -. Evolução ou estandardização?.....	140
5.2.2.1. De 1940 a 1998 – a moradia popular institucionalizada.....	140
5.2.2.2. – O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de 1999 - avanços ou a reprodução da periferização?.....	164
6. A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS REFERENTES AO USO DE IMÓVEIS VAGOS EM PORTO ALEGRE (2001-2021).....	169
6.1. A luta pela moradia como a luta por uma vida digna – a política habitacional é só a entrega de uma casa?.....	170

6.2. As políticas habitacionais após os dezesseis anos de administração popular. O impacto da mudança dos governos na implementação de políticas públicas – quebras de paradigmas e continuidades.....	183
6.3. Os repertórios de ação e a criminalização dos pobres.....	192
6.4. A invisibilidade institucionalizada da política – a letra morta da política pública sobre o uso de imóveis vagos, a perpetuação das políticas periferizadoras e o tempo do cansaço.....	197
7. CONCLUSÕES FINAIS - AGENDAS DE RESISTÊNCIA.....	200
8. REFERÊNCIAS.....	204
9. APÊNDICES.....	230
A. Fontes de Pesquisa.....	231
B. Demandas Habitacionais de Tarso-Verle.....	232
C. Orçamento Participativo - Acompanhamento das Obras e Serviços.....	235
D. Marchezan.....	249
E. FASC Tarso - Verle.....	270

1. INTRODUÇÃO

A urbanização de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, assim como ocorreu na maioria das grandes cidades brasileiras, esteve assentada em políticas higienistas e excludentes quanto ao acesso à moradia digna ao longo das últimas seis décadas. Diante de uma lógica capitalista de supervalorização da terra, as políticas públicas de habitação no Brasil vêm sendo palco de acaloradas discussões, permeadas por interesses clientelistas e elitistas que se distanciam do ideal de supremacia do interesse público de direito à moradia digna como direito humano universal. (SINGER, 1978 *apud* MARICATO, 1982; BONDUKI, 2008; UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR, 2019)

O modelo usado de modo recorrente para combater o déficit habitacional no Brasil, através da construção de novas unidades habitacionais nas áreas periféricas das cidades, tem contribuído para produzir cidades mais fragmentadas e segregadas, com custos maiores de expansão da infraestrutura urbana (SINGER, 1978 *apud* MARICATO, 1982).

Com o estímulo gerado por essas políticas públicas à construção civil e a consequente necessidade de aquisição de terras a baixo custo para a edificação de novas unidades habitacionais, abriram-se as portas para a especulação imobiliária. Os financiamentos subsidiados e a oferta de terra abundante e barata nas áreas periféricas e remotas das cidades, levaram os cidadãos mais pobres a somente terem como opção residir nesses locais (ROLNIK, 2015).

O que se percebe é uma perpetuação de um modelo de política econômica que aparece travestida de política habitacional (HIRATA, 2009). Segundo CARDOSO, ARAGÃO E ARAÚJO (2011), esse modelo traz em seu bojo a periferização¹ da população de baixa renda através dos tempos, em razão do valor da terra nas áreas centrais das cidades médias e grandes aumentar vertiginosamente através do protagonismo do rentável mercado imobiliário e da especulação que lhe é inerente

¹ Periferização” é um termo utilizado por CARDOSO, ARAGÃO E ARAÚJO (2011, p. 6) para caracterizar o “Fenômeno decorrente do fato da oferta de terra urbanizada ser relativamente limitada na maioria dos municípios com maior centralidade e, na ausência de políticas de controle da especulação e cumprimento da função social da propriedade, a tendência é que o preço da terra aumente na proporção em que cresce a demanda. Seja pelo preço ou tamanho dos terrenos disponíveis, o setor empresarial irá inevitavelmente, privilegiar as periferias para a localização dos seus empreendimentos.”

em um Estado Capitalista². O preço da terra eleva-se a tal ponto que somente são encontrados imóveis a preços que permitam às indústrias da construção civil obterem maiores lucros em áreas periféricas das cidades (SANTOS, 1990).

Porém, este modelo hegemônico de urbanização e de políticas habitacionais vem sendo contestado, nas últimas décadas, tanto pela literatura das Ciências Sociais (CORREA, 2016; JACOBS, 2000) e dos Estudos Urbanos (ROCHA, 2010; CASTRO, 2015; VILLAÇA, 2011), como pelos próprios movimentos sociais pela moradia (UEMURA, 2009; UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR *apud* FERREIRA; BIASOTTO, 2012), os quais têm defendido que o uso de imóveis vagos para fins de promoção da política habitacional, nas áreas centrais e intermediárias das cidades, poderia contribuir para a criação de cidades menos fragmentadas e segregadas.

O governo municipal da capital gaúcha, com o intuito de viabilizar programas de estímulo à construção civil e de financeirização da terra, através do programa “Minha Casa, Minha Vida” (MCMV), especialmente em sua Faixa 1 destinada à atender as necessidades da população com renda de até três salários mínimos, valeu-se de proposições legislativas e judiciais flexibilizantes, tanto em relação ao padrão urbanístico da cidade quanto à concessão de isenções fiscais e doação de terras para construtoras.

Ainda que esta política pública se destinasse à promoção de moradia digna, o que implica não só na concessão ou venda de uma unidade habitacional, mas também na promoção do Direito à Cidade *per se*, o que se observou, conforme pesquisa da Fundação João Pinheiro (2018), foi a existência de 158.813 mil domicílios vagos³ na Região Metropolitana de Porto Alegre em 2015, ao passo que, na mesma região e período, havia um déficit habitacional de 97.816 mil unidades.

² Segundo Jean Lojkine “À nova divisão monopolista do trabalho marcada principalmente pela apropriação privativa dos meios de consumo coletivos concentrados nos grandes centros urbanos (...), em proveito das funções de direção de grupos multinacionais, corresponderia, com efeito, a formação de um submercado imobiliário específico fundado na produção maciça dos suportes físicos dessa concentração dos estados-maiores(...). Através do jogo dos preços do solo, esse submercado poderia adquirir rapidamente um papel motor, determinante, na formação dos preços imobiliários para o conjunto do centro das grandes metrópoles e garantiria assim uma segregação econômica e social quase ‘automática’ das funções e das classes sociais que conseguem residir no centro” LOJKINE (1981, p. 189).

³ Definição de imóvel criada pelo IBGE (2014), que significa que “estavam desocupados à época da entrevista”- não se confundindo com as unidades fechadas, que não possuíam moradores no momento da entrevista, mas que eram habitadas.

O Estatuto das Cidades, como verdadeiro marco legislativo federal, previu formas de parcelamento e edificação compulsórios, a desapropriação-sanção e outros instrumentos de política urbana com o objetivo de prevenir a retenção especulativa imobiliária. A Constituição Federal de 1988 também já havia previsto que toda propriedade privada deveria cumprir com a sua função social. Ocorre que, dentro de sua esfera de competência, cabe aos municípios regulamentarem a forma, prazos e metas para consecução de políticas norteadas por tais previsões legais de competência federal.

Em Porto Alegre, em desacordo com a previsão legal federal dos últimos vinte anos, foram encaminhadas poucas demandas no sentido de viabilizar a moradia digna por meio dos instrumentos que permitem destinar imóveis vagos à este fim, principalmente na região central da cidade.

Não obstante a existência de uma legislação e da formulação de vários planos ao longo dos últimos vinte anos na área de políticas habitacionais e sociais em Porto Alegre, a implementação das políticas depende de diversos fatores alheios ao seu processo de formulação e planejamento. Neste sentido, o método de abordagem para análise das políticas públicas acima mencionadas tem como base os preceitos do modelo neoinstitucionalista. Centrado em identificar e qualificar como os atores estatais e as organizações da sociedade civil agem, a partir de suas posições dentro de um campo relacional de oportunidades e constrangimentos. A metodologia escolhida parte do pressuposto que o Estado *é parte da sociedade* e não uma entidade neutra, como entendem os pluralistas, ou um objeto servil para os interesses da burguesia, como entendem os marxistas (ROCHA, 2006).

A partir de uma visão centrada na própria política (*polity-centered analysis*⁴), buscou-se compreender as relações entre atores de dentro e fora do Estado, e como suas redes e instituições influenciam na implementação das políticas públicas voltadas à habitação, esta análise parte do pressuposto de que a decisão sobre as políticas não se dá somente no seu processo de planejamento e formulação, mas também no momento de implementação das mesmas nos distintos territórios. (LOTTA, 2019; LIMA; D'ASCENZI, 2013)

⁴ Termo cunhado por uma das pioneiras da análise neoinstitucionalista, Theda Skocpol (1995, *apud* ROCHA, 2006, p. 16).

É entendendo o contexto institucional e, através dele, as oportunidades e constrangimentos engendradas às relações de influência e atuação dos diversos atores sociais que se pode compreender o resultado das políticas. No caso da presente dissertação, se procurou identificar e compreender o “[...] conjunto de regras legais e desenhos organizacionais [que] compõem o contexto institucional[...]” (SKOPCOL, 1995, *apud* ROCHA, 2006, p. 16) que conformou as políticas públicas habitacionais e sociais ligadas à moradia popular desde a promulgação do Estatuto das Cidades em 2001 até o ano de 2021 (quando a referida norma - que veio a regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, completou vinte anos).

A partir deste resgate histórico do que Marques (2006) denomina “*estrutura de poder*”, é que se pode medir a implementação (ou inércia) pelo Estado das políticas públicas:

É apenas com o levantamento histórico da formação dos Estados, do estudo das maneiras de como enfrentam os desafios internos e externos com que se defrontam, é que se pode dimensionar a capacidade de implementação de políticas dos funcionários estatais e dos políticos. (ROCHA, 2006, p. 17)

Partindo-se da perspectiva neoinstitucionalista concentrada no que Emirbayer (2009) chama de “sociologia relacional”, procurou-se encontrar elementos explicativos que respondam ao problema proposto na presente pesquisa, que se perfaz na maneira como o Estado tem enfrentado o problema do déficit habitacional na cidade de Porto Alegre, ainda que haja um número superior de imóveis vagos no centro da cidade se comparado ao percentual de déficit habitacional na capital gaúcha. Seguindo a lógica explicitada por Skopcol (1995, *apud* ROCHA, 2006), um dos pressupostos da análise neoinstitucionalista *polity-centered* é compreender e analisar a autonomia dos agentes estatais em relação aos interesses sociais. No caso em tela, procedeu-se à análise sob este prisma quanto a implementação de políticas habitacionais - haja vista que os referidos agentes trabalham num sentido de autoproteção às suas ideias, cargos e organizações onde estão inseridos e, portanto, não são “meros executores de um plano” diante da teia do jogo político sobre a cidade, os imóveis vagos e a necessidade de redução do déficit habitacional com moradia digna.

Através deste mapeamento, apoiada nas chamadas “teorias de médio alcance”, buscou-se verificar os pontos de acesso tanto dos burocratas legislativos e do executivo, dos *street level bureaucracy* quanto dos agentes externos (movimentos sociais e organizações da sociedade civil que atuam em prol dos direitos humanos, partidos políticos, entre outros). Dentro deste contexto, verificaremos o nível de permeabilidade do Estado (compreendendo a sua heterogeneidade e o viés político intrínseco aos processos de produção das políticas públicas) em relação a estes (MARQUES, 2006), considerando as diferentes gestões municipais no interregno dos últimos vinte anos na cidade de Porto Alegre.

Para chegarmos ao objetivo perseguido, esta dissertação foi dividida em 5 capítulos, no que no primeiro capítulo foi realizado um apanhado de algumas das principais questões relacionadas à análise de políticas públicas em territórios. Assim, pretendeu-se expor um olhar mais abrangente, que posteriormente conecte com as percepções sobre políticas públicas especificamente relacionadas ao campo da habitação. Em que pese outras possibilidades, as observações gerais em torno das políticas públicas esboçadas neste capítulo introdutório estão relacionadas aos seguintes aspectos: a exposição de alguns ideários relevantes para o desenvolvimento da análise de políticas públicas, os múltiplos dimensionamentos que estas políticas alcançaram nas análises, a importância da perspectiva de redes e as questões relacionadas à construção de políticas públicas em territórios.

No segundo capítulo elaborou-se um resgate de conceitos primordiais que nortearam as políticas habitacionais, bem como o processo histórico de conformação destas políticas desde o período imperial no Brasil, a nível Federal, até a atualidade.

O terceiro capítulo demonstrou uma síntese sobre a conformação socioespacial urbana do Rio Grande do Sul e a questão habitacional ao longo das últimas décadas, considerando sua competência constitucional comum com a União e municípios quanto ao desenvolvimento de programas habitacionais. Destacam-se os planos de moradia implementados pela Companhia Habitacional do Rio Grande do Sul, bem como os convênios entre o estado e o governo federal na implementação de políticas habitacionais principalmente a partir do programa “Minha Casa, Minha Vida. Para tanto, este capítulo foi dividido em três seções, sendo a primeira sobre a formação do espaço social do Rio Grande do Sul, a segunda sobre a atuação das COHAB`s e demais programas habitacionais do estado e a situação habitacional até o ano de 2020.

No quarto capítulo, discorreremos inicialmente sobre a competência constitucional concorrente dos entes federados para tratar sobre o processo de urbanização das cidades, bem como a competência comum dos municípios em relação aos demais entes federados na implementação de políticas públicas habitacionais e de saneamento básico, seus níveis de ingerência e de poder de influência normativa na conformação destas políticas. A partir desta compreensão, fizemos uma análise histórica do processo de urbanização de Porto Alegre/RS, com foco nas políticas de habitação, demonstrando seus avanços, estagnações e retrocessos, respeitando a cronologia dos processos

O quinto e último capítulo apresentou como tem se dado o tema da implementação de políticas habitacionais na cidade de Porto Alegre, principalmente através da forma como os diferentes entrevistados, que são atores envolvidos no processo de formulação e implementação de políticas públicas habitacionais em Porto Alegre, percebem a relação entre os governos em suas diferentes esferas, e a política habitacional, no interregno de 2001 a 2021 - periodização não escolhida à esmo, mas como marco dos primeiros 20 anos do Estatuto das Cidades.

Considerando as normas e leis como instrumentos jurídicos que possibilitam o uso de imóveis vagos como solução para moradia social e vida digna, tratamos um resgate histórico e dialético com as percepções dos atores de dentro e fora do Estado, traçando um cruzamento com a doutrina sobre o tema, os dados obtidos por pesquisa documental, bem como informações obtidas em eventos dos movimentos sociais e da política legislativa de Porto Alegre, para compreender: quais ferramentas estão à disposição dos diferentes atores para implementação destas políticas; em quais arenas ocorrem os debates mais recorrentes sobre a aplicabilidade do direito à moradia digna no centro da cidade e quais os repertórios de ação e/ou de conflito utilizados por estas peças-chave do desenvolvimento urbano em prol do direito à moradia na cidade consolidada.

Para tanto, as entrevistas foram pré-agendadas, sendo transcritas e categorizadas conforme as categorias de análise (a luta pela moradia e o direito à cidade como direito à uma vida digna, a permeabilidade do estado e as suas consequências na implementação das políticas públicas habitacionais, as redes e coalizões que conformam os diversos atores os repertórios de ação dos movimentos sociais e a invisibilidade da política habitacional com o uso de imóveis vagos na cidade de Porto Alegre) que serviram de base para a presente pesquisa, bem como

categorias emergentes do próprio campo. A escolha dos entrevistados fora feita em relação à diversidade de seus campos de atuação e gêneros diferentes, objetivando a pluralidade de pontos de vista sobre o tema, sendo seis entrevistados de diferentes órgãos e posições dentro do quadro de dentro e fora do estado. Compreendendo que o foco está em processos realizados por atores específicos, é fundamental identificá-los e pensar sobre o papel das instituições, ou seja, como as decisões relevantes são tomadas e implementadas. Por fim, traça-se um panorama da situação atual, visando responder à questão central que levou a esta pesquisa ser feita: como se deu a implementação de políticas públicas habitacionais e sociais referentes ao uso de imóveis vagos para fins de moradia popular na cidade de Porto Alegre/RS, no período de 2001 a 2021?

2. UM OLHAR GERAL SOBRE A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O estudo sobre políticas públicas no Brasil, enquanto uma área específica de pesquisas, é um processo de construção de conhecimento que, desde seus primeiros registros mais consistentes, conta com pouco mais de quarenta anos.

Neste capítulo inicial será feito um apanhado de algumas das principais questões relacionadas à análise de políticas públicas em territórios. Assim, se pretende expor um olhar mais abrangente, que posteriormente conecte com as percepções sobre políticas públicas especificamente relacionadas ao campo da habitação.

Em que pese outras possibilidades, as observações gerais em torno das políticas públicas aqui esboçadas estão relacionadas aos seguintes aspectos: a exposição de alguns ideários relevantes para o desenvolvimento da análise de políticas públicas, os múltiplos dimensionamentos que estas políticas alcançaram nas análises, a importância da perspectiva de redes e as questões relacionadas à construção de políticas públicas em territórios.

2.1. Alguns ideários em torno de políticas públicas

Nas definições clássicas mais aceitas e tidas como definidoras, política é exercício de poder. Em decorrência, a análise de políticas públicas se centra nas atividades de grupos sociais que estabelecem relações de força com os outros grupos e em contextos sociais e políticos, a fim de obterem retorno em relação a suas demandas ou negociações, também sendo importantes os meios que empregam para perseguirem a satisfação dessas demandas (BOBBIO, MATTEUCI, PASQUINO, 1998).

Desde o surgimento dos debates relacionados ao tema, diferentes concepções em torno das políticas públicas vêm sendo construídas. Estas perspectivas ora partem de contextos históricos e políticos similares e, em outras ocasiões, se constituem a partir das diferenças já em suas origens. A visão que as mesmas desenvolvem sobre o papel do Estado também apresenta ênfases distintas, assim

como a relevância dos atores sociais e a forma como os mesmos participam na arena de construção das políticas.

Há, ainda, outras diferenças e similaridades que irão aparecendo ao longo do texto, no que se refere ao ideário de três destas abordagens: a pluralista, a estruturalista e a do neoinstitucionalismo⁵.

2.1.1. A abordagem pluralista

De acordo com esta perspectiva, considera-se o Estado uma arena onde são disputadas demandas de interesses econômicos e sociais. Ora estes interesses se encontram em conflito, ora se aliam por objetivos comuns. É possível afirmar que as atividades do Estado (*outputs*), na abordagem pluralista, são resultado de “contribuições” (*inputs*) da sociedade, transformando o resultado destas demandas em políticas governamentais (SKOPCOL, 1985).

Assim, a partir desta perspectiva de relação Estado e sociedade, o pluralismo traz em seu interior a questão dos grupos de interesse, que compreendem “(...) a distribuição do poder como um aspecto mais ou menos permanente das sociedades, especialmente as de democracia liberal.” (ROCHA, 2006, p. 12).

As sociedades, portanto, seriam conformadas por grupos de interesse com maior ou menor grau de influência nas decisões sobre a formulação e implementação de políticas públicas, articulando coalizões para o logro de interesses difusos, de ordem econômico-financeiras, trabalhistas, de gênero, religiosas e até mesmo morais (SKOPCOL, 1985, ROCHA, 2006; SOUZA, 2006).

A ênfase do pluralismo nesta construção de políticas, que se materializa na ação do Estado a partir do jogo de interesses dos grupos sociais, o faz se afastar de noções de caráter mais unilateral, tais como o liberalismo e as abordagens marxistas. A perspectiva liberal defende a não intervenção do Estado no desenvolvimento das sociedades ou a presença deste em mínimos graus e de forma atenuada. Nestas formulações somente os entes privados, particularmente os vinculados ao mercado, seriam os responsáveis pela regulação de todas as políticas. Já na perspectiva marxista, em que pese as graduações e diferenças de relevos, a interferência do

⁵ Para uma visão mais completa, que resenha um conjunto mais amplo de abordagens teóricas sobre políticas públicas, ver Schmidt, 2018.

Estado nas relações sociais e econômicas é entendida como essencial na composição de qualquer política pública (SKOPCOL, 1985; SOUZA, 2006; PIRES, 2020). Desta forma, o pluralismo, conforme Mussi:

(...) buscava “superar” a oposição individualismo *versus* coletivismo que, em seu entender, compunha o centro da polêmica entre as duas concepções “tradicionais”, para afirmar o caráter permanente, porém heterogêneo, da organização de interesses nas sociedades industriais. (...) Para a concepção pluralista, a autonomia administrativa dos grupos de interesse conferia autonomia política aos mesmos, e isso entrava em contradição latente com o princípio do monopólio do poder por qualquer grupo. Nessas condições, nenhum consenso ou coalizão política possuiria durabilidade suficiente a ponto de se institucionalizar definitivamente. A ideia de autonomia era o que viabilizava que a política não fosse mais entendida como epifenômeno da vida socioeconômica, mas sim identificada com um tipo de “mecanismo” da relação entre os grupos organizados (MUSSI, 2012, p. 230-231).

Para o pluralismo, o Estado era considerado uma entidade “neutra”; uma arena dentro da qual os cidadãos, os partidos políticos e outras instituições se relacionavam. Rocha (2006) não deixa de observar que esta perspectiva relacional entre os grupos de interesse e instituições, não inibe a centralização de poder e os mecanismos de controle social, pois o pluralismo também se relaciona com a preocupação com os “quereres” e “poderes” da sociedade, e de outros atores políticos que estão disputando projetos e demandas.

Skopcol (1985) aponta que por diversas vezes as demandas advindas da sociedade constituem um arcabouço diferente do que efetivamente é instado pelos governos por meio de políticas públicas. Ou seja: os *outputs*² do Estado seriam mais abrangentes e muitas vezes desconectados dos *inputs*⁶ da sociedade, o que denota que o Estado não é somente um foro onde as políticas públicas são organizadas, mas que ele próprio possui um posicionamento a partir dos atores e interesses que são hegemônicos em seu interior em determinado momento histórico.

Abu-El-Haj (2008), ao comentar o trabalho de Robert Dahl sobre os dilemas da democracia pluralista, desenvolve de forma mais concreta esta filtragem entre os *inputs* e *outputs*. Segundo Abu-El-Haj,

Dahl reconheceu que a relação entre a liderança e os cidadãos no pluralismo converge para as previsões cépticas das duas teorias. Afinal de contas, o cidadão comum é pouco informado e facilmente induzido a fazer escolhas políticas contrárias aos seus interesses, enquanto as elites políticas são altamente racionalistas e capazes de agir de forma consistente para alcançar

⁶ Aqui se está utilizando a linguagem da abordagem sistêmica, na qual os *outputs* são resultados do processo de configuração de políticas a partir dos *inputs* com os quais o sistema político é alimentado. Para maior aprofundamento desta abordagem sugere-se a leitura de Buckley (1971).

os seus objectivos. Por vários motivos, as elites do poder comumente desenvolvem uma consciência de interesses bem maior do que a do cidadão comum. Primeiro, no mundo político há elevada capacidade de cálculo derivada da coerência das crenças e da consistência interna dos argumentos. Segundo, o grau de racionalidade, a informação e o planeamento necessário ao exercício da política são mais demandantes do que nas actividades apolíticas. Terceiro, enquanto o cidadão comum tem escassez de informação, as elites políticas têm acesso ilimitado aos factos. Finalmente, os activistas demonstram uma elevada motivação participativa, enquanto o cidadão comum tende para a apatia política ((ABU-EL-HAJ, 2008, p. 168).

Portanto, segundo a abordagem pluralista

[...] é preciso sempre contar com a substituição do conflito pela negociação, do interesse público pelo interesse privado, da organização partidária pelo grupo de pressão (MUSSI, 2012, p. 235).

Porém, as concepções do pluralismo, que vinham sendo elaboradas desde o final da Segunda Guerra Mundial, em especial nos Estados Unidos e Inglaterra, começaram a perder fôlego no final dos anos 1960. As coalizões e as pressões de grupos de interesse não se mostravam suficientes para resolver os problemas de desenvolvimento econômico e enfrentar as questões sociais mais agudas. Gradualmente foi se mostrando necessária uma política de intervenção do Estado para equilibrar ganhos e gastos públicos, bem como políticas de desenvolvimento social, sobretudo em países emergentes como os da América do Sul (SKOPCOL, 1985; SOUZA, 2006; MUSSI, 2012). Percebia-se que as decisões governamentais e intervenções estatais eram maiores e mais significativas do que os pluralistas formulavam na teoria.

Esses impasses eram gerados por uma década em que uma crise econômica internacional, conjugada a uma crise política nacional, afetou de maneira aguda a sociedade norte-americana e colocou em xeque a neutralidade da ciência política e de suas ferramentas. Essa geração precisou enfrentar a decadência do pressuposto pluralista das “coalizões estáveis para políticas efetivas” (MUSSI, 2012, p. 231).

Como corretamente assinala Schmidt (2018), fazendo um balanço das concepções teóricas do pluralismo, “sua principal contribuição está em evidenciar que o poder não é monolítico, que há múltiplos centros de poder, cada qual com lógicas próprias. A crítica que sofre é a incapacidade de perceber que sob a aparente dispersão do poder há determinantes fundamentais (econômicos, políticos) que conduzem as políticas públicas” (SCHMIDT, 2018, p. 142). É o que se depreende na

medida em que se logra perceber um jogo de forças que não ocorre a partir de uma situação de igualdade entre os diversos atores, grupos e setores que venham a demandar pela articulação e implementação de políticas públicas.

2.1.2. A abordagem estruturalista

Assim como a abordagem pluralista, a perspectiva estruturalista também considera o jogo de forças e interesses de múltiplos atores na configuração de políticas públicas. Contudo, a partir de outro viés. No estruturalismo, “um sistema em que todas as partes interferem no todo e em seus resultados” (AQUINO, 2009, p. 65) o balanço do peso das análises recai mais sobre as instituições e a força das estruturas sociais e políticas do que o movimento do jogo de forças dos atores.

O Estruturalismo é uma corrente teórica nascida na França. Um de seus expoentes fundadores foi o antropólogo Claude Levi-Strauss, cujo trabalho teórico e pesquisas de campo (inclusive no Brasil) lançou as bases da denominada antropologia estruturalista, ainda na década de 1930.

O estruturalismo é uma escola filosófica com amplas aplicações teóricas e metodológicas em diversos campos das ciências sociais, da linguística e da cultura em geral. Nas concepções estruturalistas, os elementos de determinado fragmento da realidade humana devem ser vistos como parte de um sistema ou de uma estrutura maior. Assim, por exemplo, as manifestações religiosas fariam parte de arquétipos mentais e culturais mais amplos, que através do método estruturalista seriam revelados e permitiriam uma explicação mais abrangente da vida humana.

A estrutura é considerada como um sistema abstrato, com elementos interdependentes, sendo modelo explicativo através da observância de fatos, destacando-se as semelhanças, diferenças entre uns e outros e demonstrando seus dinamismos (AQUINO, 2009).

Maurice Merleau-Ponty (1980), em sua visão estruturalista fenomenológica definia o estruturalismo de forma muito objetiva e direta. Na sua percepção, “A nova concepção vai denominar a estrutura à maneira como a troca está organizada em um setor da sociedade ou na sociedade inteira. Os fatos sociais não são coisas nem ideias: são estruturas” (MERLEAU-PONTY, 1980, p. 195).

As estruturas sociais, econômicas ou culturais também são alteradas pela sociedade que as compõe, como uma multiplicidade de unidades daquela. Ou seja:

a sociedade age sobre as estruturas, assim como as próprias estruturas têm efeito sobre a sociedade (AQUINO, 2009). A perspectiva das correntes estruturalistas é a de superar esta dualidade, através de um novo olhar sobre as ações humanas:

Para a antropologia social, a sociedade é feita de sistemas deste gênero: sistema do parentesco e da filiação (com todas as regras convenientes do casamento), sistema da troca linguística, sistema da troca econômica, da arte, do mito e do ritual. A própria sociedade é a totalidade desses sistemas em interação. Dizendo que são estruturas, pode-se distingui-los das "ideias cristalizadas" da antiga filosofia social. Os sujeitos que vivem numa sociedade não têm necessariamente conhecimento do princípio da troca que os governa, assim como o sujeito falante não precisa, para falar, passar pela análise linguística de sua língua. A estrutura é, antes, praticada por eles como óbvia (MERLEAU-PONTY, 1980, p. 196).

Aqui se percebe que se a sociedade é um conjunto de sistemas estruturados que faz a vida social se desenvolver, é evidente suas implicações para a articulação e implementação de políticas públicas. As políticas reforçam as estruturas, ao mesmo tempo em que são construídas dentro destas estruturas sociais e políticas.

Contudo, esta visão estruturalista apresenta um limite em relação às possíveis conexões com a dimensão histórica e temporal. Neste aspecto, o estruturalismo foi se mostrando falho para a compreensão das políticas públicas. A ênfase no papel das estruturas acabou dificultando a compreensão das dinâmicas inerentes à construção de políticas públicas, deixando num segundo plano a relação entre os atores sociais e os processos históricos nos quais estas políticas foram se desenvolvendo.

Ao longo do tempo, estas pesquisas científicas pluralistas e estruturalistas foram demonstrando fragilidades na aplicabilidade das suas teorias, pois não havia uma linearidade das ações governamentais diante dos mesmos pressupostos demandados pelas sociedades. Foi sendo percebido que o Estado não era um mero "fabricante" de políticas públicas diante das matérias primas (necessidades) advindas de certos extratos da sociedade, mas, muito além, as decisões tomadas por líderes de governo e a participação de instituições governamentais ditavam as decisões a serem tomadas (SKOPCOL, 1985).

Os limites das abordagens do pluralismo e do estruturalismo abre caminho para outras concepções teóricas, das quais aqui se destaca a abordagem neoinstitucionalista.

2.1.3. A abordagem neoinstitucionalista

O neoinstitucionalismo surge, inicialmente, baseado em uma perspectiva centrada nos Estados, onde estes eram

(...) concebidos como organizações que reivindicam controle sobre territórios e pessoas, que podem formular e perseguir objetivos que não são simplesmente reflexos de demandas ou interesses de grupos sociais, classes ou sociedade. Isso é o que significa de modo geral "autonomia do estado."(SKOPCOL, 1985, p. 9)⁷

Segundo Peter Hall e Rosemary Taylor (2003), o neoinstitucionalismo possui três vertentes distintas: o Institucionalismo Histórico, o Institucionalismo da Escolha Racional, e o Institucionalismo Sociológico. O quadro abaixo permite uma compreensão sistematizada.

QUADRO 1: vertentes do neoinstitucionalismo, por características

CARACTERÍSTICAS	INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO	INSTITUCIONALISMO DA ESCOLHA RACIONAL	INSTITUCIONALISMO SOCIOLÓGICO
Quanto à vida política	A vida política é reflexo do conflito por recursos escassos.	É considerada como dilema onde indivíduos agem e disputam conforme suas preferências pessoais, de modo a trazer maiores benefícios materiais a si próprios, o que nem sempre se refletia em um resultado satisfatório em prol da coletividade.	A vida política se traduz não somente baseada em formas de maximização de ganhos materiais, mas sim com novas conformidades institucionais reconhecidas em um dado espaço cultural maior.
Quanto ao fatores determinantes para o resultado das políticas públicas	Consideravam que a comunidade política era um sistema global composto de partes que interagem, onde a resposta para a desigualdade de	Oriundo das teorias da economia da organização, destacava o direito à propriedade privada, dos recursos financeiros e das	Os fatores explicativos de eficácia das políticas públicas teriam um aspecto muito mais amplo que apenas as teorias histórico-

⁷ No original: "States conceived as organizations claiming control over territories and people may formulate and pursue goals that are not simply reflective of the demands or interests of social groups, classes, or society. This is what is usually meant by "state autonom" (tradução da autora).

	oportunidades e de poder estaria na forma como a comunidade política se organizava, valorizando seus interesses em detrimento de outros.	instituições e seu desenvolvimento em prol de interesses materiais.	racionais compreendem, utilizando-se de modelos de interpretação dos atores envolvidos. Existência de uma <i>dimensão cognitiva</i> dos resultados das instituições.
Quanto às instituições	As instituições são os procedimentos, protocolos, normas e convenções que fazem parte da estrutura organizacional da política.	A forma como as instituições são criadas baseia-se na ideia de cooperação entre os atores envolvidos, sempre subjugada a interesses individuais dos conformadores, competindo com instituições de valores concorrentes.	As instituições não só compreendem as normas, procedimentos e convenções, mas também o valor das ideias, das crenças, os costumes e moralismos da figura humana. O nascimento das instituições está intimamente ligado aos processos de discussão interpretativos entre os atores em rede, com esquemas interpretativos em comum, sob dimensões claramente interativas e criativas.
Quanto ao papel do Estado	O Estado já não é visto como elemento neutro arbitrando entre interesses colidentes, mas um conjunto de instituições que	A forma de gerenciamento do Estado se dá de forma estratégica, calculando-se as perdas e ganhos entre os conformadores das	A forma de ação do Estado pode ser compreendida através da análise de "legitimidade" de arranjos institucionais conforme um

	estruturam a natureza e o resultado dos conflitos entre os grupos;	instituições, considerando, tal qual uma empresa, os “(...)custos de transação, de produção e de influência.” (p. 206)	arcabouço de valores culturais da sociedade e das organizações (inclusive entre elas), que pode se originar por uma rede de atores em foros diversos, tais como “escolas de gestão até o colóquio internacional” (p. 212)
Quanto aos seus pressupostos explicativo-procedimentais	Procuram situar as instituições numa cadeia causal com espaço para fatores como o desenvolvimento socioeconômico e a difusão das ideias, crenças e costumes.	Utilizam pressupostos comportamentais dos atores conforme suas características e preferências intrínsecas-modelando-se conforme as condições do momento para atingir a maximização de seus objetivos, de forma estratégica;	Preponderam os processos macrosociológicos na conformação das instituições, mas carecem de um olhar sobre as relações de poder e conflitos delas originados.

Fonte: HALL e TAYLOR, 2003. Elaborado pela autora.

A comparação entre os três recortes apresentados pelo neoinstitucionalismo apresenta aproximações e diferenciações. Do ponto de vista das aproximações é possível perceber que nas diversas categorias aqui estabelecidas para permitir um entendimento mais gráfico há uma complexidade nas definições, muito menos polarizadas do que nas teorias pluralistas ou estruturalistas anteriormente mencionadas.

Do ponto de vista das diferenciações nota-se, por exemplo no que se relaciona ao papel das instituições ou quanto ao resultado das políticas públicas, que o neoinstitucionalismo sociológico busca desenvolver formulações de caráter cultural, que tendem a ampliar o espectro explicativo da teoria.

Utilizando-se a perspectiva neoinstitucional, percebe-se que todos os atores têm dinâmicas que são afetadas por suas relações uns com os outros e até mesmo

entre territórios, a depender de quais interesses se está a falar. Ou seja, é necessário remontar a genealogia dos processos considerando o sistema de crenças, valores, ideias e em qual arena e contexto de poder os implementadores estão inseridos (LIMA; D'ASCENZI, 2013; MARQUES, 2006; LOTTA, 2014; ROCHA, 2006, CAPELLA; BRASIL, 2015).

Diante deste sistema, é possível vislumbrar uma visão utilitária das instituições, ou seja: as ações dos atores são baseadas geralmente em interesses pessoais ou de grupos, que também apresentam aspectos subjetivos por parte destes grupos ou indivíduos. Com isso, verifica-se que cada vez menos os atores e grupos de interesse são meros executores de obrigações e deveres (MARCH e OLSEN, 2008).

O neoinstitucionalismo contemporâneo, centrado em identificar e qualificar como os atores estatais, partidos políticos, a população, os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil agem, a partir de suas posições dentro de um campo de oportunidades e constrangimentos, se orienta a partir do pressuposto de que o Estado é parte da sociedade e não uma entidade neutra, como entendem os pluralistas, ou um objeto servil para os interesses da burguesia, como entendem os marxistas (ROCHA, 2006).

O neoinstitucionalismo percebe a real autonomia de certas instituições políticas, ao mesmo tempo em que utiliza as descobertas empíricas de sistema de valores individuais e coletivos como base dessa autonomia:

A reivindicação de autonomia é necessária para estabelecer que as instituições políticas são mais do que simples espelhos de forças sociais. As observações empíricas parecem indicar que os processos internos às instituições políticas, embora possivelmente iniciados por eventos externos, afetam o fluxo da história (MARCH; OLSEN, 2008, p. 127).

O ideário neoinstitucional, como foi anteriormente mencionado, esteve inicialmente baseado em uma perspectiva centrada no Estado (*state-centered*). Conforme Theda Skocpol, os “Estados concebidos como organizações que reivindicam controle sobre territórios e pessoas podem formular e perseguir objetivos que não são simplesmente reflexos de demandas ou interesses de grupos sociais, classes ou sociedade”⁸ (SKOCPOL, 1985, p. 9). Isso é o que geralmente significa “autonomia do estado.”. Compreendia a autora, à época, que as decisões do Estado extrapolavam as das demandas sociais, ou seja, que os *outputs* superavam os *inputs*,

⁸ Tradução da autora.

e que os pluralistas (a quem ela criticava), não compreendiam que os burocratas estatais eram um grupo de interesse que atuava dentro de uma certa estrutura de Estado.

Ademais, também havia aqui a crítica aos marxistas, pois diante da análise de diversas políticas de Estado, Theda Skopcol verificava que muitas vezes quem conformava as classes e as lutas de classes era o próprio Estado, e não o contrário, do Estado ser conformado pela luta de classes. Esta concepção fazia com que a teoria marxista não fosse aplicável a muitos casos em concreto (ROCHA, 2006).

Contudo, a partir da compreensão dos limites da análise neoinstitucionalista com a perspectiva centrada no Estado, a escola evoluiu para uma visão analítica a partir da política em si (*polity-centered analysis*⁹), com isso compreendendo que

[...] a efetividade do Estado não depende apenas de seu 'insulamento', mas de como se dá sua inserção na sociedade; a necessidade de focar não apenas nos governos centrais, mas também nos níveis de governo periféricos; a força do Estado e dos agentes sociais são contingentes situações históricas concretas; e, finalmente, relação Estado/sociedade não compõe um jogo de soma zero, implicando a possibilidade de que compartilhem os mesmos objetivos. (ROCHA, 2006, p. 16).

Ainda que os Estados e seus agentes se sirvam de planejamento e que a implementação de políticas públicas tenha por objetivo a longo prazo a manutenção do controle sobre as classes e sobre os grupos de interesse e sua perpetuação no poder (LOTTA, 2012), cada Estado tem um histórico muito particular, que, frise-se novamente, não caberia nas teorias mais generalistas das abordagens pluralistas e marxistas.

O nível de insurgência e influência dos atores (integrantes da sociedade civil, principalmente) depende não só do grau de insulamento que cada nação porta, mas também está relacionado à intensidade e a forma da inserção do próprio Estado como parte da sociedade. De acordo com Nunes,

Na linguagem da teoria organizacional contemporânea, o insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. [...] Entretanto, ao contrário da retórica de seus patrocinadores, o insulamento burocrático não é de forma nenhuma um processo técnico e apolítico:

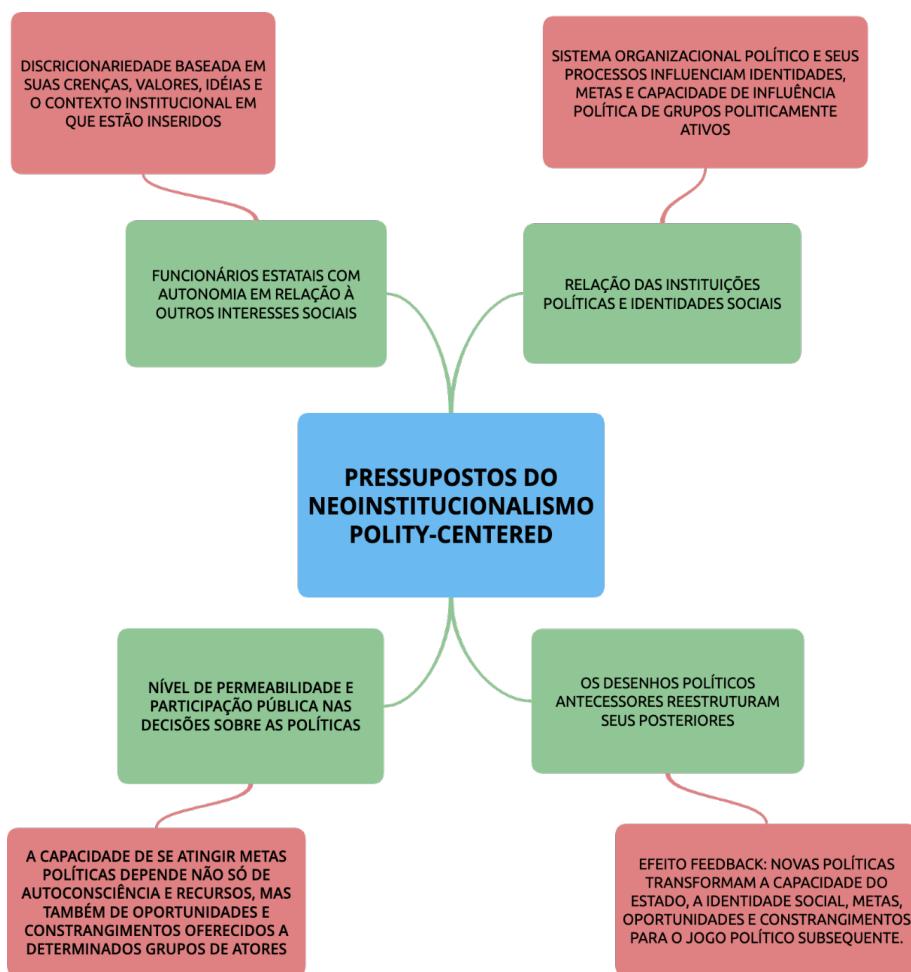
⁹ Termo cunhado por Theda Skopcol (1995, *apud* ROCHA, 2006, p. 16).

agências e grupos competem entre si pela alocação de valores alternativos; coalizões políticas são firmadas com grupos e atores fora da arena administrativa, com o objetivo de garantir a exequibilidade dos projetos; partidos políticos são bajulados para proteger projetos no Congresso (NUNES, 2003, p. 34-35)

Considerando que os poderes aqui mencionados não significam somente os centrais mas também os periféricos, o objetivo é compreender como são conformadas as Instituições, bem como a convergência ou divergência de objetivos entre os diversos atores, não desconsiderando o contexto histórico antecessor e atual como fator de influência nestas variáveis (SKOPCOL, 1995; IMMERGUT, 1996; MIGDAL, KOHLI E SHUE *apud* ROCHA, 2006).

A visão *polity-centered* pode contribuir com a análise das políticas públicas, utilizando-se como base quatro pressupostos, à guisa de não nos firmarmos somente nas conclusões generalistas sobre a não implementação de políticas como “desinteresse político”, “falta de recursos financeiros” ou até mesmo de disputas de poder em que tais políticas são moeda de troca entre atores de dentro e fora do Estado:

FIGURA 1 - Os pressupostos do neoinstitucionalismo *polity-centered*



Fonte: SKOPCOL, 1985. Elaborado pela autora.

Pelo que se se pode interpretar desta figura acima, é possível compreendermos que:

- 1) Utilizar de generalismos como determinar um “Estado Capitalista” não serve como único fator explicativo para determinar os objetivos e o sucesso ou não sobre a implementação de políticas públicas. Ao contrário, através de uma reconstituição histórica da formação dos Estados é que se pode compreender como enfrentar os desafios postos pelas próprias instituições formais e de fora do Estado, pela sua capacidade para a implementação de determinadas políticas;
- 2) Estudar as formas de interação dos fatores políticos e sociais pode trazer a resposta sobre a influência a respeito das e a identificação das oportunidades e constrangimentos sofridos no jogo político;
- 3) As particularidades das instituições governamentais, como se conformam os partidos políticos e suas regras eleitorais são balizadores de maior ou menor grau de

sucesso de grupos e movimentos sociais, eis que tais normativas e costumes afetam a permeabilidade e o acesso às decisões públicas;

4) As gestões políticas atuais afetam as gestões futuras, transformando a capacidade de implementação das políticas, eis que afetam a identidade social, as capacidades dos atores de dentro e fora do Estado e o jogo político como um todo, no que "(...) uma política tem sucesso quando estimula grupos e alianças que defendam sua continuação e expansão" (SKOPCOL, 1995, *apud* ROCHA, 2006, p. 18).

Fazer, portanto, uma pesquisa do ponto de vista das estruturas de médio alcance, neste caso das políticas públicas habitacionais, traz um olhar mais crítico tanto para os elementos que se entrecruzam nas instituições formais, nas relações informais, de dentro e fora do Estado, perquirindo um quadro da implementação mais complexo desta política pública.

Para tanto, é preciso traçar os elementos e determiná-los para, ao fim, mostrar quais práticas e características trazem facilidades e constrangimentos na fase de implementação.

2.2. A relação macro e micro no estudo das políticas públicas

Os ideários sobre políticas públicas acima expostos, bem como outros que não foram abordados, têm na relação entre macro e microestruturas, Estado e sociedade civil, elites e atores políticos mais amplos e outras questões de destaque.

A visão macro processual desta relação enfatiza abordagens que estão centradas nas relações Estado-Política (aqui referindo-nos à atividade política humana - *politics*¹⁰) e políticas públicas, suas relações com sistemas de governo e implicações na manutenção do *status quo*. Exemplos desta visão macro processual podem ser identificados no tratamento das políticas públicas no campo da habitação, através dos trabalhos de caráter abrangente como os de Singer (1980), Maricato (1982), Villaça (1999) e também estudos mais recentes, como se apresenta em Rolnik (2015). As discussões sobre planejamento, como podemos observar nos trabalhos de Maricato (2015), Margarites (2014) e Souza (2002) ou ao plano normativo, exemplificado nas pesquisas de Piccinini (2007) e Flach (2016), também assumem

¹⁰ Aqui se refere à definição de *politics* dada por Bobbio (2002 *apud* SECCHI; COELHO; PIRES, 2020, p. 1): "(...) *Politics* (...) é a atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem."

uma visão macroestrutural. Até mesmo trabalhos sobre a avaliação dos planos executados, como se apresenta no texto de Drum (2010), estão relacionados a esta concepção.

Esta não era uma tendência vislumbrada unicamente nas análises de políticas públicas no Brasil. No plano internacional, com antecedência, também ocorreram estudos que sublinham os fatores macroestruturais na análise destas políticas.

Em que pese a grande contribuição dada por esses autores, que enfatizaram os fatores de ordem macroestrutural da sociedade capitalista e seus reflexos no ordenamento espacial das cidades e nos processos de exclusão e segregação social, permanece como desafio compreender como se relacionam os atores envolvidos nos vários subsistemas de políticas públicas e de que forma essas redes influenciam na construção e implementação das políticas.

No caso das políticas urbanas e habitacionais, objeto de estudo desta dissertação, a compreensão do processo de implementação passa por identificar como os atores estabelecem as suas relações, quais são suas redes de apoio bem como seus níveis de influência nas tomadas de decisão e, principalmente, o quanto os territórios podem ser um fator condicionante na implementação das políticas públicas, ao mesmo tempo em que é também construído por meio delas.

De acordo com Marques (2006), as análises em torno das políticas públicas, num primeiro momento, estiveram fortemente concentradas nos aspectos macroestruturais, em especial no papel do Estado na articulação e implementação destas políticas. Em suas palavras,

Até o início dos anos de 1980, a literatura brasileira ateu-se à análise das macrocaracterísticas do Estado brasileiro e ao seu papel no desenvolvimento da nação, de uma ordem política moderna e de um certo capitalismo de natureza periférica e dependente (MARQUES, 2006, p. 16)

Já no decorrer da década de 1980, os estudos sobre políticas públicas no Brasil passaram a observar de forma mais atenta às políticas setoriais. Muitos pesquisadores(as) também se preocuparam em estabelecer relações com o processo histórico brasileiro em diferentes conjunturas específicas. Contudo, neste momento, a maioria destes trabalhos ainda não analisa as dinâmicas internas do Estado e como estas particularidades podem vir a influenciar o desenvolvimento de políticas públicas (MARQUES, 2006).

Ao longo da década de 1990, ainda segundo este autor, os estudos de políticas públicas foram marcados por uma grande fragmentação, representada por pesquisas pontuais nas distintas áreas nas quais estas políticas foram se desenvolvendo de forma concreta (saúde, assistência, habitação, entre outras). Muitos destes trabalhos foram estudos de caso e, neste período, as discussões sobre o papel do Estado foram secundarizadas. Assim,

O resultado de toda essa trajetória é que o campo de estudos sobre o Estado no Brasil se encontra esgarçado entre uma produção ampla com preocupações teóricas e macrossociológicas e uma miríade de estudos de caso muito detalhados e específicos, oriundos em grande parte de áreas concretas de política. Acredito que uma das principais tarefas para superarmos tal problema está na construção de pontes entre os modelos de interpretação do Estado e a análise concreta de políticas específicas. Caminhos possíveis para a execução dessa tarefa dizem respeito à exploração sistemática das dinâmicas, dos mecanismos ou das estruturas de médio alcance que cercam a produção das políticas, como estratégias, instituições e padrões de relação entre atores. (MARQUES, 2006, 16-17)

Como obter um melhor dimensionamento entre estas duas perspectivas? Marques (2006), como fica nitidamente assinalado na passagem acima, destaca a importância da construção de pontes entre as visões macro e análise de políticas concretas, dos estudos de caso. Uma das possibilidades, que este autor ressalta, é a importância de se observar o papel das redes na análise de políticas públicas. É o que se verá no próximo ponto.

2.3. Atores, redes e políticas públicas

Embora os analistas de políticas públicas tenham chamado à atenção para o fato de que as políticas não resultavam apenas de decisões dos atores governamentais e de outros fatores macroestruturais, nem unicamente da pressão de grupos de interesse e outros fatores microestruturais, a análise sobre a participação dos diversos atores no processo de formulação e implementação de políticas públicas foi sendo desenvolvida de forma gradual, e nem sempre se apresentou como hegemônica neste campo de conhecimento.

A partir da década de 1980, foi possível perceber uma crescente preocupação dos cientistas sociais em desenvolver estudos sobre as instituições e as redes de políticas públicas (*policy networks*). Estes estudos foram, em grande parte, lastreados pelo que se denominou de teorias de médio alcance.

Conforme Merton (1968), fundador das teorias de médio alcance, estas teorias têm sido bastante utilizadas, em especial na sociologia, para servirem de guia às pesquisas empíricas. Elas ocupam uma situação intermediária entre as teorias gerais de sistemas sociais - que em geral estão muito afastadas das espécies particulares de comportamento, organização e mudanças sociais para explicar o que é observado -, e as minuciosas e ordenadas descrições de pormenores, que não estão de modo algum generalizadas. Na visão deste autor, essas teorias de médio alcance nos permitem “superar o pseudoproblema de um conflito teórico entre o nomotético e o idiotético, entre o geral e o completamente particular, entre a teoria sociológica generalizadora e o historicismo” (MERTON, 1968, p. 56).

Teorias de médio alcance, nesta perspectiva de ponte, acabam sendo um valioso recurso para a análise de políticas públicas de campos específicos, pois não se distanciam em demasiado das formulações mais amplas e tampouco perdem de vista os objetos empíricos relacionados à implementação destas políticas setoriais.

Nesta perspectiva, a análise a partir de teorias de médio alcance permite compreender a centralidade das ações dos atores na formulação de políticas públicas nos territórios por meio da análise das instituições e das redes de relações que esses estabelecem, tanto no passado como no presente.

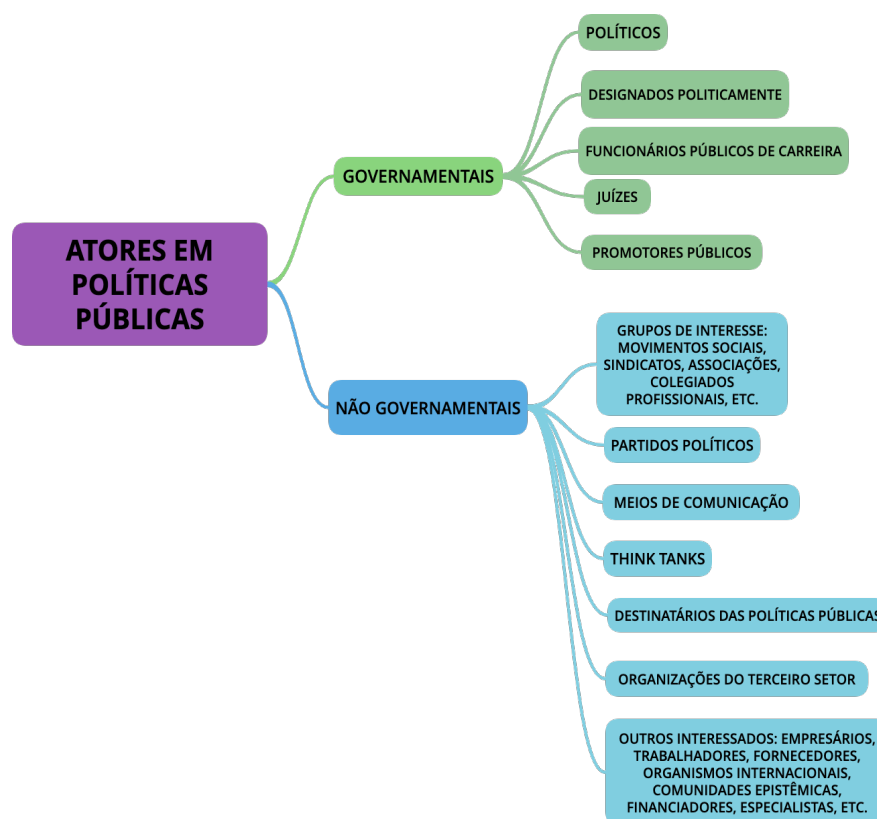
Eduardo Marques chama atenção para a necessidade de se investigar o que ele denomina como “*tecido relacional do Estado*”, (MARQUES, 2006, p. 27) ou seja, as redes. Isso implica em investigar as relações entre atores sociais, as instituições de Estado e as estratégias para produção das políticas públicas.

O que se denomina de “problema público” também é um conceito aberto, em disputa. Quase sempre engloba interesses e percepções diferentes (e até mesmo contraditórias). A formação da agenda política, diretamente relacionada com os embates em torno do problema público, depende de diversos aspectos, tais como: a época em que foram colhidas as primeiras informações para a formação dessa agenda, a formulação e planejamento de como se daria tal política e, principalmente no momento da implementação, o problema público pode sofrer mutações, a depender destes aspectos e diante da influência maior ou menor dos atores envolvidos (SECCHI; COELHO; PIRES; 2020). Por este motivo, o problema público nunca se perfaz em um conceito estático, no que a

“(…) limitação de recursos humanos, financeiros, materiais, a falta de tempo, a falta de vontade política ou a falta de pressão popular podem fazer com que alguns problemas não permaneçam por muito tempo, ou nem consigam entrar nas agendas” (SUBIRATS, 1989; *apud* SECCHI; COELHO; PIRES; 2020, p. 59).

Portanto, as políticas públicas são discutidas, planejadas, formuladas e implementadas por uma diversidade de atores: indivíduos, grupos e organizações que geram influência na arena política, diretamente ou indiretamente, com uso de suas relações ou atividades em um determinado território (SECCHI; COELHO; PIRES; 2020; SABOURIN, 2002). As categorias de atores podem ser classificadas da seguinte forma:

FIGURA 2 - Classificação dos Atores em Políticas Públicas



Fonte: SECCHI; COELHO; PIRES; (2020, p. 141). Adaptação feita pela autora.

Os processos em que os atores de dentro e fora do Estado estão imbricados, passam por momentos de experimentação, para uma posterior formulação e planejamento, onde os papéis são fluidos. Uma maior ou menor incisividade,

mediação ou confronto, depende das oportunidades e constrangimentos ocorridos dentro desta cronologia de processos.

Não raramente, verifica-se que os planos são executados em dissonância ao que foi planejado em relação às mais diversas áreas de políticas públicas, ainda que estas sejam formuladas e implementadas em subsistemas (o que pressuporia maior estabilidade e coesão entre os atores envolvidos). Portanto, a implementação como objeto analítico faz sentido, eis que as variáveis explicativas se encontram na compreensão dos valores subjetivos e objetivos e as relações entre agentes implementadores (LOTTA, 2019).

Foi no início dos anos de 1980 que a atenção dos estudos sociológicos voltou-se à compreensão dos agentes implementadores de políticas públicas (*street-level bureaucrats* - agentes de nível de rua), entendendo que estes são os que exercem grande poder de influência – direta ou indiretamente, não só sobre o conteúdo, mas principalmente sobre os resultados das políticas públicas (SECCHI; COELHO; PIRES, 2020; LOTTA, 2014). Lipsky define e elenca, de forma concreta, uma série destes agentes implementadores de políticas públicas.

Os trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso dos seus trabalhos e que têm poder substancial na execução de seu trabalho são chamados de burocratas de nível de rua(...). Organizações do serviço público que empregam um número significativo de burocratas de nível de rua em relação à sua força total de trabalho são chamadas de burocracias de nível de rua. Os típicos burocratas de nível de rua são os professores, policiais e outros funcionários responsáveis pela aplicação da lei, os assistentes sociais, os juizes, os defensores públicos e outros oficiais dos tribunais, trabalhadores da saúde e muitos outros funcionários públicos que concedem acesso a programas governamentais e possibilitam a prestação de serviços dentro deles. As pessoas que trabalham nesses postos tendem a ter muito em comum, porque elas experimentam, analiticamente, semelhantes condições de trabalho (LIPSKY, 2019, p.37-38).

Mesclando variáveis dos modelos analíticos *top-down* e *bottom-up* (ELMORE, 1996; MAZMANIAN & SABATIER, 1983 *apud* LIMA; D'ASCENZI, 2013) de implementação de políticas públicas em nível local, Lima e D'Ascenzi (2013) formulam uma proposta híbrida de análise que conjuga elementos de ordem material, advindos destes modelos - legislação, os planos, os recursos humanos e financeiros (*top-down*) e a perspectiva de ordem individual dos chamados *street level bureaucracy* (*bottom-up*). Os autores enfatizam a importância do papel das ideias e dos valores (fatores imateriais).

Os “implementadores a nível de rua” são indivíduos que atuam diretamente com os beneficiários das políticas, tais como policiais, professores, agentes de saúde, dentre outros (LOTTA, 2014). Estes agentes possuem grande poder de discricionariedade. Partindo-se deste pressuposto da liberdade de ação destes agentes de nível de rua, conformado por indivíduos e grupos portadores de um *background* de ideias, valores, crenças e interesses diversos, o momento da implementação importa para análise do sucesso ou fracasso, eis que esta etapa da política pública é a política de fato (TIRELLI, 2020).

Portanto, é entendendo o contexto institucional e, através dele, as oportunidades e constrangimentos engendradas às relações de influência e atuação dos diversos atores sociais que se busca compreender o resultado das políticas públicas de forma geral e, também, como se verá adiante, sobre os imóveis vagos em Porto Alegre.

A partir do resgate histórico do que Marques (2006) denomina de “estrutura de poder” é que se pode medir a implementação (ou inércia) da ação do Estado nas políticas públicas:

É apenas com o levantamento histórico da formação dos Estados, do estudo das maneiras de como enfrentam os desafios internos e externos com que se defrontam, é que se pode dimensionar a capacidade de implementação de políticas dos funcionários estatais e dos políticos. (ROCHA, 2006, p. 17)

Os grupos de interesse disputam o domínio do fazer política e das políticas em si, dentro do Estado e suas comunidades de políticas (MARQUES, 2006). Com interesses diferentes entre si mas dependentes uns dos outros, trazem uma noção de horizontalidade não hierárquica, portanto, como forma de solução de problemas públicos.

Partindo das contribuições da “sociologia relacional”, Marques vai dizer que a análise de redes centra suas investigações nos

[...] padrões de relações de indivíduos e entidades que cercam as situações sociais [...] Pessoas, grupos, organizações e entidades são representadas como nós, e as relações, como vínculos de vários tipos. Os vínculos podem ser materiais ou imateriais, apresentar conteúdos múltiplos e usualmente são pensados como em constante transformação (MARQUES, 2007, p. 157).

Com base nesses pressupostos, as análises de redes permitem construir elementos explicativos sobre diversas questões envolvendo temas concretos de

políticas públicas como, por exemplo, de que forma o Estado tem enfrentado o déficit habitacional de uma cidade como Porto Alegre, o que será analisado mais adiante.

Considerando a disparidade de poder entre atores, é necessário, para compreensão dos processos de implementação de políticas públicas, que não se considere somente a

(...) burocracia implementadora, mas sua relação com a elite política e burocrática, com a comunidade que recebe os serviços, com partidos, e com laços pessoais e profissionais que vão além das políticas formatadas.(...) Estas contribuições podem ser denominadas de olhar para a implementação como interação. (LOTTA, 2018, p. 149)

Seguindo a lógica explicitada por Skopcol (1995, *apud* ROCHA, 2006), um dos pressupostos da análise neoinstitucionalista *polity-centered* é compreender e analisar a autonomia dos agentes estatais em relação aos interesses sociais. No caso em tela, se procederá à análise sob este prisma quanto à implementação de políticas habitacionais - haja vista que os referidos agentes trabalham em um sentido de autoproteção às suas ideias, cargos e organizações onde estão inseridos, e, portanto, não são “meros executores de um plano” (LOTTA, 2014) diante da teia do jogo político sobre a cidade, os imóveis vagos e a necessidade de redução do déficit habitacional com moradia digna.

O comportamento dos atores individualmente não é o tema-chave para explicação sobre a implementação (ou inércia) de políticas públicas, mas é conformado pelas Instituições onde se inserem ou estão em confronto. As instituições não são, na visão neoinstitucionalista, um órgão formal ou leis somente, mas sim também os seus modos de operacionalização, os costumes e comportamentos em razão dos valores dos seus operadores (OLIVEIRA, 1999), de dentro e fora das Instituições *stricto sensu*. Coadunando com esta visão, CAZELLA (2002, s.p. *apud* FLORES, 2006) afirma:

O estudo do território a partir da teoria das instituições impõe uma interpretação que leva em conta a ação coletiva dos atores sociais (mercantil ou não). O território é, ao mesmo tempo, uma criação coletiva e um recurso institucional.

Além dos grupos de interesse e dos atores estatais, há a presença e a influência forte de movimentos sociais nas questões relativas à implementação das políticas públicas na área habitacional, sempre baseadas no que Tarrow (2009) denomina de ação coletiva de confronto. Ao contrário do que a expressão parece determinar, nem sempre o confronto é extremista ou dotado de agressividade e

violência, mas representa a mais importante (e às vezes) única via possível de recurso contra instituições e pessoas que detém maior poder de ação e de influência: “os organizadores usam o confronto para explorar oportunidades políticas, criar identidades coletivas, reunir pessoas em organizações e mobilizá-las contra oponentes mais poderosos” (TARROW, 2009, p. 19).

Os movimentos sociais podem ser definidos como uma forma de ação coletiva construída em relações e/ou atividades ligadas às políticas públicas, com o objetivo de se alcançar resultados que contemplem as demandas politicamente estabelecidas, vindo a defender causas conflituosas com atores que geralmente não estão inseridos nas arenas políticas de debates e decisões (TATAGIBA; ABERS; SILVA, 2018).

A insurgência que leva os movimentos a serem criados - ou que leva os já existentes às contendas político-sociais -, se dá a partir de uma mudança nas estruturas de oportunidades e de constrangimentos políticos. Através dos denominados “repertórios de ação”, os movimentos sociais articulados através de redes, partilha e formação de ideologias e estruturas permeáveis vão articulando suas demandas e formando suas agendas relacionadas a políticas públicas no decorrer de diversas conjunturas históricas. Tatagiba, Abers e Silva (2018) assinalam três argumentos explicativos sobre a agência dos movimentos sociais:

- 1) Os movimentos sociais atuam nos subsistemas a partir da construção de modelos alternativos de políticas públicas, que são estruturas ideacionais que buscam traduzir as ideias que conformam o projeto político;
- 2) Os movimentos sociais não buscam apenas se inserir em um determinado subsistema e utilizar as oportunidades institucionalmente dadas. Eles tendem também a propor inovações institucionais percebidas como mais favoráveis à promoção de seus interesses e propostas.
- 3) A forma como os movimentos sociais atuam e os resultados que alcançam estão condicionados (porém não determinados) por três elementos: as características do regime, as características dos subsistemas e as características dos movimentos sociais (TATAGIBA, ABERS e SILVA, 2018, p. 106-108).

A análise da implementação de políticas considerando as redes de poder incorporando os movimentos sociais e demais atores de dentro e fora do Estado é coerente com a história das lutas sociais, incluindo àquelas relacionadas ao campo da habitação e moradia popular.

Através deste mapeamento, apoiado nas teorias de médio alcance, é possível verificar os pontos de acesso tanto dos burocratas legislativos e do executivo, dos *street level bureaucracy*, quanto dos agentes externos (movimentos sociais e organizações da sociedade civil que atuam em prol dos direitos humanos, partidos

políticos, entre outros). Dentro deste contexto, pode-se analisar o nível de permeabilidade do Estado, compreendendo a sua heterogeneidade e o viés político intrínseco aos processos de produção das políticas públicas.

Em se tratando de políticas públicas específicas, tais como direito à cidade e moradia, não se pode olvidar que, para seu atingimento, é necessária uma articulação de diversas políticas públicas, em uma coordenação minimamente harmoniosa, com o fito de não restar somente no plano das ideias, mas efetivamente serem colocadas em prática. Em geral, a literatura aponta para esse hiato existente entre o plano e a implementação, mas é preciso explicar os vários fatores que interferem na implementação da política em nível local (quais são os atores relevantes; que recursos esses atores possuem, suas arenas, suas redes, etc.). Lima e D'Ascenzi (2013) apontam que o campo de estudos da implementação está baseado em uma forte necessidade de renovação das atividades implementadoras, num processo de aprimoramento substancial.

Por esta necessidade de melhorias, é primordial analisar a política pública do ponto de vista da implementação, eis que a análise do ponto de vista do planejamento ou mesmo da avaliação das políticas já implementadas, não dá conta de entender as relações necessárias entre todos aqueles envolvidos na sua consecução, sejam recursos humanos, financeiros, materiais ou imateriais, e nisso se inclui o território (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Utilizar, portanto, a contribuição neo-institucionalista e das redes de políticas públicas, tem se mostrado uma oportunidade para compreensão da perpetuação de uma política pública que, no caso que se está analisando mais adiante, foi desde os primórdios periferezadora¹¹ e de exclusão, eis que

Se nos anos 60 e 70, foi o poder público, através das Cohabs, que promoveu a periferação dos conjuntos, hoje esse fenômeno é promovido diretamente pelas construtoras, que definem não apenas a localização e o público alvo, mas os projetos, tipologias e qualidade das edificações(Lago, 2012, p. 7).

¹¹Periferização” é um termo utilizado por CARDOSO, ARAGÃO E ARAÚJO para caracterizar o “Fenômeno decorrente do fato da oferta de terra urbanizada ser relativamente limitada na maioria dos municípios com maior centralidade e, na ausência de políticas de controle da especulação e cumprimento da função social da propriedade, a tendência é que o preço da terra aumente na proporção em que cresce a demanda. “Seja pelo preço ou tamanho dos terrenos disponíveis, o setor empresarial irá inevitavelmente, privilegiar as periferias para a localização dos seus empreendimentos.” (CARDOSO, ARAGÃO e ARAÚJO, 2011, p. 6).

O *locus* não é tomado como mero recorte espacial. Assim como dita Cazella (2002 *apud* FLORES, 2006), compreende-se o território como elemento ativo para conformação e dinamização das políticas públicas que nele mesmo incidem, e que, portanto, nele existem dinâmicas de poder e riqueza, disputa entre atores, conflitos de interesses que conformam a política *como ela é*¹².

Portanto, antes de se ver os elementos conceituais relacionados à política habitacional, cabe apontar algumas definições em torno do conceito de território e seus desdobramentos.

2.4. Territórios e Territorialidades

Para além da questão geográfica e dinâmica dos agentes, há de se falar não somente em território, mas em territorialidades. Posto que, território tem conotação funcional e simbólica (HAESBAERT, 2007), vem ao encontro da identidade, ao sentimento de pertencimento dos destinatários das políticas públicas habitacionais, eis que “ [o território] não diz respeito apenas à função ou ao ter, mas ao ser” (BONNEMAISON e CAMBREZY, 1996 *apud* HAESBAERT, 2007, p.23).

Divergindo do conceito de território do ponto de vista sociológico do desenvolvimento – que não abarca somente a dimensão espacial – a conceituação de território, vem sendo aplicada nas políticas habitacionais, nos planos e implementações governamentais ao longo das últimas seis décadas, de forma descolada da essencialidade que é a interação do indivíduo com determinado espaço, que é uma construção social (SANTOS, 2006). Em consonância a esta teoria aduz Rogério Haesbert:

[...] a Ciência Política enfatiza sua construção a partir de relações de poder (na maioria das vezes, ligada à concepção de Estado) e a Economia, que prefere a noção de espaço à de território, percebe-o muitas vezes como um fator locacional ou como uma das bases da produção (enquanto "força produtiva") [...]” (HAESBAERT, 2006, p. 37).

A territorialidade, na perspectiva de Sack (1986 *apud* DIAS, 2018), pode ser definida como as formas, repertórios e modelagens de redes sociais, que indivíduos

¹² Aqui tomando a liberdade de utilizar a expressão de Gabriela Lotta (2019) para sensibilizar o leitor de que a autora do presente estudo coaduna com a visão de que a implementação é a *política de fato*, não menosprezando o plano, mas com o objetivo de demonstrar que há conformidades e incongruências da política planejada em relação à implementada.

e coletivos desenvolvem com o intuito de transformar um espaço geográfico que é produzido através de um processo histórico, cultural, social e político.

As táticas e estratégias de poder são “lentes” pelas quais deve ser lida a distribuição, os recortes, os desdobramentos, o próprio controle dos territórios, de suas organizações de domínios. Conforme Bourdieu:

O território é uma categoria espessa que pressupõe um espaço geográfico que é apropriado e esse processo de apropriação - territorialização – enseja identidades - territorialidades - que estão inscritas em processos sendo, portanto, dinâmicas e mutáveis, materializando em cada momento uma determinada ordem, uma determinada configuração territorial, uma topologia social. (BOURDIEU *apud* PORTO GONÇALVES, 2000, p. 230).

A desterritorialidade é, em grande parte das acepções dos estudiosos do desenvolvimento urbano e regional, sinônimo de desculturização (SANTOS, 2006). Partindo da noção de um território construído a partir de uma perspectiva centralizada (ABRAMOVAY *apud* FLORES, 2006), descolada da identidade cultural de seus atores sociais, verifica-se que a decisão locacional dos empreendimentos (quase sempre de produção de novas unidades habitacionais em detrimento da requalificação de imóveis abandonados em áreas já consolidadas das grandes metrópoles), se traduz em mera questão mercadológica do empreendedor destinado à construção das moradias dos programas de governo brasileiros.

Há, no exemplo citado, explicitamente uma quebra no padrão do “sistema-mundo capitalista” (SANTOS, 2004, p. 33), estancando a reprodução de um sistema social desigual e excludente, trazendo o Direito à Cidade e à Centralidade como ponto chave de uma política habitacional de sucesso, onde a cultura efetivamente reflete a resistência aos sistemas de mercantilização dos direitos humanos, traduzindo-se na “(...) criação de políticas sociais voltadas para a redução das desigualdades, a redistribuição dos recursos e a inclusão” (SANTOS, 2004, p.33).

Portanto, a pensarmos em multiterritorialidade “[...] construída por grupos que se territorializam na conexão flexível de territórios-rede multifuncionais, multigestionários e multidentitários (...)” (HAESBERT, 2007, p. 32), a manutenção de grupos de habitantes nas zonas mais centrais, gerando cidades mais compactas, traria esta faceta de identificação cultural e territorial (posto que estas muitas vezes são indissociáveis), ao passo que a remoção e a periferização configurariam uma afronta ao direito à Moradia Digna, nos ditames de organismos internacionais como

a Organização das Nações Unidas, através de documentos de relevância mundial tais como o Comentário Geral nº 04 e a Carta de Medellin.

Vistas estas questões teórico-conceituais gerais sobre políticas públicas, no próximo capítulo se abordam as questões conceituais mais importantes relacionadas à política habitacional.

3. OS DIREITOS SOCIAIS, O HISTÓRICO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL E SUA ESTRUTURAÇÃO DA GESTÃO E PROVISIONAMENTO NOS DIFERENTES NÍVEIS DE COMPETÊNCIA

3.1 Direitos sociais e moradia digna: alguns conceitos preliminares

Os direitos sociais no Brasil, e aqui incluindo o direito à habitação, estruturam-se conforme um modelo de hierarquização tanto do ponto de vista legislativo, quanto executivo, envolvendo o estabelecimento de redes de poder e de interesses. Dentro de uma lógica de ordem constitucional de competências entre os entes federados - União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a classificação das normas do Direito seguem o que Hans Kelsen (1995) chama de “pirâmide normativa”, com intuito de garantir a constitucionalidade das leis e solucionar possíveis conflitos entre elas, da seguinte forma:

FIGURA 3 – Pirâmide de Kelsen



Fonte: KELSEN (1995). Elaborado pela Autora.

A partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88) - já com o processo de democratização do país, estabeleceu-se tal hierarquia, gozando as prerrogativas constitucionais de soberania sobre as demais fontes normativas (sejam elas da própria União, dos Estados ou dos Municípios). Em consonância aos instrumentos

normativos positivos, encontram-se os princípios fundamentais que regem o sistema jurídico nacional, que se traduzem em “[...] linhas diretivas que informam e iluminam a compreensão de segmentos normativos, imprimindo-lhes um caráter de unidade relativa e servindo de fator agregador num dado feixe de normas.” (CARVALHO, 1991, p. 90).

Os princípios ou direitos fundamentais, esculpidos principalmente nos artigos 5º, 6º e 7º da Constituição Federal de 1988, decorrente não só de debates internos no processo da constituinte, mas também por recepção de diversos tratados internacionais, que versam sobre direitos humanos, tem como norteador o princípio da dignidade da pessoa humana. Inserido neste princípio, se encontra o direito à moradia digna, o direito à cidade, bem como o princípio da função da propriedade, como um norte das políticas a serem implementadas pelos entes federados.

3.1.1. O princípio da dignidade da pessoa humana como matriz do direito à moradia digna

O princípio da dignidade da pessoa humana, foi trazido ao ordenamento jurídico brasileiro, consubstanciado em diversos tratados de direitos humanos internacionais, ratificados e recepcionados pela Constituição Federal de 1988, tais como: a) A Declaração Internacional de Direitos Humanos em 1948¹³; b) A Convenção Interamericana para Prevenir a Tortura, em 1989; c) Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e a Convenção Americana de Direitos Humanos, todos estes em 1992; d) Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, em 1995.

O valor intrínseco da dignidade humana, positivado no inciso III do artigo 1º da CF/88, impõe-se como base formadora, assumindo-se como verdadeiro:

[...] critério e parâmetro de valoração a orientar a interpretação e compreensão do sistema constitucional [...]. A dignidade humana e os direitos fundamentais vêm a constituir os princípios constitucionais que incorporam as exigências de justiça e dos valores éticos, conferindo suporte axiológico a todo sistema jurídico brasileiro. Na ordem de 1988 esses valores

¹³ Referência para inúmeros textos constitucionais, o art. 3º da Declaração de Direitos Humanos de 1948 assim reza: “Art. 1º - Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, s.n.).

passam a ser dotados de uma especial força expansiva, projetando-se por todo universo constitucional e servindo como critério interpretativo de todas as normas do ordenamento jurídico nacional. (PIOVESAN, 2000, p. 96)

De origem histórica e filosófica, a dignidade da pessoa humana passou de teoria para uma verdadeira norma jurídica, como base para um Estado Democrático de Direito. Como categoria jurídica, revestiu-se de juridicidade, com vistas à assegurar a eficácia dos direitos fundamentais, nos termos em que Ingo Sarlet (2015, p. 20) assim determinou:

Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão dos demais seres humanos.

A responsabilidade pela persecução dos direitos derivados do princípio fundamental da dignidade humana, proveniente de tratados internacionais é da União, em conjugação de competências executivas e legislativas com os outros entes federados. Uma vez incorporados ao sistema normativo brasileiro, os tratados passam a ter eficácia de lei ordinária - especialmente os que versam sobre direitos humanos esculpido no §4º do art. 5º da CF/88 e que ganham eficácia de norma constitucional, não podendo ser alterados ou retirados da mesma (MORAES, 2020).

O Direito à moradia digna, tem origem nos direitos humanos e sociais, advindos precipuamente através dos Tratados Internacionais que, tendo força de Lei (quando recepcionados), obrigam o Estado a assegurar a implementação de políticas públicas socialmente ativas, para atingimento destes direitos. Como um direito social, somente tomou corpo na redação constitucional no artigo 6º a partir da Emenda Constitucional nº 90 de 2015, *litteris*:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Consideradas cláusulas pétreas da Constituição Federal, os direitos sociais determinados no artigo acima referido, são um direito subjetivo público ou um

interesse legítimo do cidadão¹⁴. Sendo uma obrigação estatal, a moradia digna pode ser exigida do poder público, inclusive consubstanciado na teoria do mínimo existencial¹⁵. Para além de uma casa, o conceito de moradia digna é conformado por uma série de requisitos e direitos sociais e humanos que se entrelaçam, eis que não há como dissociar a dignidade humana de, por exemplo, segurança alimentar, habitação e emprego.

Mais uma vez, o conceito chega através de documentos internacionais. O Comentário Geral nº 04 da Organização das Nações Unidas, utilizando como base o §1º do art. 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)¹⁶ de 1966 (ratificado pelo Brasil somente em 1992 através do Decreto 591), delinea o que é considerado *moradia digna*:

QUADRO 2 - Requisitos determinantes para o conceito de Moradia Digna pela Organização das Nações Unidas

Requisitos	Características
Segurança jurídica da posse	Todos têm o direito de viver sem o temor da expulsão, ameaças indevidas ou inesperadas. As formas de garantir essa segurança de posse são diferentes e variam de acordo com o sistema jurídico e a cultura de cada país, região, cidade-estado ou povo.
Disponibilidade de serviços, materiais, benefícios e infraestrutura.	A moradia deve estar ligada às redes de água, saneamento básico, gás e eletricidade; Nas imediações deverá haver escolas, creches, centros de saúde, zonas desportivas e de lazer, e deverá haver serviços de transportes públicos, limpeza, recolha de lixo, entre outros.

¹⁴Neste sentido, pode-se aprofundar o tema em REIS (2003) e BARROSO (2000).

¹⁵ A Teoria do Mínimo Existencial foi utilizada pela primeira vez no Brasil em medida cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 45 MC/DF de 29 de abril de 2004, de relatoria do Ministro Celso de Mello, no que o relator assim fundamentou: "A meta central das Constituições modernas, e da Carta de 1988 em particular, pode ser resumida, como já exposto, na promoção do bem-estar do homem, cujo ponto de partida está em assegurar as condições de sua própria dignidade, que inclui, além da proteção dos direitos individuais, condições materiais mínimas de existência. Ao apurar os elementos fundamentais dessa dignidade (o mínimo existencial), estar-se-ão estabelecendo exatamente os alvos prioritários dos gastos públicos. Apenas depois de atingi-los é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em que outros projetos se deverá investir. O mínimo existencial, como se vê, associado ao estabelecimento de prioridades orçamentárias, é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível(...)." (BRASIL, 2004, s.n.).

¹⁶ Artigo 11§1. "Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como 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." (BRASIL, 1992, s.n.).

Custo acessível	O custo de comprar ou alugar uma casa deve ser acessível, sem afetar o orçamento familiar e respeitar outros direitos humanos, como o direito à alimentação e ao descanso. Da mesma forma, as despesas de manutenção da casa, como despesas com eletricidade, água e gás, também devem ser a custo acessível.
Habitabilidade	A habitação adequada deve ter boas condições de proteção contra o frio, calor, chuva, vento, umidade, bem como contra a ameaça de incêndio, desmoronamento, inundação e qualquer outro fator que coloque em risco a vida e a saúde humana. Além disso, o tamanho da casa e o número de cômodos (principalmente quartos e banheiros), devem estar de acordo com o número de moradores. Espaço adequado para lavar, armazenar e preparar alimentos também é importante.
Acessibilidade	A moradia adequada deve ser acessível a grupos vulneráveis da sociedade, como idosos, meninas, crianças, pessoas com deficiência, pessoas habitando com HIV, vítimas de desastres naturais, etc. As leis e políticas habitacionais devem visar principalmente atender a esses grupos e levar em consideração suas necessidades específicas. Além disso, para realizar o direito à moradia adequada, o direito à não discriminação deve ser garantido e respeitado.
Localização	A moradia deve estar em um local que ofereça oportunidade para o desenvolvimento econômico, cultural e social. Ou seja, perto do local de residência deve haver trabalho e fontes de rendimento, meios de subsistência, rede de transportes públicos, supermercados, farmácias, carteiros e outras fontes de abastecimento básico. A localização da casa também deve permitir o acesso a produtos ambientais, como solo e água, e um ambiente equilibrado.
Adequação cultural	A forma como a casa é erigida e os materiais aplicados nela devem mostrar a singularidade da diversidade cultural dos moradores. As reformas e melhorias também devem levar em conta o aspecto cultural da habitação.

Fonte: ONU (1966) traduzido por DPESP (2018). Elaboração pela Autora.

Foi também através da Constituição de 1988, em seus artigos 182 e 183, que se inseriu a política urbana no ordenamento jurídico pátrio, colocando os municípios como principais provedores de uma normatização do planejamento das cidades (principalmente através dos Planos Diretores), bem como determinou que os municípios devem fiscalizar e colocar em prática os instrumentos jurídicos de retenção especulativa da terra, a saber:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Para regulamentar estes dois dispositivos constitucionais quanto à sua operacionalização, após treze anos da vigência da Constituição, em 2001 foi aprovado o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Fruto da mobilização social e de partidos políticos, essa lei federal não contém apenas um rol de princípios e diretrizes da política urbana e reconhece nominalmente diversos direitos sociais e coletivos, mas também estabelece uma série de processos, mecanismos, instrumentos e recursos a serem incorporados nos planos diretores municipais para viabilizar a materialização dos princípios declarados e direitos reconhecidos. O Estatuto traduz uma expressão rara e clara entre direito, governo e finanças do desenvolvimento urbano (FERNANDES, 2021).

De outra banda, a ação do mercado, subsidiada pelo Estado quando exerce seu Direito Privado, mais precisamente o direito à propriedade privada, da forma em que é exercido, impede o exercício dos direitos fundamentais de “não proprietários”, no que vale a extensa citação do jurista e advogado de Direito Urbanístico, Jacques Alfonsin (2003, p. 102):

[...] O direito de propriedade privada urbano, na forma anti-social como ele é exercido sobre grandes extensões de áreas situadas nas cidades (como se

poder de compra equivalesse ao estabelecimento de um poder absoluto), é o principal responsável pela falta de espaço físico para o exercício de direitos humanos fundamentais de não proprietários, como o da moradia, e é justamente o cumprimento da função social desse direito que tem de ser cobrado. O contingente dos muitos sujeitos da violação da função social da propriedade, por sua condição de pobreza ou miséria, somente consegue garantir o seu direito de morar nas cidades fora dos lugares tidos como “legais”. Nesse contexto, a função social do direito de propriedade somente alcança alguma chance de eficácia se a capacidade de gozo (capacidade para ser sujeito de direitos e obrigações) não tiver poder de inviabilizar, com a capacidade de exercício, qualquer possibilidade de espaço para quem não titule propriedade imobiliária. Se o direito adquirido sobre o espaço urbano for confundido apenas com a fria matrícula do registro de imóveis, nem a Constituição Federal, nem o Estatuto da Cidade e nem o novo Código Civil alcançarão qualquer efeito concreto e prático em favor da diminuição das injustiças sociais que marcam o solo das cidades.

O Estatuto das Cidades, como verdadeiro marco legislativo federal, previu formas de parcelamento e edificação compulsórios, a desapropriação-sanção e outros instrumentos de política urbana com o objetivo de prevenir a retenção especulativa imobiliária. A Constituição Federal de 1988 também já havia previsto que toda propriedade privada deveria cumprir com a sua função social. Ocorre que, dentro de sua esfera de competência, cabe aos municípios regulamentarem a forma, prazos e metas para consecução de políticas norteadas por tais previsões legais de competência federal.

Em Porto Alegre, em desacordo com a previsão legal federal dos últimos vinte anos, foram encaminhadas poucas demandas no sentido de viabilizar a moradia digna por meio dos instrumentos que permitem destinar imóveis vagos a este fim, principalmente na região central da cidade. Porém, para chegarmos à análise sobre as políticas de Porto Alegre, é mister revisitarmos a história da política habitacional do país, bem como suas estruturas jurídico-funcionais foram sendo conformadas.

3.2. O Histórico das políticas habitacionais no Brasil e sua estruturação da Gestão e Provisionamento nos diferentes níveis de competência

Para compreensão das políticas habitacionais e sociais quanto ao seu conteúdo e direcionamento, é relevante primeiramente visitar os momentos históricos a partir do declínio da monarquia e o nascimento da forma federalista do país, bem como compreender a estrutura de provisionamento e *locus* decisório destas políticas no Brasil.

Particularmente sobre o fim do período monárquico, é preciso lembrar que o país atravessava um momento de grande cisão do modo de vida, de trabalho e de apropriação das forças produtivas, com a abolição da escravização¹⁷ no ano de 1888. O escravizado, até então, era a moeda de troca e de garantia mais utilizada em transações mercantis pelos grandes fazendeiros latifundiários, e com o “fim” desta possibilidade de penhor, operava-se

“(…) a substituição progressiva do escravo pela terra como base para a concessão do crédito hipotecário e a promulgação da Lei de Terras (1850), a partir da qual a ocupação de terras devolutas somente poderia ter lugar mediante compra”. (FONTES, 1986, p. 40).

Então, a partir da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, a aquisição se tornou a única forma de ocupar legalmente terras no Brasil -e por óbvio a posse não era tolerada. Por conseguinte, pequenos agricultores e escravizados recém “libertos” (posteriormente com a Lei Áurea), não teriam condições financeiras de ter acesso à propriedade. Portanto, a Lei de Terras atuou como verdadeira forma de controle social, mediante o impedimento de auto gerência desta parcela da população, subjugando-a, agora como trabalhadora assalariada, aos ditames daqueles que um dia a escravizou (AMORIM; TÁRREGA, 2019).

A concepção da lei apresentava uma série de determinações: a aquisição de terras só seria possível através do pagamento em moeda, à vista e por um preço elevado. Exigia o registro oficial de todos os terrenos no prazo de seis meses, com confisco dos bens por quem não apresentava a declaração de propriedade no prazo final, bem como obrigava a mensuração e demarcação de todos os campos sob pena destes serem considerados terras devolutas. O recurso obtido com a venda de terras deveria custear a imigração, que já era vista como alternativa ao trabalho escravizado (CHRISTILLINO, 2010; SANTOS; SANTOS; MESQUITA, 2016; AMORIM; TÁRREGA,

¹⁷ Opta a autora pelo uso da palavra “escravização” invés de “escravidão”, e “escravizado” ao invés de “escravo”, por compreender que, pela semântica, é termo mais adequado para delimitar a condição da comunidade negra tratada como objeto, mera mercadoria, sem liberdade de escolha do ser, mas sim no sentido de “obrigado a ser”. Neste sentido, Harkot-de-la-Taille e Santos (2012, n.p.): “Escravidão, nessa perspectiva, remete a um campo semântico distinto daquele construído e constituído em torno do vocábulo escravo. Escravidão conduz ao efeito de sentido de naturalização e de acomodação psicológica e social à situação, além de evocar uma condição de cativo que, hoje, parece ser intrínseca ao fato de a pessoa ser negra, sendo desconhecida ou tendo-se apagado do imaginário e das ressonâncias sociais e ideológicas a catividade dos escravos por povos germânicos, registrada na etimologia do termo. O campo semântico de escravidão aproxima a pessoa cativa de um ente que seria escravo, no lugar de permitir entrever que ele estaria nessa condição.”

2019). Houve uma grande resistência dos latifundiários, e o texto não fora aprovado em seu original, sendo alterados principalmente os limites de demarcações, prazos e a não instituição de um imposto territorial, originalmente previsto no projeto da Lei.

Através da leitura e interpretação dos discursos de políticos influentes da época (em grande número, latifundiários) sobre o então projeto de norma, pode-se afirmar que a especulação imobiliária no Brasil tenha se originado antes mesmo da Lei de Terras ser aprovada:

“[...] os senadores afirmaram que o governo deveria fixar altos preços para as terras públicas colocadas à venda. O Visconde de Abrantes opinou:
— O preço deve ser elevado para que qualquer proletário que só tenha a força do seu braço para trabalhar não se faça imediatamente proprietário comprando terras por vil preço. Ficando inibido de comprar terras, o trabalhador de necessidade tem de oferecer seu trabalho àquele que tiver capitais para as comprar e aproveitar. Assim consegue-se que proprietários e trabalhadores possam ajudar-se mutuamente.
O senador Vergueiro apontou outra vantagem que os latifundiários teriam com as terras públicas sendo comercializadas a preços exorbitantes:
— Suponhamos que é impossível vender terras por esse preço. Quem quer adquirir terras, não podendo estabelecer-se em terras devolutas, há de comprá-las. E então sobe o valor das propriedades [privadas]. É um benefício aos atuais proprietários. Os donos de extensas sesmarias vêm a ganhar muito com esta lei.”(SENADO FEDERAL, 2018, p. 63-64).

A Lei de Terras, proveu suporte para os proprietários de terras recorrerem ao governo, para expandir suas propriedades. Por outro lado, sem informação, dinheiro e influência, os sitiante foram obrigados a abandonar suas terras. A anistia aos latifundiários, foi prorrogada várias vezes e beneficiou os posseiros que ocuparam terras públicas após 1850 (*idem*).

A propriedade e posse desses latifúndios, no final do século XIX, estavam, portanto, ameaçadas pelo fim iminente da escravização, tornando-se necessária força de trabalho imigrante - eminentemente europeia, para dar conta da atividade rural. Assim, surgiu um amplo debate, sobre os pilares que sustentam a economia do país e as mudanças que precisariam ser feitas. Com isso, muitos indivíduos da elite social e política, ampliam sua defesa e desenvolvem diferentes argumentos, sobre a inserção de estrangeiros para acabar com o fim da escravização, o atraso técnico da produção agrícola e, de forma mais utópica, com o latifúndio (LIMA, 2019).

Aqui é interessante perceber quem são as figuras emblemáticas, e em que arenas se situavam os atores que influenciaram direta e indiretamente o processo de abolição da escravização e, por conseguinte, objetivaram na Lei de Terras, a

perpetuação do domínio sobre a propriedade e, também, sobre a força produtiva dos escravizados.

André Rebouças, primeiro engenheiro negro do país, que conhecia bem a realidade brasileira em razão de seu ofício, promoveu, junto a outros abolicionistas como Bittencourt Sampaio, João Paulo Gomes de Mattos, José do Patrocínio e Pau Brasil, uma proposta que chamou de “democratização rural”, compreendendo que somente com a distribuição de terras, poderiam os negros libertos adquirirem a plena cidadania:

Tomado por tais ideias e envolvido com projetos e ações direcionadas às mudanças desejadas, André Rebouças buscou alertar para a necessidade de uma efetiva integração dos ex-escravos. Para tanto, redigiu escritos nos quais objetivava esclarecer essa necessidade, buscando uma justiça social com aqueles que sofriam da total exploração. Em 1890, escreve a frase “quem possui a terra, possui o homem”, expondo os problemas decorrentes da concentração de terras em uma nação dependente do trabalho escravo. Para Rebouças, a prosperidade dependia justamente da alteração da estrutura fundiária, com a real implementação de uma reforma agrária que deveria ocorrer em conjunto, com incentivos e com a adoção de tecnologias e conhecimentos, que permitissem a melhoria da produção agrícola. (LIMA, 2019, p. 299).

Em seus diversos manifestos escritos, Rebouças defendia uma democracia para além da propriedade privada, como a previsão de constituição de “bancos locais” na forma de cooperativas, com debêntures e lucros disponíveis em crédito comercial, para financiar a produção e implementar novas formas de agricultura e manufatura, de diversos gêneros de primeira necessidade. Além disso, afirmava que a superação do atraso do país, não seria alcançada com a simples modificação jurídica, mas, através de ações contundentes, como o fim das grandes propriedades rurais, a instituição de um imposto territorial, loteamento e adjudicação de terras devolutas (LIMA, 2019; SENADO, 2012).

Porém, era uma diminuta parte dos abolicionistas que defendia tais ideias progressistas. Conforme Alencastro (2018):

A maior parte do movimento republicano fechou com os latifundiários para trazer imigrantes que trabalhassem nas fazendas e não mexer na propriedade rural. Essa virada dos republicanos jogou [Joaquim] Nabuco, Rebouças e outros no escanteio e os fez apoiar a monarquia até o fim. Depois disso (...) Nabuco renega sua juventude abolicionista e faz uma declaração monarquista que constitui uma das frases mais infames da história da política brasileira: "Tenho convicção de que a raça negra por um plebiscito sincero e verdadeiro teria desistido de sua liberdade para poupar o menor desgosto aos que se interessavam por ela, e que no fundo, quando ela pensa na madrugada de 15 de novembro (data da proclamação da

República), lamenta ainda um pouco o seu 13 de maio [data da proclamação da Lei Áurea].

Percebe-se que, mesmo em um momento de monarquia decadente, os seus principais atores - de extrato social mais alto e cujas maiores propriedades de terra eram de sua dominância - ditaram o rumo do país, através de sua influência, em uma "(...) hierarquia regida pelo 'capital social das relações pessoais'(...)" (SOUZA, 2015 *apud* BORGES, 2017). O papel proeminente da coroa, no topo do sistema político do Império, representa parte de uma "dinâmica política nacional", formada por diferentes coalizões entre "setores de elite e setores de classe", com partidos políticos expressando tais divisões. Resultado da coalizão do judiciário e da agricultura de escala para exportação, o Partido Conservador - com tendências políticas centralizadas e resistentes à reforma - foi pilar fundamental da estabilidade do sistema, unindo a alta burocracia do Estado, com o setor mais importante da elite econômica do país, figurado pelos latifundiários escravagistas (RIBEIRO, 2015; SILVA, 2017).

A semelhança com a estrutura burocrática da atualidade não se constitui em coincidência, mas de forma mais nítida, uma continuidade dos modelos de governo e de conceber políticas públicas imbricadas com os interesses privados de seus planejadores, de modo que:

(...) seria esse capital de relações com pessoas influentes que constituiria tanto o "personalismo", ou seja, relações de favor/proteção enquanto fundamento da hierarquia social; quanto o "patrimonialismo", isto é, uma vida institucional que tem como fundamento uma "elite estatal", também pré-moderna, que parasitaria toda a sociedade. (SOUZA, 2015, p.47 *apud* BORGES, 2017, p.59).

Iniciava-se, neste momento da história do Brasil, o processo migratório campo-cidade, pela industrialização crescente, com o fim do período monárquico e o início do modelo republicano do país. Isto trouxe uma idealização de que haveria maior justiça social, através de uma distribuição de recursos e competências para legislar e executar políticas públicas de forma não exclusiva à União. Porém, os políticos da época, rescaldo da monarquia (dentre seus integrantes, grandes proprietários imobiliários), continuariam a exercer direta e indiretamente influência sobre a instituição de normas, as políticas públicas e a implementação das mesmas. Deste modo, as condições sociais sofreriam enorme impacto, conforme Jessé de Souza (2017):

Da casa-grande e senzala, depois sobrados e mocambos, e, hoje em dia, bairros e condomínios burgueses e favelas, as acomodações e complementaridades ficam cada vez mais raras. De início, a cidade não representou mais do que o prolongamento da desbragada incúria dos interesses públicos em favor dos particulares poderosos. (...) Desse modo, a urbanização representou uma piora nas condições de vida dos negros livres e de muitos mestiços pobres das cidades. O nível de vida baixou, a comida ficou pior e a casa também. Seu abandono os fez, então, perigosos, criminosos, maconheiros, capoeiras, etc. Os sobrados senhoris, também nenhuma obra-prima em termos de condições de moradia, por serem escuros e anti-higiênicos, tornaram-se com o tempo prisões defensivas do perigo da rua, dos moleques, dos capoeiras, etc. Uma lógica de convivência naturalizada com a desigualdade social que também veio para ficar, como sabemos, hoje em dia, na sociedade dos condomínios fechados.

Segundo Cardoso (2018), discursos como o do senador conservador Paulino José de Sousa¹⁸, na assembleia de aprovação da abolição da escravização, defendia o centralismo político. O senador considera as territorialidades como um problema a ser superado pelo Estado imperial, em particular, por defini-las como um espaço social caracterizado pela rusticidade. Por suas lentes, somente com a concentração de poder e administração, seria possível superar a situação de um Império ambíguo: caracterizado pela civilização litorânea e pela barbárie interiorana. Assim, determinou que a proposta da constituinte republicana seria:

[...] inconstitucional, antieconômica e desumana. [...] É desumana porque deixa expostos à miséria e à morte os inválidos, os enfermos, os velhos, os órfãos e crianças abandonadas da raça que se quer proteger, até hoje nas fazendas a cargo dos proprietários, que hoje arruinados e abandonados pelos trabalhadores válidos, não poderão manter aqueles infelizes por maiores que sejam os impulsos de uma caridade que é conhecida e admirada por todos os que frequentam o interior do país.” (SILVA, 2017, p. 28)

Porém, mesmo a aprovação da proposta e conseguinte queda do imperialismo, não significou a independência soberana de governos estaduais e municípios¹⁹ - independência esta que era objeto de pressão dos governadores para gerir suas próprias receitas e políticas, com o fito de ganhar maior poder decisório, de forma

¹⁸Paulino José de Sousa, filho do Visconde do Uruguai, foi escravocrata, líder do partido Conservador, proprietário de terras e integrante de ministérios.

¹⁹Conforme Mattos (1999 apud CARDOSO, 2018, p. 206-207): “[...] a Ordem era a condição para a existência da Liberdade, o princípio da Autoridade sendo a condição para a existência do princípio da Liberdade. E a condição para a existência e manutenção da Ordem residia na relação assimétrica entre o Poder Executivo e a Câmara dos Deputados; na prevalência da Soberania Nacional em relação à Soberania popular; em uma distribuição desigual do aparelho de Estado pelo espaço territorial do Império; e na direção exercida por aqueles que ocupavam o governo do Estado (isto é, o círculo dos “mais próximos”) em relação aos responsáveis pelo governo da Casa (isto é, o círculo dos “mais distantes”) – ou, indo ao essencial, na consolidação de uma Monarquia centralizada.”

descentralizada. Esta demanda, por maior poder de gerência por estes entes, não era por acaso, eis que diversos nomes ligados à governos estaduais e municipais, eram de latifundiários que se opuseram ao fim da escravização. Essa pressão resultou no arranjo federativo da Constituição de 1891, onde os estados ganharam maior autonomia, mas ainda com restrições e subjugações à União:

O novo formato constitucional não inviabilizou a atuação e o poder de regulação do centro, mesmo no auge da descentralização do primeiro período republicano. A União, em conexão com os grandes estados²⁰, teve força de agir e de cobrar apoio político em troca de favores e de segurança. O processo ganhou vigor com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) de 3/09/1926 revertendo parte da descentralização anterior e fortalecendo o poder central. (LOPREATO, 2022)

Este processo de queda da monarquia e advento de uma assembleia constituinte, resultou na primeira constituição da república brasileira, em 1891, responsável pela instituição da forma federativa de Estado e da forma republicana de governo. Nesta mesma carta magna, inovou-se a estrutura de (aparente) independência dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário²¹(BRASIL, 1891, on-line; LOPREATO, 2022).

Anteriormente à Emenda Constitucional de 1926, o governo federal não poderia intervir em questões próprias dos estados, salvo para 1) repelir invasão estrangeira ou de um Estado em outro; 2) manter o sistema republicano federativo; 3) restabelecer ordem e paz nos Estados, desde que requisitados pelos respectivos governos (BRASIL, 1891). A emenda trouxe uma redação muito detalhada e previu maior poder de ingerência da União sobre os estados do que na redação inicialmente concebida, no que se pode citar o parágrafo 1º do artigo 6º:

“§ 1º Cabe, privativamente, ao Congresso Nacional decretar a intervenção nos Estados para assegurar o respeito aos princípios constitucionais da

²⁰ Podemos citar como exemplos de estados de enorme influência política da época São Paulo e Minas Gerais, que dominavam a produção cafeeira no país, e que se tornaram a oligarquia da Primeira República brasileira (chamada de República do Café com Leite, em alusão aos gêneros alimentícios de destaque de cada uma das regiões), entre os anos de 1894 a 1930 (SANTOS, 2013)

²¹ Conforme o art. 15 da referida constituição: “São órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si” (BRASIL, 1891). Importante destacar que, embora tenha havido inovações teóricas quanto à independência dos poderes, o sistema eleitoral, por exemplo, durante quase um século não teve grandes reformas. Isto corroborou como um dos fatores explicativos da alternância de poder na política Café com Leite. Neste sentido, Bercovici (2004, p. 98): “De 1824 a 1932, todas as leis eleitorais deram grande importância à composição das mesas eleitorais. Isso se deve ao fato das mesas eleitorais terem a incumbência de apurar os votos. Seria essa a base de grande parte das fraudes e distorções que afligiam nosso sistema eleitoral-representativo até a Revolução de 1930.”

União (nº II); para decidir da legitimidade de poderes, em caso de duplicata (nº III), e para reorganizar as finanças do Estado insolvente (nº IV)”

Quanto aos municípios e sua autonomia, a previsão constitucional abriu um precedente de grande controle por parte dos estados, ao redigir um único artigo que permitia ampla interpretação: “Art 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.” (BRASIL, 1891). Podemos contabilizar na redação da Constituição que, em relação à organização, direitos e deveres da União, somam-se 15 artigos de disposições preliminares da referida Carta, enquanto o título que cuida dos Estados, tem quatro artigos regulatórios, já o título III- Dos Municípios, conta somente com um artigo (o então art. 68 já referido).

Portanto, o que se percebe é que ainda que o discurso fosse de descentralização, na prática os municípios permaneciam subjugados ao poder dos estados e da União, principalmente quanto ao direito de legislar sobre o montante de recursos fiscais disponíveis e sobre a abrangência da administração local. Neste arranjo, as lideranças municipais atuavam necessariamente em consonância com as lideranças estaduais, sob pena de não receberem apoio para as ações locais e violar a dominação do grupo político no município (LOPREATO, 2020).

Sob este contexto, quanto à questão habitacional, o governo da República Velha (1889-1930), apoiou a produção privada de casas para locação, principalmente destinadas à população que vinha em um processo de migração campo-cidade, impulsionado pela industrialização e rápida urbanização. Somado à inexistência de qualquer política habitacional voltada para a casa própria (pois que reduzida era a capacidade do setor de absorver novos e crescentes investimentos), o Governo Federal, com ideais liberais, recusava-se a interferir diretamente na precificação dos aluguéis (PAULA, 2011). Assim, o valor não acompanhava a capacidade financeira dos locatários - em sua maioria, industriários migrantes do campo e imigrantes estrangeiros - o que gerava situações de tensão e conflitos.

Percebendo este desequilíbrio, entre o poder de endividamento e o valor cobrado pelos aluguéis, editou-se, em 1921, o primeiro regramento normativo sobre as relações locatícias (Decreto nº 4.403/1921). Pelo que se depreende da leitura dos seus dispositivos, se vê que a intenção do legislador era promover medidas regulamentares para trazer certa segurança da posse em contratos (principalmente aqueles meramente verbais), em relação aos locatários. No ano seguinte, o Governo

Federal editou outro decreto (nº4. 624/1922), que endureceu ainda mais as possibilidades de despejo por falta de pagamento e proibindo qualquer ação de despejo baseada em contratos verbais.

O empresariado do ramo habitacional, *a contrario sensu*, passou a atacar o governo pela lei emergencialmente criada, no que tinha a própria imprensa especializada a seu favor²². Esta última, bradava que, a solução para a alta dos aluguéis, não se encontrava na estagnação dos valores, e sim, no incentivo público para produção habitacional em larga escala:

Não há duvida de que, em quanto ella [a Lei do Inquilinato] esteve em vigor, refreou os appetites vorazes de certos senhorios gananciosos. Mas foi este apenas resultado benefico que ella trouxe. Impedia a alta dos alugueis, porém não estimulava o capital a inclinar-se para a construção intensa, tão anciosamente reclamada por uma população que dia a dia vae aumentando de modo angustioso.

Reconhecido, pela pratica de alguns anos, não só a impotencia da lei para resolver o problema, como até seu effeito contraproducente, qual é pois o remedio seguro e efficaz a adoptar para que se evite a alta alarmante dos alugueis? (...) estamos certos de que o leitor só poderá ter esta unica resposta: - O problema só se resolve pela construção em grande escala. Havendo excesso, forçosa e necessariamente os preços baixarão, deante da concorrencia que se estabelece.(1927, p.17)

Percebe-se, que a questão habitacional, desde então fora considerada um problema quantitativo, expresso em número de unidades habitacionais e não em qualificação das mesmas. Essa escolha de caminho, para tratar referida política, assegura condições mínimas para a conformação de uma força de trabalho urbana, pronta para o regime de subordinação salarial à industrialização. Por outro lado, o mercado de locatários estava em ascensão, no que se utilizaria a renda dos salários para a locação de imóveis (BOTAS; KOURY, 2014).

Neste contexto - dada a crise que se estabeleceu diante da segunda guerra mundial - o governo de Getúlio Vargas, procurando imprimir populismo e a redução dos conflitos entre a oferta, a demanda e o poder de endividamento ligado à habitação, coloca em vigor o Decreto-Lei do Inquilinato (nº 4.598/1942), congelando todos os aluguéis por dois anos, nos valores históricos de 1941. O empresariado do ramo, arrecadando mais perdas do que lucros, desacelera a produção de moradias para locação, ocasionando um aumento na escassez habitacional.

²² Vide excerto do periódico "A Casa", nº 43 de 1928, p.17. Ref: [s.n.] A questão do inquilinato. A Casa, v. 5, n. 43, 1927, p. 17. Disponível em: http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/acervo_revistas/acervo/2.pdf, Acesso em 11 jun 2022

A guerra que se estabeleceu de 1939 a 1945 desviou novamente para o esforço bélico todas as atividades, paralisando, em consequência, a construção de prédios. Daí a necessidade, ainda uma vez, de intervenção do Poder Público, decretando leis de emergência visando à estabilidade do locatário no período e ao congelamento do aluguel, sem o qual aquela estabilidade não se alcançaria. Repetiu-se, assim, em 1942, o que ocorreu em 1921. Com uma diferença fundamental, entretanto: enquanto que naquela época o mil-réis gozava de apreciável estabilidade, o cruzeiro, exatamente em 1942, já começava a perder seu valor aquisitivo, em decorrência de processo inflacionário. (ANDRADE, 1979, p. 109)

Com isso, a replicação de habitação precária em cortiços nas zonas centrais da cidade, bem como casas de madeira e palha nas periferias, tornou-se a via de escape para quem não tinha condições de pagar alto custo de aluguel, no que:

“[...] a escolha do local [de moradia] fica subordinada aos meios de transporte existentes e à eficácia e o custo deste transporte [que o bonde não pode dar]. [Água, luz, esgoto e gás são importantes, mas] o único realmente insubstituível é o transporte coletivo; a água [metamorfoseia-se] em poço, o esgoto pela fossa, a luz elétrica pelos lampiões a gás e pelo carvão de madeira. Mas quando falta o transporte a solução é o pé dois (BARROS JR., 1942, p. 50).

Porém, a pressão, tanto do empresariado, como da sociedade por habitação, ocasionou, em meados de 1940, um vertiginoso aumento do mercado imobiliário. Nesta etapa, o governo federal implementou uma política de produção de construção habitacional, subsidiada pela unificação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs). Conforme Melo (2008), esses institutos foram responsáveis por 24,2% dos financiamentos imobiliários concedidos em 1943. Contudo, ao contrário do que a demanda sugeria, o incremento da construção civil de residências, não veio em benefício da população de baixa renda, mas sim, para demolir suas casas e mocambos em zonas centrais das cidades, em prol da edificação de moradias de luxo e produção de moradias para locação, principalmente no Distrito Federal (na época, a cidade do Rio de Janeiro).

Almeida (2012, p. 6), endossa afirmando que “[...] o volume de financiamentos concedidos aos trabalhadores mais abastados e com valores que extrapolam os limites sociais, foi consideravelmente maior do que aquele endereçado aos mais carentes [...]”. Neste contexto, de 1920 a 1940, houve um crescimento da população urbana de 11,3% em 1920 para 31,2% em 1940 no Brasil (BRITO, 2006). Comparativamente aos anos 2000, a população urbana quadruplicou:

FIGURA 4 - Comparativo entre a população brasileira de 1940 e a do ano de 2000:

Sexo e situação do domicílio	População	
	1940 (1)	2000 (2)
Total	41 169 321	169 799 170
Sexo		
Homens	20 579 364	83 576 015
Mulheres	20 589 957	86 223 155
Situação do domicílio		
Urbana	12 880 790	137 953 959
Rural	28 288 531	31 845 211

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1940/2000.

Nota: A população de 1940 para o Brasil utilizada nas análises corresponde à soma dos estados compatibilizados com a malha territorial vigente à época do Censo Demográfico 2000, excluindo as Ilhas de Trindade e Martins Vaz e a região de litígio entre Piauí e Ceará.

(1) População presente. (2) População residente.

Fonte: IBGE, 1946, p. 244

O Governo Federal, à época, verificando que a política de habitação não estava atingindo as camadas mais necessitadas, somado ao quadro de migração e de aumento vertiginoso da urbanização, criou a Fundação da Casa Popular (FCP), instituída pelo Decreto-lei n. 9.218, de 1º de maio de 1946, no governo do General Eurico Gaspar Dutra (1946-1950). Porém, com pouco apoio político dos grupos ligados ao Ministério do Trabalho - os quais detinham o poder sobre os Institutos de Pensão (que subsidiavam os empréstimos) e não tinham interesse na unificação das carteiras e transferência de suas funções para a FCP²³, não foi possível estabelecer uma fonte permanente de recursos nos vinte anos que se seguiram à data de sua criação.

Projetos de Lei, como o de nº 1.050 de 1959, em sua justificção, já traziam o problema do déficit habitacional e as moradias precárias das classes populares, como forma de tentar convencer o resto do congresso nacional a provisionar um fundo

²³ O retorno à democracia, trazendo de volta as eleições de governadores e a instituição do Congresso Nacional não necessariamente trouxe maior independência dos estados e municípios na condução das políticas públicas, ainda menos na questão da arrecadação tributária, eis que a Constituição de 1946 manteve a subordinação dos entes federativos subnacionais às demandas de crescimento e gestão da União. Assim, estados como São Paulo e Minas Gerais, por exemplo, que detinham maior poder econômico em razão de suas atividades industriais, arrecadavam e detinham o poder de autonomia e de influência de decisões políticas junto ao Governo Federal, em detrimento de outros estados e municípios que mantiveram sua subordinação e dependência econômico-financeira aos ditames da União, continuando a "(...) privilegiar as burguesias regionais e a garantir a capacidade financeira dos donos do poder" (LOPREATO, 2022, p. 12)

permanente para a Fundação Casa Popular, reconhecendo-a como a única instituição pública a cuidar da questão habitacional no país à época (BRASIL, 1959, s. n.):

Sendo considerável o déficit habitacional no Brasil, não será com disponibilidades imponderáveis que resolveremos, de uma vez por todas, a grave crise que aflige a população brasileira. O imposto sobre lucros apurados na venda de propriedades imobiliárias, está intimamente vinculado, por sua natureza, com o problema habitacional.

A valorização da propriedade imobiliária que atingiu nível inacessível às classes médias e populares, é uma decorrência do progresso crescente do país, no qual colaboram todos os seus habitantes, na medida de suas atividades e aptidões. (...) E o alto preço das moradias, em face do baixo padrão de vida do operariado brasileiro, que se viu na dolorosa contingência de se abrigar no desconforto pernicioso e anti-higiênico das favelas, agravou sensivelmente a crise habitacional, por certo gravíssima e que está a reclamar, quanto antes, uma solução definitiva.

O projeto visa justamente aparelhar financeiramente, a Instituição que concentra a política habitacional do Governo e que, pela experiência adquirida e organização técnica, está em condições de equacionar e resolver em definitivo o problema da moradia destinada as classes de modestos recursos econômicos.

De acordo com o apontado no dossiê que guarnecia o Projeto de Lei da FCP, o déficit habitacional no país era estimado em 600 mil unidades no ano de 1946 (no dado documento referido como “dormitórios”)²⁴. Nesta linha de raciocínio, é interessante destacar que o Decreto-Lei que instituiu a FCP já aparentava delinear os primórdios da função social da propriedade, trazendo a possibilidade de execução do instituto da desapropriação para fins de moradia popular àqueles terrenos que não estivessem em uso, conforme excerto:

FIGURA 5 - Excerto de Dossiê do Projeto de Lei Nº 1.050 de 1959 - PL 1050/1959

Art. 11 - Os Governos da União, dos Estados, dos Territórios, Distrito Federal e Municípios ficam autorizados a desapropriar terrenos destinados a construção de moradia popular, nos termos da lei reguladora de desapropriação, sempre que os respectivos proprietários, depois de notificados, deixarem de promover a utilização dos referidos terrenos, nos prazos fixados em cada caso.

Fonte: Dossiê do PL 1050/1959

²⁴ Conforme BRASIL (1959, s. n.): “(...)o déficit residual de dormitórios, no país, até 1946, era estimado em seiscentos mil, devendo atualmente ultrapassar de um milhão, considerando que muito pouco ou quase nada foi empreendido para conjurar ou deter a crise de moradias, em constante agravamento.”

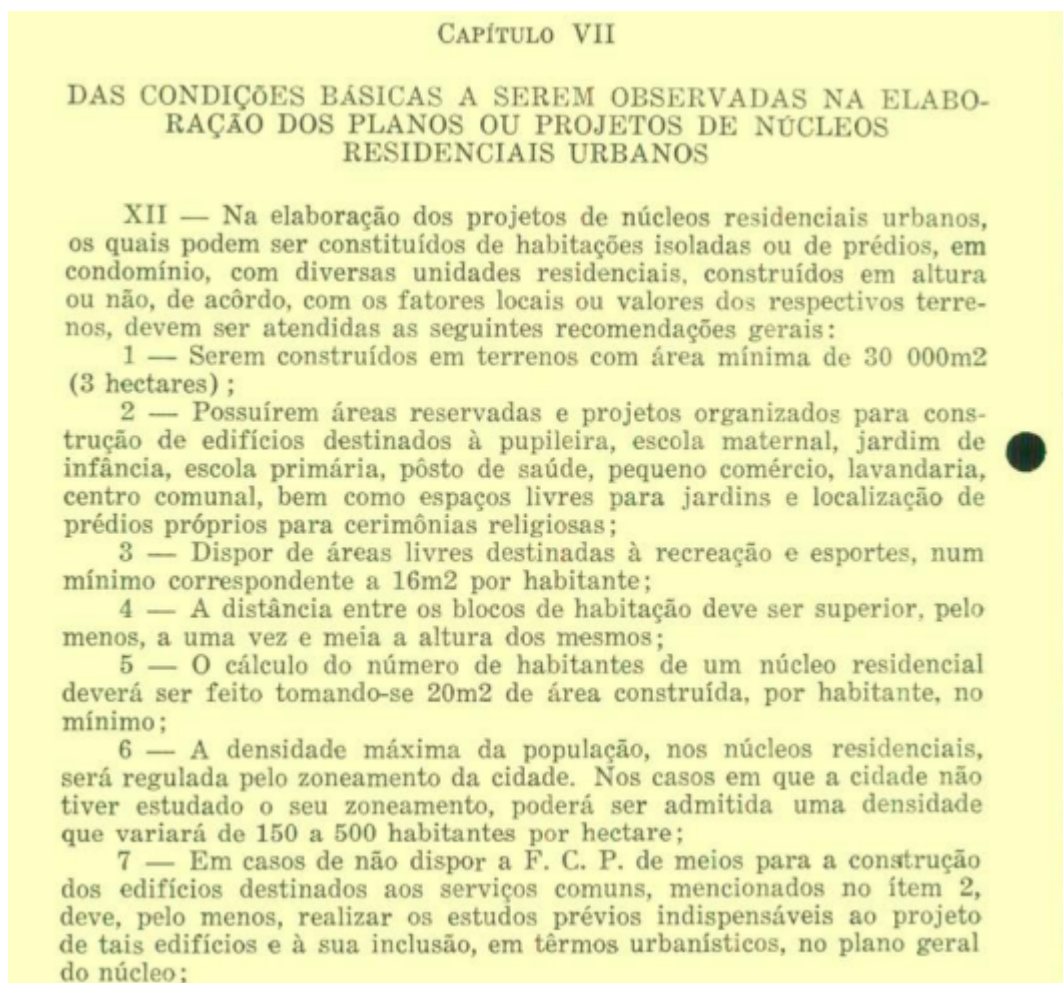
Porém, o problema não só residia na questão de onde viriam os valores para viabilizar a Fundação e a implementação de seu objetivo, mas também na diminuta autonomia dos municípios para gerir seus recursos e realizar as construções, como se verifica na matéria do Jornal do Dia de 18 de abril de 1948, periódico este cuja circulação principal era na capital gaúcha:

CASA POPULAR – SOLICITADAS PELA CAMARA DE VEREADORES URGENTES MEDIDAS PARA SOLUÇÃO DESTE PROBLEMA.

Na sessão de anteontem, da Câmara Municipal, o vereador Carlos de Morais Vellinho, da bancada do P.L., apresentou a [sic] consideração do plenário, e foi por este aprovada, a seguinte indicação(...): 'Considerando que o problema da casa de moradia em Porto Alegre se agrava de dia para dia; Considerando que o Governo Federal, no louvável intuito de minorar este mal, decretou a Fundação da Casa Popular, a 1º de maio de 1946; Considerando que, por determinação daquele Decreto-Lei, o Estado criou, por sua vez, o imposto de 1% que recai sobre as transações de imóveis intervivos e causa mortis; Considerando que o produto deste imposto é recolhido ao Banco do Brasil para crédito da referida Fundação; Considerando que a Fundação, apesar de há muito solicitada, ainda nada executou em Porto Alegre; Considerando ainda, que o sr. Galeno Planta, químico há pouco nomeado para supervisionar os negócios da Fundação da Casa Popular neste Estado declarou ao Engenheiro Fernando Ribeiro e aos membros desta Câmara da Comissão da Casa Popular que a Prefeitura deveria fazer doação de terrenos à Fundação, sem o que esta não financiaria construções; Considerando que o sacrifício do Município com tais doações em nada beneficiaria os munícipes necessitados de moradia, porquanto a Fundação não os iria doar, mas vendê-los, sob financiamento ainda sujeito à juros, sendo portanto ela, a Fundação, a única beneficiada; Sugere-se que, ouvida a Casa, se dirija a Câmara ao sr. Governador do Estado fazendo-lhe ver a verdadeira situação, declarando-lhe mais que esta solicita que Sua Excia. se dirija ao sr. Presidente da República pedindo a sua pronta atenção a tão lamentável estado de cousas. Sr. Presidente, Srs. Vereadores – se formos atendidos por S. Excia; o Sr. Governador do Estado (...) e não merecer a sua solicitação, por parte do governo da União, a atenção que nos é devida, fica desde já proposto que sejam então, dados os passos necessários e devidos para a revogação do Decreto que obrigou o Estado a recolher o produto do imposto de 1% a favor da Fundação Casa Popular, por sua inocuidade e inoperância". (JORNAL DO DIA, 1948, s. n.)

O próprio plano, em relação às especificações técnicas que deveriam ser atendidas nas construções das moradias, já mostrava a total indiferença quanto ao território onde seria implantado, desconsiderando as peculiaridades de cada região e cidade de implantação:

FIGURA 6 - Excerto de Dossiê do Projeto de Lei Nº 1.050 de 1959 - PL 1050/1959



Fonte: Dossiê do PL 1050/1959 (pg. 28) – Adaptado pela Autora.

Assim, durante a vigência da Fundação Casa Popular, somente pouco mais de dezoito mil unidades habitacionais foram construídas (MANOEL, 1999), e neste sentido

A dependência de acesso a verbas e financiamentos, além de espaços em cargos de nomeação política, continuou a ditar as vinculações dos governadores e dos grupos locais, centrais na composição do arranjo político e no domínio do poder local.” (LOPREATO, 2022, p. 18)

Já no mesmo ano em que se deu o golpe militar de 1964, mais precisamente em 27 de agosto, a ditadura instituiu a Lei 4.380/64, que criou o Banco Nacional de Habitação (BNH). Ainda que a justificativa da lei propusesse a diminuição do déficit habitacional através de linhas de crédito voltadas às camadas de baixa renda, havia duas motivações bem delineadas, conforme o contexto sociopolítico da época:

abrandar a pressão da sociedade sobre o governo - que focava suas reivindicações em torno dos salários, fazendo-a deslocar o olhar para o problema da habitação, e o objetivo do Estado em se reafirmar como uma instituição solidária e confiável (FONTES, 1986).

Com um plano de captação de recursos construído e estruturado de forma diversa do plano habitacional anterior, o BNH passou a ser financiado com recursos advindos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), implantado em 1966 pela Lei nº 5.107/66 e por outras dotações orçamentárias de fundos nacionais, internacionais e outras advindas de contribuições compulsórias²⁵.

Diante deste cenário, no mesmo ano de fundação do BNH foram criadas as Companhias de Habitação Popular (COHABs), empresas públicas estaduais de economia mista, que utilizavam recursos do referido banco para execução de políticas que visassem diminuir o déficit habitacional das camadas populares de zero a três salários-mínimos de renda familiar. Porém, o período ditatorial trouxe consigo uma perda significativa do poder de compra do salário-mínimo, em decorrência da inflação ter chegado ao nível histórico de 91,9% em 1964. O padrão de política habitacional perifерizadora permanecia com a mesma tônica das décadas anteriores: construções em grande escala, em territórios periféricos das cidades, carentes de infraestrutura – infraestrutura essa que viria a ser de responsabilidade dos municípios (DOURADO; ARAÚJO SOBRINHO, 2020).

O Sistema Financeiro Habitacional (SFH), fiscalizado pelo BNH e principal instrumento de concessão de crédito habitacional, se ergueu por meio de recursos provenientes da poupança voluntária, que formou o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Proveu a construção de 4,3 milhões de novas moradias em seus vinte e dois anos de existência (1967-1986), sendo mais da metade deste número proveniente da arrecadação da poupança compulsória de todos os assalariados do país (BONDUKI, 2008).

²⁵ Segundo AZEVEDO; ANDRADE (2011, p. 32): “Para financiar as construções, além das dotações orçamentárias e da arrecadação resultante de renda de patrimônio, doações e contribuições de organismos internacionais, previam-se outras fontes de receita. Dentre estas, destacavam-se: a contribuição de 1%, a cargo do empregador, sobre o valor das folhas de pagamento da remuneração dos seus empregados; o adicional de 50% ao imposto de consumo sobre fósforos e o de 40% sobre bebidas; e uma taxa de habitação, a ser cobrada através de selo, relativa a contrato de imóveis. A contribuição de 1% sobre o valor das folhas de pagamento seria uma das receitas atribuídas ao BNH, alguns anos mais tarde, quando de sua criação.”

Porém, o SBPE era voltado à construção de novas moradias para as camadas de renda média e alta sociedade, fazendo com que o SFH fosse voltado ao desenvolvimento econômico através do incentivo à construção civil, acabando por deixar em segundo plano o cunho social da política habitacional.

As fontes de financiamento, os agentes responsáveis pela implementação e os destinatários das políticas habitacionais eram definidos conforme o segmento mercadológico, da seguinte maneira:

QUADRO 3 - Segmentos de mercado, renda das famílias, agentes implementadores e fontes de custeio das políticas habitacionais na era BNH

SEGMENTO DE MERCADO	RENDA DAS FAMÍLIAS (POR SALÁRIO MÍNIMO)	AGENTES IMPLEMENTADORES	FONTES DE CUSTEIO
Popular	0 a 3	Companhias de Habitação (COHAB)	FGTS
Econômico	3 a 6	Cooperativas Habitacionais (sem fins lucrativos)	FGTS
Médio	Acima de 6	<ul style="list-style-type: none"> • Sociedade de Crédito Imobiliário (SCI); • Associações de Poupança e Empréstimos (APE); • Caixas Econômicas.²⁶ 	SBPE

Fonte: FERREIRA, 2019, p. 45. Elaboração da autora

É curioso verificar que, entre os três segmentos de mercado no período de criação e expansão do BNH (1964 a 1969), o número de unidades construídas

²⁶ Estas fontes constituíam o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que integra o Sistema Financeiro Habitacional, também conformado pelo próprio BNH, pelos órgãos federais, estaduais e municipais que operassem com o financiamento e vendas de moradias, as Letras Imobiliárias e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU (FONTES, 1986).

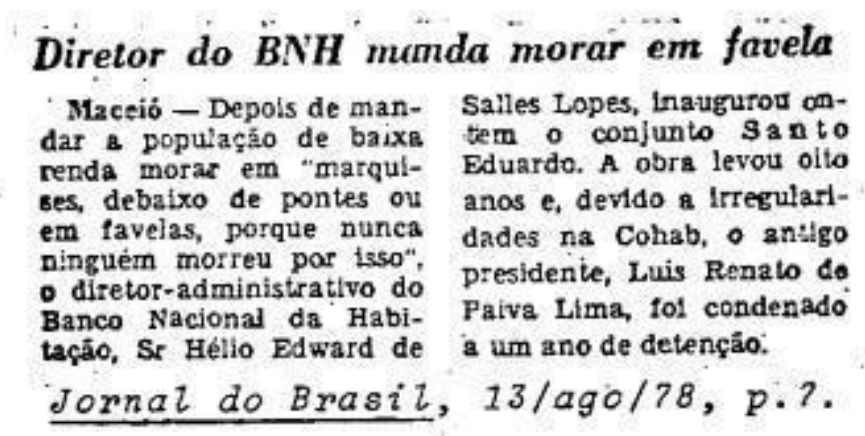
financiadas pelo SFH entre as classes expressaram certo equilíbrio: 40,7% das unidades financiadas destinaram-se ao mercado popular, em uma soma de 178.227 habitações; 28,8% ao mercado econômico, em um total de 125.950 unidades; e 30,5% para a classe de mercado médio, o que resultou em 133.838 moradias para quem tinha renda mensal acima de seis salários mínimos (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 72). Porém, é importante destacar que, ainda que o número de moradias para a classe popular fosse ligeiramente maior, o custo de construção de uma unidade habitacional para a classe econômica e média era até três vezes maior do que o necessário do que para uma unidade da classe popular (FJP, 1982), o que explica que, a partir dos anos 1968, 80% dos financiamentos do BNH fossem voltados para extratos da população com maior poder aquisitivo (BOTEGA, 2007).

Como os planos iniciais não obtiveram o sucesso pretendido no atendimento das camadas sociais de menor renda, o BNH teve de criar novos programas para atender esta demanda, tais como: PLANHAP (Plano Nacional de Habitação Popular), PROFILURB (Programa de Financiamento do Lote Urbanizado), FICAM (Programa de Financiamento da Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria da Habitação de Interesse Social), entre outros. Aliado à falta de planejamento e de previsão orçamentária suficiente para a manutenção dos programas, o nível de inadimplência dos mutuários pertencentes à classe mais baixa de renda do país levou ao enfraquecimento das Companhias, o superendividamento das mesmas junto ao Governo Federal e o esvaziamento desta política habitacional destinada ao mercado popular:

“Na prática, a ênfase no desenvolvimentismo centralizado pelo Estado e executado pela iniciativa privada, obteve resultados bem diversos. Ao proibir o financiamento de imóveis usados ou a reforma de moradias precárias já existentes, a política habitacional da época acabou por enfatizar a construção de novas habitações, o que fortaleceu as empresas do setor da construção civil e as estratégias de especulação imobiliária, pois a maximização de lucros originou projetos de urbanização em locais distantes e sem infraestrutura, mas com preço da terra mais barato do que nos núcleos consolidados.” (STEPHANOU, 2020, p. 76)

É importante frisar que tais “problemas” de desvio de finalidade da política aplicada pelo BNH (considerando o número maior de financiamentos de moradias para classes média e alta) não se restringiam somente a questões econômico-políticas, mas também de crises institucionais dentro da própria diretoria do Banco:

FIGURA 7 - Excerto do “Jornal do Brasil” com declaração do Diretor do BNH



Fonte: JORNAL DO BRASIL, 1978 *apud* FONTES, 1986)

Neste contexto, a habitação social ficou a cargo de pequenas e médias empresas e cooperativas (muitas delas públicas e dependentes de recursos da União), que se viam obrigadas a reduzir os custos pela utilização de materiais de má qualidade, localização periférica em razão do preço da terra e infraestrutura básica precária. A prioridade de investir em imóveis de alto custo para mutuários de maior renda foi reduzir o risco de atraso ou inadimplência para as empreiteiras, principalmente as grandes construtoras responsáveis pela construção dessas moradias (VÉRAS, BONDUKI, 1986).

Após se aliar com empresas privadas para desenvolvimento de equipamentos urbanos, distanciando-se da questão de moradia propriamente dita, em 1986 - durante o governo Sarney, foi extinto o BNH através do decreto-lei 2.291. Seus mais de dez mil funcionários e suas atribuições foram absorvidos por diversos órgãos públicos, tais como a Caixa Econômica Federal, deixando a população de maior necessidade habitacional sem soluções efetivas (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011). Essa fragmentação da política habitacional reduziu ainda mais a concessão de crédito e aumentou a exigência mínima de renda para financiamento para acima de cinco salários-mínimos (AZEVEDO, 2007).

O fim da ditadura fora marcado por um processo de esvaziamento das políticas habitacionais, que sofreriam uma relativa estagnação que perduraria por mais de uma década. Perpassando por novas previsões tributárias que consubstanciassem a produção de moradias, até a terceirização do orçamento a organismos internacionais, a redemocratização e o pacto federativo trouxeram inovações através da Constituição

de 1988, prevendo a necessária competência concorrente e supletiva dos estados membros e municípios para consecução das políticas sociais.

3.3. O processo de redemocratização e de federalização do país quanto às políticas sociais

Após a “era BNH”, houve tentativas de implementação de políticas habitacionais regionalizadas, as quais seriam controladas, instituídas e executadas por Municípios e Estados, não havendo inicialmente uma preocupação em estabelecer uma uniformidade de captação de recursos e de projetos. A origem mais comum de financiamento destas políticas foram meios monetários orçamentários baseados nas inovações tributárias e constitucionais integrantes da Constituição de 1988 (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011), cuja ideia central era a democratização e a descentralização do poder.²⁷

Após a extinção do Banco Nacional de Habitação, alguns programas em nível federal foram instituídos durante o governo Sarney, através da Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária- SEAC, tal como o programa habitacional apoiado nas associações e cooperativas (CARIELLO FILHO, 2012). De março de 1985 a março de 1989, três ministérios sucessivos foram responsáveis por desenvolver diretrizes para a política habitacional. Mudanças ministeriais subsequentes levaram ao fracasso da proposta original em abordar questões relacionadas ao desenvolvimento urbano de maneira abrangente, impossibilitando o alcance de diretrizes em cada setor urbano (CARVALHO, 1991)

Durante o governo Collor, com a privatização de algumas políticas sociais, foi criado o Plano de Ação Imediata Habitacional (PAIH), que tinha por objetivo a construção de 245 mil moradias em meio ano. Com o confisco das cadernetas de poupança, o resultado foi a completa estagnação dos aportes na área com uso do FGTS, comprometendo seriamente a política habitacional brasileira. O Estado reduziu a participação no mercado de terras, tornando o acesso à habitação às classes mais

²⁷ Importante referir que a partir da Constituição de 1988, Art. 23, inciso IX, estabeleceu-se a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios quanto à promoção das políticas habitacionais e de saneamento básico, no que vale a transcrição do referido artigo:

Art. 23 É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

baixas de renda ainda mais difícil. A ausência do Estado se acentuou cada vez mais, acabando por ter como referência o preço da terra estabelecido pelo mercado (RIBEIRO, 2007). Em 1991 o déficit habitacional urbano já somava mais de 3,3 milhões de moradias (FJP, 1995).

Na campanha política de Fernando Collor, uma das propostas eleitorais era reduzir o déficit habitacional de 10 milhões de moradias investindo-se 31 bilhões de dólares no setor, proveniente de diversas fontes, tais como o FGTS, o orçamento para doações e financiamentos internacionais (SOARES; MOURA, 2001). O objetivo declarado era conter o déficit habitacional existente, principalmente nas grandes cidades, pondo fim ao estado paternalista reinante no setor.

O que de fato ocorreu foi um desvio de finalidade da política habitacional pela separação das atividades sanitárias e de distribuição urbana, aliada à sua transmutação em uma "política distributiva", onde a distribuição de moradias foi edificada tanto por programas populares convencionais quanto por alternativas (autoconstruções), balizado em critérios aleatórios, sempre buscando favorecer os setores de maior renda da sociedade. O programa, de um modo geral, não obteve sucesso em atingir a meta, eis que o custo de construção médio foi muito superior ao estimado, bem como o prazo para execução, findando o governo Collor com 210 mil unidades construídas:

Assim como os demais programas habitacionais instituídos no país, o PAIH também era composto de uma política segregacionista e contraditória, pois beneficiava primordialmente os interesses privados do setor da construção civil e imobiliário, em detrimento da classe trabalhadora, que após cumprir uma série de exigências impostas pela Caixa Econômica Federal, recebia um imóvel de 23m², em péssimas condições de infra-estrutura e acabamento, localizados em áreas distantes do centro urbano. (SOARES; MOURA, 2001, p. 8)

É preciso destacar que, no início da década de 1990, os imóveis vagos já somavam 2.962.815 milhões de imóveis urbanos no país, de acordo com o Censo de 1991, o que totalizava 9,3% de todos os domicílios (IBGE, 1992). Conforme Bonduki (2008), de 1991 a 2000, a porcentagem de domicílios vagos urbanos saltou 37%, totalizando 4.580 milhões de unidades, (10,33% de todos os domicílios).

A compreensão inicial do processo de democratização, marcada pelo retorno à autonomia política dos entes federativos e à descentralização das políticas públicas (migrando do modelo centralizador dos governos militares para um modelo de autonomia e soberania das autoridades locais) partia da percepção de que desta

maneira se alcançaria maior eficiência, transparência e participação nos processos de gestão de políticas públicas, principalmente nas políticas sociais (ARRETCHE, 2002).

A possibilidade de gerir com maior liberdade e autoridade os recursos fiscais de arrecadação próprios dos estados e municípios, aliados aos valores advindos das parcelas intergovernamentais obrigatórias de tributos federais destinados a estes, passou a conformar o modelo de Estado Federativo desde então, estando vigente até o momento presente ²⁸.

Em relação às políticas habitacionais, após o impeachment de Collor, em 1992, e a posse de Itamar Franco, foram criados dois programas, o Habitar-Brasil e o Morar-Município, porém esses também tiveram pouca efetividade²⁹. As contingências necessárias para a estabilização da nova moeda, o Plano Real, limitaram as formas de financiamento desses programas.

Apesar da completa consolidação das instituições políticas federais no Brasil no início dos anos 1990, a gestão das políticas públicas – especialmente no campo social – permaneceu centralizada. Ou seja, o Governo Federal, devido ao legado do regime militar, permaneceu responsável pela gestão e financiamento de políticas de saúde, habitação, alimentação escolar, assistência social, dentre outras (ARRETCHE, 2002).

Esta morosidade na descentralização das políticas sociais se daria por diversos motivos. Dentre eles, a resistência dos estados e municípios a se responsabilizarem pela gestão das mesmas, ao passo que tinham como objetivo a

²⁸ Conforme explicitação da Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2022, sn): “[...]Parcela das receitas federais arrecadadas pela União é repassada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados representa um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca incessante de promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e Municípios. Cabe ao Tesouro Nacional, em cumprimento aos dispositivos constitucionais, efetuar as transferências desses recursos aos entes federados, nos prazos legalmente estabelecidos. Dentre as principais transferências da União para os Estados, o DF e os Municípios, previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE; o Fundo de Participação dos Municípios - FPM; IPI - Exportação; CIDE-Combustíveis; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb; Royalties; e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR.”

²⁹ Soares e Moura (2001, p.10) assim discorrem: “(...) o resultado final desse programa [PAIH] foi o esgotamento dos recursos do FGTS, que impossibilitou o governo Itamar Franco, nos seus três anos de governo, de construir ou lançar qualquer programa que substituísse o PAIH ou até mesmo de continuá-lo, pois os recursos destinados para o mesmo foram insuficientes.”

preservação de sua autonomia para utilização das verbas federais constitucionais que lhes eram repassadas (ARRETCHE, 2002; AFONSO, 2007; LEITE, 2009).

Ainda segundo Marta Arretche (2002), a resistência dos governos subnacionais não teve força suficiente para refrear as reformas nas políticas sociais implementadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), no que várias funções de gestão foram transferidas da União para os estados e municípios. Especificamente quanto às políticas sociais, houve uma quebra de paradigma: descentralizou-se a alocação dos recursos federais e privatizou-se a provisão dos serviços. No primeiro ano de governo, os governadores de estado puderam pleitear maior independência quanto ao uso do maior fundo de desenvolvimento urbano do país, subsidiado pelo FGTS. Para aderir ao programa,

[...]os governadores deveriam constituir comissões estaduais, com representação paritária entre o governo do estado, governos municipais e sociedade civil. Os governadores contavam com grande autonomia na composição dessas comissões, o que permitiu um comportamento generalizado de montagem de comissões passíveis de controle no processo decisório de seleção de projetos. (ARRETCHE, 2002, p. 33)

Porém, ao mesmo tempo em que esta reforma possibilitou maior liberdade dos estados e municípios para gerirem os recursos destinados para as políticas sociais – e dentre elas as habitacionais, houve a inserção de um *modus operandi* de viés mercadológico, como a redução do limite de crédito federal para entes estatais que estivessem com sua capacidade financeira comprometida:

A descentralização da autoridade para alocação desses recursos, entretanto, foi combinada com um endurecimento das exigências para a obtenção dos empréstimos federais. Mesmo que aprovada pela comissão estadual, uma empresa pública estadual ou municipal - ou mesmo um governo estadual ou municipal – somente poderia receber um financiamento caso comprovasse capacidade de endividamento. Assim, no quadro de endividamento generalizado de meados dos anos 1990, somente aquelas empresas públicas que tivessem sucesso nas medidas de saneamento de suas finanças obteriam os empréstimos federais.

A relação entre federalismo e direitos sociais envolve encontrar um equilíbrio entre a necessidade de direitos sociais básicos universalmente garantidos para todos e a dinâmica de um modelo federado cujos entes autônomos decidem sobre os direitos que serão objeto de prioridade (OBINGER, LEIBFRIED; CASTLES, 2005, p.3):

Central para a idéia de proteção social é a provisão de direitos sociais uniformes em toda a nação que complementem os direitos civis e políticos básicos. Daí pode-se assumir que política social em estados federais gera múltiplas tensões e é propensa a conflitos sobre quem deve conseguir o que, a que nível de governo, deve ser confiada a criação de programas sociais e – provavelmente o mais importante – que nível de governo deve arcar com os custos dos gastos envolvidos.³⁰

Considerando esta multiplicidade de questões que envolvem a descentralização e a interdependência orçamentária entre os estados federativos, o modelo de política habitacional a ser implementado por FHC prometia maior celeridade, democracia e eficiência, possibilitando maior liberdade de escolha do mutuário em relação aos imóveis, posto que agora não seria focado somente em novas unidades, mas também na aquisição de imóveis usados e nas melhorias de unidades já construídas.

Os dois principais programas, Pró-Moradia e Habitar-Brasil, destinados a financiar habitação por governos municipais e estaduais tinham esboço e objetivos muito semelhantes: o Pró-Moradia, financiado com recursos do FGTS e contrapartidas estaduais e municipais, previa a concessão de financiamentos a estados e municípios, na condição de mutuários, de projetos destinados a famílias com renda de até três salários mínimos, que habitavam em moradias inadequadas, por questões de falta de segurança ou insalubridade (SOUZA, 2005).

Como condição para aderir ao programa era necessário comprovar a solvência e a capacidade de endividamento do mutuário (fosse ele estado ou município), o saneamento de compromissos anteriormente assumidos com o FGTS e a disponibilidade de recursos financeiros para a contrapartida exigida, que variava de 10 a 20% do investimento (SOUZA, 2005). Num quadro de superendividamento dos entes subnacionais que havia na década de 1990, estes pré-requisitos foram a causa da paralisação das contratações. Isto resultou na continuidade aos passos dos programas anteriores, em que os mais necessitados eram justamente aqueles que não conseguiam ter acesso à moradia.

O resultado do modelo adotado por FHC foi de uma forçada reestruturação das empresas públicas habitacionais e de saneamento superendividadas, eis que não mais contariam com financiamento advindo de arrecadação federal (ARRETCHE,2002). Ou seja: verifica-se que a descentralização orientada pela Constituição de 1988 na realidade mostra ainda uma centralidade normativa e de

³⁰ Tradução livre pela autora.

subjugação normativa e financeira de estados e municípios em determinadas políticas sociais.

Ainda na década de 1990, conforme estudo da Fundação João Pinheiro (1995), o déficit habitacional total do Brasil no ano de 1995 era de 5,6 milhões de moradias, sendo quatro milhões de domicílios urbanos e 1,6 milhão nas áreas rurais. No período entre 1995 e 2000, segundo o Relatório Nacional Brasileiro para a Conferência da ONU Habitat em Istambul (BRASIL, 2001):

[...]foram beneficiadas 1.443.169 famílias e gerados cerca de 597.525 novos empregos com programas habitacionais. A principal fonte de financiamento dos programas foi o FGTS, responsável por cerca de 90,51% dos recursos, enquanto o OGU respondeu pelos 9,49% restantes. O principal programa da SEPURB/SEDU em termos de participação no investimento total foi o Carta de Crédito Individual (60,48%) seguido do Carta de Crédito Associativo (19,06%). Os principais programas destinados a agentes do poder público, com foco na população de mais baixa renda, como o Habitar Brasil e o PRÓ-MORADIA foram responsáveis por apenas 9,49% e 9,23% dos recursos totais investidos, demonstrando que os investimentos em habitação não têm privilegiado a população de baixa renda.”

Com isso, pode-se dizer que, de 1986 a 2000, não houveram feitos de grande expressividade nas políticas habitacionais, posto que o número de novas unidades produzidas era muito abaixo do necessário frente ao déficit, e não havia qualquer direcionamento de uma política para uso dos imóveis vagos. De 1995 a 1999, 4,4 milhões de casas foram construídas no país. Destas, apenas 700.000 foram criadas oficialmente, ou seja, foram financiadas pelo mercado formal, o que demonstra a falta de acesso da população de baixa renda à moradia legal (MARICATO, 1998).

Todavia, é inegável que o governo de FHC, principalmente em seus últimos anos, preparou as bases para a consolidação de uma política habitacional de larga escala nacional, que seria posteriormente planejada e implementada pelo governo petista de Luís Inácio Lula da Silva (LULA), pelo que se depreende da cronologia de políticas e determinações de órgãos institucionais, na Tabela 4, abaixo:

QUADRO 4 - Política Habitacional no governo FHC

Medidas	Estrutura organizacional das instituições e consequências
---------	---

<p>1994 – O “Plano Real” foi lançado pelo governo de Itamar Franco para combater a hiperinflação, que impactava diretamente a construção de moradias e no crédito imobiliário. FHC foi, nesta época, ministro da fazenda de Itamar. Sua eleição para presidente foi creditada ao sucesso do plano e a estabilização econômica do país através deste.</p>	<p>O “Plano Real” representa uma correção de redistribuição em vários setores da economia, porém os fundos habitacionais também foram desfalcados, o que levou ao esgotamento dos recursos. Posteriormente, inovações institucionais como o sistema de metas de inflação e o câmbio flutuante seriam aplicados para manter a estabilidade.</p>
<p>1997 - A lei 9.514 instituiu o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), uma demanda antiga das financeiras e do mercado imobiliário, com o objetivo de ligar o mercado de capitais e o mercado de imóveis. Foram criadas as companhias securitizadoras de créditos imobiliários e instituídos os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs).</p>	<p>O SFI foi uma inovação institucional adicionada ao sistema legal existente, sem alteração das estruturas institucionais pré-existentes. Não houve impacto significativo na produção de habitação durante o período considerado. As condições econômicas, regulatórias e de redistribuição não favoreceram a securitização.</p>
<p>1999 – A Medida Provisória 1.893 institui o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que posteriormente se concretizaria através da Lei nº 10.188 de 2001. Concedia um tipo de arrendamento social, onde o imóvel pertencia ao Fundo de Arrendamento Residencial -FAR, podendo o arrendatário transferir o imóvel para sua titularidade após 15 anos da contratação.</p>	<p>O PAR criou formas de transferência de recursos que vieram a ser aplicados mais tarde no Programa “Minha Casa, Minha Vida” (MCMV), de Lula. O empresariado da construção civil nesta fase foi peça-chave para o sucesso do programa um tempo relativamente curto, visto que já possuíam experiência na produção de habitação social.</p>
<p>2001 – 13 anos após a promulgação da Constituição Federal, a lei nº 10.257 (Estatuto das Cidades-EC) finalmente traz a regulamentação do capítulo que trata da política urbana (artigos nº 182 e 183 da CF/88). Definiu o conceito de função social da cidade e da propriedade, descentralizando normativamente a competência de legislar e executar ações de política urbana principalmente aos municípios, através de uma série de estratégias de intervenção sobre o território, tais como o IPTU progressivo, a edificação compulsória. Inova em trazer a possibilidade de participação da população e do 3º setor nas discussões e decisões de implementação das políticas nos três níveis de competência (Nacional, Estadual e Municipal)</p>	<p>Tamanho a abrangência do Estatuto, sua implementação se dá a passos lentos, considerando que deveria seguir uma capacitação e mobilização dos implementadores de políticas a nível local. O EC foi a base para iniciativas do governo de Lula, como a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS (Lei Federal nº 11.124/2005) e o PlanHab³¹. Por lei, a União é responsável por moldar políticas das grandes cidades, incluindo habitação e desenvolvimento, por iniciativa própria e/ou com estados e/ou municípios, incluindo novas construções e reforma de moradias pré-existentes de caráter social.</p>

³¹ O PlanHab 2009-2023 foi desenvolvido sob a coordenação da secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades entre 2008 e 2009, e contou com o apoio de um consórcio formado pelo instituto Via Pública, Fupam-LabHab-FAUUSP e Logos Engenharia. O principal objetivo deste plano foi formular uma estratégia de longo prazo para atender às necessidades habitacionais do país apresentando uma estratégia em quatro eixos estruturantes da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e a cadeia produtiva da construção civil (BRASIL, 2021, s.p.). Para maior aprofundamento, acessar: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/planhab-2040/referencias/PLANONACIONALDEHABITAO20092023.pdf> (BRASIL, 2009).

<p>2001 - O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), criado pela medida provisória 2.212, posteriormente regulamentado pela lei nº 10.931/2004, já no governo Lula. O programa oferecia subsídios federais em forma de desconto no valor de aquisição de unidades habitacionais, além de financiamento para famílias de baixa renda.</p>	<p>O PSH inclui subsídios diretos ao financiamento habitacional. As famílias são atendidas por meio de grupos organizados por governos estaduais ou municipais. É gerido com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e por contrapartidas estaduais e municipais.</p>
--	--

Fonte: documentos diversos. Elaboração pela Autora

No ano de 2000, segundo Carneiro e Valpassos (2003), o déficit habitacional brasileiro seria de 6,7 milhões de moradias. Embora os números indicassem uma “oferta” de imóveis já prontos, dentre eles um número expressivo em áreas urbanas consolidadas e com infraestrutura adequada (o que reduziria drasticamente o gasto público com obras viárias e de equipamentos urbanos), o governo de esquerda que sucedeu FHC, através do presidente Luís Inácio Lula da Silva (Lula), cria o programa habitacional denominado “Minha Casa, Minha Vida” (MCMV), em 2009, tendo como principal foco o incremento de moradias através da construção de novas unidades.

A construção de novas unidades habitacionais era a solução apresentada para o déficit habitacional que, em 2005, totalizava 6.414.143 domicílios nas áreas urbanas, dos quais 34,7% (2.226.730 unidades) concentravam-se nas regiões metropolitanas (FJP, 2006). Porém, insta destacar que o mesmo estudo da Fundação João Pinheiro inferiu que havia 5.084.284 domicílios vagos nas áreas urbanas do Brasil, sendo que, destes, 89,9% se encontravam em condições de serem ocupados.

Percebe-se, através da análise histórica, que ainda que os governos de esquerda das últimas duas décadas tenham trazido elementos diferenciados daqueles dos governos anteriores de espectro mais à direita ou centro-direita, tais como os programas de transferência de renda, de valorização do salário mínimo e de incremento da dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico para financiar indústrias e empresas nacionais (BOITO, 2012), o modelo de desenvolvimento adotado seguiu a lógica de aliar-se à iniciativa privada (mais especificamente às empreiteiras de construção civil e pesada) e deixar a ela a escolha locacional de seus investimentos, num *continuum* de contratações baseadas em menor preço e maior entrega quantitativa, sem dar conta da qualidade tanto das obras como do bem estar dos destinatários destas³².

³²Segundo relatório de auditoria realizada pela Controladoria Geral da União (2017), 56% das unidades entregues do Programa Minha Casa, Minha Vida apresentavam vícios construtivos.

Através da leitura do QUADRO 5 a seguir, verifica-se as políticas habitacionais implementadas no governo Lula e suas características organizacionais e institucionais:

QUADRO 5 - Políticas habitacionais no governo Lula

Medidas	Estrutura organizacional das instituições e consequências
<p>2003 - criação do Ministério das Cidades , em um esforço conjugado entre Estado e movimentos sociais, que marcam a ligação das políticas habitacionais às de infraestrutura.</p>	<p>Previsto no programa de governo do PT, teve como objetivo a articulação de políticas públicas nacionais com as políticas regionais e locais.</p>
<p>2003 e 2004 – É regulamentado pela lei nº 10.998 e pelo decreto nº 5.247, o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH).</p>	<p>Continuum da política criada por FHC, regulamentada na gestão Lula. Tem como principal escopo a concessão de subsídios e financiamentos habitacionais de cunho social.</p>
<p>2004 – Instituída a Lei nº 10.931 (Lei do Patrimônio de Afetação nas Incorporações Imobiliárias). Uma demanda do mercado da construção civil imobiliária para trazer maior segurança jurídica, com vistas a proteger o adquirente de imóveis em caso de insolvência ou negligência do incorporador, protegendo o valor aportado por aqueles antes da conclusão da obra, bem como diminui a burocracia necessária à a recuperação de imóveis alienados fiduciariamente executados em razão de atraso no pagamento dos financiamentos.</p>	<p>Considerado um marco regulatório do mercado imobiliário, após casos como a falência da Incorporadora Encol. O patrimônio de afetação trouxe inovações como a cingibilidade do patrimônio e os aportes de determinada obra, do patrimônio geral das construtoras e incorporadoras, bem como possibilitou a continuidade do pagamento de valores incontroversos em eventuais demandas de revisão contratual de aquisição das unidades entre mutuário e incorporadora.</p>
<p>2004 – Criada a resolução 460 do FGTS, permitindo que o fundo proveesse subsídios diretos à prestação nos financiamentos a famílias com renda mensal de até R\$1.500 (à época), na forma de desconto sobre a aquisição da unidade, não havendo retorno ao fundo por se tratar de recursos advindos dos resultados de aplicações financeiras.</p>	<p>Anteriormente os subsídios do FGTS ofereciam apenas um taxa de juros comparativamente menor do que o SBPE. Com a resolução, foi possível a inclusão direta de capital (na forma de descontos), uma reivindicação antiga dos críticos do FGTS na sua origem.</p>
<p>2005 - criado pela lei nº 11.124 para integrar todos os programas de habitação social de todas as esferas de governo, surge o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS e FNHIS)</p>	<p>Fruto de uma demanda dos atores da política de habitação popular, trouxe a adesão de diversos municípios, mas apresenta falhas na implementação, movimentando poucos recursos.</p>
<p>2008 – As diretrizes nacionais de políticas habitacionais são apresentadas no Plano Nacional da Habitação (PlanHab)</p>	<p>Documento que serviu de norte amplo de planejamento e integração das políticas habitacionais com as demais políticas urbanas.</p>

<p>2009 e 2010 – O Programa Minha Casa, Minha Vida (fases 1 e 2) contou com o objetivo de 3 milhões de moradias até 2014 e uma cobertura de subsídios que ultrapassava 90% do valor da prestação da casa própria para famílias com renda até 3 salários mínimos.</p>	<p>A maior contribuição de subsídios para os rumos da política habitacional brasileira. Em sua primeira fase, investiu-se mais de 34 bilhões de reais em subsídios. Na Fase 2, esse valor mais que dobrou para 72,6 bilhões.</p>
---	--

Fonte: Elaboração própria, por diversas fontes.

Analisados os dados, não se pode olvidar a grande contribuição do programa Minha Casa, Minha Vida, haja vista que, em mais de uma década de vigência, 5.287.104 unidades habitacionais foram construídas e entregues a diferentes faixas de renda (BRASIL, MDR, SEC. DE HAB. 2022). Apesar de que os números mostram que o valor contratado e liberado para as faixas de renda intermediárias e mais altas foi maior, bem como o número de unidades habitacionais atendidas nestas faixas, também apresentou considerável diferença em relação às faixas de renda menores:

FIGURA 8 - Contratações Minha Casa Minha Vida (2009 a 2020)

Contratações Minha Casa Minha Vida (2009 - 2020)							
Modalidade	Faixa	Valor Contratado R\$	Valor Liberado R\$	UH Contratadas	Unidades		
					Vigentes	Entregues	Distratadas
Entidades	Faixa 1	5.150.646.856,19	4.477.225.451,28	92.243	71.330	15.544	5.369
FAR Empresas	Faixa 1	90.437.183.191,17	83.180.680.678,24	1515.461	177.082	1.259.084	70.831
FAR Urbanização - Vinculadas	Faixa 1	6.847.320.411,93	6.165.434.116,57	100.917	10.565	82.490	6.928
Oferta Pública	Faixa 1	3.374.072.000,00	3.001.414.114,00	166.886	54.295	111.032	0
Total Faixa 1*		112.541.011.383,73	102.739.504.984,99	2.112.521	354.921	1.663.511	83.128
CCFGTS - PF	Faixa 1.5	18.381.128.748,20	19.434.617.618,07	150.144	0	150.144	0
CCFGTS - PF	Faixa 2	358.025.425.284,60	339.246.392.574,58	3.110.029	0	3.110.029	0
CCFGTS - PF	Faixa 3	57.324.397.803,90	44.169.531.596,58	363.420	0	363.420	0
Total Faixa 1.5, 2 e 3		433.730.951.836,70	402.850.541.789,23	3.623.593	0,00	3.623.593	0,00
CCFGTS - Produção/Estoque	Produção/Estoque	15.448.530.892,40	15.448.530.892,40	527.748	528.135	0	0
Total Produção/Estoque		15.448.530.892,40	15.448.530.892,40	527.748	528.135	0,00	0,00
TOTAL		561.720.494.112,83	521.038.577.666,62	6.263.862	683.056	5.287.104	83.128

* Soma considerando a modalidade de moradias rurais, que foi retirado do quadro por não fazer parte do presente estudo.

Fonte: BRASIL,MDR, SEC. DE HAB (2022). Adaptação pela autora.

Através da análise dos números, percebe-se que as diferenças entre os valores aportados e contratados entre as diversas linhas de crédito – que variam não só em razão das faixas salariais, mas na forma de contratação e a destinação dos recursos – demonstram que o viés mercadológico esteve sempre em destaque. Além das próprias contratações de carta de crédito do FGTS à pessoas físicas nas faixas

mais altas, que superou a de contratações de urbanizações de assentamentos precários (MCMV Urbanização), bem como as contratações do MCMV Entidades, que se destinava principalmente à Cooperativas autogestionárias (muitas delas criadas por ocupantes de imóveis vagos, com o fito de promover as reformas necessárias nestes imóveis e lá permanecerem).

Além da discrepância destes números, apesar de ter contribuído com a redução do déficit habitacional (considerando que este poderia ser maior caso não tivesse sido implementado o MCMV), não se verificou redução quantitativa do déficit urbano no período de vigência do programa (de 2009 a 2020). Segundo os dados da FJP (2012; 2013; 2015; 2016; 2018; 2020), apesar das 5.287.104 unidades construídas entregues em mais de uma década de vigência³³, o déficit habitacional permanecia em certa linearidade (ver FIGURA 8).

Diante dos números de imóveis vagos nos anos de 2009 a 2015³⁴, percebe-se uma dicotomia, haja vista que estes quantitativamente superavam o número de déficit habitacional urbano, o que poderia sugerir que a construção de novas unidades habitacionais não seria a única solução governamental para o problema da moradia:

TABELA 1 - comparativo do déficit habitacional e Imóveis Vagos em Condições de serem Ocupados – anos 2009 a 2019:

ANO	DÉFICIT HABITACIONAL URBANO (em milhões)	IMÓVEIS VAGOS EM CONDIÇÕES DE SEREM OCUPADOS (em milhões)
2009	5,089	5,213
2010	5,88	4,65
2011	4,68	5,82
2012	4,66	5,50

³³ Dado obtido no Sistema de Gerenciamento da Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2022)

³⁴ Após o impeachment da então presidenta Dilma Rouseff, a Fundação João Pinheiro adotou critérios metodológicos que acabaram por suprimir dos relatórios e da colheita de informações os imóveis vagos e/ou desocupados. A partir deste ano, só é possível identificar as características dos domicílios ocupados, o que na opinião da própria Fundação é uma perda de grande significado: "(...) Essa foi uma das grandes perdas quando a Pnad foi substituída pela PnadC, especialmente no que se refere tanto à análise do estoque do parque habitacional brasileiro quanto aos estudos do mercado habitacional, principalmente sob a ótica da oferta de habitações."(FJP, 2020, p. 167)

2013	5,01	5.69
2014	6,06	5.70
2015	5,57	6,89
2016*	4,84	SEM INF
2017*	5,97	SEM INF
2018*	5,06	SEM INF
2019*	5,04	SEM INF

Fonte: FJP (2012; 2013; 2015; 2016; 2018; 2020). Elaborado pela autora.

*Ausência de apuração de dados a partir de 2016 em razão da troca metodológica da FJP, conforme nota de rodapé nº 37.

Porém, apesar de apresentar um número muito maior em termos de unidades e de orçamentos, os programas sociais federais não foram os únicos responsáveis pelas políticas habitacionais. Destaca-se, todavia, que não se pode desconsiderar que, quanto às relações federativas no país – no que tange as transferências de recursos entre União e Estados, os recursos da União tendem a ser mais contemplados a estados que tem mais parlamentares na coalizão de governo, a despeito da posição do governador. Segundo Arretche e Rodden (2004, p. 570):

Os presidentes brasileiros contam com considerável poder sobre a execução de recursos de transferências e usam estes recursos para superar o desafio de preservar sua coalizão de sustentação parlamentar. Para tanto, canalizam os recursos de que dispõem para os estados que contam com maior número de parlamentares na coalizão. Os parlamentares, por sua vez, têm fortes incentivos para integrar a coalizão de governo, pois daí deriva a credibilidade de que seus estados e municípios de origem receberão recursos adicionais.

Na esteira desta relativa descentralização, diversos programas de moradia foram implementados por governos estaduais e municipais, no que nos ateremos, por critério do recorte espacial ora pesquisado, ao Rio Grande do Sul e à sua capital, Porto Alegre.

4. A POLÍTICA DESCENTRALIZADA NO RIO GRANDE DO SUL

Este capítulo tem como objetivo demonstrar uma breve síntese sobre a conformação socioespacial urbana do Rio Grande do Sul (RS) e a questão habitacional ao longo das últimas décadas, considerando sua competência constitucional comum com a União e municípios quanto ao desenvolvimento de programas habitacionais.

Destacam-se os planos de moradia implementados pela Companhia Habitacional do Rio Grande do Sul, bem como os convênios entre o estado e o governo federal na implementação de políticas habitacionais principalmente a partir do programa “Minha Casa, Minha Vida. Para tanto, este capítulo está dividido em três seções, sendo a primeira sobre a formação do espaço social do Rio Grande do Sul, a segunda sobre a atuação das COHAB`s e demais programas habitacionais do estado e a situação habitacional até o ano de 2020.

4.1. Formação Socioespacial do Rio Grande Do Sul

No início do século XIX, o processo de urbanização do Rio Grande do Sul começou a ser definido, no que o Reino de Portugal começou a desenvolver o projeto de administração política do estado. Em 1809, o Rio Grande do Sul iniciou o processo integrador, constituindo sua primeira rede urbana, que contava com quatro municípios (BARROSO, 2009). Passado pouco menos de um século, no ano de 1900, o Estado apresentava acelerado crescimento populacional, com 66 unidades político-administrativas. A população já ultrapassava um milhão de pessoas, comparado ao ano de 1872, onde o Estado apresentava, aproximadamente, 450 mil habitantes e possuía 30 municípios (BARROSO, 2009).

Em nível federal, já na década de 1940, houve o advento de uma nova Constituição em 1946, onde a União readmitiu a figura dos entes federal, municipal e estadual, permitindo a participação de três senadores por estado, e sendo a maioria dos prefeitos elegíveis. A maior inovação por parte da federação foi o estabelecimento constitucional de transferências de recursos entre os entes federativos:

“Essa constituição foi, ao mesmo tempo, centralizadora a favor do governo federal e localista porque transferiu vários impostos estaduais para os municípios e por fazer com que os estados passassem a transferir parte de

seus impostos para os municípios. O mecanismo de partilha de impostos das unidades maiores da Federação para as menores, foi a primeira tentativa de enfrentar a questão do desequilíbrio fiscal entre níveis de governo. Já o equilíbrio horizontal, isto é, entre entes da mesma esfera, foi timidamente introduzido através da vinculação de certos recursos federais que deveriam ser aplicados no Norte e no Nordeste.” (SOUZA, 2005, p. 12-13)

Neste contexto, no Rio Grande do Sul, o destaque se deu pela atuação dos Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAPs), que faziam parte do arranjo institucional corporativo estruturado no primeiro governo Vargas, desde a década de 1930. Os IAPs estavam associados a sindicatos organizados pelo Ministério do Trabalho. Uma forma de investimento de recursos que eles gerenciavam era o financiamento habitacional e, nesse arranjo, em teoria, apenas aqueles associados a determinados sindicatos teriam acesso à estes valores (MELO, 2008) .

O maior número de unidades construídas pelos IAPs no Rio Grande do Sul se deu na capital, no bairro hoje denominado Passo D’Areia³⁵, com a construção de mais de 700 edifícios em uma área de tambo, longe do centro urbano da época (de 1945 até 1954, quando foi inaugurado). Pelas suas características institucionais e de provimento de recursos, os IAPs, como outras formas de construção que se diziam populares e destinadas à baixa renda, também acabaram por valorizar o clientelismo e a média e alta renda, através do acesso formal aos financiamentos por eles providos (LAPOLLI, 2006; MELO,2008).

Como primeira organização nacional voltada exclusivamente para a produção de moradias populares, a FCP foi desenhada para derrotar o corporativismo e a clientela única dos IAPs. Apesar de sua vulnerabilidade financeira - que até 1964 era considerado um sinal de ineficiência governamental, e da prevalência de uma operação que atendia a interesses privados em detrimento dos públicos, em seus dezoito anos de operação, a FCP produziu 18.132 unidades habitacionais, enquanto os IAPs produziram 123.995 unidades habitacionais entre 1937 e 1964 como parte de seu programa social. No Rio Grande do Sul, apenas 13 conjuntos habitacionais e 613 residências foram subsidiadas pela FCP (FRANÇA; GARCIA, 2018)³⁶.

³⁵ Sobre esta construção em particular será melhor retratada no capítulo 3- Da Urbanização de Porto Alegre.

³⁶ Segundo ORLANDO (1944, p. 111) “(...) Os Institutos de Aposentadoria e Pensões responderam por 24,2% dos financiamentos imobiliários concedidos em 1943, um ato típico. De forma mais expressiva,

Como já mencionado no capítulo anterior, dentro de um contexto de hostilidade política e o conseqüente golpe militar em 1964, fora criado o primeiro Plano Nacional de Habitação³⁷, através da Lei nº 4.380/64, que previu, em seu artigo 3º a descentralização de execução dos planos de moradia de interesse social:

Art. 3º Os órgãos federais enumerados no artigo anterior exercerão de preferência atividades de coordenação, orientação e assistência técnica e financeira, ficando reservados:

I - aos Estados e Municípios, com a assistência dos órgãos federais, a elaboração e execução de planos diretores, projetos e orçamentos para a solução dos seus problemas habitacionais;

II - à iniciativa privada, a promoção e execução de projetos de construção de habitações segundo as diretrizes urbanísticas locais.

§ 1º Será estimulada a coordenação dos esforços, na mesma área ou local, dos órgãos públicos federais, estaduais e municipais, bem como das iniciativas privadas, de modo que se obtenha a concentração e melhor utilização dos recursos disponíveis. (BRASIL, 1964)

Ainda, em seu art. 63, a referida lei que originou o PNH menciona a possibilidade de convênios firmados entre os entes federativos para execução das políticas habitacionais³⁸. Neste contexto, a supremacia absoluta do governo federal sobre os governos estaduais e municipais — os governadores e prefeitos dos principais municípios do país eram nomeados pelo presidente da república e dependiam da autoridade central — permitiu a criação e o funcionamento das companhias habitacionais (COHABs). Encarregados pelo PNH de promover programas habitacionais para a população com renda inferior a três salários mínimos, as COHABs começaram a ser criadas em 1964, quando leis municipais ou estaduais instituíram a COHAB em Campina Grande (PB), em Volta Redonda (RJ), na região da Baixada Santista (SP) e, no estado do Rio Grande do Sul, através da Lei nº 4.892/64, que

“(...) foi criada para ser o agente financeiro e promotor da política nacional, sendo responsável pela operação dos programas estabelecidos

pela construção dos primeiros grandes edifícios de grande porte no Brasil para suas sedes, os IAPs contribuíram significativamente para a onda especulativa do mercado imobiliário que chegou a proporcionar lucros variáveis de 50 a 100%.”

³⁷ Aqui mencionamos como “primeiro” Plano Nacional de Habitação, eis que posteriormente novas diretrizes a nível federal foram criadas com a mesma denominação, no que podemos citar o Plano Nacional de Habitação proposto como integrante do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, criado no Governo Lula em 2005, através da Lei nº 11.124.

³⁸ *Litteris*: “Art. 63. Os órgãos da administração federal, centralizada ou descentralizada ficam autorizados a firmar acordos ou convênios com as entidades estaduais e municipais, buscando sempre a plena execução da presente Lei e o máximo de cooperação inter-administrativa.” (BRASIL, 1964)

nacionalmente e pela administração dos créditos do SFH, concedidos às populações de baixa renda.” (FRANÇA; GARCIA, 2018, p. 235)

Neste contexto, as COHABs conformaram a ponte entre os planos nacionais e a sua implementação a nível regional e local. Especialmente no que se refere ao Rio Grande do Sul, a COHAB, de 1965 a 1995 (ano de sua extinção), produziu em torno de 100 mil unidades habitacionais (FRANÇA; GARCIA, 2018), sendo, assim, o principal instrumento de política de moradia popular neste íterim.

4.1.1. As COHAB's como principal instrumento de política habitacional por três décadas

No Rio Grande do Sul, de 1965 a 1995, destaca-se a atuação da Companhia de Habitação-RS, que foi criada para ser o agente financeiro e promotor da política nacional, sendo responsável pela operação dos programas estabelecidos nacionalmente e pela administração dos créditos do SFH, concedidos às populações de baixa renda, em um momento de forte crescimento da população urbana em detrimento da população rural há décadas, seguindo a tendência brasileira. De acordo com Vieira (1985, p. 107) “O processo de urbanização no Rio Grande do Sul começou a adquirir vulto sociodemográfico a partir de 1960 e particularmente no decênio de 1970-1980”. Esse processo tem consonância ao crescimento das cidades brasileiras, principalmente em razão da industrialização e da migração da população rural para as cidades, posto que as áreas rurais passavam por uma transformação de uma agricultura e pecuária tratadas manualmente e sobre áreas menores, para grandes plantações (principalmente de soja) e a mecanização dos processos produtivos. Em um cenário de endividamento e aumento da pobreza, o que se percebia era uma lavoura comercial, onde ex-agricultores atuavam como trabalhadores avulsos, enquanto outros pequenos agricultores venderam suas propriedades e foram procurar trabalho nas cidades, indo morar em suas periferias (BARROSO, 2009). Percebe-se este aumento através da comparação dos anos de 1980 a 1991, segundo dados do Censo do IBGE de 1991 (IBGE, 1992, p. 85):

FIGURA 8 - População residente em 1980, população residente em 1991, por sexo e taxa de crescimento anual, segundo as Unidades da Federação, Mesorregiões, Microrregiões e Municípios:

CENSO DEMOGRÁFICO - 1991 - BRASIL

TABELA 4 - População residente em 1980, população residente em 1991, por sexo e taxa de crescimento anual, segundo as Unidades da Federação, Mesorregiões, Microrregiões e Municípios

(continua)

Unidades da Federação Mesorregiões, Microrregiões e Municípios	População residente em 1980	População residente em 1991 (1)			Taxa de crescimento anual (2)
		Total	Homens	Mulheres	
UNIDADE DA FEDERAÇÃO					
Rio Grande do Sul.....	7 773 837	9 127 611	4 490 663	4 636 948	1,47
MESORREGIÕES					
Centro Ocidental Rio-Grandense.....	428 578	479 669	235 435	244 234	1,02
Centro-Oriental Rio-Grandense.....	588 921	664 063	329 886	334 177	1,09
Metropolitana de Porto Alegre.....	2 875 938	3 744 597	1 825 116	1 919 481	2,42
Nordeste Rio-Grandense.....	644 805	784 673	389 773	394 900	1,80
Nordeste Rio-Grandense.....	1 909 887	1 948 198	968 287	979 911	0,18
Sudeste Rio-Grandense.....	722 407	812 204	399 499	412 705	1,07
Sudoeste Rio-Grandense.....	603 301	694 207	342 667	351 540	1,28

Fonte: IBGE (1992, p. 85)

Além dos emblemáticos casos dos conjuntos habitacionais da COHAB em Porto Alegre - mencionados no próximo capítulo, destaca-se na região metropolitana o Conjunto Residencial Ildo Meneghetti, que se tornaria o bairro Guajuviras, em Canoas/RS. A história do bairro antecede sua fundação, com a desapropriação de uma fazenda do empresário A.J.Renner, pelo então governador Ildo Meneghetti, que repassou as terras para a COHAB em 1963. Nessa época, iniciou-se a emigração da capital e do interior atraídos pela oferta de emprego e pelos baixos preços dos imóveis em relação à Porto Alegre.

A construção inicia-se em 1979, chamado Conjunto Habitacional Ildo Meneghetti. O trabalho foi realizado por setores, por diferentes empresas construtoras, em um contexto nacional de grandes problemas econômicos, emergindo como resultado de uma mudança nos planos financeiros. Os contratos foram repactuados, não havendo pleno acordo entre a Companhia e as Construtoras e Cooperativas que desempenhavam as construções, o que trouxe a paralisação da obra por quase uma década na cidade de Canoas. O bairro, apesar do anúncio de infraestrutura completa, não foi entregue com saneamento básico, portando deficiências na distribuição de energia elétrica e de água, estando a mais de dez quilômetros do centro daquela cidade.

IMAGEM 1 - Anúncio de Jornal sobre o Condomínio Habitacional Ildo Meneghetti em Canoas/RS

Canoas Guajuviras



Casa própria para mais de 6 mil famílias.

O projeto No início do próximo ano, a COHAB vai entregar ao povo gaúcho o Núcleo Habitacional Governador Ildo Meneghetti. O maior projeto de habitações populares já feito em nosso Estado. Criado com o propósito único de permitir fácil acesso à casa própria pelas populações de baixa renda.

Infraestrutura do empreendimento Está localizado em Canoas, no entroncamento da Estrada do Nazário com a Rua Boqueirão. Terá um total de 4.036 casas e 2.200 apartamentos, com água, luz, esgotos pluviais e cloacais, ruas calçadas e pavimentadas, totalmente iluminadas, para abrigar mais de 30 mil pessoas. A COHAB-RS reservou áreas para os seguintes equipamentos comunitários: mini-mercado, supermercado, escolas, centros comunitários, creches, postos de saúde, hospital, igrejas e postos policiais: todos os serviços que uma cidade necessita.

Renda familiar Como estímulo especial à compra, visando dar condições de aquisição da casa própria aos assalariados, a renda familiar mínima exigida será de Cr\$ 26.550,00 e a máxima de Cr\$ 88.040,00.

Colaboram decisivamente na realização deste empreendimento as seguintes empresas:

 CONSTRUTORA MARAJÁ S.A.
 C. R. ALMEIDA S/A Engenharia Construções
 PROTÉCNICA Engenharia e Serviços de Construção Civil
 esusa - eng. e construções s.a.
 COBENCO
 PROCONSA

 Conjunto Habitacional Governador Ildo Meneghetti
 COHAB-RS
 Administração Amarel de Souza

Vinculada à Secretaria do Trabalho e Ação Social

Fonte: CANOAS (2021)

Assim como ocorreu no Parque dos Mayas e Rubem Berta na capital, as mais de 5 mil unidades habitacionais do então bairro Guajuviras, diante de um Brasil e um estado-membro enfraquecidos e a necessidade premente de habitação, foram ocupadas pela população, sendo o movimento encabeçado pelo sindicato dos metalúrgicos (SANTOS, 2016).

IMAGEM 2 - Foto do dia da ocupação do bairro Guajuviras

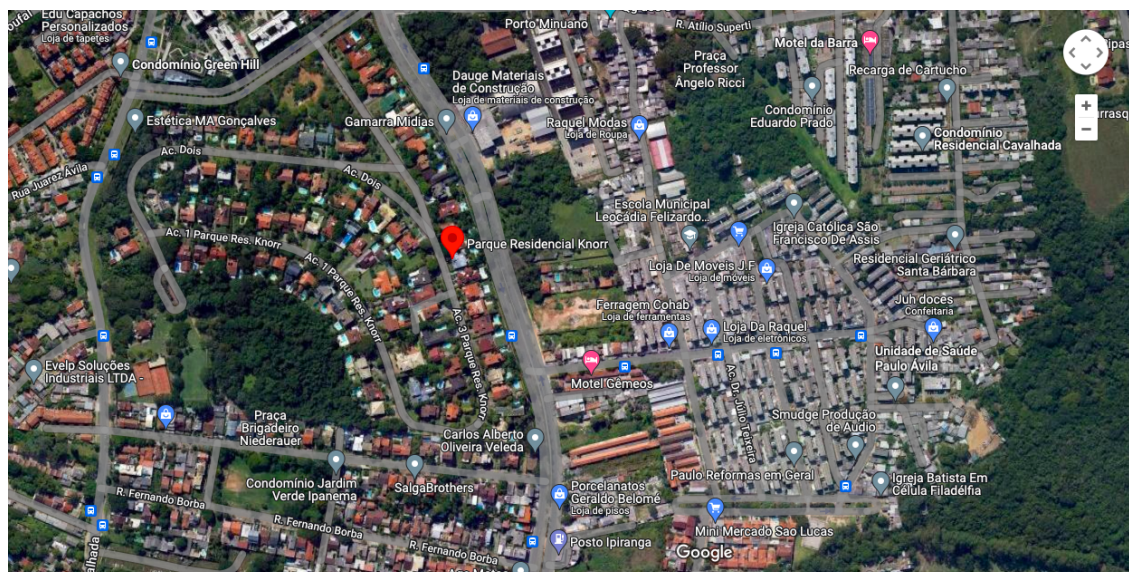


Fonte: CANOAS (2021)

Percebe-se que o padrão locacional das construções, bem como as tipologias empreendidas pela COHAB pouco se diferenciaram dos enormes conjuntos habitacionais em áreas em sua grande maioria distantes das zonas centrais das cidades, com deficiências em transporte, saúde, saneamento básico e educação produzidas por entidades e programas de décadas anteriores.

A título exemplificativo de atuação da cooperativa habitacional em Porto Alegre, temos como emblemático o paradoxo do Conjunto Habitacional conhecido como COHAB Cavahada e o condomínio Fechado Parque Knorr, na zona sul de Porto Alegre.

IMAGEM 3 - O Parque Residencial Privado de Alto Padrão “Parque Knorr” e a COHAB Cavalhada



Fonte: Google Maps (2022)

A imagem acima mostra os arredores da avenida Eduardo Prado, na zona sul de Porto Alegre. No lado direito da via situa-se a comunidade conhecida como COHAB - Cavalhada. À esquerda se vê parte do condomínio fechado Parque Residencial Knorr. Embora ambas sejam áreas residenciais, a diferença entre elas é gritante. A COHAB Cavalhada, datada de 1980, hoje é uma área fortemente urbanizada, mas na década de 80, a mais de 15 quilômetros do centro da cidade, era uma área de morro sem qualquer infraestrutura.

É possível verificar, ao inspecionar a imagem, que o uso do solo na área é concentrado: muitas vias, muitos prédios. Não é difícil dizer que a densidade populacional da região é incrivelmente alta, e não à toa existe uma linha de ônibus específica para o local - a frequência da linha é intensa, e a maioria dos ônibus entra e sai lotada. Os apartamentos da Cohab Cavalhada tem em média 40m², e podem ser encontrados por menos de R\$50.000,00³⁹. O local é controlado há décadas por facções criminosas e pelo tráfico de drogas⁴⁰. Ao atravessar a avenida Eduardo

³⁹ Vide anúncio de Golden Imobiliária em: <https://www.goldenimobiliaria.com.br/imovel/barbada-so-50000-documentacao-ok-apartamento-dois-dormitorios-cohab-cavalhada-porto-alegre-rs/AP0610-RMT>. Acesso em 30 jun 2022.

⁴⁰ Fato recorrente, a disputa de território do tráfico por facções criminosas na região da COHAB Cavalhada é um problema crônico há décadas, sendo noticiadas execuções naquele local com

Prado, o condomínio fechado Parque Knorr tem área maior que a da COHAB, mas percebe-se que a densidade populacional é muito menor. As casas deste condomínio podem ser encontradas desde 350m² até 600m², nunca partindo abaixo de R\$1.500.00,00⁴¹. Um forte esquema de monitoramento por segurança privada e câmeras garante a paz no local.

A distribuição dos investimentos, principalmente no período do BNH, não foi feita de acordo com a satisfação total das necessidades habitacionais locais, mas com a construção de grandes conjuntos em grandes vazios urbanos, longe dos centros das cidades, que muitas vezes provocaram deslocamentos populacionais. Desde a extinção da COHAB/RS, a questão habitacional passou a ser vinculada ao Departamento de Obras Públicas, Saneamento e Habitação da Secretaria de Obras Públicas, Saneamento e Habitação - DEHAB, período em que foi implantado, em 1995, o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social (FRANÇA; GARCIA, 2018).

As dicotomias encontradas no estado, e principalmente na região metropolitana da sua capital, expressam que o padrão replicado de produção habitacional popular nem sempre é medida que reduz o déficit habitacional, haja vista a falta de qualificação dessas moradias. E mesmo diante dessa realidade, até este momento da história, apesar de já ser objeto de censo pela Fundação João Pinheiro, o número de imóveis vagos aptos a serem ocupados sequer entravam nas pautas das reuniões governamentais, no que se verá a seguir.

4.2. As conformações institucionais das políticas habitacionais estaduais dos anos 90 ao início dos anos 2000

Dentro do contexto político e socioeconômico previamente analisado, a necessidade moradias populares qualificadas, principalmente na região metropolitana da capital se mostrava urgente, no que o déficit em 1991 somava, nesta região, 75.468 unidades, sendo seu grau de urbanização de 76,56% neste mesmo ano (FJP,

frequência, como podemos verificar em : ZERO HORA. Disputa entre facções motivou sete homicídios em 10 trocas de tiros na Capital em menos de uma semana, diz polícia. DISPONÍVEL EM: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2022/03/disputa-entre-faccoes-motivou-sete-homicidios-em-10-trocas-de-tiros-na-capital-em-menos-de-uma-semana-diz-policia-cl1147j7e005t0165xjfp5ugu.html> ACESSO EM 2 JUL 2022

⁴¹ Vide anúncio da imobiliária Peiter em: <https://www.peiter.com.br/empreendimento-parque-knorr-bairro-knorr-porto-alegre,9246> Acesso em 30 jun 2022.

1995). A despeito do expressivo número de carência de moradia adequada⁴², a região metropolitana de Porto Alegre somava, no mesmo período, mais de 900 mil unidades de domicílios vagos, o que compreendia 34% dos domicílios vagos no estado (FJP, 1995).

A necessidade de mais moradias, principalmente na região metropolitana da capital se mostrava urgente, no que o déficit em 1991 somava, nesta região, 75.468 unidades, sendo seu grau de urbanização de 76,56% neste mesmo ano (FJP, 1995). A despeito do expressivo número de carência de moradia adequada⁴³, a região metropolitana de Porto Alegre somava, no mesmo período, mais de 900 mil unidades de domicílios vagos, o que compreendia 34% dos domicílios vagos no estado (FJP, 1995).

Após a extinção da COHAB/RS, liquidada através da Lei nº 10.357/1995, a questão habitacional ficou vinculada ao Departamento de Habitação- DEHAB, da Secretaria de Obras Públicas, Saneamento e Habitação. Neste mesmo período foi criado o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social em 1995, pela Lei nº 10.579/1995 (reeditada em 2012 pela Lei nº 13.017/2012), pelo então governador Antônio Britto.

4.2.1. O Governo Britto (1995 a 1999)

A atuação da DEHAB ficou restrita à articulação dos programas federais da época, como o Pró-Moradia, em que os recursos do FGTS eram repassados na forma de empréstimos aos municípios e o Habitar-Brasil, que repassava recursos do orçamento Geral da associação para o Estado, que os repassava aos municípios por meio de convênio (FRANÇA; GARCIA, 2018). De 1995 a 1998, foi firmado um acordo que resultou na construção de aproximadamente 3.900 unidades residenciais, desta forma distribuídas:

⁴² Importante mencionar que, para além do conceito de moradia adequada cunhado pela Fundação João Pinheiro, a Organização das Nações Unidas traz, no bojo do seu conceito de moradia digna, não só os parâmetros utilizados pela referida Fundação, mas outros que consideramos, para defesa do uso dos imóveis vagos no centro de Porto Alegre para habitação popular tão importantes quanto, como por exemplo:

⁴³ Importante mencionar que, para além do conceito de moradia adequada cunhado pela Fundação João Pinheiro, a Organização das Nações Unidas traz, no bojo do seu conceito de moradia digna, não só os parâmetros utilizados pela referida Fundação, mas outros que consideramos, para defesa do uso dos imóveis vagos no centro de Porto Alegre para habitação popular tão importantes quanto, como por exemplo:

TABELA 2 – Relação de cidades e número de unidades habitacionais contratadas entre 1995 e 1998 -1ª ETAPA

LOCALIZAÇÃO	NÚMERO DE UNIDADES	PREVISÃO FINANCEIRA (em reais)
CACHOEIRINHA (Esperança)	45 casas e 23 lotes	437.065,08
CAMPO BOM (Jardim do Sol)	500 casas	4.062.659,10
ESTEIO (Neuza G. Brizola)	200 casas	1.814.640,74
GRAVATAÍ (Rincão Madalena)	455 casas e 132 lotes	4.743.573,49
NOVA SANTA RITA (Bairro Círio)	323 casas	2.854.220,00
PORTÃO	145 casas	870.000,00
SÃO LEOPOLDO (Manteiga)	500 casas	4.760.626,18
SAPIRANGA	233 casas	2.309.556,18
TOTAL	2.401 casas e 155 lotes	21.852.340,77

Fonte: BRITTO (1999, p. 195). Fonte primária: Departamento de Habitação (SOPSH). Elaboração pela autora.

Na segunda etapa de implementação do programa estadual vigente à época, foi contratada a execução de pouco mais de duas mil e seiscentas unidades, assim distribuídas entre as localidades:

TABELA 3 - Relação de cidades e número de unidades habitacionais contratadas entre 1995 e 1998 -2ª ETAPA

LOCALIZAÇÃO	NÚMERO DE UNIDADES	PREVISÃO FINANCEIRA (em reais)
CHARQUEADAS (Laranjeiras)	31 casas e 1 lote	437.065,08
CHARQUEADAS (Santo Antônio)	66 casas e 30 lotes	1.814.640,74
ELDORADO DO SUL (Medianeira)	253 casas	2.911.304,03
GLORINHA (Estrada Cooperativa)	100 casas e 40 lotes	984.330,80
IVOTI (Loteamento Popular)	33 casas	214.500,00
NOVA HARTZ (Campo Vicente)	58 casas	580.000,00
PEDRO OSÓRIO (Paraíso)	100 casas e 1 lote	842.325,26
PINHEIRO MACHADO (Poente)	100 casas	860.117,54
TOTAL	2.401 casas e 155 lotes	21.852.340,77

Fonte: BRITTO (1999, p. 195). Fonte primária: Departamento de Habitação (SOPSH). Elaboração pela autora

Ainda quando disputava as eleições para governador do RS, Antônio Britto trazia, de forma institucionalizada, a crença de que a parceria público-privada seria a solução para problemas de desenvolvimento sócio-econômico. Em seu programa de governo, por diversas vezes cita a privatização (total ou parcial) dos serviços públicos como estratégia de fortalecimento do estado - como a privatização da Companhia Riograndense de Telefonia- CRT e a reestruturação financeira da Companhia Estadual de Energia Elétrica – CEEE.

Sobre as políticas sociais não foi diferente. No capítulo 3 de seu programa de governo, denominado “Descentralização e Municipalização” (BRITTO, 1994, p. 9), menciona:

“Que é fundamental avaliar criteriosamente os casos com relação aos quais é possível e conveniente a devolução à sociedade de serviços e encargos até agora em mãos do setor público; a tal devolução – que pode se fazer seja em favor de empresas privadas, seja entidades cooperativas e outras formas de organização não governamentais de caráter voluntário - parece notadamente promissora nas áreas da assistência social, da habitação, do treinamento profissionalizante, na realização de projetos de infra-estrutura e mesmo na prestação de serviços públicos básicos, neste caso, naturalmente, na forma de concessões definidas em função de metas claras de atendimento da demanda social correspondente.”

No extenso documento de 1999 chamado “Mensagem à Assembléia Legislativa”⁴⁴, Britto traz um compilado das ações de seu governo até o ano de 1998. O programa chamado “Regiões Metropolitanas” envolvia um conjunto de atividades integradas de planejamento e coordenação para a implementação de programas de prestação de serviços básicos de pavimentação, drenagem urbana e regularização fundiária urbana (BRITTO, 1999).

Porém, o primeiro item que aparece em destaque quanto às ações ditas de regularização fundiária é o intitulado “Remoção de população das Vilas Dique e Nazaré para Expansão do Aeroporto Salgado Filho” (BRITTO, 1999, p. 192), onde afirma que a então Secretaria de Obras Públicas, Saneamento e Habitação elaborou um relatório socioeconômico da Vila Dique, “(...) sendo o próximo passo a determinação da área que será preparada para a sua realocização; tarefa a ser preparada pelo Grupo de Trabalho composto por representantes do Estado, Município e INFRAERO”.

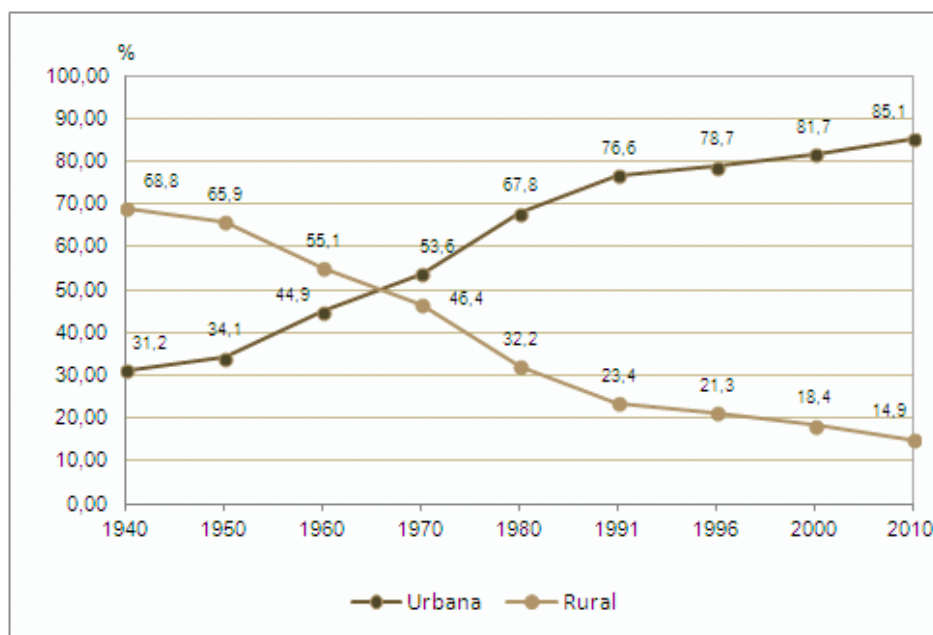
Percebe-se aqui uma tendência do governo de centro-direita à época, de nítida ausência de representantes dos movimentos sociais, líderes comunitários ou quaisquer outros tipos de representação da população nas arenas decisórias sobre políticas que as afetariam diretamente. A localização, tipologias, recursos, estudos e investimentos eram decididos em uma rede de atores bem reduzida e elitista (entre políticos e direções de grandes empresas de construção civil).

O estado gaúcho, segundo dados do censo do IBGE (2000), totalizou mais de 10 milhões de habitantes, duplicando sua população em relação a 1960, sendo que a taxa média de urbanização do estado, que em 1940 era de 31,2%, evoluiu nas

⁴⁴ O referido documento oficial é de cunho obrigatório ao início de cada ano de mandato do governador do estado do Rio Grande do Sul, obedecendo os ditames do artigo 82, inciso IX da Constituição Estadual, que atribui ao Governador do Estado a oportunidade de “expor em mensagem que remeterá à Assembleia Legislativa por ocasião da sessão anual, a situação do Estado e os planos de Governo” (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

últimas décadas e, segundo os dados do Censo de 2010, somava 85,1%. Assim, atualmente, da população total do estado de 10,7 milhões, mais de 9 milhões vivem em áreas urbanas (RIO GRANDE DO SUL, 2020, SN):

FIGURA 9 - Evolução da população do RS por situação de domicílio - 1940 – 2010



Fonte: RIO GRANDE DO SUL (2020, SN). Fonte primária: Censo Demográfico IBGE (2010)
Adaptação pela autora.

Apesar da competência comum dos entes federados em promover habitação, bem como a previsão na Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, de promoção de políticas de desenvolvimento econômico, regional e social⁴⁵, pela conformação do

⁴⁵ Insta destacar nestas áreas os seguintes artigos da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2022):

Art. 157. Na organização de sua economia, em cumprimento ao que estabelece a Constituição Federal, o Estado zelará pelos seguintes princípios:

I - promoção do bem-estar do homem como fim essencial da produção e do desenvolvimento econômico;

II - valorização econômica e social do trabalho e do trabalhador, associada a uma política de expansão das oportunidades de emprego e de humanização do processo social de produção, com a defesa dos interesses do povo;

III - democratização do acesso à propriedade dos meios de produção;

(...)

VII - integração e descentralização das ações públicas setoriais;

VIII - proteção da natureza e ordenação territorial;

Art. 166. A política de desenvolvimento estadual e regional, em consonância com os princípios da ordem econômica, tem por objetivo promover:

I - a melhoria da qualidade de vida da população com desenvolvimento social e econômico sustentável;

pacto federativo, verifica-se que os maiores investimentos ficam a cargo da União em parceria (ou repasse de recursos) aos Municípios.

Na impossibilidade de aquisição de financiamento federal por vias diretas pelo estado-membro (em razão de alto endividamento, por exemplo), governos que sucederam a Antônio Britto, tanto os de esquerda como o de Olívio Dutra (1999-2002) quanto os de direita de Germano Rigotto (2003-2006) e Yeda Crusius (2007-2010), se utilizaram da possibilidade de firmar convênios com as prefeituras e cooperativas habitacionais, com o fito de implementar políticas de promoção de moradia.

4.2.2. O governo Olívio Dutra (1999-2002)

O governo de Olívio Dutra (que mais tarde, em 2003, seria Ministro das Cidades no governo Lula) trouxe uma quebra de paradigma em relação à administração pública, trazendo a inovação do Orçamento Participativo - OP a nível estadual, como forma de governança democrática. Essa decisão, assim como outras iniciativas no campo da economia e da gestão pública empreendidas pelo governo Dutra, basearam-se nas críticas atribuídas ao modo neoliberal de conduzir a economia e a política realizadas nos níveis nacional e estadual desde meados da década de 1990 (FARIA, 2006). Não só como resposta a governos anteriores que não concediam voz às entidades representativas, à população em geral e os partidos de menor expressão, mas que faziam parte de coligações relevantes a nível tanto executivo quanto legislativo, a implantação dos fóruns de discussão participativos se traduziam também em uma herança cooperativista histórica existente no Rio Grande do Sul:

Embora apresentando diferenças regionais importantes no que diz respeito às suas tradições associativas, o RS possui uma densidade associativa cuja origem encontra-se nos movimentos populares e sociais que emergiram nos períodos anteriores e deram sustentação ao processo de redemocratização no país (BAIERLE, 1992; SILVA, 2001), no sistema partidário plural e competitivo, composto por partidos bem estruturados regionalmente como é o caso do PT, PPB, PMDB, PTB, PDT, além dos partidos com menor representação como o PFL, PSDB, PC do B e o PPS, em uma série de entidades representativas como a dos trabalhadores rurais (Federação dos Trabalhadores Agrícolas, Movimento dos Pequenos Agricultores, Movimento

II - a distribuição eqüitativa da riqueza produzida com redução das desigualdades sociais e regionais;
III - a proteção da natureza e a ordenação territorial, mediante o controle da implantação dos empreendimentos públicos e privados em cada região e o estímulo à permanência do homem no campo;

dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), como a do movimento sindical (CUT e CGT), a dos municípios (FAMURS), a dos empresários (FEDERASUL), a dos vereadores (UVERGS), além dos inúmeros conselhos como os Coredes, os Comudes, os Conselhos Gestores de Educação, Saúde, Direitos Humanos, Assistência Social, etc. (FARIA, 2006, p. 395)

Os delegados do OP também estavam nessa rede, eis que possuíam muitas relações representativas com associações de moradores, grupos religiosos e/ou culturais, bem como conselhos de diversos setores da economia, movimentos sociais, ONGs, sindicatos e partidos políticos. Por outro lado, a constituição do Fórum Democrático também era apoiada por várias organizações (DUTRA, 2001; FARIA, 2006). Conforme o próprio ex-governador petista,

Com a experiência e o aprofundamento dos debates, esses espaços públicos acabam por superar os corporativismos egoístas e os particularismos limitadores, que aliás brotam inevitavelmente num primeiro momento, em razão de uma longa história de exclusão e de ausência de decisões e de projetos coletivos. Assim, as pessoas lutam não apenas pelas demandas de suas ruas e de seus bairros, mas adquirem uma visão integral de sua cidade, de seu estado e de seu país. Portanto, tornam-se cidadãos e cidadãos solidários, com consciência crítica e preocupação social, entendendo os processos de dominação, combatendo-os e se reconhecendo como construtores de uma nova sociedade. (DUTRA, 2001, p. 10)

Foi no Governo de Olívio que ocorreu a criação da Secretaria Especial de Habitação, em maio de 1999 (Lei nº11.324/99), onde a execução dos programas que antes eram de responsabilidade das COHAB's passariam a ser de responsabilidade daquela recém criada secretaria (conforme art. 3º, §1º. Neste mesmo ano,

foi instituído o Programa Estadual de Regularização Fundiária- PERF, com objetivo de promover a regularização jurídica, física e social das áreas estaduais ocupadas por populações de baixa renda. Em setembro do mesmo ano, através do art. 1º do Decreto nº 39.737/99 o Governador autorizou os Procuradores do Estado a requerer, junto ao Poder Judiciário, a suspensão dos processos judiciais que objetivam a desocupação de áreas, edificações, prédios públicos e imóveis funcionais de sua propriedade, de suas autarquias e fundações, desde que os casos se enquadrem ou possam ser enquadrados no PERF. O Decreto Estadual nº 40.276/00 criou a Comissão Regional de Regularização Fundiária de Porto Alegre, como instância de participação direta da população na discussão e implementação de ações do Programa em áreas localizadas na capital Gaúcha. (OLIVEIRA, 2019)

TABELA 4 - Governo Olívio Dutra (1999-2002) – Relação entre o orçamento da administração direta, orçamento da Secretaria de Habitação-SEHAB e produção habitacional

ANO	Orçamento Total da Adm. Direta (R\$)	Orçamento Sehab (R\$)	%	Produção de Unidades Habitacionais e Lotes Urbanizados	Valores aplicados na Produção Habitacional (R\$)
1999	22.217.870.638	99.949.072	0,4029	8.048	48.351.769
2000	23.713.326.593	24.737.770	0,1043	2.190	7.284.722
2001	24.353.020.505	38.479.625	0,1580	1.466	8.912.139
2002	21.949.401.057	39.777.345	0,1812	5.552	18.687.717
TOTAL		202.943.812		17.296	83.236.347

Fonte: FRANÇA; GARCIA (2018,p. 237). Fonte Primária: Secretaria de Orçamento, Gestão e Participação Cidadã-RS e Secretaria de Habitação e Saneamento-RS.

*valores atualizados pelo IPCA-IBGE, base janeiro de 2015.

Verifica-se, pela análise do primeiro quadro, que o primeiro ano de governo de Olívio Dutra foi o mais expressivo em termos tanto de orçamento do Departamento de Habitação, quanto na entrega de unidades habitacionais e lotes urbanizados. No segundo ano, em 2000, os valores de aporte e unidades entregues foram vertiginosamente menores, aumentando no terceiro e mantendo estabilidade no último ano de legislatura. Ainda que se reconheça o esforço exercido durante a legislatura democrática de Olívio Dutra, ao total, pouco mais de 17 mil unidades habitacionais e lotes urbanizados foram entregues pelo governo, o que perfazia somente 8,39% do déficit habitacional para o ano de 2000 (FRANÇA; GARCIA, 2018).

4.2.3 O Governo Rigotto (2003-2006)

Quanto ao governo de Germano Rigotto, a estrutura institucional fora modificada, transformando a SEHAB em Secretaria de Habitação de Desenvolvimento Urbano – SEHADUR, ligado à Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional – METROPLAN. É mister referir que neste mesmo ano fora

criado, em âmbito nacional, o Conselho Estadual das Cidades, em consonância à importância da pasta de desenvolvimento das cidades e principalmente de habitação, capitaneada pelo então presidente da república Luis Inácio Lula da Silva, através da criação do Ministério das Cidades (FRANÇA, GARCIA, 2018). Seus principais programas ligados à habitação foram o “Minha Casa”, “Programa Estadual de Habitação Indígena” e o programa “Cheque Casa”.

TABELA 5 - Governo Germano Rigotto (2003-2006) – Relação entre o orçamento da administração direta, orçamento da Secretaria de Habitação de Desenvolvimento Urbano - SEHADUR e produção habitacional

ANO	Orçamento Total da Adm. Direta (R\$)	Orçamento Sehadur (R\$)	%	Produção de Unidades Habitacionais e Lotes Urbanizados	Valores aplicados na Produção Habitacional (R\$)
2003	20.128.044.725	46.173.583	0,2294	855	4.033.826
2004	22.080.579.808	56.007.487	0,2536	3.089	14.427.015
2005	23.321.235.786	54.149.860	0,2322	615	8.694.326
2006	25.543.949.611	43.130.241	0,1686	1.598	5.583.649
TOTAL		202.943.812	6.107	6.157	32.738.816

Fonte: FRANÇA; GARCIA (2018,p. 237). Fonte Primária: Secretaria de Orçamento, Gestão e Participação Cidadã-RS e Secretaria de Habitação de Desenvolvimento Urbano - SEHADUR.

*valores atualizados pelo IPCA-IBGE, base janeiro de 2015.

Em 2004, lançada pela União a Política Nacional de Habitação - PNH, que previu transferências de recursos federais aos Estados para os fins de promoção de diminuição do déficit habitacional, percebe-se, no contexto do estado, um leve aumento no orçamento e na entrega das unidades. Porém, o que é ponto-chave desta conjugação institucional é o aporte de maiores recursos aplicados na produção habitacional, que saltou de pouco mais de quatro milhões de reais em 2003 para mais de quatorze milhões no primeiro ano da criação do PNH. Porém, as unidades produzidas somente amenizaram 2,2% do déficit habitacional previsto pela FJP para 2005 (FJP, 2006). O número de unidades habitacionais construídas daria um salto no

próximo governo, de Yeda Crusius, principalmente em razão do nascimento de programas habitacionais a nível federal, como o “Minha Casa, Minha Vida”, como se verá a seguir.

4.2.4. O Governo Yeda Crusius

Já o governo de Yeda Crusius, dentre os três antecessores, foi o que mais recebeu aportes e construiu maior número de unidades habitacionais e lotes urbanizados. Porém, o mérito de tais números vultuosos não se deve somente ao governo estadual, mas sim uma conjugação de fatores que favoreceram a política habitacional, que estava aquecida a nível federal com as políticas advindas do PNH, principalmente através do maior programa de política habitacional já implementado no país, o “Minha Casa, Minha Vida”.

Diante de novos arranjos institucionais por parte do governo federal, Yeda incorporou as companhias de saneamento básico às de infraestrutura e moradia, com o fim de obter maiores recursos para a pasta. Promoveu dois programas habitacionais denominados “Nossas Cidades” e o “Emancipar”. O primeiro tinha um desenho similar ao antecessor “Minha Casa”, de Rigotto; já o Emancipar tinha um cunho mais abrangente, portando as questões de habitabilidade, não só considerando a unidade habitacional, mas a qualificação do entorno, em infraestrutura, saneamento básico e serviços urbanos e sociais (FRANÇA; GARCIA, 2018). Ainda assim, as unidades produzidas conformaram somente 8,3% do déficit habitacional para o ano de 2012 (FJP,2013).

TABELA 6 - Governo Yeda Crusius (2007-2010) – Relação entre o orçamento da administração direta, orçamento da Secretaria de Habitação de Desenvolvimento Urbano - SEHADUR e produção habitacional

ANO	Orçamento Total da Adm. Direta (R\$)	Orçamento Sehadur (R\$)	%	Produção de Unidades Habitacionais e Lotes Urbanizados	Valores aplicados na Produção Habitacional (R\$)

2007	25.917.985.421	31.084.273	0,1199	329	742.557
2008	26.947.901.422	145.712.249	0,5407	4.432	14.215.211
2009	23.321.235.786	54.149.860	0,2322	615	20.196.163
2010	31.191.795.207	169.892.399	0,5447	10.220	63.507.387
TOTAL		505.478.707		18.783	98.661.318

Fonte: FRANÇA; GARCIA (2018,p. 237)

Fonte Primária: Secretaria de Orçamento, Gestão e Participação Cidadã-RS e Secretaria de Habitação de Desenvolvimento Urbano - SEHADUR

*valores atualizados pelo IPCA-IBGE, base janeiro de 2015.

Diante destes números, poder-se-ia pensar que o governo Yeda promoveu políticas habitacionais contundentes no Rio Grande do Sul. Porém, seu governo foi responsável por uma série de despejos tanto nas áreas rurais quanto urbanas. Na área rural, destaca-se o despejo de integrantes do Movimento Sem Terra- MST da fazenda Southhall em São Gabriel/RS, que fora ordenado pela ex-governadora em 2009. O despejo, que foi executado pela Brigada Militar por mais de 300 policiais, resultou em dezenas de feridos (inclusive em estado grave) por arma de fogo e espada, culminando com a morte de Elton Brum, agricultor que se encontrava desarmado, com um tiro de espingarda pelas costas disparado por um brigadiano. Segundo a divulgação de nota de repúdio pela Central Única dos Trabalhadores - CUT (2009) e reportagem do Jornal Sul 21 (2018), a truculência nas ações de reintegração de posse e despejos no governo de Yeda Crusius eram uma constante.

Na área urbana, um caso emblemático foi a operação de um dos despejos ocorridos contra a Ocupação Saraí em Porto Alegre/RS, no prédio que estava abandonado há anos na esquina da avenida Mauá e a rua Caldas Júnior⁴⁶, no Centro Histórico. Segundo a coordenadora do Movimento Nacional de Luta por Moradia- MNLM, Ceniriani Vargas da Silva, a operação de reintegração em 2007 foi um ato que utilizou a força policial de trezentos brigadianos, helicópteros e policiais descendo de rapel pelo 7º andar, imobilizando a entrada principal da cidade por mais de 4 horas, tratando como crime um problema social (SILVA, 2022)⁴⁷.

O advento de uma nova administração de esquerda, com a eleição de Tarso Genro (PT) para comandar o Rio Grande do Sul de 2010 a 2014 poderia significar maior permeabilidade do estado quanto às demandas populares, advindas

⁴⁶ Sobre esta ocupação será melhor detalhada no capítulo 3º desta dissertação.

⁴⁷ O vídeo da reintegração de posse feito pelo MNLM está disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=_wj2ewPfcg8

principalmente de movimentos sociais e Organizações Não Governamentais-ONGs na área de habitação, eis que o partido do então governador eleito era o mesmo que comandava a União, cujos programas habitacionais estavam em plena ascensão.

4.3. As políticas habitacionais do Rio Grande do Sul dos anos 2010 a 2022

4.3.1. O Governo Tarso Genro (2011-2014)

No governo de Tarso Genro (2011-2014), alinhado ao mesmo partido e aos mesmos princípios do governo federal à época - da então presidenta Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores-PT), os recursos da pasta foram incrementados principalmente no primeiro e terceiro ano de mandato do então governador. A pasta, que também sofreu modificação institucional, passando a se chamar Secretaria de Habitação e Saneamento- SEHABS, porém com as mesmas atribuições da antecedente, contou com mais de 318 milhões de reais em 2013, auge do programa federal “Minha Casa, Minha Vida”. Porém, o número de unidades produzidas equivaleu a somente 6,3% do déficit habitacional de 2012 (FJP, 2013).

TABELA 7 - Governo Tarso Genro (2011-2014) - Relação entre o orçamento da administração direta, orçamento da Secretaria de Habitação e Saneamento – SEHABS e produção habitacional

ANO	Orçamento Total da Adm. Direta (R\$)	Orçamento Sehabs (R\$)	%	Produção de Unidades Habitacionais e Lotes Urbanizados	Valores aplicados na Produção Habitacional (R\$)
2011	30.998.922.111	253.427.098	0,8175	812	5.247.441
2012	33.126.428.322	125.022.654	0,3774	2.811	11.974.577
2013	35.790.373.820	318.943.486	0,8911	3.040	11.225.737

2014	37.113.396.35 6	169.892.39 9	0,5447	10.220	63.507.387
TOTAL		870.246.28 2		16.883	49.679.137

Fonte: FRANÇA; GARCIA (2018,p. 237). Fonte Primária: Secretaria de Orçamento, Gestão e Participação Cidadã-RS e Secretaria de Habitação e Saneamento – SEHABS.

*valores atualizados pelo IPCA-IBGE, base janeiro de 2015.

Em 2011, através do decreto nº 48.270, o governo implementou o programa de “Banco de Terras Urbanas”, que consistia no inventário e destinação de imóveis não utilizados ou subutilizados de propriedade do estado para habitação de interesse social, na seguinte forma:

Art. 1º Fica instituído o Banco de Terras do Estado do Rio Grande do Sul, com a finalidade prioritária de implementar habitação de interesse social, em observância às diretrizes constantes no art. 4º, inciso II, da Lei nº 13.017, de 24 de julho de 2008, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social - SEHIS.

Art. 2º Integram o Banco de Terras:

I – áreas de terras não utilizadas ou subutilizadas que integram o patrimônio do Estado, de suas Autarquias ou Fundações, contendo benfeitorias ou não; e II – áreas adquiridas pelo Estado do Rio Grande do Sul, mediante permutas, transferências, compras, desapropriações, doação em pagamento, e outras formas, para fins de implementação de habitação de interesse social.

Art. 3º O Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da Secretaria de Habitação e Saneamento, fica autorizado a efetuar a doação dos imóveis integrantes do Banco de Terras, desde que atendidos os requisitos constitucionais e legais.

§ 1º A alienação de que trata o caput visará ao atendimento de projetos habitacionais que contemplem famílias que preencham os requisitos estabelecidos na Lei Complementar nº 9.752, de 10 de novembro de 1992.

§ 2º Serão atendidas prioritariamente demandas habitacionais de famílias ocupantes de áreas de risco.

§ 3º Farão jus à doação referida neste artigo os Municípios que desenvolvam programas habitacionais de interesse social, bem como as instituições financeiras credenciadas junto ao Governo Federal para execução do Programa “Minha Casa Minha Vida” ou de outro Programa Federal.

O programa gerido pelas Secretarias de Habitação e Administração havia identificado, em 2011, duzentos e trinta hectares de espaços públicos ou terrenos adquiridos pelo governo do estado em zonas urbanas com potencial para servirem à construção de moradias. Estas terras se perfaziam em 58 áreas disponíveis, em trinta e um municípios com população acima de 30 mil habitantes. Previa-se o

beneficiamento a mais de trinta mil pessoas em trinta e um municípios em uma primeira fase de implementação, através de doação das áreas para a implementação das políticas habitacionais. A meta era atingir cinquenta mil unidades residenciais em quatro anos (RIO GRANDE DO SUL, 2012; PALÁCIO PIRATINI, 2017).

Porto Alegre, Bagé e Pelotas foram os primeiros municípios a executarem obras em projetos de habitação popular nas áreas de domínio público identificadas pelo banco de terras. O então presidente da Caixa Econômica Federal -CEF, Jorge Herédia, destacou, durante entrevista no evento que festejava a instituição do Banco de Terras que

Como banco de terra, com essa profundidade, com essa abrangência, é o primeiro que a gente tem condição de ser parceiro no Brasil, e é fundamental pra viabilizar o Minha Casa Minha Vida, principalmente na faixa de zero a três [salários mínimos]. Porque quanto mais se investe, mais a terra fica cara. Quer dizer, sem a parceria do estado é muito difícil conseguir chegar onde o Governo Federal quer chegar. (PALÁCIO PIRATINI, 2017)

Percebe-se aqui que o fato do partido político que governava o estado ser o mesmo que comandava a União facilitava as negociações e convênios entre os entes federativos na consecução das políticas habitacionais. Uma rede de apoio mútuo, perseguindo objetivos em comum, trazia maior permeabilidade do governo estadual em relação ao governo federal. O então governador Tarso Genro, demonstrou a interação entre as três esferas de governo, para o atingimento da meta de implementação do programa habitacional calcado no banco de terras subsidiado pelo MCMV. Destacou, na inauguração do projeto do banco de terras, sobre o acesso da população às moradias que viriam a ser construídas, a atuação conjunta do Departamento Municipal de Habitação -DEMHAB, a Caixa Econômica Federal e o governo do estado: “Tem que fazer a inscrição, né? Através dos órgãos comuns, seja o DEMHAB, seja a Caixa... e fazer a comprovação daquela situação de, no caso concreto, hoje de zero a três salários mínimos.” (PALÁCIO PIRATINI, 2017).

Para além das relações intrer institucionais e intrer federativas, em consonância às políticas de democracia participativa que eram implementadas a nível federal, em 2012 o governo de Tarso fortaleceu o Conselho Estadual das Cidades. Tal órgão era ligado ao Ministério das Cidades (ministério este extinto em 2019, no início do governo do presidente de extrema-direita Jair Bolsonaro), e tinha como premissa debater e avaliar os seus diagnósticos sobre a necessidade de habitação social de interesse

público. O diagnóstico foi desenvolvido por uma consultoria especializada em consonância a um diálogo permanente com a sociedade sobre a implementação das exigências dos órgãos representativos (RIO GRANDE DO SUL, 2012). O conselho, tripartite, tinha como integrantes diversos órgãos e entidades:

- Assembleia Legislativa do Estado;
- Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN);
- Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN);
- União de Vereadores do RS (UVERGS);
- Central dos Movimentos Populares (CNT);
- Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM);
- Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN);
- Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES);
- Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS);
- Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA-RS);
- Conselho Regional de Serviço Social (CRESS 10ª Região);
- Organização das Cooperativas do RS (OCERGS);
- Federação das Indústrias do RS (FIERGS);
- Associação de Assessoria Comunitária (AASCOM);
- Associação Santaniense do Deficiente Físico de Livramento (ASSANDEF).

Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2012.

Porém, a instituição do Conselho das Cidades trazia fragilidade jurídica, posto que fora instituído através de Decreto, e não por Lei Estadual. Isto significa que poderia não haver a garantia da continuidade de sua existência independente de governo, bem como a de permanência de participação de entidades ligadas a movimentos sociais e de luta por políticas públicas por moradia em sua composição (FERREIRA, 2010). Segundo o governo do estado, em 2011

Foram executadas 14.656 ações habitacionais, decorrentes de 401 convênios anteriormente realizados com 380 municípios e 21 cooperativas, envolvendo o valor de R\$ 3,2 milhões. Até o final do ano de 2011, foram assinados outros 20 convênios com 14 prefeituras e duas cooperativas, envolvendo recursos da ordem de R\$ 2,5 milhões, para a produção 686 ações habitacionais em 16 municípios. (RIO GRANDE DO SUL, 2012, p. 270.)

Ao fim de seu mandato, através da entrega dos resultados à Assembleia Legislativa, constata-se que a atuação do governo do estado pautou-se por ser um mediador entre municípios e o governo federal quanto à obtenção de recursos do MCMV. Esta atuação se deu de duas formas: a) encaminhando, através de sua Secretaria de Habitação e Saneamento, proposta de participação no programa, considerando os municípios com população na faixa de renda apta aos subsídios federais. O governo do estado aportava a quantia de R\$3.000,00 aos R\$25.000,00 financiados pelo governo federal por ação habitacional (melhoramento, reforma ou construção de moradias). Além deste aporte, assessorava e orientava prefeituras, bem como era responsável por cancelar os processos nos municípios beneficiados pelo programa; b) agindo de forma mediadora no repasse dos recursos mediante a assinatura de convênios entre a esfera federal e a municipal, além da assessoria e orientação aos municípios, junto ao incremento de 30% sobre o valor do recurso estadual, o que traduzia-se em mais R\$900,00 por ação habitacional (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

Quanto a ações sobre imóveis vagos, é relevante destacar que foi o governo de Tarso Genro responsável pelo decreto nº 51.613/2014, que declarou o prédio situado na esquina da avenida Mauá com a Rua Caldas Júnior, no centro de Porto Alegre/RS, à época ocupado pelo MNLM (chamada ocupação Saraí), de interesse social, para fins de desapropriação.

Não tendo havido acordo entre o proprietário do imóvel e o governo do estado quanto ao valor indenizatório, o decreto fora perdendo força à medida que o tempo foi passando sem uma solução, até a derradeira troca da administração do estado de Tarso Genro para o seu sucessor de direita, Ivo Sartori (Movimento Democrático Brasileiro -MDB).

4.3.2. O Governo Sartori (2015 a 2018)

O governo de Ivo Sartori foi marcado por uma gestão que executou a extinção de onze órgãos ligados ao Executivo estadual. Dentre eles, nove fundações, uma companhia e uma autarquia, bem como extinguiu nove secretarias de governo. Das que impactaram principalmente a produção de políticas públicas de habitação e assistência social, destaca-se a Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação-SOP, que fora incorporada à Secretaria de

Administração, Recursos Humanos e Patrimônio, a Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos – SJDH - incorporada à Secretaria do Desenvolvimento Social, Trabalho e Justiça e Secretaria do Planejamento – Seplan, fundida à Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão. A extinção da Fundação de Economia e Estatística, como órgão essencial de estudo para implementação de políticas públicas regionais, também foi uma perda ocasionada pelo governo de Sartori.

Conforme a Mensagem à Assembleia Legislativa de 2015 (RIO GRANDE DO SUL, 2015), Sartori preocupava-se em diminuir o déficit financeiro através de privatizações e parceria com o setor privado para criar um ambiente propício ao empreendedorismo, com o objetivo de fortalecer e diversificar o tecido empresarial existente, através de ferramentas para atrair negócios, bem como estimular processos que aumentem a potencialidade de absorção e criação de tecnologia. Em todo o texto de mais de cento e cinquenta páginas, onde foram inclusive expostas as propostas para o quadriênio de seu mandato, a palavra “habitação” somente foi mencionada quando da apresentação de seu corpo de secretariado. Nenhuma política no sentido de promoção de diminuição do déficit habitacional fora demonstrada. Em seu plano de governo, inclusive, não havia qualquer proposta para a questão habitacional.⁴⁸

O relatório final de sua gestão demonstrou números de pouca expressão relativos à implementação de políticas de moradia e/ou regularização fundiária, sobre somente onze municípios:

QUADRO 6 - Resultados De Política Habitacional No Governo Ivo Sartori

CIDADE	LOCALIDADES	NÚMERO DE UNIDADES CONSTRUÍDAS, REGULARIZADAS OU ESCRITURADAS	DE	APORTE FINANCEIRO PELO GOVERNO DO ESTADO

⁴⁸ O Plano de Governo de Ivo Sartori para as eleições de 2014 pode ser encontrado na íntegra em: http://estaticog1.globo.com/2015/10/13/proposta_governo1404480703100.pdf

PORTO ALEGRE	Regularização fundiária do loteamento Vila Juliano Moreira Restinga: Recanto das Laranjeiras, Goiabeiras e Pitangueiras Belém Novo: convênio com programa “Minha Casa, Minha Vida”.	Vila Juliano Moreira: sem números oficiais no relatório. Restinga: 500 unidades Belém Novo: 1.344 unidades em 4 condomínios com 300 apartamentos cada e outro condomínio com 144 casas em área doada pelo estado.	Vila Juliano Moreira: sem números oficiais no relatório. Restinga: R\$2,5 milhões Belém Novo: sem números oficiais no relatório
ARARICÁ	Regularização fundiária	Não constam números oficiais no relatório	Não foi informado o aporte financeiro.
SAPUCAIA DO SUL	Bairro Vargas-Loteamento Moradas da Colina.	366 unidades habitacionais	R\$1,1 milhão
GRAVATAÍ	Residencial Breno Garcia-parada 103 da ERS-030.	2.024 unidades habitacionais	Informa somente que metade das unidades tem contrapartida do estado.
CANELA E GRAMADO	Não determinam a exata localização das unidades construídas e/ou regularizadas.	34 unidades habitacionais	Recursos da Consulta Popular (R\$ 368,5 mil) e das referidas prefeituras (R\$ 413 mil).
BAGÉ	Em áreas da extinta COHAB (não determinado)	600 unidades habitacionais	Não mencionado o aporte financeiro.

	exatamente onde se localizam)		
(8 MUNICÍPIOS NÃO IDENTIFICADOS)	Emissão de escrituras da extinta COHAB - não identificadas as áreas.	3.271 escrituras de propriedade.	Não mencionado o aporte financeiro.
PASSO FUNDO	loteamentos Canaã I e Canaã II	210 unidades habitacionais	R\$360.000,00
SAPIRANGA	Residencial Porto Verde	232 unidades habitacionais	R\$1,1 milhão
SÃO SEPÉ	Loteamento Vitória	38 unidades habitacionais	R\$150.000,00

Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2018. Elaboração pela autora.

Percebe-se, ao ler o relatório de gestão, comparando dados de governos anteriores, a ausência de programas próprios à nível estadual durante o mandato de Ivo Sartori. A atuação do estado se deu, por exemplo, em finalizações de projetos de iniciativa de Olívio Dutra, como a regularização da Vila Juliano Moreira, proposta e instituída através da LEI Nº 11.705 de 2001. Com a criação da secretaria Especial de habitação (SEHAB), em 1999, os processos de reintegração foram suspensos por despacho do governo do Estado, trazendo a vila para dentro do PERF. Segundo estudo de caso sobre a referida localidade,

Em 2001, por meio da Lei Estadual nº 11.705, de 18 de dezembro, foram desafetados, desmembrados e doados pelo Poder Executivo, 21.030,47 m² aos moradores da Vila Juliano Moreira e, posteriormente, em dezembro de 2002, foi firmado Termo Administrativo de Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia, baseado na Medida Provisória Federal nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, entre a Secretaria Especial de Habitação e as 135 famílias cadastradas. No mesmo ano foram iniciados os estudos técnicos para a urbanização da mesma. (OLIVEIRA; CONSTANTINO; WERBA, 2019, p. 60)

A título de exemplo, sobre os residenciais Recanto das Laranjeiras, Goiabeiras e Pitangueiras, tratam-se de contratações do Minha Casa, Minha Vida anteriores à gestão de Ivo Sartori, numa luta travada pela Cooperativa Habitacional Dos Funcionários Do Departamento Municipal de Água e Esgoto de

Porto Alegre. (COOHAF DMAE). Desde a eleição de Jair Bolsonaro para presidência do país, as obras foram paralisadas em decorrência de suspensão de aportes financeiros ao programa Minha Casa, Minha Vida. Somente em 2021 as obras foram retomadas, assumidas por outra construtora, e ainda não foram entregues à comunidade destinatária - que se incluiria na Faixa 1 do extinto MCMV, faixa esta que foi excluída do programa federal que o sucedeu, o “Casa Verde e Amarela”, pela gestão de Bolsonaro (ZERO HORA, 2021).

Além da ausência de um planejamento sobre habitação popular e de regularização fundiária próprios do governo de estado, ao contrário do que ocorreu nas administrações petistas de Olívio Dutra e de Tarso Genro, o governo de Sartori colocou à venda, em 2017, vinte e quatro imóveis de propriedade do estado, do Instituto de Previdência do Estado-IPE e do Departamento de Estradas e Rodagem – DAER, com objetivo único de pagar contas básicas de estruturas do governo e folhas salariais (ZERO HORA, 2017).

É interessante destacar que, enquanto governos de esquerda suspenderam reintegrações de posse e assinaram termos de compromisso e decretos de desapropriação de imóveis públicos e privados no Rio Grande do Sul para fins de habitação de interesse social, o governo de Ivo Sartori foi o responsável pelo emblemático caso de despejo da ocupação Lanceiros Negros em 14 de junho de 2017. O prédio, situado no centro de Porto Alegre, na rua General Câmara com a Rua Andrade Neves, ocupado por famílias capitaneadas pelo MNLM, é de propriedade do estado, e estava abandonado há décadas. A reintegração de posse mobilizou aparato policial de enorme contingente, tendo noventa e oito famílias despejadas a tiros de balas de borracha, gás lacrimogêneo e resultando em um deputado estadual preso. Desde então, até o momento em que se escreve a presente pesquisa, o prédio continua vazio e sem utilização pelo poder público estadual⁴⁹.

Em suma, pode-se afirmar que enquanto os governos anteriores progressistas criaram banco de terras públicas para destinação de habitação social, o governo conservador de Ivo Sartori inventariou e leiloou imóveis

⁴⁹ Para uma detalhada história sobre o movimento de luta por moradia popular travada na ocupação Lanceiros Negros e uma dedicada narrativa através de entrevistas com diversos atores (que perfizeram a noite da reintegração de posse, inclusive) pode se encontrar no livro “Os Lanceiros Negros – Histórias de Vida e de Luta pela Moradia”, do jornalista Luís Eduardo Gomes.

públicos, ou optou pela sua manutenção sem função social de qualquer natureza, como é o caso do prédio antes ocupado pelos Lanceiros Negros. Conforme as palavras do coordenador do plano de governo de Sartori apresentado em 2014, João Carlos Brum Torres, a ausência de qualquer proposta em relação à habitação, é consubstanciada no entendimento de que

“O Governo Federal já tem programas habitacionais que tornam desnecessária maior intervenção estadual. Programas deste porte exigem um grande banco, que tem sido a Caixa Econômica Federal. As finanças públicas do estado não comportariam um programa de habitação.” (SUL 21, 2014, s.n.)

Não foram encontrados dados precisos quanto ao número de unidades habitacionais construídas e/ou regularizadas e onde estariam estas áreas pelo governo de Sartori durante a sua gestão, o que pode inclusive ser uma resposta à ausência de interesse daquele governo sobre o assunto.

4.4.3. O governo Leite/Ranolfo (2019-)

O programa de governo de Eduardo Leite (Partido da Social Democracia Brasileira -PSDB) e de seu Vice Ranolfo (de 2013 a 2021 filiado ao Partido Trabalhista Brasileiro- PTB e de 2021 até o presente momento filiado ao PSDB), em 2018 assim tratou sobre a questão da moradia:

Reduzir o déficit habitacional - Enfrentar o déficit habitacional no Rio Grande do Sul por meio de programas que propiciem acesso das famílias à moradia, legalização da posse e crédito acessível para aquisição da propriedade urbana. Além disso, estimular programas de regularização fundiária nos municípios, com emissão de certificados de propriedade para a população de baixa renda nos aglomerados urbanos. Também vai viabilizar programa de microcrédito habitacional junto a parceiros do sistema financeiro, apoiando a captação de recursos que serão destinados a famílias de baixa renda na construção e reforma de casa em terreno próprio, melhorias e ampliações, com a parceria de agentes públicos e privados locais. (PLANO DE GOVERNO LEITE, 2018, p. 24)

Sobre a gestão de 2019 a 2022, segundo dados da gestão da Secretaria de Obras e Habitação- SOP (RIO GRANDE DO SUL, 2022), foram implementadas medidas quanto a construção de unidades de moradia popular, regularização fundiária e sobre reassentamentos em imóveis de propriedade do Estado. Tais ações pautaram-se principalmente pelo repasse financeiro de contrapartida do estado para o programa MCMV, inclusive com o fim de finalizar as obras então paralisadas por falta de repasse federal⁵⁰, doação de áreas do estado para habitação de interesse social, além de regularização fundiária através da entrega de Termos de Legitimação Fundiária e obras de infraestrutura.

Em 2019, o governo de Leite efetuou o repasse de recursos financeiros e/ou doação de terrenos para consecução da construção de novas unidades habitacionais do MCMV, resultando em mais de 2.500 casas em 88 municípios. Em loteamentos irregulares em áreas pertencentes ao estado, localizadas nos COREDES Metropolitano-Delta do Jacuí e Vale do Rio dos sinos, 43 famílias receberam Termo de Legitimação Fundiária e 1.336 lotes foram individualizados através do projeto “More Legal”. No mesmo ano, foram elaborados projetos de infraestrutura e/ou urbanismo para 778 lotes, bem como foram escriturados em nome dos beneficiários mais de 1.500 imóveis da extinta COHAB em 46 municípios do estado (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

Segundo dados do Relatório de Gestão da SOP (RIO GRANDE DO SUL, 2022), durante o ano de 2020 houve aporte financeiro estadual como contrapartida no programa MCMV, que resultou na produção de 894 novas unidades habitacionais (não tendo sido pormenorizados no referido relatório quais as cidades contempladas), bem como a assinatura de mais de 300 escrituras definitivas da extinta COHAB aos seus beneficiários.

Entre 2019 e 2021 foram aportados recursos para o aluguel social, principalmente para mais de 460 famílias que residiam às margens da RS-118, cujas obras de duplicação implicaram em remoção de 925 famílias desde 2013

⁵⁰ Segundo dados obtidos pelo Jornal Folha de São Paulo, mais de R\$470.000.000,00 em pagamentos devidos às construtoras conveniadas na execução de obras do Minha Casa, Minha vida estavam atrasados em 2019, sendo que as obras mais afetadas foram as da Faixa 1 do programa, eis que os recursos para implementação das obras desta faixa vinham principalmente do Orçamento Geral da União- OGU, que estaria adstrito a um corte de mais de 50% pelo Ministério do Desenvolvimento Regional-MDR (BRANT, 2019).

(RIO GRANDE DO SUL, 2022). Porém, a questão do aluguel social durante este período foi duramente criticada, sendo alvo de protestos pelo Movimento Nacional de Luta por Moradia, posto que o valor de R\$500,00/mês estaria defasado quanto ao valor de mercado, bem como não deveria ser uma política habitacional definitiva, e sim temporária. Até meados de 2021, passados quase dez anos das remoções, não havia previsão de assentamento definitivo das comunidades em moradias permanentes, tendo somente 36% das famílias reassentadas até aquele ano (BASSÔA, 2021).

Até o momento, dois casos de regularização fundiária foram destaque na gestão de Eduardo Leite: o loteamento Xará, em Gravataí e o Loteamento Santa Luzia em Sapucaia do Sul. Em 2020 foram promulgadas pela Assembleia Legislativa as leis nº 15.486 e 15.487, cujos objetos foram a regularização fundiária através da alienação “(...)de forma gratuita ou onerosa, [de] lotes urbanos integrantes do Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social, em execução pela Secretaria de Obras e Habitação, às famílias beneficiárias.” (RIO GRANDE DO SUL, 2020,s.n). , destacado pelo governo Leite como estes dois loteamentos como suas primeiras ações na área de regularização fundiária por parte do estado (MENSAGEM À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA 2021) sobre os quais faremos uma breve explanação a seguir.

4.4.3.1. O loteamento Xará- Gravataí/RS

Quanto à Lei nº 15.486, trata-se mais precisamente sobre o Loteamento Xará, na cidade de Gravataí, região metropolitana de Porto Alegre. Este loteamento foi resultado de área adquirida pelo governo do estado, para fins de habitação de interesse social, como solução de reassentamento de mais de 300 famílias que sofreram despejo no ano de 2000, através da reintegração de posse da área que ocupavam, de propriedade da empresa Cerâmica Stella (já falida à época).

Ainda que a lei que permitiu a emissão dos Termos de Legitimação Fundiária e de concessão de uso do Loteamento Xará tenha sido promulgada em 2020, é mister referir que a aquisição da área e a sua determinação como área de interesse social fora feita durante o governo de Olívio Dutra (conforme se depreende do Diário Oficial de 17 de agosto de 2000). Em 2012, durante o

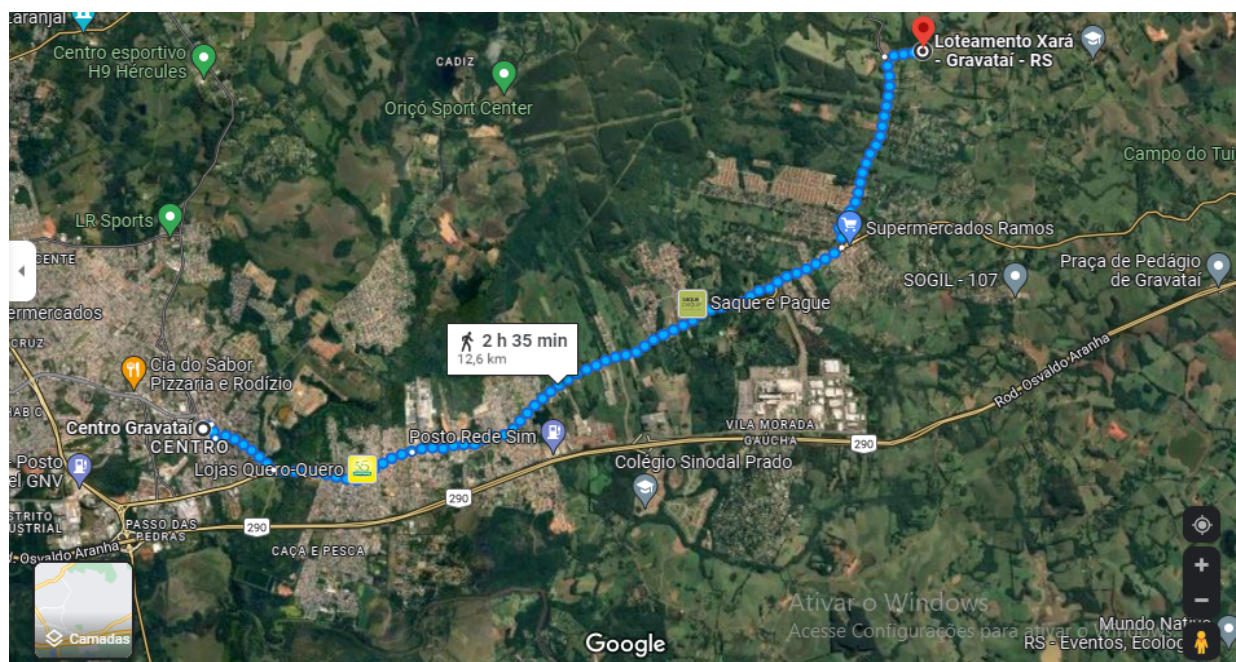
governo de Tarso Genro, foram aprovados os projetos de urbanização da área, que possui trinta hectares, para o benefício de mais de quinhentas famílias (MENSAGEM À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA 2012). No governo de Sartori, o loteamento Xará também é mencionado em sua prestação de contas de 2018 à assembleia legislativa, referindo “Regulamentação da área, por meio de processo judicial, do Loteamento Xará, para dar continuidade ao processo de regularização fundiária de 568 famílias, no município de Gravataí.” (MENSAGEM À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 2018, p. 101).

A descontinuidade de políticas públicas como forma de proteção de sua imagem e de visão de mundo também é possível, exemplificadamente como o caso da Ocupação Saraí. Como referido anteriormente, a medida de desapropriar um imóvel privado em local privilegiado da cidade não era interessante ao governo Sartori, eis que poderia trazer prejuízo à sua imagem e popularidade com os grandes investidores imobiliários que já viam potencial no Centro Histórico de Porto Alegre. O resultado, conforme já referenciado, foi a descontinuidade do processo de desapropriação do imóvel iniciada por Tarso Genro, que se beneficiaria desta política, haja vista o seu viés social, marca da administração popular petista.

É possível perceber, através deste comparativo, que a implementação de determinadas políticas públicas são disputadas pelos líderes políticos conforme seu interesse e sobre quais redes estavam assentadas suas coligações. Ao passo que possam trazer popularidade ou impopularidade, podem ou não ser continuadas pelos governos posteriores. Políticas de regularização fundiária são frutos de uma luta de comunidades que pode levar décadas, e que cada legislatura que dá continuidade ao processo acaba por tentar servir-se dele, apropriando-se para protagonizar sua conquista, ou descontinuando-a, afim de não macular o interesse de seus apoiadores.

Porém, o que se pode perceber é que independente do governo, persiste a perpetuação de um padrão perifizador das políticas habitacionais: a área do loteamento Xará, adquirida pelo então governador petista Olívio Dutra em 2000, cuja regularização findou-se no governo de direita de Leite em 2021, fica a mais de doze quilômetros do centro da cidade de Gravataí, conforme se pode depreender da figura abaixo:

IMAGEM 4 - Rota do Loteamento Xará até o centro da cidade de Gravataí/RS



Fonte: Google (2022)

Conforme o líder comunitário Antonio Graciano, presidente da Associação Cultural Vila Xará, o loteamento não possui escola, farmácia, posto de saúde ou até mesmo comércio de itens básicos como material de limpeza, sendo que estes equipamentos estariam a quilômetros de distância, o que implicava, inclusive, na dificuldade da comunidade lá residente em manter os hábitos de higiene necessários em plena pandemia de Covid-19 (GLOBO, 2020).

Tal cenário retrata o problema do descolamento da implementação de políticas habitacionais das demais políticas sociais⁵¹, o que se verifica em todos os níveis de governo. Tratar a regularização fundiária como a simples regularização jurídica da posse ou propriedade é um dos sintomas deste descolamento. A própria redação do artigo 3º da Lei 14.486 já considera como regularização fundiária a titulação dos imóveis:

Art. 3º Com a finalidade de promover a regularização fundiária das áreas ocupadas, o Poder Executivo realizará a alienação dos lotes descritos no art. 2.º às famílias ocupantes que estiverem devidamente cadastradas na Secretaria de Obras e Habitação, mediante a

⁵¹ Este tema será melhor tratado no 4º capítulo desta dissertação.

comprovação de atendimento dos seguintes requisitos (...) (RIO GRANDE DO SUL, 2020)

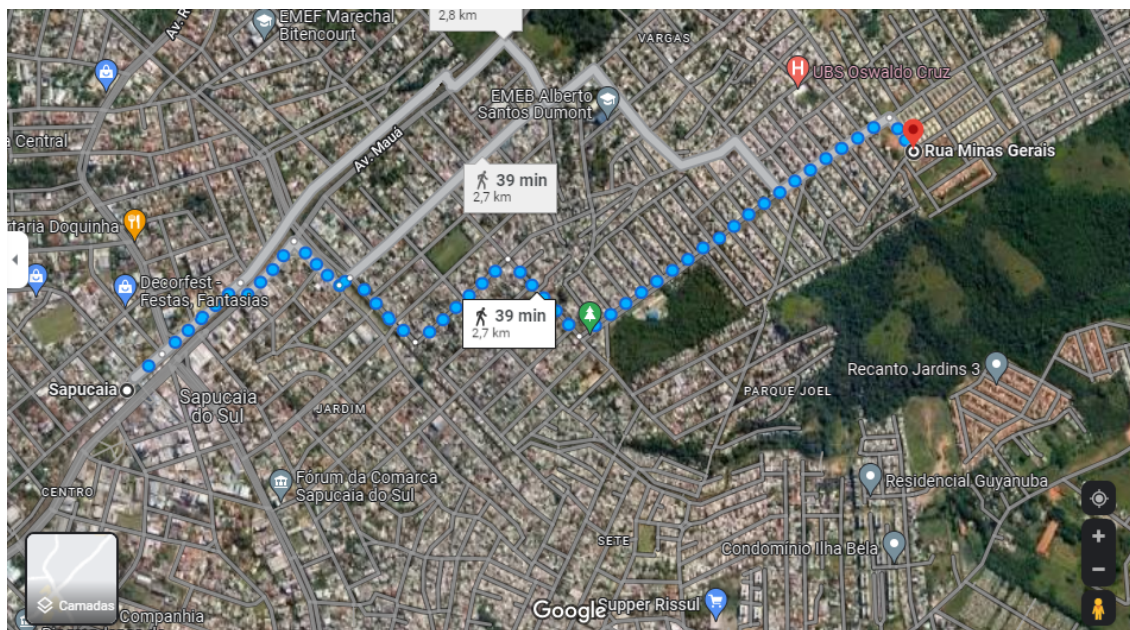
Com redação muito próxima à lei do Loteamento Xará, a Lei do Loteamento Santa Luzia, na cidade de Sapucaia do Sul, pertencente à região metropolitana de Porto Alegre, fora promovida com a individualização dos lotes e definidos os critérios para concessão de uso ou de Legitimação Fundiária naquele território, através da Lei nº 14.487, como se verá a seguir.

4.4.3.2. Loteamento Santa Luzia – Sapucaia do Sul/RS

O Loteamento Santa Luzia, localizado no bairro Vargas, na cidade de Sapucaia do Sul, fora considerado zona especial de interesse social-ZEIS a partir de seu plano diretor, promulgado em 2006 (Lei nº 2896/2006). Através de levantamento feito pela própria prefeitura quando da elaboração do Plano Diretor, lá se concentravam 400 domicílios, abrangendo em torno de 1.600 pessoas (GONÇALVES, 2013). A área onde o loteamento se assenta pertence ao governo do estado, que arrecadou seus 18 hectares através de um processo de desapropriação por interesse social promovido por Olívio Dutra, para o reassentamento das famílias que se encontravam nas margens da RS-118. Quase vinte anos depois dos atos expropriatórios da área, o governo de Eduardo Leite promulgou a Lei nº 15.487, com redação quase idêntica à 15.486, que tratou do Loteamento Xará.

O intuito da lei era o mesmo: possibilitar a imissão na posse legal as mais de 400 famílias que ocupavam irregularmente a área. Em 2021 foram concedidos 199 termos de legitimação fundiária e 46 concessões de uso à moradores daquela comunidade. Ao contrário do Loteamento Xará, o loteamento Santa Luzia está inserido no bairro Vargas, cuja distância média do centro da cidade é de 2,7km:

IMAGEM 5 - Loteamento Santa Luzia – Sapucaia do Sul/RS



Fonte: Google (2022)

Assim como no loteamento Xará em Gravataí, a concessão de um título de posse, propriedade ou concessão de uso não configura garantia de regularização fundiária. Nos termos da Lei nº 13.465/2017 (Lei de Regularização Fundiária, que inovou ao trazer um capítulo especial de Regularização Fundiária Urbana), especialmente em seus artigos 9º e 10º, resta claro que o procedimento de regularização pelos entes federados, nos limites de suas competências, tem o dever legal de operarem para além da titulação da terra:

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

§ 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

(...)

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições

urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. (GRIFO NOSSO)

Percebe-se que, ainda que se situe mais próximo à zona central em comparação ao antecedente aqui exposto, o loteamento Santa Luzia carece de investimentos em infraestrutura como rede de esgoto, água, pavimentação das ruas, coleta de lixo, dentre outras questões, pelo que se pode depreender de relatos escritos e fotográficos dos moradores na página do Facebook intitulada “Bairro Santa Luzia Vargas Sapucaia do Sul”⁵². A periferização, pelo que se pode compreender em um processo como o de Sapucaia do Sul é que não se trata somente de uma questão locacional, mas de uma negação do direito à cidade e à moradia digna.

Esta análise dos números e modos de operacionalizar as políticas habitacionais até então permitem que se afirme que, ainda que o orçamento aumente consideravelmente e numerosas unidades habitacionais sejam produzidas e entregues, os programas habitacionais estaduais, assim como os federais analisados no presente trabalho não conformaram a solução para o déficit habitacional brasileiro. Insta destacar que nenhum dos programas de governo dos governadores citados previu qualquer política no sentido de utilização de imóveis vagos para habitação popular, nem realizou aportes financeiros para este fim durante sua legislatura.

⁵² Para mais informações acerca da comunidade do Facebook criada pelos moradores do Loteamento Santa Luzia, acesse: <https://www.facebook.com/BairroSantaluziasapucaia/>

Para compreendermos quanto à responsabilidade dos municípios na promoção das políticas sociais - como entes que conhecem melhor a necessidade de seus cidadãos e como uma esfera que domina (pelo menos teoricamente) a gestão do seu território, faremos uma breve análise da história da urbanização de Porto Alegre, em uma ordem cronológica normativa, aliada aos fatos político-sociais que marcaram significativamente a capital do Rio Grande do Sul na questão habitacional.

5. A COMPETÊNCIA MUNICIPAL QUANTO ÀS POLÍTICAS HABITACIONAIS E O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DE PORTO ALEGRE ATÉ O ADVENTO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E AMBIENTAL DE 1999:

Neste capítulo iremos discorrer inicialmente sobre a competência constitucional concorrente dos entes federados para tratar sobre o processo de urbanização das cidades, bem como a competência comum dos municípios em relação aos demais entes federados na implementação de políticas públicas habitacionais e de saneamento básico, seus níveis de ingerência e de poder de influência normativa na conformação destas políticas. A partir desta compreensão, faremos uma análise histórica do processo de urbanização de Porto Alegre/RS, com foco nas políticas de habitação, demonstrando seus avanços, estagnações e retrocessos, respeitando a cronologia dos processos. Compreendendo que o modelo federativo é uma construção democrática relativamente nova no Brasil, a se julgar que o país somente deixou a ditadura militar em 1988, se versará a seguir sobre o processo de urbanização da cidade de Porto Alegre desde os tempos do império, compreendendo que saber sobre o passado é essencial para entendermos a atualidade das políticas públicas.

As políticas habitacionais a partir dos anos de 1950 até o ano de 2000 será o destaque deste capítulo, posto que foi a partir daquela década que iniciaram as primeiras legislações municipais sobre habitação popular na capital do Rio Grande do Sul. Ao fim, demonstrar-se-á quais políticas públicas habitacionais desde a promulgação da CF/88 para promoção de moradia digna foram criadas e implementadas, principalmente quanto aos imóveis vagos na centralidade da cidade, até o ano de 2000.

Procura-se demonstrar empiricamente a tese de que as políticas públicas permitem maior ou menor permeabilidade do Estado quanto às demandas sociais, a depender de como, onde e por quais atores governamentais e não governamentais elas são implementadas. Por fim, traremos essa análise até a chegada ao recorte temporal escolhido para esta pesquisa, que se dá a partir de 2001 até 2021, quanto à implementação de políticas públicas habitacionais quanto aos imóveis vagos na cidade de Porto Alegre, que será objeto do 5º e último capítulo deste trabalho.

5.1. A competência constitucional dos municípios quanto às políticas urbanas e de habitação

A Constituição Federal de 1988, em seu capítulo II - Da política urbana, mais precisamente nos artigos 182 e 183, estabelece que os municípios têm poderes e atribuições próprias para executar a política de planejamento urbano, de acordo com as diretrizes gerais estabelecidas por lei, a fim de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades. No período anterior à Constituição de 1988 não havia uma norma explícita que tratasse sobre o Direito Urbanístico, embora já houvesse regramentos esparsos que tratavam da matéria, como já mencionado no capítulo 2 desta dissertação.

É importante destacar que a União, os estados e os municípios possuem competência concorrente para tratar dos assuntos de direito urbanístico, já em relação às políticas públicas habitacionais, a competência dos entes é comum. A compreensão desta distinção é relevante, posto que se traduz em responsabilidades de magnitudes diversas, trazendo ao município uma carga de função essencial na promoção das políticas habitacionais.

Conforme o jurista Alexandre de Moraes (2020), o critério utilizado para repartição das competências (sejam elas legislativas e/ou administrativas) é o da *predominância do interesse*, na seguinte forma:

QUADRO 7 - Relação entre o ente federativo e seu nível de interesse para determinação das competências

ENTE FEDERATIVO	NÍVEL DE INTERESSE
União	Geral
Estados-membros	Regional
Municípios	Local
Distrito Federal	Regional + Local

Fonte: Moraes (2020,p. 628-629)

Quanto à sua classificação, as competências podem ser determinadas como privativas, comuns e concorrentes. Sumariamente, as competências privativas referem-se às competências legislativas da União sobre assuntos de

alta relevância em relação à sua soberania e supremacia, como normas cogentes - de interesse público, ou seja, que não podem ser alteradas pela simples vontade das partes - interesse privado (SILVA, 2017; MORAES, 2020)⁵³. Estas estão previstas no art. 22 da CF/88.

Por uma questão de ordem de relevância, inicialmente nos cumpre discorrer sobre as competências concorrentes, previstas no art. 24 da CF/88. Trata-se daquelas que são exercidas de forma simultânea sobre um mesmo assunto por mais de um ente ou órgão da administração pública. As normas de direito urbanístico estão inseridas neste rol, o que significa dizer que tanto a União, quanto os estados-membros e os municípios têm o poder de legislar e executar normas que visem ao ordenamento dos territórios, regiões e localidades, cada um respeitando a supremacia de interesse no que lhe compete (LEVIN; HUMBERT, 2022).

Assim, a União dita normas de caráter geral, como é o caso da Lei nº 10.257/2001 que instituiu o Estatuto das Cidades, o qual regulamenta o capítulo da Política urbana da CF/88. Aos estados compete o ordenamento territorial residual, tais como a conformação das regiões metropolitanas e a determinação das aglomerações urbanas, dentre outros regramentos que não sejam privativos da União e dos municípios (SILVA, 2017; MORAES, 2020; LEVIN; HUMBERT, 2022).

Neste contexto, cabe aos municípios a maior responsabilidade sobre as normas de ordenamento local, por serem a instância da administração pública mais próxima à realidade que a lei assiste. O principal instrumento jurídico de ordenação urbanística é o Plano Diretor, editado por lei municipal e de cunho obrigatório a municípios com mais de 20 mil habitantes⁵⁴, norma esta que determina as bases onde se assentam a organização do território do município.

Ainda, há de se mencionar a competência comum dos entes federativos, inscrita no art. 23 da CF/88, que se traduz na

(...) proteção de bens, monumentos e paisagens naturais, históricos e artísticos, proteção ao meio ambiente, o combate à poluição,

⁵³ Cabe ressaltar que a competência legislativa ser privativa não impede a sua delegabilidade em certos casos, por lei, aos estados-membros e aos municípios. Para a presente pesquisa, importa tratamos somente sobre as competências concorrentes e comuns. Sobre as competências privativas e a sua delegabilidade, podem ser conferidos os manuais de Direito Constitucional de José Afonso da Silva (2017) e de Alexandre de Moraes (2020).

⁵⁴ Obrigação esta derivada do Estatuto das Cidades, art. 41.

promoção de programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento. (grifo nosso)

É na competência comum que encontramos a obrigação de todos os entes federativos na promoção de políticas públicas habitacionais (sejam elas novas unidades ou de melhorias nas já existentes), bem como a promoção de medidas de saneamento básico. Portanto, não só os municípios acabam por ter a maior responsabilidade, dentre todos os entes, sobre sua ordenação local, mas junto aos esforços da União e estados-membros, tem o poder-dever de promover políticas públicas para fins de moradia, principalmente àquelas de interesse social.

É inserido neste corpo normativo, respeitado o pacto federativo, que se consubstancia a responsabilidade de uma gestão municipal descentralizada, autônoma e sua supremacia quanto ao conhecimento local para implementação das políticas habitacionais (SILVA, 2017; MORAES, 2020; LEVIN; HUMBERT,2022). Compreendida a competência municipal no ordenamento territorial, passamos ao resgate histórico do processo de urbanização de Porto Alegre, imbricado às legislações que foram sendo conformadas dentro de cada período.

5.2. O processo de urbanização de Porto Alegre

Porto Alegre passou da condição de vila para cidade em 1822. Desde o período imperial, a cidade passou por mudanças de ordens diversas. No campo sociocultural, ocorreu a imigração europeia, principalmente da Alemanha e Itália. A economia, que antes de 1820 era baseada principalmente no trigo, passou a se diversificar, e a ocupação da cidade, que se iniciou pelos casais açorianos à beira do lago Guaíba (onde hoje se instala a Praça da Alfândega), começou a sofrer uma planificação e novos traçados. O primeiro desenho do perímetro urbano de Porto Alegre foi elaborado em 1831, acompanhado do Código de Posturas Policiais, o que marcou os primeiros regramentos legais de ordenamento urbano, como a designação de lugares para despejo de esgoto, lixo, lavagem de roupas, coleta de água, etc. (SOUZA; MULLER; 1997; ALFONSIN, 2000).

Entre 1820 e 1845, o Rio Grande do Sul, e por conseguinte sua capital, se viu imbricada em guerras. Uma delas, em contexto de independência do Uruguai, a Guerra da Cisplatina, terminou no final da década de 1820, resultando na independência do Uruguai, que se tornou um país republicano e independente da Argentina e do Brasil. Internamente, a situação era de tensões constantes entre os liberais e os partidários do regime imperial. De um lado, os latifundiários pecuaristas, donos das charqueadas, reivindicavam autonomia e menores taxações do Império, prevendo um comércio exterior que estava em ascensão. Aos olhos da burguesia pecuarista, esta ascensão não poderia sofrer tanta interferência imperial. A alta taxaçoão não da carne, mas do sal (elemento essencial para o charque), como forma de manter o mercado interno a preços baixos, demonstrava a intenção da monarquia em manter controle sobre o sul do país e os insumos eram a base que supria sua demanda interna. Conforme Pesavento (1983, p. 25):

A subordinação econômica inclusive é percebida como verdadeiro espólio, havendo referências a que o Rio Grande do Sul era tratado como "a estalagem do Império". A citação, feita por Bento Gonçalves no seu famoso manifesto de 1838, aludia às requisições de cavalos, armas, munições e alimentos que o poder central realizava quando por ocasião dos conflitos na fronteira, em especial durante as guerras contra Artigas, que resultaram na independência da Cisplatina.

Entretanto, a dominância da fronteira pelos gaúchos interessava à monarquia, para proteção e manutenção do seu território, o que acabou por ser objeto de barganha com o centro do país. Porto Alegre, no meio da guerra, fechou o seu porto e foi sitiada. O conflito foi sendo negociado, até o momento em que a monarquia assinou o Tratado do Poncho Verde em 1845.

A solução encontrada pelos proprietários das fazendas locais para manter suas posições relacionadas ao centro do país foi o fortalecimento interno. O Partido Liberal, alegando ser "herdeiro dos ideais de 1935", iniciou uma ativa campanha de recrutamento no Rio Grande, atraindo novos membros. Defendendo as reformas do regime, reivindicava a descentralização e o federalismo, assumindo uma posição de crítica à ordem e às instituições (PESAVENTO, 1983). Ainda que tenham sobrado resíduos de atuação bélica do Rio Grande do Sul até a guerra do Paraguai, em 1870, o estado gozava de certa prosperidade.

5.2.1. Dos tempos finais do Império à década de 1930 – a inexistência institucional dos pobres

Quanto à Porto Alegre, foi a vinda dos imigrantes a grande virada de chave na produção e escoamento dessa produção através dos seus rios. Os alemães, grande maioria dentre os europeus que na capital se instalaram, foram para o norte da cidade (onde hoje se situa a cidade de São Leopoldo), margeando o rio dos Sinos, e saindo da margem, foram subindo a serra. A necessidade de novas áreas para instalação dos imigrantes contribuiu fortemente para a alavancagem da economia de produção agora diversificada: “(...) baseada na pequena propriedade e na mão-de-obra livre, [a imigração] foi de fundamental importância para o crescimento de Porto Alegre” (SOUZA; MULLER; 1997, p. 58). Entre 1875 e 1889, mais de sessenta mil imigrantes italianos chegaram à capital, o que, juntamente com o número grandioso de imigrantes alemães, conformou as bases de uma economia que pujava a produção artesanal, o que culminou com a consequente industrialização que era necessária para atender tamanho número de habitantes (PESAVENTO, 1985).

Ao fim do século XIX, Porto Alegre contava com três setores bem delimitados onde as zonas residenciais se instalavam: Centro (península), Cidade Baixa (entre as ruas João Pessoa, João Alfredo e Venâncio Aires) e no chamado caminho novo (avenida Voluntários da Pátria), Oswaldo Aranha e Barros Casal (onde hoje confluem o 4º distrito com o bairro Independência e Bom Fim). Destaca-se que entre essas áreas restava grandes vazios urbanos.

FIGURA 10 - Concentração das Habitações Segundo a Intensidade (fins do século XIX:

		Zona de maior intensidade de ocupação
POR SETOR	Centro (Península)	++++
	Bom Fim	+++
	Cidade Baixa	+++
AO LONGO DOS EIXOS	Voluntários até Rua do Parque	+++
	Desta até Sertório	+
	Cristóvão Colombo / Benjamin Constant	++
	Independência até Ramiro Barcelos	+++
	Desta até Bordini	++
	Oswaldo Aranha até Tomaz Flores	++++
	Desta até Vicente da Fontoura	+
	João Pessoa/Azenha/Bento Gonçalves (Hospital São Pedro)	+++
	Estrada da Cascata	+
	Av. Teresópolis	+
	Getúlio Vargas até o Prado	+++

++++ - Ocupação bastante intensa
 +++ - intensa com alguma descontinuidade
 ++ - ocupação descontinua
 + - dispersa - bastante descontinua.

Fonte: Souza; Muller (1997, p. 569)

Ao fim de 1890, Porto Alegre contava com cinquenta mil habitantes. Em um momento histórico de abolição da escravização e início do período republicano brasileiro, a capital do Rio Grande do Sul, apesar do vertiginoso crescimento populacional (principalmente entre os anos de 1900 e 1910- 6% por ano)⁵⁵, ainda não tinha o progresso de infraestrutura necessário. O esgoto ainda corria a céu aberto e a luz elétrica somente chegaria no fim de 1890. Conforme Franco (1992), os dejetos poderiam ser removidos das casas em “cubos” ou “cabungos” semanalmente, sendo despejados ao fim da rua Voluntários da Pátria com a rua da Conceição. Porém, este serviço era uma “assinatura” entre particulares, e somente quem tinha melhores condições financeiras poderia se servir do então chamado “Asseio Público”.

Segundo o Anuário Estatístico do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre em 1893 contava com 5.996 prédios: a grande maioria - 4.692 unidades

⁵⁵ Conforme Souza e Muller (1997)

eram construções térreas, 464 tinham dois andares, 634 eram classificadas como sobrados e 141 eram considerados cortiços, aqui englobadas todas as edificações que estavam sujeitas à décima urbana⁵⁶ (PESAVENTO, 2001). Importante destacar que, ainda que os cortiços pudessem ser térreos, assobradados ou até mesmo sobrados, é visível que a questão ultrapassava a terminologia técnica, mas demonstrava o desprezo que a municipalidade dava aos cortiços, publicado em diversos editoriais da época⁵⁷. Ao fim do século, os ricos saíam das pontas da península para o alto da Duque de Caxias e para a Independência, enquanto as edificações que um dia abrigaram a burguesia eram locadas e sublocadas, verdadeiras "(...) habitações coletivas irregulares, espécie de galpões formados por um conjunto de cubículos, chamados cortiços" (PESAVENTO, 2002, p. 87)

As denúncias constantes da camada média e alta da sociedade de falta de asseio nos cortiços, e que esta falta de "higiene" e alta aglomeração de pessoas em locais pouco arejados piorava a epidemia de varíola e cólera que Porto Alegre passava (além de atentarem à moral e bons costumes), acabava por pressionar a Intendência a tomar providências legais, tal como a aprovação do Código de Posturas de 1893. Vigente por vinte anos, esta norma legalizou o processo de "higienização" da cidade e abriu as portas para a especulação imobiliária, pelo que se depreende tanto do texto legal, quanto quando analisamos quem foram os conformadores dele.

Eram os anos iniciais da República, e o governo tinha intenção de se mostrar incisivo e forte na decisão de tirar de Porto Alegre a fama de ser uma cidade desordenada, fétida e incivilizada (PESAVENTO, 2002). Foi determinado uma série de obrigações a serem cumpridas nas construções para que fossem legalizadas pela municipalidade. O Código de Posturas Municipal de 1893 fora delineado para unificar e regular a aparência de novos edifícios, previa ventilação obrigatória e área de superfície mínima, dentre muitas outras

⁵⁶ A décima urbana era como hoje se traduz o IPTU, um valor devido à municipalidade em razão do fator gerador "propriedade e locação", tomando como base de cálculo o rendimento líquido dos prédios alugados (SOUZA, 2018)

⁵⁷ A título de exemplo, constam mais de 120 citações da palavra "cortiço" no Jornal "A Federação", que esteve em circulação de 1884 a 1937. Destas citações, mais de 100 aliam o cortiço às publicações oficiais da inspetoria municipal de higiene, bem como às reportagens sobre crimes e mortes violentas. Pode-se conferi-las em: <http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=388653&pesq=corti%C3%A7o>

exigências que deveriam respeitar as condições sanitárias, de segurança e estéticas ditadas pela municipalidade.

Os edifícios divididos em mais de uma habitação não poderiam partilhar pátios, esgotos, latrinas ou reservatórios comuns. Para além de regar as novas construções, foi através deste código que ficou a intendência municipal autorizada a demolir todas as novas edificações que não cumprissem estas medidas.

O aburguesamento da cidade e a consolidação de uma nova ordem trazia em seu bojo exigências, valores, critérios. Impôs-se uma redefinição do solo urbano e de sua ocupação pelos indivíduos. Era preciso dar aos cidadãos o seu lugar na urbe e normalizar a vida. Códigos de posturas municipais impuseram novas práticas, mais condizentes com o status de "cidade". O caminho da modernidade passava pela adequação a padrões desejados (...) Objetos de planos urbanísticos, as ruas expressarão, pela sua diversidade de aparências, a diferenciação social subjacente da nova ordem burguesa. **Ruelas, becos, linhas tortas? Velhos prédios, cortiços e porões infectos? Bota abaixo, e viva a linha reta, a rua ampla, deixando entrar a luz do dia! As preocupações arquitetônicas com a estética e a funcionalidade do espaço urbano juntavam-se aos cuidados morais e aos preceitos higiênicos** (PESAVENTO, 1996, p. 38-39, grifo nosso)

Previu o mesmo texto normativo a possibilidade de concessão de áreas a particulares que patrocinassem grandes obras de alargamento de ruas, cujas obras de infraestrutura sanitárias necessárias não seriam de obrigatoriedade destes concessionários, ficando estas à cargo da municipalidade. O município não só concedia área, mas também beneficiava empresas que se prestassem a construir casas populares. Ainda, o código previa multas a quem não mantivesse a limpeza e a higiene das habitações⁵⁸, e

Nessa medida, a cidade empreendeu a operosa tarefa de destruição dos becos e cortiços, declarando guerra às tavernas, bordéis e casas de jogo, **numa cruzada moral, sanitária e urbanística, de destruição e reconstrução, em meio a uma especulação imobiliária que refletia a elevação do preço do solo urbano. Companhias de loteamento se formaram, vendendo, nos arrabaldes, pequenos terrenos aos pobres que eram varridos do centro.** No início do século, Porto alegre passou a viver "uma fase operosa, oferecendo aos habitantes o espetáculo do trabalho em todas as ruas". (O Independente, 1/7/1909.) Esta fúria de embelezamento, conforto, higiene e segurança, que, enfim, expressavam um ideal de civilização, custava dinheiro e os impostos municipais foram elevados. (PESAVENTO, 1996, p. 39, grifo nosso)

⁵⁸ Dezenas de publicações oficiais de aplicação de multas por falta de asseio dos cortiços podem ser encontradas nas já citadas presentes no jornal "A Federação".

Restava clara a intenção da expulsão dos pobres do centro da cidade, eis que não teriam condições de contratar o “asseio público” e fazer as reformas necessárias à adequação das normas então vigentes (STROHAECKER, 2005). Porém, aqui é salutar fazermos um destaque dos atores que estavam imbricados no processo de elaboração e implementação da nova norma:

1) o Intendente Montauray, que governou Porto Alegre de 1897 até 1924, era engenheiro, homem de confiança de Júlio de Castilhos, ambos do partido republicano, e que viam nos ideais positivistas de Comte a chave para uma administração de sucesso (PESAVENTO, 2002);

2) Conselheiro municipal da ordem sanitária, Ramiro Barcelos era médico e político do mesmo partido, e teria afirmado, à época, que Porto Alegre era “a capital mais insalubre do país”, o que só vinha a contribuir com o processo de extinção dos cortiços e a expulsão dos mais pobres do centro da cidade;

3) O empresário Manuel Py, que também era político e partilhava do positivismo comtista, ao ser agraciado com as benesses de concessões de áreas em troca de custear as obras viárias, percebeu uma forma de sair lucrando não só em uma, mas em três frentes: a) como empresário, A Fiação e Tecidos Portoalegrense - Fiateci- sua fábrica de produtos têxteis, fundada em 1891 ficava próxima do Centro, no Caminho Novo (hoje avenida Voluntários da Pátria); b) como loteador da Companhia Predial e Agrícola⁵⁹, viu nas áreas adjacentes ao centro, que eram mais suscetíveis à alagamentos (como era o caso do 4º distrito onde sua fábrica se instalava, a oportunidade de lotear e construir casas populares, muitas delas para seus próprios empregados), nos bairros Navegantes e São João e Medianeira; como loteador de bairros mais afastados, mas que não sofriam com as intempéries e estavam longe dos problemas sanitários do centro da cidade, lucrou com a urbanização e loteamento dos bairros Auxiliadora, Higienópolis e Mon't Serrat. c) com a expansão da cidade

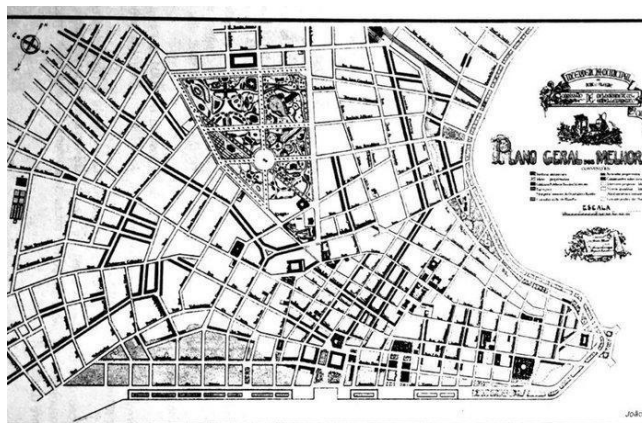
⁵⁹ Conforme STROHAECKER, 1995, p. 103): “os incorporadores desta companhia eram o tenente-coronel Manoel Py (acionista majoritário também das companhias Carris Porto-Alegrense, Hidráulica Porto-Alegrense, Fiação e Tecidos Porto-Alegrense, Gráfica Porto-Alegrense e Banco Comercial Franco-Brasileiro (1913-1922), além de deputado estadual e, anos mais tarde, deputado federal), o comendador Antonio Chaves Barcellos pertencente à família tradicional abastada, o capitalista e grande proprietário fundiário Eduardo de Azevedo Souza Filho e o empresário José Luiz Moura de Azevedo (presidente da Companhia Hydraulica Porto-Alegrense, diretor do Banco Nacional do Comércio e da Companhia Carris Porto-Alegrense).”

para além da zona central, viu a necessidade de aumento da oferta de transporte público, no que se tornou também diretor da Companhia Carris Porto-Alegrense. Conforme afirma Pesavento (2002, p. 268):

A especulação imobiliária encontrava espaço de realização com a valorização do solo urbano. Se o centro recebia melhoramentos, os terrenos nos arrabaldes, para onde queriam transferir os pobres, eram ainda baratos. Companhias loteadoras se criaram para incorporar terrenos, urbanizá-los e vendê-los a baixo preço [...]

No embalo das grandes intervenções sobre as moradias populares sendo demolidas tanto a tanto, para um caminho “à modernidade”, o município, tal qual fez o Rio de Janeiro e São Paulo à época, contratou o engenheiro-arquiteto Moreira Maciel para elaboração do primeiro “Plano de Melhoramentos” de Porto Alegre. Insta destacar que Maciel também era afeito ao positivismo comtista, portanto, tinha diálogo e ideias muito próximas do Intendente Montaury, e que por conseguinte agradavam muito à elite portoalegrense. Baseando-se em uma planta elaborada em 1839, Maciel apresenta em 1914 o plano de melhoramentos:

IMAGEM 6 - Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre de Moreira Maciel

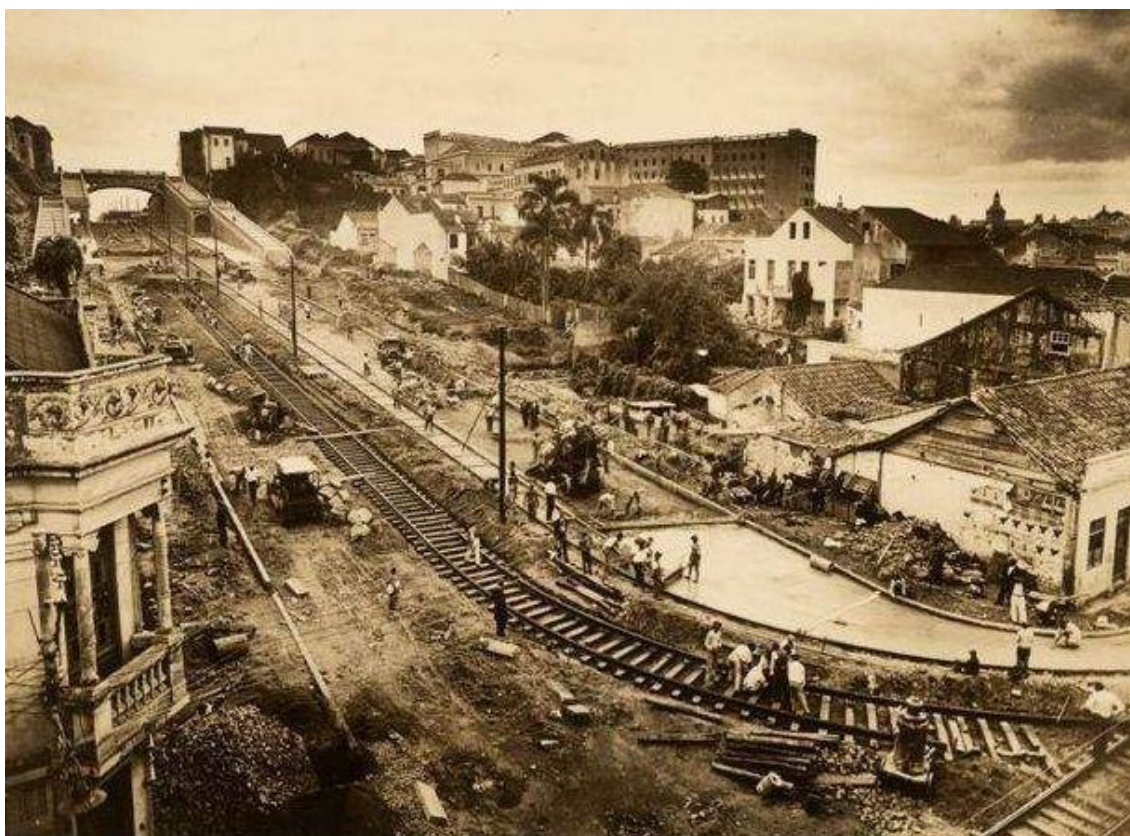


Fonte: CHAVES (2020). Fonte Primária: OLIVEIRA (1985)

O Plano de Maciel não fora implantado totalmente no governo de Montaury, mas foi se seguindo pelas administrações de Otávio Rocha (1924 a 1928) e de Alberto Bins (1928 a 1937), em um momento de obras monumentais

como é o caso da avenida Borges de Medeiros e o viaduto Otávio Rocha, às custas da expulsão dos menos abastados da centralidade da cidade. De acordo com Sérgio da Costa Franco (1992), historiador que se dedicou à história das ruas de Porto Alegre, para a construção da avenida e o viaduto, foram demolidos oitenta e um prédios, entre as ruas Riachuelo e Coronel Genuíno. A construção demorou nove anos para ser concluída totalmente, tendo sido afetado seu cronograma pela crise financeira de 1931 e, não menos importante mencionar, um processo judicial de desapropriação de imóvel que se situava à esquina da rua Jerônimo Coelho, cujo valor indenizatório ao proprietário daquele imóvel fora longamente discutido na legislatura de Alberto Bins (FRANCO, 1992).

IMAGEM 7 - Construção do Viaduto Otávio Rocha e abertura da Avenida Borges de Medeiros em 1928



Fonte: Fototeca Sioma Breitman, Museu de Porto Alegre Joaquim Felizardo.

As obras faraônicas custaram muito caro aos cofres públicos da municipalidade, que se encontrou endividada. Além da dívida, percebeu a

administração pública que o “progresso” gerado pela liberdade dada aos loteadores acabara por trazer o problema dos grandes vazios urbanos, que custavam caro à administração, haja vista que as distâncias entre os “arraiais” (onde os operários foram sendo instalados) e o centro da cidade, onde ficavam as principais indústrias e fábricas, prescindia a necessidade de abertura de ruas e de transporte público.

Com objetivo de desestimular estes vazios, o governo municipal buscou estabelecer, em 1919, um imposto alto sobre terrenos não edificadas, sob a seguinte justificativa:

[...] A grande extensão de terrenos não edificadas, que existem na vasta área urbana e suburbana e cujos proprietários, obtendo a valorização dos mesmos pelos serviços municipais realizados nas ruas, onde se acham situados e não contribuindo com os recursos para as despesas com melhoramentos e conservação do nosso sistema viário, despertou de nossa parte a necessidade, à semelhança do que já existe em outros municípios deste Estado, da criação de um imposto para imóveis em tais condições. (...) A extensão dos terrenos não edificadas atinge a soma de 92.490,29 metros quadrados e foram divididos em quatro zonas distintas com impostos diferenciados segundo seu valor locacional (...). (Relatório e projeto de orçamento para o exercício de 1920, publicado em A Federação, Porto Alegre, 1919, p. 14 *in* STROHAECKER, 1995, p.108, grifo nosso)

Porém, a intenção do prefeito não foi bem recebida e o imposto fundiário sobre fins especulativos sucumbiu à pressão dos grandes latifundiários (STROHAECKER, 1995). Percebe-se aqui que a tributação com fins extrafiscais já é uma ideia antiga, e que o atual IPTU progressivo previsto na CF/88 (após a Emenda Constitucional 19 de 2000) em seu art. 156, §1º, I e II e no art. 182, §4º, II não é uma novidade dos tempos democráticos, mas sim uma tentativa de ordenação do solo aliada ao necessário cumprimento da função social da propriedade cuja implementação já apresentava dificuldades em razão da pressão do empresariado da construção civil⁶⁰.

⁶⁰ O art. 156 da CF/88 assim versa: “Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

(...)

1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e

II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.”

O art. 182, §4º, II por sua vez : “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.

Como parte do plano de “melhoramentos” e “embelezamento” da cidade, em 1928 fora instituída a Lei nº 250/1928, que regulamentava as receitas e as despesas do município, o que atualmente se denomina como Lei de Diretrizes Orçamentárias. Em sua Tabela nº 01 – Das rendas de impostos – Imposto Predial, foi implementada a cobrança de uma alíquota que variava de 25 a 55% sobre os locatícios dos imóveis situados no 1º distrito (centro, portanto). Tal lei determinava que a maior alíquota seria aplicável aos cortiços e porões que se situassem onde já houvesse infraestrutura de esgoto sanitário, bem como à qualquer edificação de madeira dentro daquela circunscrição, enquanto que a alíquota aplicável à imóveis denominados “suburbanos” (ou seja: periféricos) seria de 8% (PORTO ALEGRE, 1928). Restava clara a intenção de expulsão dos pobres da capital para suas periferias, ligando a pobreza à ideia de insalubridade (D’AVILA, 2000). Para Baumann (2004, s.p), esta tendência de exclusão e segregação calcada na questão do medo, do repugno às classes sociais de menor renda, taxando os locais onde vivem de “insalubres” ou até mesmo “imorais”, pode se traduzir em uma extraterritorialidade causada pelas elites:

Mais ou menos do mundo inteiro, começam a se evidenciar nas cidades certas zonas, certos espaços – fortemente correlacionados a outros espaços “de valor”, nos quais se percebe muitas vezes uma tangível e crescente sensação de afastamento em relação às localidades e às pessoas fisicamente vizinhas, mas social e economicamente distantes. Os produtos descartados por essa nova extraterritorialidade, por meio de conexões dos espaços urbanos privilegiados, habitados ou utilizados por uma elite que pode se dizer global, são os espaços abandonados e desmembrados – aqueles que Michael Schwarzer chama de “zonas fantasma”, nas quais “os pesadelos substituem os sonhos, e perigo e violência são mais comuns que em outros lugares”. Para tornar a distância intransponível, e escapar do perigo de perder ou de contaminar sua pureza local, pode ser útil reduzir a zero a tolerância e expulsar os sem-teto de lugares nos quais eles poderiam não apenas viver, mas também se fazer notar de modo invasivo e incômodo, empurrando-as para esses espaços marginais, *off-limits*, nos quais não podem viver nem se fazer ver.

Se o período que se estende do final do século XIX até o advento do Plano de Melhoramentos de Maciel foi marcado pela invisibilização dos mais

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:
(...)

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

pobres, o período que se seguiu - intendentess Montauryy, Otávio Rocha e Alberto Bins - se caracterizou pela sua expulsão (ALFONSIN, 2000). De modo dicotômico, ao mesmo tempo em que os proprietários dos cortiços reclamavam o valor do imposto predial e assim chegavam a aumentar semanalmente o valor do locatício, beneficiavam-se dos mesmos pobres que não podiam lhes pagar aluguel, mas que poderiam comprar um lote nos arrabaldes da cidade, loteados por estes mesmos proprietários dos cortiços.

Porém, não se pode olvidar que Alberto Bins foi o responsável pela promulgação da Lei nº 325 de 1936, na qual, pela primeira vez na história legislativa da capital gaúcha, o governo trouxe não só incentivos fiscais para quem construísse moradiass populares, mas também regrou as tipologias a serem implementadas, consubstanciadas em plantas e memoriais com medidas mínimas a serem obedecidas pelos construtores. Por outro lado, essa lei demarca o início das políticas habitacionais institucionalmente periferizadoras, já que a lei anterior, que concedia isenções fiscais para as construções populares, obrigava que estas se situassem dentro da circunscrição urbana. Na novel regulamentação, bastaria ser um local que contasse com água potável e sistema de esgoto, não necessariamente dentro da circunscrição urbana da cidade (ALFONSIN, 2000).

Nesta época, 1935, Porto Alegre já contava com 250 mil habitantes. Durante a década de trinta, não se encontram dados sobre políticas quanto à moradiass populares na cidade. Já passando à década de quarenta, em consonância à criação da FCP em nível nacional, foram iniciados os movimentos de política habitacional institucionalizada na cidade de Porto Alegre, em um momento de ambiguidades entre o controle social, a padronização das tipologias de moradiass por meio dos planos dos Institutos de Pensão e a institucionalização da favelização (COSTA, 1997; D'AVILA, 2000; ALFONSIN, 2000; SOUZA; MULLER, 2007).

5.2.2. Da era das grandes obras de 1940 ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental - PDDUA em 1999 -. Evolução ou estandardização?

5.2.2.1. De 1940 a 1998 – a moradia popular institucionalizada

De acordo com o censo elaborado pelo IBGE em 1950, Porto Alegre contava com mais de 270 mil habitantes (IBGE, 1950, p. 182). Foi nesta década que o município inovou em tratar a questão da moradia popular como um problema público. Isto porque, em decorrência do aumento vertiginoso da população - somado às políticas higienistas iniciadas no início do século, a consequência foi o início da instalação das camadas mais humildes nas áreas periféricas, como os morros do Osso e Santa Tereza, à lugares alagadiços como ao lado do arroio dilúvio e próximos ao guaíba- como Navegantes e São João (SOUZA; MULLER; 1997; D'AVILA, 2000; FURTADO, 2011).

Não se pode olvidar que a primeira administração de Loureiro da Silva, que fora prefeito da capital gaúcha em duas oportunidades (1937 a 1943 e de 1960 a 1964), coincidia com os ideais da política de Getúlio Vargas na presidência do país (ambos pertenciam ao Partido Republicano Liberal-PRL). Isto facilitava o apoio político e econômico em torno da questão habitacional, posto que a forma de controle social e apoio da população à ditadura de Vargas foram permeadas pelo populismo através das políticas públicas (como a Consolidação das Leis Trabalhistas e a própria Fundação Casa Popular, que foi oficialmente institucionalizada no governo de Gaspar Dutra, mas teve suas bases conformadas na administração de Vargas). Conforme Furtado (2011, p. 95):

O clima político durante a ditadura Vargas já havia colocado o tema da habitação social no Brasil. O problema da moradia emergiu como um aspecto crucial das condições de vida do operariado, pois absorvia porcentagem significativa dos salários e influía no modo de vida e na formação ideológica dos trabalhadores.

Foi Loureiro da Silva o responsável pelos primeiros estudos sobre um plano de urbanização de Porto Alegre, quando contratou o arquiteto Gladosch para fazer uma série de estudos com vistas a tornar a cidade radiocêntrica e melhor ordenada, baseada em uma visão bastante tecnicista. A partir desses estudos e dos conselhos técnicos criados por Loureiro da Silva é que Porto Alegre criou o seu primeiro plano diretor, em 1979:

Algumas obras definidas nos estudos vão sendo detalhadas pelos órgãos técnicos da Prefeitura e implementadas diretamente pelo prefeito, que delas presta contas ao Conselho. É o caso da implantação de novas radiais, como a Avenida Farrapos (dando continuidade, com

modificações importantes, a projetos das administrações anteriores a partir do Plano Maciel) e o prolongamento da Avenida João Pessoa, e de novas ligações perimetrais, como as avenidas Jerônimo de Ornelas e André da Rocha; da implantação da "grande croisée" de Maciel no centro, com a finalização da Avenida Borges de Medeiros e abertura da 15 de Novembro, atual Salgado Filho; e da canalização do Riacho, com implantação da avenida-dique em suas margens e o saneamento e reloteamento das áreas afetadas de sua várzea imediata. O detalhamento dos estudos, o cadastro e o aporte da pesquisa urbana deveriam conduzir à finalização do Plano Diretor. (ABREU FILHO, 2008, p. 10)

O conjunto residencial do IAPI (Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários), na zona norte de Porto Alegre, foi construído nesta década, sendo composto por 700 edifícios, entre habitações unifamiliares, geminadas, de dois assoalhos e coletivas de 2, 3 e 4 assoalhos, num total de 2.533 habitações. Diversas áreas verdes também fazem parte do conjunto, assim como centros comerciais e de serviços e infraestrutura em equipamentos comunitários. (FRANÇA; GARCIA, 2018)

IMAGEM 8 - O Bairro-jardim IAPI na década de sua inauguração



Fonte: Jornal Zero Hora

Verifica-se novamente a implantação de um padrão construtivo, com tipologias-modelo, que atenderiam principalmente os industriários assalariados das redondezas (muitas indústrias se mudaram do 4º distrito para a Zona Norte após a enchente histórica do Lago Guaíba em 1941). Além deste residencial,

que fora subsidiado pelo governo, outros foram patrocinados pelos industriais da época, como a Vila Jardim, Passo D'Areia, Floresta e Sapiranga. Porém, a camada social operária tinha condições de suportar um financiamento imobiliário ou o valor locatício. Não era esta a exata situação dos pobres de Porto Alegre - aqueles que foram expulsos do centro para as obras de “embelezamento” da cidade. Para estes últimos, de acordo com relatório da própria prefeitura:

(...) um processo de confluência teve lugar jogando a população de baixa renda, cuja renda não seguiu o aumento de valorização das áreas urbanas mais centrais, para as periferias da cidade. O resultado foi um rápido desenvolvimento de grandes ‘vilas dormitório’, tais como Niterói, Matias Velho e Rio Branco no município de Canoas. (Prefeitura Municipal de Porto Alegre- Secretaria de Obras e Viação, 1994, item 3.2)

Já nos anos 50, com o início das parcerias público-privadas para a consecução das políticas habitacionais em Porto Alegre, conflou-se o abismo entre a população que consegue ter acesso à moradia formal e àquela que não lhes resta sequer morar nas “malocas”, mas retornar aos insalubres porões e sótãos. Estes não mais no centro, mas inclusive em imóveis das vilas industriais, sublocados pelo próprio operariado, com fins de obter uma renda extra à sua sobrevivência. Sobre a decisão de localização dos empreendimentos de moradia de interesse social, Cardoso e Aragão (2013) destacam que a municipalidade perde o controle sobre a implementação, à medida que emergem as contradições no programa que visa simultaneamente resolver a questão da habitação, combater a crise e estimular a economia, delegando ao setor privado a execução dos programas habitacionais.

A desordenação da cidade, já nos anos 50 foi percebida pela administração de Loureiro da Silva, que em 1959 publicou o que seria o Primeiro Plano Diretor de Porto Alegre (somente instituído legalmente em 1979), onde adotou-se “o sistema de zoneamento, distinguindo o uso do solo para áreas residenciais e para as atividades do comércio e indústria; estabeleceu um sistema viário radiocêntrico – constituído de grandes artérias radiais e perimetrais” (HISTÓRIA ILUSTRADA DE PORTO ALEGRE, 1997, p. 158). Porém, ainda que na mesma década tenha sido criado o Serviço de Habitação (que posteriormente foi elevada a Superintendência da Habitação Popular), o crescimento das vilas irregulares só crescia. Necessárias novas estratégias, a prefeitura criou o DMCP: Departamento Municipal da Casa Popular.

O conselho deliberativo deste departamento demonstrava certa permeabilidade do Estado ao conceder voz à representantes das comunidades, de associações de bairros e de operários. Dentre algumas, poderia se destacar a inserção das Associações Comunitárias, Instituto dos Advogados, do Sindicato dos Trabalhadores e da Sociedade da Economia. Porém, a eficácia de tal conselho era limitada em razão do diminuto conhecimento de urbanismo e planejamento destas pessoas e entidades, o que tornou um tanto infrutífero seu trabalho (D'AVILA, 2000). Mister referir que a mesma lei que criou o departamento, criou uma taxa de financiamento da casa popular, que renderia subsídios para implementação das políticas na cidade (Lei nº 982/1952).

A atuação mais marcante do DMCPA foi a regularização fundiária de imóveis ocupados⁶¹ por numerosas famílias em terrenos devolutos ou sem uso nos extremos leste e norte da cidade, principalmente. O DMCPA foi o órgão responsável pela desapropriação de extensas faixas de terras, sua posterior demarcação e até mesmo a construção de casas simples de madeira, que em regra obedeciam a quatro tipos de tipologia, em torno de 42m² cada. O departamento, de 1952 a 1964, financiou 2.440 casas populares e mais de 5 mil lotes (FRUET, 1991). Porém, é mister referir que os loteamentos não eram servidos de infraestrutura mínima de saneamento básico, que dirá outros equipamentos essenciais como escolas, postos de saúde, dentre outros. Porém, por dificuldades de financiamento (o Departamento financiava os lotes e casas sem reajustes, o que trouxe prejuízo econômico), e com o advento do BNH e um grande programa de moradia a nível federal, o departamento foi reformulado, tornando-se o que até hoje é o Departamento Municipal de Habitação- DEMHAB. Junto ao BNH, o departamento ficou responsável pela construção de núcleos habitacionais e a sua venda a longo prazo a preços populares; financiamento de material de construção para as famílias que adquiriam um lote mas não tinham condições de comprar os insumos para a construção da moradia; a remoção das ocupações em lugares insalubres e sem condições de regularização fundiária, para locais 'mais adequados', bem como a regularização fundiária em imóveis da municipalidade (D'AVILA, 2000).

⁶¹ Chamadas à época de "invasões", termo que não utilizaremos para designar o exercício de um direito fundamental, que é o de ocupar para moradia digna, por acreditar por demais pejorativo e que traz a ideia de ilegalidade e criminalização dos movimentos sociais pela moradia.

O departamento contou sempre com um conselho deliberativo, mas, ao longo das gestões, suas composições eram alteradas ou até mesmo obstadas, a depender do governo municipal vigente. Conforme E1 (2022) -assistente social que atuou por 36 anos no Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) de Porto Alegre, nas décadas de 70, 80 e 90 não raro as listas de beneficiários dos loteamentos e casas eram uma forma de politicagem e/ou troca de favores em uma pretensão de tornarem-se tais líderes locais futuros vereadores ou cargos comissionados de outros políticos:

“(...) [os beneficiários] eram indicações feitas pela direção do DEHMAB. Por que teve uma época que existiam os fiscais de vila, que eram funcionários do DEMHAB que ficavam nas vilas onde eles residiam, e que na verdade funcionavam mais como cabos eleitorais. Porque eles eram pagos para serem fiscais de vila, mas trabalhavam para a direção do DEHMAB, que no geral, depois vinham a concorrer como vereador... até pra prefeito, né. Então não existia uma política abrangente para a população de Porto Alegre que não tinha habitação.” (E1, 2022)

A diferença se encontra que os burocratas aqui mencionados podem ser atores com diferentes níveis de influência para a implementação. Há desde lideranças locais que constroem um modelo conjugado às demandas da comunidade destinatária e a seus costumes⁶², quanto a representantes comunitários utilizando-se de seu poder de liderança para beneficiar pessoas de sua confiança, em detrimento àqueles que realmente precisariam de habitação com maior urgência.

Contudo, os atores e as redes que permeiam as políticas habitacionais, seu grau de influência e da permeabilidade do Estado se modificam, a depender das oportunidades e estrangimentos gerados nessa conjugação de fatores. Deflagra-se o papel perverso do departamento em 1966, cujo lema era “remover para promover”. Conforme D’Ávila, há nos arquivos do departamento, a lista de “núcleos de subhabitação que foram eliminados”. Dentre estes, destacam-se os territórios da Ilhota, Vila Secular e Vila do Pavão, Santa Luzia e Marítimos (D’AVILA, 2000).

⁶² Com uso de consultas públicas e participação ativa da comunidade na construção dos planos habitacionais, como foi o caso da Vila Tecnológica, Loteamento Mário Quintana e Pampa, na região do bairro Humaitá, em Porto Alegre (E1, em entrevista realizada pela Autora)

Não obstante, havia, pela primeira vez em Porto Alegre, o advento de um Plano Diretor, em 1959. Porém, de conteúdo extremamente tecnicista, fora aprovado sem qualquer emenda ou observação por parte dos vereadores, que alegavam não possuir conhecimento científico para tal. Ainda, o que se pôde depreender do plano de 59 é que as periferias foram invisibilizadas - literalmente. Como bem observou Alfonsin (2000), estas áreas sequer constavam na planta de zoneamento da capital:

IMAGEM 9 - Planta de Zoneamento de Porto Alegre de Edvaldo Pereira Paiva - 1959



Fonte: Moojen & Marques Arquitetos Associados (2012)

Tanta era a sua invisibilidade nos planos quanto nas políticas urbanas, que se traduziram em reiteradas expulsões da população de baixa renda de seus territórios para as periferias não urbanizadas da cidade. Pode-se destacar a remoção das ditas vilas de *malocas* para uma gleba a 20 quilômetros de distância do centro da cidade, totalmente desprovida de qualquer infraestrutura – sequer havendo luz elétrica ou água, o que 50 anos depois viria a ser o bairro mais populoso de Porto Alegre: a Restinga. O BNH não tinha iniciado a liberação das verbas para a regularização fundiária daquela remota área da zona extremo-

sul da cidade, mas de qualquer forma as pessoas foram despejadas de suas moradias em locais mais privilegiados da cidade para esse arraial sem condições de habitabilidade (ALFOSIN; 2000; STEPHANOU, 2020). Esta política higienista reiterada foi ao encontro dos planos habitacionais que viriam nas próximas décadas.

A política de Porto Alegre dos anos 60 foi inspirada nos ideais populistas de Vargas. É nesta década que se cria o primeiro fundo habitacional do país. Porém, a Lei que criara o BNH determinou que haveria a implementação das obras através do Fundo de Assistência Habitacional, provido principalmente pelo FGTS. No entanto, os recursos seriam repassados às construtoras privadas que, na grande maioria das vezes, podia escolher as áreas da cidade onde seriam implantadas as obras, propiciando a decisão sobre os “territórios pobres”, o que denominaremos aqui de “binômio território *versus* lucratividade”. Neste modelo a terra custaria menos para ser adquirida e traria maiores chances de grande adensamento populacional, principalmente em projetos de habitação verticalizada, como os prédios de térreo mais quatro andares, o que se configura até hoje como uma escolha das incorporadoras do ramo da habitação social mais lucrativas.⁶³

Por um lado, a definição doutrinária e a interpretação jurisprudencial dominante do direito de propriedade imobiliária de maneira individualista, sem preocupação com a materialização do princípio constitucional da função social da propriedade, têm permitido que o padrão do processo de crescimento urbano seja essencialmente especulativo, determinando os processos combinados de segregação socioespacial e segregação socioambiental. Por outro lado, tanto a ausência de leis urbanísticas municipais, quanto a aprovação pelos municípios de uma legislação urbanística elitista, baseada em critérios técnicos irrealistas e sem consideração dos impactos socioeconômicos das normas urbanísticas e das regras de construção, também têm tido um papel fundamental na determinação dos preços da terra urbana, bem como da dinâmica segregadora do mercado imobiliário. (FERNANDES, 2006, p.18)

⁶³ Basta percebermos as ofertas de imóveis de construtoras populares como Tenda e MRV, que compreenderemos que o maior lucro se auferia na maior densificação possível dentro da terra adquirida com este fim, com baixo custo de produção através dos modernos blocos estruturais, que substituíram o uso do tijolo (insumo muito mais caro, pesado e lento para execução das obras) e prédios que cuja maioria dos planos diretores do país aceitam que não tenham elevadores (térreo mais quatro pavimentos, no caso de Porto Alegre). A título de exemplo, podemos citar os empreendimentos Vida Alegre Sarandi, da construtora Tenda, composto por 44 blocos de 5 andares cada, com 4 apartamentos por andar, e o Porto Rio Grande, da MRV, no bairro Morro Santana, com mais de 30 blocos com 6 unidades por andar, em 5 andares cada um. Os empreendimentos ficam na zona norte e leste da cidade, em bairros há décadas estigmatizados como periféricos, pobres de infraestrutura e dominados por facções criminosas.

A política do BNH traduzia-se na ideia de implementação da política habitacional como uma ação de desenvolvimento urbano, passando obrigatoriamente pela questão do saneamento básico. A ideia era de enfrentamento ao desordenamento urbano descontrolado por meio de um conjunto de políticas que se pautava por maior amplitude, formalismo e organicismo (PANIZZI, 2016). Porém, a política da União, que forçosamente fazia com que os municípios fossem dependentes de seus recursos, possuía uma visão descolada da política habitacional em relação às demais políticas (transporte, saneamento, entre outras).

Trata-se de um ciclo que se repete ao longo de décadas no Brasil, porém, em diferentes níveis: as lideranças locais (por exemplo, líderes comunitários) - na posição de *implementadores a nível de rua* (LIPSKY, 2019) dependem das oportunidades e constrangimentos determinados pelo Poder Municipal, assim como a atuação das prefeituras ficam dependentes de um acordo jurídico, econômico e político com o governo dos estados para a consecução de uma agenda possível de implementação de políticas públicas sociais.

Acima deles, a União, que condiciona estes entes às suas regras gerais, limitando a implementação de políticas adequadas a cada território, considerando suas peculiaridades. É importante salientar aqui, que a constituição federal vigente à época (promulgada em 1967) fora maculada pelos atos constitucionais (no total de dezessete decretos militares) que culminara com o Ato Constitucional nº 05, que deu direito ao presidente de retirar os direitos políticos de quem quer que fosse, permitiu prisões sem mandados, tortura e fechamento do Congresso Nacional, numa contínua disseminação do autoritarismo. As medidas autoritárias foram acompanhadas de repressão e violência, demissões em massa de funcionários, revogação de cargos e represálias pessoais, demonstrando que o grupo que assumiu o poder pretendia permanecer ali por muito tempo (VENTURA, 2018).

Dentro deste cenário, o centro de Porto Alegre da década de 70 passa a ser local de dominação comercial de grandes bancos nacionais e estrangeiros, prédios enormes que após o cair do sol tornam-se sombrios, vazios, e a rua da Praia, por conseguinte, um lugar inóspito para se estar à noite. Assim foi se conformando o esvaziamento da vida social do centro histórico da capital gaúcha, que outrora vivia a efervescência dos seus seis cinemas e praças

amistosas para passear e encontrar amigos ao entardecer. Os locais de sociabilidade na zona central cada vez foram se tornando menos estimulados. Os carnavais de rua, que outrora desciam a Borges de Medeiros - uma diversão popular que permitia a mixologia das camadas sociais no centro da capital, foram desaparecendo. Enquanto o centro ia sendo abandonado e se tornando lugar de passagem e de trabalho entre as 8 e às 18 horas, as periferias continuavam a crescer desordenadamente, na insegurança da ilegalidade da posse, sem direito de vida digna, o que perfaz, inclusive, um problema de saúde pública, com índices de mortalidade infantil na casa dos 57% nesta década, haja vista a falta de saneamento básico nestes locais (D'AVILA, 2000; ALFONSIN, 2000, STEPHANOU, 2020).

Muito embora 1974 fora a data de criação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano- PNDU (considerado um marco histórico das políticas públicas nacionais), seu conteúdo era permeado por uma visão que Panizzi caracteriza como “racional-funcionalista” (2016, p. 30), compreendendo o espaço urbano (e não a cidade e seu sistema complexo de fenômenos) como um objeto de consumo. À esta visão, inclusive, Panizzi associa a não efetividade e o abandono das políticas nacionais e locais, no que questiona que “planos não faltavam e não faltam. Porquê?”⁶⁴. A resposta é objeto investigativo há décadas, participando nesta dissertação também como questão norteadora.

Entre anos de 1975 e 1977, sob a administração de Guilherme Socias Villela, da Arena, a palavra “participação”⁶⁵ começou a aparecer no repertório da prefeitura, que a percebe como o meio mais viável para os moradores melhorarem suas condições de vida, mas somente no processo de planejamento.

O que insta destacar aqui é que essa “participação comunitária” constaria do plano diretor de 1979 sem propiciar às comunidades as vias de interlocução que eram dadas aos atores institucionais e de outros organismos privados. Para início, sua representatividade era minoritária no Conselho Municipal do Plano

⁶⁴ PANIZZI (2016, p. 30)

⁶⁵ O inciso VI do art. 1º das disposições preliminares do Plano Diretor de 1979 (Lei nº 49/1979) assim ditava: Art. 1º A Municipalidade promoverá o desenvolvimento urbano de Porto Alegre, de modo integrado, com a finalidade de obter- a melhoria' da qualidade de Vida da população e o incremento do bem-estar da comunidade.

VI- VI - participação comunitária no processo de planejamento;

Diretor, que seria composto por 21 membros, todos designados pelo prefeito, podendo ser reconduzidos, dos quais 9 seriam representantes da prefeitura, 8 seriam representantes de classe e somente 4 seriam representantes de entidades comunitárias (conforme art. 15). Além disso, a participação da comunidade organizada em Associação de Moradores somente poderia/deveria ser consultada sobre um rol taxativo de assuntos depois de ser reconhecida legalmente como uma associação pelo município. Esta consulta “obrigatória” da municipalidade para com a associação de moradores do território em questionamento seria por carta, e deveria ser respondida em até 20 dias⁶⁶.

Ou seja, ainda que a “participação comunitária” tenha sido prevista pela primeira vez quanto ao planejamento da cidade, ela se daria de forma extremamente limitada e sem oportunidade de diálogo direto sobre as alterações que viriam a ser promovidas, o que mostra a invisibilidade dos representantes populares (destinatários das políticas públicas habitacionais que se dariam em um *continuum* segregatório e periférico).

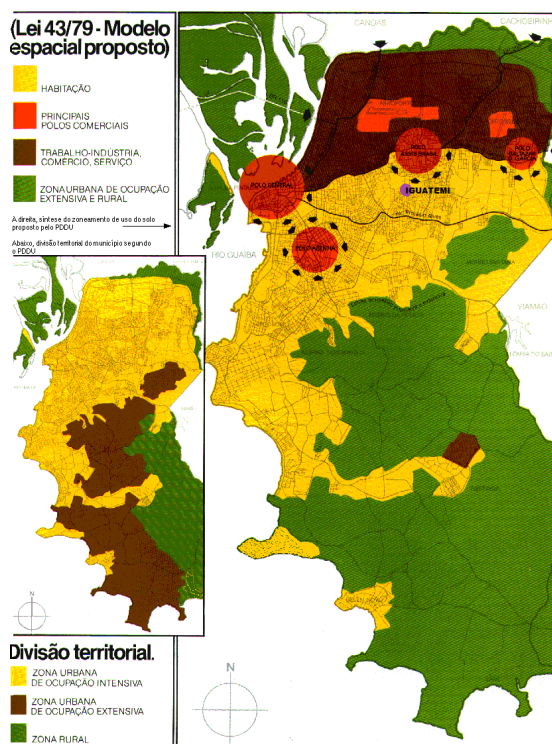
O então prefeito lança o Pró-Gente I (1975) e II (1977), com o objetivo de fornecer infraestrutura urbana para algumas vilas, como o Programa Comunitário de Pavimentação (que previa não subsidiar totalmente a obra pública, mas sim propondo dividir os custos com os cidadãos). Era uma demonstração de maior flexibilização governamental, mas ainda estava o Brasil sob ditadura, o que ficava evidente no PD/19, onde se percebia em todo seu texto uma

“(...) dominância da noção tecnocrática de racionalidade máxima possível da intervenção de órgãos públicos, em condições de mercado marcadas por um alto coeficiente de indivisibilidade. (...) A concentração da capacidade de investimento por grupos oligopolistas, associada à verticalização e incremento de escalas de produção, incorporação e vendas, impunha sérios obstáculos à planificação urbana, (...) [tendendo] a operar dentro de parâmetros muito estreitos e rígidos, dados por cálculos de custo e benefício e pela centralização das decisões em nível político.” (LIEDKE FILHO; FERRETTI, 1993, p. 165)

⁶⁶ Art. 23. As Associações de Moradores das Unidades Territoriais de Planejamento, desde que reconhecidas pelo Executivo, deverão ser consultadas sobre: I - processos administrativos que tenham por objeto a instalação dos seguintes equipamentos urbanos no território das Unidades Territoriais de Planejamento dos seus associados: a) praças, parques e áreas de recreação; b) escolas; c) supermercados, hortomercados, centros comerciais; d) depósitos e postos de revenda de gás liquefeito de petróleo; e) postos de abastecimento e de lavagem de veículos; f) garagens comerciais; g) cemitérios; h) terminais e itinerários de transporte coletivo. II - processos administrativos relativos a loteamentos no território das Unidades Territoriais de Planejamento dos seus associados. Parágrafo único. A consulta a que se refere este artigo deverá ser respondida dentro de 20 (vinte) dias.

Porém, já demonstrando a adaptação dos planos diretores às necessidades dos atores privados, como grandes investidores do ramo imobiliário, no início da década de 1980, a despeito do modelo espacial previsto no PD/79, alterou-se o plano sem questionamentos para aprovar a construção do Shopping Center Iguatemi, em local que não tinha qualquer previsão de zona de comércio (POZZOBON, 2008). Esta alteração fora aprovada quando da administração de João Antônio Dib (1983-1985), engenheiro civil que seria responsável por grandes obras de infraestrutura:

IMAGEM 10 - O modelo espacial do Plano Diretor de 1979 e o local onde foi construído o Shopping Center Iguatemi:



Fonte: Lahorgue (2004). Adaptação pela Autora

De 1986 até 1988, a administração de Porto Alegre teve seu primeiro prefeito eleito pelo voto direto, depois de 22 anos sem eleições democráticas. Era Alceu Collares, do Partido Democrático Trabalhista. Foi durante sua gestão que ocorreu a explosão dos movimentos sociais por moradia e o advento do Fórum Nacional de Reforma Urbana. O país passava por um momento de transição e de contornos para a volta da democracia através da Constituição que

viria em 1988. Porém, enquanto isso não ocorria, Alceu Collares cedia e concordava com a pressão de arquitetos e engenheiros incorporadores da capital, para fazer mais mudanças no Plano Diretor que não tinha sequer dez anos de vigência.

O que mais se destaca da mudança promovida por Collares foram os índices construtivos, através das Lei Complementar 158/89 e a fala segregatória e higienista com que tratou o planejamento da cidade, o que pode se verificar em entrevista dada à Revista Visão, em março de 1986:

As cidades, segundo as lições de Oscar Niemeyer, devem buscar a verticalidade para ganhar espaços para o lazer, recreação, escolas, e é baseado nisso que buscarei a aprovação de um novo Plano, versátil, capaz de aumentar a proporcionalidade entre o número de habitantes e os serviços disponíveis (...). **Os terrenos do alto do morro Santa Tereza ou à beira do Guaíba, onde a edificação é bloqueada pelo Plano, acabaram ocupadas por malocas.** Diante do morro Santa Tereza, onde caravanas de turistas se debruçam diariamente, uma favela contrasta com a cidade e ofusca o badalado pôr-do-sol dos cartazes promocionais. **Os visitantes são obrigados a achar um ângulo diferente para não fotografar aquele atestado de miserabilidade e imprevisão dos planejadores do desenvolvimento da capital gaúcha.** (ROVATTI, 1993, p. 104, grifo nosso)

Havia, dentro deste contexto, um distanciamento das políticas e o diagnóstico socioeconômico vigente, no que os planos eram reiteradamente implementados às avessas, sem a participação da sociedade, num viés tecnocrata que invisibilizava a população mais pobre de Porto Alegre. Os movimentos sociais foram tomando corpo e vindo de encontro às políticas impositivas dos governos nas três esferas de administração, sendo então a década seguinte, a de 1980, marcada em nível nacional, e particularmente em Porto Alegre, pela eclosão dos protestos por moradia, inclusive por ocupações de imóveis inacabados por construtoras de habitação social que entravam em falência, deixando à míngua a população destinatária dessas moradias.

Em contraponto, em 1985, 0,1% dos proprietários de imóveis registrados nos Registros de Imóveis da capital eram responsáveis por 21% das áreas de vazios urbanos, tendo este número praticamente dobrado em 1987 – quando 41,88% das áreas não edificadas estavam nas mãos de especuladores imobiliários (OLIVEIRA, BARCELLOS; 1989). Os bairros periféricos eram os escolhidos pelos construtores de habitação social, enquanto os bairros de renda

média e alta se expandiam para o além-centro, no que ficam evidenciadas as razões pelos dados da década de 1980⁶⁷:

QUADRO 8 - Síntese dos dados sobre os vazios urbanos de Porto Alegre na década de 1980:

LOCALIZAÇÃO	POPULAÇÃO POR LOCALIZAÇÃO (%)	RENDA MÉDIA DOMICILIAR (em salários mínimos)	ÁREA DESOCUPADA (em relação à área desocupada)	PRÉÇO MÉDIO DOS TERRENOS POR LOCALIZAÇÃO (limite)
-------------	-------------------------------	--	--	---

⁶⁷ Aqui é importante esclarecer quais os bairros e requisitos as autoras se utilizaram para conformar o que chamam de “circuito” (no que optou-se aqui utilizarmos a palavra “localização” invés de circuitos, No quadro sintetizador dos dados trazidos pelas autoras): “O circuito central ficou composto pelos bairros que apresentavam os mais altos valores para a renda média domiciliar (acima de nove salários mínimos) e para o preço médio do solo por m² (acima de Cz\$ 900,00): Auxiliadora, Azenha, Bela Vista, Boa Vista, Bom Fim, Centro, Chácara das Pedras, Cidade Baixa, Farroupilha, Floresta, Higienópolis, Independência, Menino Deus, Moinhos de Vento, Mont'Serrat, Petrópolis, Praia de Belas, Rio Branco, Santa Cecília, Santana, São Geraldo e Três Figueiras. O bairro Chácara das Pedras, apesar de relativamente distante, foi incluído nesse circuito devido aos altos valores que apresenta para a renda média e para o preço dos terrenos e por se localizar junto a um dos eixos de concentração da rede de transporte coletivo, o que torna mais fácil o acesso ao centro da cidade. O bairro Praia de Belas, embora com valores menores para a renda média domiciliar do que o limite estabelecido, faz parte do circuito central por situar-se nas proximidades do Centro e abrigar o Centro Administrativo do Estado.

O circuito intermediário foi constituído por bairros onde a renda média domiciliar e o preço do solo não eram tão elevados (renda média com o limite inferior situado por volta de cinco salários mínimos e o superior ao redor de nove salários mínimos; e preço do solo por m² com limites em torno de Cz\$ 500,00 e Cz\$ 800,00), ficando estabelecido o seguinte conjunto: Camaquã, Cavalhada, Cristal, Cristo Redentor, Espírito Santo, Glória, Guarujá, Jardim Botânico, Jardim São Pedro, Marcílio Dias, Medianeira, Navegantes, Nonoai, Partenon, Passo da Areia, Pedra Redonda, Santa Maria Goretti, Santa Tereza, Santo Antônio, São Sebastião, São João, Teresópolis, Vila Bom Jesus, Vila Floresta, Vila Ipiranga e Vila Jardim. O bairro Vila Jardim apresenta, nas duas variáveis consideradas, valores mais baixos do que os demais bairros desse circuito. No entanto a relativa proximidade do Centro (facilitada pela acessibilidade que é permitida pelo eixo Protásio Alves de transporte) levou-nos a incluí-lo no circuito intermediário. O circuito periférico engloba os bairros que têm os menores valores para a renda média domiciliar e para o preço do solo. Ao mesmo tempo, reúne as áreas cuja distância do centro é a maior, ficando assim composto: Aberta dos Morros, Agronomia, Anchieta, Belém Novo, Belém Velho, Cascata, Chapéu do Sol, Coronel Aparício Borges, Dona Teodora, Ilhas, Jardim Itú-Sabará, Lami, Lomba do Pinheiro, Mato Sampaio, Nossa Senhora das Graças, Passo das Pedras, Ponta Grossa, Protásio Alves, Restinga, Rubem Berta, São José, Sarandi, Vila João Pessoa e Vila Nova. O bairro Dona Teodora constitui-se exceção nesse conjunto, pois apresenta preço do solo mais alto, já que se trata de área tipicamente industrial.

O circuito especial reúne bairros com características do central no que se refere à renda e ao preço do solo, mas que se situam distantes do centro. De um lado, encontramos bairros que originalmente eram balneários, que denominamos do tipo A (Vila Assunção, Vila Conceição, Ipanema e Tristeza). De outro lado, temos o bairro Jardim Lindóia, localizado próximo aos bairros industriais, que foi chamado de especial B. (OLIVEIRA et al; 1989, p. 23).

		vigentes à época)	total de Porto Alegre)	mínimo- limite máximo, em Cz\$)
CENTRAL	30,37%	13,50	2,14%	908,99 - 3.270,48
INTERMEDIÁRIO	33,29%	7,27	9,67%	211,10-795,93
PERIFÉRICO	33,41%	4,83	86,52%	34,11-446,05
ESPECIAL A	2,46%	13,47	1,60%	537,17-965,92
ESPECIAL B	0,47%	17,14	0,07	640,98-966,94

Fonte: OLIVEIRA et al; 1989. Elaboração pela Autora.

As construtoras responsáveis por imóveis da COHAB na região metropolitana de Porto Alegre, tais como Guerino Construções, Incorporadora Mentz, Construtora Marajá, Grupos Habitasul e Sul Brasileiro (todos em processo de falência ou concordata à época), abandonaram mais de 12 mil unidades prontas ou em construção, sendo mais de duas mil unidades somente na cidade de Porto Alegre nesta década. Prédios prontos ou somente terrenos e fundações abandonados há mais de 5 anos nos bairros segregados da zona leste e norte, como Rubem Berta, Parque dos Maias e Jardim Leopoldina, foram ocupados em abril de 1987 por movimentos sociais cujos integrantes incluíam os próprios mutuários que não tinham perspectiva de entrega das suas moradias (CARRION, 2008). Os principais atores neste momento foram a FRACAB – Federação Riograndense de Associações Comunitárias de Bairro, o Movimento de Justiça e Direitos Humanos e a UAMPA – União da Associação de Moradores de Porto Alegre.

Estes movimentos sociais, apoiados por organizações de trabalhadores, juntamente com outros grupos, sindicatos metropolitanos e associações distritais, começaram a mobilizar os necessitados de moradia e iniciar o processo de ocupação desses territórios. A partir de 21 de abril de 1987 foi iniciada a ocupação em Alvorada, cujo local ficou conhecido como 21 de abril. Imediatamente depois, o complexo da Cohab Rubem Berta, com 3.712 unidades, foi ocupado em Porto Alegre em 22 de abril; o complexo Guajuviras na cidade de Canoas, com 6.000 casas, e o conjunto Parque dos Mayas em 9

de maio de 1987 - com 1.600 apartamentos e 400 lotes. Em meados de junho daquele ano, um universo de 23.000 imóveis foi ocupado, incluindo os municípios de Guaíba, Viamão, Canoas, Gravataí, Cachoeirinha, Esteio e Porto Alegre (SOUZA; MULLER; 1997; CARRION, 2008; D'AVILA, 2000; FURTADO, 2011). Neste sentido, Carlos e Carreras evidenciam que

A consciência do espaço como aquele da realização da vida gesta-se nas lutas dos movimentos sociais. São eles que colocam em xeque o planejamento da metrópole ao questionar a orientação das políticas espaciais dirigidas pelo processo de valorização do capital em detrimento da realização da vida, o que traz como consequência a redução do conteúdo da prática sócioespacial (deterioração e empobrecimento) (CARLOS; CARRERAS, 2010, p. 60)

No mesmo emblemático ano de 1987 foi que surgiu, calcado justamente nos movimentos sociais, sindicatos, órgãos de classe e associação de trabalhadores, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR). A necessidade de moradia trouxe este importante organismo social a pressionar o congresso nacional para regulamentar a política urbana. Desde a década de 70, passou este conjunto de atores a ser a união das lutas urbanas específicas do país. A partir desse momento, o FNUR começou a crescer e tornou-se um importante fórum de pesquisa e cooperação regional, nacional e internacional (SANCHES, 2021).

Em 1989, Porto Alegre começa a contar com sua primeira administração popular, pelo Partido dos Trabalhadores, na pessoa do então prefeito Olívio Dutra. O *modus operandi* comandado pelos partidos conservadores da Arena não tinha mais espaço em uma comunidade que clamava por participação ativa nas escolhas democráticas de gestão da capital. Segundo o próprio ex-prefeito Olívio,

(...) a qualidade de nosso Governo dependeria diretamente do grau de democratização e participação popular que conseguíssemos implantar. Entendíamos também que para desenvolver esse processo era fundamental recuperar a credibilidade do poder público municipal junto à sociedade. (HORN, 1994, p. 7)

Os anos 80 foram considerados uma “década perdida”, na qual a crise financeira e econômica avassalava o país (período de recessão da economia brasileira que ocorreu de 1980 até 1990). A extinção do BNH, em 1986, trouxera em seu bojo a paralisação de muitos projetos de regularização fundiária na

capital, como foi o caso dos loteamentos Figueira e Cabriúva (D'AVILA, 2000). As negociações com a Caixa Econômica Federal, responsável pela continuidade do financiamento destas políticas, foram muito delicadas. Uma alternativa para capitalizar os fundos habitacionais encontrados à época foi o financiamento de moradias para camadas de renda média da população, desviando a intenção primordial do DEMHAB, que era o atendimento das camadas mais empobrecidas da cidade. Os governos anteriores à administração de Olívio haviam deixado os cofres municipais à mingua, no que a retomada da gestão financeira seria a principal política a ser implementada, para ensejar a execução dos demais planos para a cidade. Conforme a tabela 16 abaixo, podemos perceber que esta tarefa foi levada ao máximo rigor pela administração petista:

TABELA 8 - Renda Interna de Porto Alegre e receita da Prefeitura Municipal – 1970-1992

ANOS	RENDA INTERNA	RECEITA PÚBLICA	Relação entre Receita e Renda (%)
1970	3.321.014	167.427	5,04
1975	17.956.443	696.780	3,88
1980	204.586.600	7.075.299	3,46
1985	18.213.665.390	583290.162	3,20
1990	457.172.377	22.781.687	4,98
1992	25.553.517.955	1.519.477.116	5,95

Fonte: HORN, 1994, p. 14. Fonte primária: Prefeitura de Porto Alegre, Secretaria Municipal da Fazenda, Fundação de Economia e Estatística.

Nota (no original): valores da renda e receita expressos a preços correntes, em mil unidades monetárias da respectiva época.

A experiência da administração baseada na participação ativa dos destinatários das políticas públicas se dava através de um modelo de gestão então conformado pelas discussões em torno das críticas aos governos de direita conservadores, mas também em relação aos partidos de esquerda tradicionais, em especial o Partido Comunista, que tinha um caráter centralizador e burocrático, o que era um óbice à participação dos trabalhadores e demais ordens sociais na administração da cidade (HORN, 1994). Porém, esta reforma

administrativa encontrou resistência, principalmente daqueles que entendiam que o poder Executivo não tinha espaço para os então recém-formados Conselhos Populares:

Assim como ocorreu com o Orçamento Participativo, considerava-se secundária a institucionalização imediata do processo, pois se avaliava que a correlação de forças na sociedade é que determinaria sua existência e funcionamento de fato. (HORN, 1994, p. 50)

O cenário habitacional de Porto Alegre na época refletia a dualidade do lema originário do DEMHAB (Remover para Promover) e o diagnóstico claro de que o ideal para o bom andamento das cidades era conservar as pessoas em seus territórios. O depoimento de Ruy Medeiros, técnico do Departamento que atuou à época do programa PROMORAR, compreendia que em determinadas localidades, era onde as pessoas “ganhavam” a vida, ficavam próximos às fábricas ou casas onde trabalhavam, os filhos estudavam na escola próxima e lá construía seus laços. De acordo com Medeiros, a remoção destas comunidades era complicada, já que o legado deles eram os laços de amizade e trabalho que lá faziam (D’AVILA, 2000).

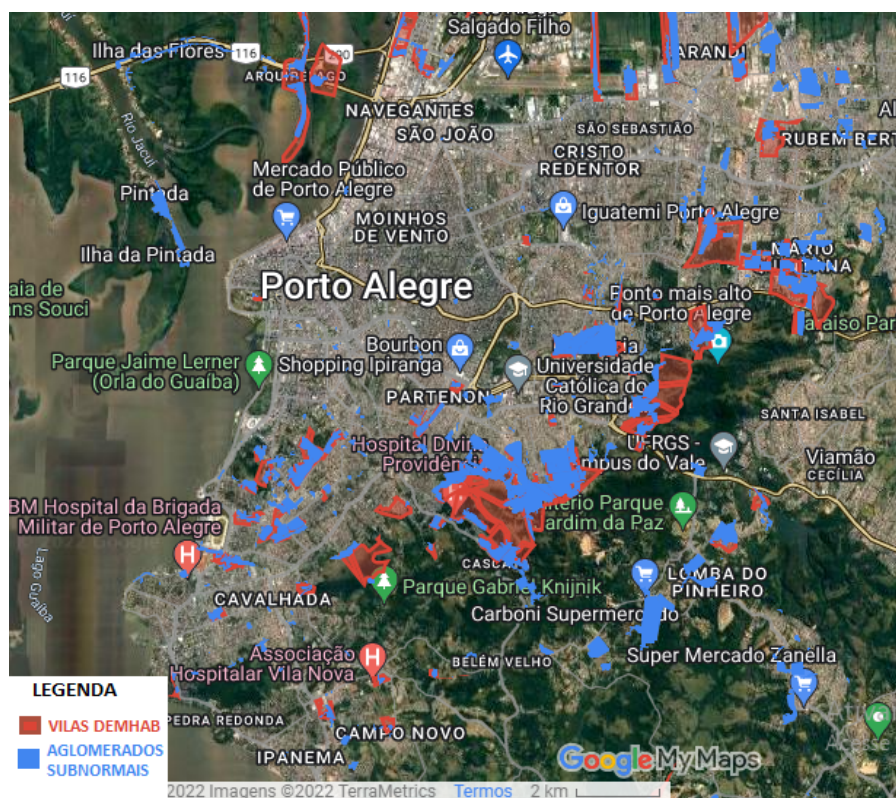
Assim, foi se conformando dentro do departamento outro tipo de projeto, que consistia em urbanizar a cidade no local de residência. Mas esta política encontrava entraves justamente pelo próprio processo de urbanização promovida pela Municipalidade. À medida em que territórios como a Restinga, Vila Santa Rosa e Nova Gleba eram urbanizados, dotando-se de calçamento, pavimentação, sistema de saneamento básico e luz elétrica, as porções de terra ainda disponíveis iam ficando mais valorizadas, na medida em que então o próprio DEMHAB ficava sem condições orçamentárias de adquiri-las para assentamento das comunidades (D’AVILA, 2000). A verticalização começaria a se mostrar como alternativa para questão da valorização da terra versus a necessidade de manutenção das comunidades próximas de onde já moravam.

É interessante destacar que o trabalho do DEMHAB, principalmente durante as duas primeiras gestões petistas, era integrativo. Ou seja, não era vista a política habitacional descolada de outras políticas sociais, como educação e renda, no que o trabalho das(os) assistentes sociais era de suma importância na valorização destas comunidades. Seja através de processos de cognição do perfil das pessoas de determinada região, ou até pela promoção de

cursos de economia solidária, campanhas de saúde e educação (incluindo aqui a educação ambiental, tão relevante em processos de reassentamento de populações cujo principal forma de aquisição de renda se dava através da reciclagem) (E1, 2022), assim começou a ser o entendimento de uma política global para moradia digna. Para além da provisão habitacional, o município, na posição de gestor das políticas, percebia a relevância da interdisciplinaridade das demandas socioeconômicas para o sucesso da política habitacional.

Porém, não se pode olvidar que são em número muito pequeno os projetos como a Vila Planetário e a Vila dos Papeleiros, que manteve as pessoas de baixa renda na zona central da cidade de Porto Alegre. Pode-se perceber esta discrepância, ao revelarmos os projetos implementados pelo departamento na cidade (chamados de Vilas DEMHAB) e o cruzamento com a localização dos aglomerados subnormais desde sua criação até o presente momento, através do mapa abaixo:

IMAGEM 11 - Aglomerados Subnormais em Porto Alegre e das Vilas do DEMHAB



Fonte: Mapas elaborados por Observa POA em Google Maps. Cruzamento dos mapas e legenda elaborada pela Autora

Percebe-se a periferização como modelo, tanto nas áreas de vilas do DEMHAB quanto nos aglomerados subnormais (cujas localizações muitas vezes se sobrepõem). Ainda que a intenção dos técnicos da época fosse a manutenção da população nas regiões centrais, os números e mapas demonstram que a especulação imobiliária e a delegação à iniciativa privada para as aquisições de áreas e construção das unidades ou urbanização dos loteamentos tinham um viés econômico predominante (ROLNIK, 2015; STEPHANOU, 2020). E neste contexto, a atribuição aos governos locais de um papel central na prestação de serviços públicos aparece com grande importância nas reflexões e posicionamentos recentes da socio economia global. Muito se fala sobre governos regionais, consubstanciados em planos de estados membros ou regiões destes, como a atuação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento -COREDES⁶⁸, de importância valiosa para as políticas públicas de desenvolvimento.

Porém, a atenção também é direcionada para o ente federal que mais se aproxima da realidade local, compreendendo que parte do conceito de governança é centrada no cidadão (democracia direta), como fator determinante de duas opções estruturais: “[...] ou o governo local é o agente primário da ação estatal e partir dele se redefine atribuições das esferas superiores; ou ele ganha independência, como as outras duas superiores esferas de governo.” (AFONSO, 2007, p. 8). O governo mais próximo do cidadão deveria contar com flexibilidade de gestão, mas com responsabilidade, para priorizar as ações escolhidas pela comunidade local, realizando-as com o menor custo de transação possível.

Permeado por estes ideais é que se conformou o Orçamento Participativo no final da década de 1980, e que continuou com forte atuação na década de 1990 e início dos anos 2000 pelas quatro consecutivas administrações petistas,

⁶⁸ Criados no início da década de 90, os Coredes são fóruns de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visem ao desenvolvimento regional, principalmente através dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional conformados e operacionalizados pelo Corede de cada região. Foram institucionalizados no Rio Grande do Sul através da Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, e regulamentados pelo Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994. Conforme estabelece a Lei, os principais objetivos dos coredes são: a) a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; b) a integração dos recursos e das ações do Governo e da região; c) a melhoria da qualidade de vida da população; c) a distribuição equitativa da riqueza produzida; d) o estímulo à permanência do homem em sua região; e) a preservação e a recuperação do meio ambiente. (RIO GRANDE DO SUL, 1994)

de Olívio Dutra (1989 a 1992), Tarso Genro (1993-1996), Raul Pont (1997-2000), Tarso Genro e João Verle (2001 a 2004).

Foi a partir da administração de Olívio Dutra que se iniciou uma era de administração popular participativa, através de uma lógica de divisão da cidade por regiões, cada uma conformando um conselho do Orçamento Participativo (OP). O primeiro ano de implementação do OP ficou a cargo da Secretaria do Planejamento Municipal, a qual servia de interlocutora e mediadora entre o gabinete do prefeito, os movimentos populares e a coordenação das relações com a comunidade. Em conjunto com 16 representantes comunitários, foi formulado um plano para o ano de 1990, considerado ambicioso e muito além das possibilidades econômico-financeiras da prefeitura (HORN, 1994). Diante da frustração desse planejamento inicial, o OP foi remodelado e passou a fornecer diretrizes à comunidade sobre os limites e a capacidade de operação que a cidade possuía para implementação das políticas públicas.

Os representantes das regiões do OP não somente participavam da formulação, mas decidiam a ordem de implementação das políticas conforme seu entendimento de prioridades e fiscalização da execução das obras através de comissões. As prioridades elencadas pelo OP de 1991 a 1994 foram “sempre de saneamento, pavimentação e regularização fundiária, alterando-se somente a ordem de ano para ano” (HORN, 1994, p. 57). A ideia central das administrações petistas foi a de compreender o planejamento como um instrumento político de transformações, saindo do caráter meramente formal-normativo-enunciativo, característica do corpo técnico das administrações anteriores.

Intencionando estruturas menos rígidas e mais permeáveis de governabilidade, a administração de Olívio traduziu em uma reforma administrativa o objetivo de uma gestão democrática, destacando-se a transformação da Secretaria de Planejamento Municipal (SPM) em Secretaria de Planejamento Urbano, retirando dela a área de planejamento econômico e orçamentário, compreendendo que eram instâncias que deveriam ser vistas conforme suas especificidades (HORN, 1994). Porém, ainda que a tônica aparentemente era dissociar as questões orçamentárias e econômicas do planejamento da cidade, especialmente no tocante à questão habitacional, isso não diminuiu a periferização e o aumento da população morando em

aglomerados subnormais. Considerando um comparativo do ano de 1991 a 2000, houve um salto de 21,89% em 1991 para 30,53% no ano de 2000 na Região Metropolitana de Porto Alegre (MAMMARELLA, 2006). Porém, não se pode olvidar a maior permeabilidade da máquina pública do município e a flexibilização nas implementações de políticas públicas habitacionais, que tiveram bons exemplos de territorialização das populações de baixa renda em áreas centrais da cidade, como foi o caso da Vila Planetário, considerado pela assistente social do DEMHAB, “um marco”, pelo fato das edificações terem sido feitas no mesmo lugar onde já residia a população destinatária dessa política de regularização fundiária:

Em 90 começamos a ter outro tipo de atuação, aí porque entra uma nova administração na prefeitura, uma administração popular, o prefeito era o Olívio Dutra.(...) Foi quando fizeram a vila Planetário, que foi um marco. Porque foi construído um condomínio no mesmo local onde eles moravam. Então foi um marco por deixar a comunidade já na sua região, mantendo suas relações que eles já tinham de trabalho, de tudo,né... com a diferença de que agora estariam em uma área regular, com toda a infra-estrutura. (E1, 2022)

Ainda segundo E1 (2022), uma das diretrizes que era necessariamente obedecida é que as demandas habitacionais de determinada comunidade já estivessem constando do orçamento participativo, e que deveria se dar um processo de reassentamento preferencialmente na região onde estas pessoas já viviam, bem como se avaliava a infraestrutura pré-existente de transporte público, escolas e postos de saúde e/ou hospitais. Caso fosse deficitária, essa infraestrutura necessária era computada no orçamento para a regularização da área, prevendo também a sua implantação.

Desde 1994, importantes mudanças foram feitas nos preparativos para o plano do OP de 1995. Além das reuniões das 16 regiões da cidade, foram realizadas cinco reuniões para a população organizada por local de trabalho. Assim, sindicatos, associações profissionais e outras organizações representativas do setor profissional ou empresarial passam a atuar diretamente no OP:

O Estado torna-se efetivamente público, deixando de ser apropriado privadamente por interesses localizados. O movimento social toma consciência de sua própria força e das transformações profundas que pode realizar, na medida em que controla uma parcela do Estado. (HORN, p. 61)

O advento da administração petista e do Orçamento Participativo foi visto com entusiasmo pelos funcionários do setor de Assistência Social do DEMHAB, posto que poderiam aplicar critérios objetivos de seleção dos beneficiários, através de encontros, reuniões e entrevistas com a comunidade. Porém, isto não inibia o que E1 chamou de “apadrinhamento” das políticas públicas de habitação, principalmente na década de 1980, mas também durante a administração de esquerda com o OP. Os denominados “fiscais de vila” (funcionários do próprio departamento, que residiam nos territórios destinados à receber a política habitacional), na posição de representantes de uma região da implementação, tinham o poder de indicar a lista de quem seriam os beneficiados com as moradias construídas pela Prefeitura, sem passar por um processo de seleção pelo corpo técnico do DEMHAB. É o que atesta a fala de E1, durante entrevista realizada para esta dissertação, onde afirma:

eram pagos para serem fiscais de vila, mas trabalhavam para a direção do DEMHAB, que no geral, depois vinham a concorrer como vereador... até pra prefeito, né.(...) Então muitas pessoas entraram através do Orçamento Participativo, por indicações de lideranças também...e aí, claro, entra a questão da participação popular, mas a experiência mostra que nem sempre as lideranças têm esse entendimento do que realmente é necessário. Às vezes aqueles que são mais oprimidos, os que estão precisando mais, são lembrados por uma questão de alimentação, mas a questão da moradia sempre são priorizados aquelas pessoas próximas, até da própria família. A gente entende que essas pessoas também têm essa necessidade, não é por ser liderança de vila que vai ter mais recurso, mas eles tem a possibilidade de atender as pessoas mais próximas a eles. (E1, 2022)

Isto demonstra, de certa maneira, que ainda que haja maior permeabilidade do Estado quanto às demandas advindas de organizações de fora da estrutura governamental, episódios de corrupção passiva aconteciam mesmo sob o pálio da representatividade comunitária. De outro lado, em 1996 Porto Alegre contava com cinquenta cooperativas habitacionais, sendo apoiadas pelo corpo técnico do departamento municipal, que tinha uma equipe para tratar somente do cooperativismo. Neste ponto, o papel socioambiental do órgão foi de suma importância, pois foi através dele que políticas de agremiação foram encorajadas e implementadas, com destaque ao Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação – COMATHAB, e, através da coordenadoria social do departamento, formou-se uma rede de funcionários que disseminaram conhecimento sobre boas práticas ambientais e de qualidade de vida para os

destinatários das habitações (D'AVILA, 2000; E1, 2022). Nesta época, os valores aportados ao DEMHAB eram provenientes do Fundo Municipal de Desenvolvimento, que serviam para regularização, aquisição de áreas e produção de habitação.

Em 1999, o departamento sofreu um grande baque no seu sistema financeiro, com o fim do único projeto habitacional em nível federal, o programa Pró-Moradia. Contavam somente com outras fontes de recursos, com empréstimos contraídos principalmente do Banco Interamericano de Desenvolvimento -BID, iniciado no governo de Tarso Genro e continuado pela administração de Raul Pont, ao fim do milênio. Neste mesmo ano, Porto Alegre aprovava o seu Plano de Desenvolvimento Urbano Ambiental- PDDUA, Lei Complementar nº 434/99.

5.2.2.2. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de 1999 - avanços ou a reprodução da periferização?

Contrastando com a participação comunitária diminuta do plano de 1979, o PDDUA de 1999 prevê dois níveis de participação- global e regional, de forma a trazer conselheiros de cada região de gestão, que conformam 1/3 da composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental, e dentro da representação regional, 18 representantes das comunidades, 9 representantes de entidades não-governamentais, em maioria absoluta ao único representante da Secretaria de Planejamento previsto no OP à época.

Importantes instrumentos de fomento à produção de habitação popular foram o estabelecimento de Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) e a inserção do instituto do Solo Criado em seu texto, este último que já tinha previsão na Lei Complementar 312/93. Esta última, antes mesmo da edição do Estatuto das Cidades em 2001, tinha o objetivo de regulamentar o uso do solo adequando-o ao cumprimento da função social da propriedade, determinando a edificação ou parcelamento e edificação compulsória, de acordo com parâmetros de tamanho da área, percentuais utilizados, dentre outras especificações. Porém, em 2004, esta Lei foi considerada ineficaz em razão de uma ação direta

de inconstitucionalidade, eis que acabava por regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, o que não é permitido através de Leis Municipais⁶⁹.

Ainda assim, o plano diretor não trouxe a questão da centralidade da cidade como item a ser rigorosamente considerado para implementação das políticas habitacionais, no que a sua regularização fundiária até o ano de 2000 pautou-se pela urbanização de vilas e construção de novos loteamentos nas áreas periféricas da capital, conforme se pode depreender do balanço dos investimentos da área, abaixo referidas:

FIGURA 11 - Programa de Regularização Fundiária – Urbanização de Vilas na administração de Raul Pont

REGIÃO	VILA	FAMÍLIAS BENEFICIADAS	SITUAÇÃO ATUAL Regularização Urbanística		RECURSOS R\$
			Elaboração dos projetos complementares	Obras de urbanização	
Humaitá Noroeste	Dona Teodora - 1ª fase - urbanização	150	Concluído	Em andamento	255.114,00
	1ª fase - urbanização	63	Concluído	Concluído	81.418,00
Leste	2ª fase - continuidade da urbanização		Concluído	Concluído	120.220,64
	Brasília				
	1ª fase - urbanização	645	Concluído	Concluído	217.408,00
	2ª fase - continuidade da urbanização		Concluído	Concluído	309.470,47
Lomba do Pinheiro	3ª fase - continuidade da urbanização		Em andamento	Não iniciado	105.790,00
	Mato Sampaio	2500			
	1ª fase - urbanização		Concluído	Em andamento	1.406.000,00
Norte	Esmeralda				
	1ª fase - urbanização	510	Concluído	Concluído	244.292,00
	2ª fase - continuidade da urbanização		Concluído	Concluído	30.000,00
Nordeste	3ª fase - continuidade da urbanização		Concluído	Em andamento	252.354,00
	Asa Branca - 1ª fase - urbanização	85	Concluído	Concluído	92.105,00
Partenon	Dois Toques - 1ª fase - urbanização	100	Concluído	Concluído	42.526,00
	Batista Flores				
	1ª fase - urbanização	587	Concluído	Concluído	237.526,00
Glória	2ª fase - continuidade da urbanização		Concluído	Em andamento	234.900,00
	3ª fase - continuidade da urbanização		Concluído	Em andamento	84.900,00
	1ª fase - urbanização	570	Concluído	Concluído	280.538,19
	2ª fase - continuidade da urbanização		Concluído	Em andamento	160.105,00
Cruzeiro	3ª fase - continuidade da urbanização		Concluído	Concluído	204.183,00
	Vargas - 1ª fase - urbanização	421	Concluído	Concluído	74.375,00
	Vila São Francisco/Graciliano Ramos				
Cruzeiro	1ª fase - urbanização	190	Concluído	Concluído	253.143,00
	2ª fase - continuidade da urbanização		Concluído	Em andamento	45.280,00
	1ª de Maio - 1ª fase - urbanização	293	Concluído	Concluído	55.276,00
	Malvina				
Centro Sul	1ª fase - urbanização	85	Concluído	Concluído	110.972,00
	2ª fase - continuidade da urbanização		Concluído	Em andamento	15.000,00
	Rio Branco				
	1ª fase - urbanização	315	Concluído	Concluído	166.550,00
	2ª fase - continuidade da urbanização		Concluído	Em andamento	
	Cruzeiro do Sul				
	1ª fase - urbanização	726	Concluído	Concluído	252.509,00
	2ª fase - continuidade da urbanização		Concluído	Em andamento	184.920,00
Centro Sul	Tronco Neves - a partir da Vila N. S. do Brasil I e II - 1ª fase - urbanização	2250	Concluído	Em andamento	880.000,00
	Orfanotrófio II				
	1ª fase - urbanização	475	Concluído	Concluído	398.426,00
Sul	2ª fase - continuidade da urbanização		Concluído	Em andamento	107.163,00
	Teresina - 1ª fase - urbanização	53	Concluído	Concluído	284.165,00
	Arapei - urbanização		Concluído	Em andamento	70.050,00
	Alto Erechim - 1ª fase - urbanização	99	Concluído	Concluído	38.546,00
Centro Sul	Alto Erechim - 2ª fase - urbanização		Concluído	Concluído	
	Chácara Sperb - 1ª fase - urbanização	166	Concluído	Concluído	213.401,00
	Chácara Sperb - 2ª fase - urbanização		Concluído	Concluído	213.401,00
Sul	Morro Alto - 1ª fase - urbanização	140	Concluído	Em andamento	70.000,00
	Santa Bárbara/Petlin	133	Concluído	Em andamento	
	Beco do Adelar - 1ª fase - urbanização	748	Em andamento	Não iniciado	270.000,00
Centro	Renascença I - 1ª fase urbanização		Concluído	Concluído	59.400,00
	Renascença I - 2ª fase urbanização	34	Concluído	Em andamento	123.833,00
TOTAIS		12528			8.245.260,30

Fonte: PONT; BARCELOS; 2000, p. 162

⁶⁹ Vide Parecer da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre nº 1109/2004, disponível em: <https://leismunicipais.com.br/RS/PORTO.ALEGRE/PARECER-1109-2004-PORTO-ALEGRE-RS.pdf>

Assim também ocorreu com a construção de novas unidades, que só teve um projeto classificado pelo governo como “Centro” na tabela, pelo fato da região estar abarcada pela região Centro do Orçamento Participativo, mas que em verdade fica a sete quilômetros do Centro Histórico de Porto Alegre, a saber:

FIGURA 12 - Novos Loteamentos de interesse social na administração de Raul Pont

REGIÃO	EMPREENHIMENTO	FAMÍLIAS BENEFICIADAS	ORIGEM DAS FAMÍLIAS BENEFICIADAS
	Vila Tecnológica	100	Famílias oriundas da Vila Nossa Senhora do Navegantes.
Humaitá	Loteamento Pampa - 1ª fase	270	Famílias oriundas da Vila Esperança e ocupantes da área da Vila Tecnológica atualmente alojados na Casa do Passagem no Loteamento Mário Quintana.
Leste	Loteamento Minim - Chácara da Fumaça	200	Famílias oriundas do prolongamento da Av. Nilo Peçanha.
Comba do Pinheiro	Loteamento Santa Paula	125	Famílias oriundas da Vila da Fonte e Saibreira do Morro da Polícia.
Nordeste	Condomínio Amizade	64	Famílias oriundas da leito do Arroio localizado na Vila Batista Flores.
	Loteamento Timbaúva - 2ª fase	397	Famílias oriundas da Vila Recanto da Lagoa, Vila Recanto do Chimarrão, Centro Comunitário da Vila Dutra Jardim e Beira Dique - Sarandi.
Partenon	Loteamento São Guilherme	63	Famílias oriundas da Vila Salvador França atingidas pela implantação da III Perimetral.
Restinga	Loteamento Restinga 5ª U.V. - 1ª fase	200	Famílias oriundas da própria Restinga selecionadas de acordo com critérios definidos entre DEMHAB, Fórum do OP e Movimento de Luta pela Moradia.
	Loteamento Restinga 5ª U.V. - 2ª fase	464	Famílias oriundas da própria Restinga selecionadas de acordo com critérios definidos entre DEMHAB, Fórum do OP e Movimento de Luta pela Moradia, além de famílias oriundas de diversas regiões da cidade ocupantes de áreas impróprias para moradia.
	Condomínio Harmonia - 4ª U.V.	20	Famílias oriundas da própria Restinga selecionadas de acordo com critérios definidos entre DEMHAB, Fórum do OP e Movimento de Luta pela Moradia.
Glória	Loteamento Rincão	100	Famílias oriundas da Vila Nossa Senhora da Esperança - Glória. Famílias que ocupavam o leito da Estrada Afonso Loureiro Mariante e famílias ocupantes de área de risco na região Glória e Partenon.
Cristal	Loteamento Vila Nova (Campos do Cristal)	400	Famílias oriundas da Vila Campos do Cristal, atingidas pela implantação do Cristal Shopping.
Centro Sul	Condomínio Boa Vontade	80	Famílias oriundas da Vila Vicente Monteggia e da Vila Nossa Senhora das Graças e Icarai - Cristal.
	Condomínio Boa Vontade	80	Famílias oriundas da Vila Vicente Monteggia e da Vila Nossa Senhora das Graças e Icarai - Cristal.
	Loteamento Monte Cristo	149	Famílias oriundas da própria Vila Monte Cristo e famílias atingidas pelo processo de urbanização de diversas vilas da região Grande Cruzeiro.
	Loteamento Cavalhada II	100	Famílias oriundas do leito do Arroio Sangua da Morte e famílias ocupantes de locais impróprios para moradia na Vila Canadá - Cristal.
	Loteamento Cavalhada III	36	Famílias oriundas da Vila Santa Bárbara/Pellin - região Sul.
	Condomínio Cavalhada IV	40	Famílias oriundas das regiões Centro Sul, Cruzeiro e Cristal que ocupam áreas impróprias para moradia.
Extremo Sul	Loteamento Belém Novo Chapéu do Sol - 1ª fase	259	Famílias oriundas das Vilas Leblon, Copacabana e Veludo.
	Loteamento Belém Novo Extremo Sul Chapéu do Sol - 2ª fase	330	Famílias oriundas das Vilas N. S. do Belém, Rua E Chapéu do Sol, Beco do Adelar e Vila Esperança (Extremo Sul).
Eixo Ballazar	Loteamento Santa Fé I - 1ª fase	317	Famílias oriundas da Cooperativa Habitacional Sateélite (Carcaça) e moradores do Conjunto Habitacional Jardim Leopoldina.
Centro	Condomínio Lupicínio Rodrigues	82	Assentamento de famílias oriundas da própria Vila Lupicínio Rodrigues.
	Condomínio La Plata (Vila das Placas)	60	Assentamento de famílias oriundas da própria Vila Das Placas.
	Condomínio Dona Eugénia	15	Famílias atingidas pelo prolongamento da Rua Neuza Brizola.
Plenária Temática	Condomínio Renascer	95	Famílias oriundas da Cooperativa Habitacional Renascer.
TOTAL		3966	

É importante destacar que, quanto ao Centro Histórico, o PDDUA/99 não previa, em seu texto original, algum estudo referente ao uso de imóveis vagos naquela região, limitando-se a falar genericamente, no art. 30, que o referido bairro fazia parte dos elementos estruturadores do modelo espacial, elencando no seu parágrafo 1º seus limites de circunscrição e nada referindo à habitação:

§ 1º Centro Histórico é a área de urbanização mais antiga do território do Município, com limites entre o lago Guaíba e o contorno da I Perimetral, desenvolvendo-se como um espaço de diversidade comercial, que contém equipamentos públicos e privados, instituições financeiras, parte da área portuária e concentração de áreas e bens de interesse cultural. (PORTO ALEGRE, 1999, s.n.)

A previsão de “estímulo ao uso habitacional” do centro histórico somente se deu em 2010, quando da Revisão do Plano Diretor pela Lei Complementar nº 646/2010, na primeira administração de José Fortunati. Porém, não se pode esquecer que o plano diretor de Porto Alegre de 1999 já previa o uso de imóveis vagos para implementação de políticas públicas de habitação de interesse social. Em seu artigo 76, inciso III e parágrafo II assim ditava:

Art. 76. As Áreas Especiais de Interesse Social são aquelas destinadas à produção e à manutenção de Habitação de Interesse Social, com destinação específica, normas próprias de uso e ocupação do solo, compreendendo as seguintes situações:

III - AEIS III - imóveis não-edificados, subutilizados, localizados na Área de Ocupação Intensiva, que venham a ser destinados à implantação de Habitação de Interesse Social com interveniência do Poder Público.

§ 2º A delimitação e localização de áreas destinadas à produção de Habitação de Interesse Social dar-se-á pela instituição de AEIS III pelo Poder Executivo, considerado o déficit anual da demanda habitacional prioritária e os imóveis subutilizados das AUOPs, permitida a promoção de parcerias, incentivos ou outras formas de atuação para a consecução dos objetivos. (PORTO ALEGRE, 1999, s.n., grifo nosso)

No entanto, a questão da discricionariedade do Poder Público na aplicabilidade dessa lei deixava um espaço aberto para a não implementação dessa política. De fato, nenhum imóvel na área do Centro Histórico havia sido legalizado para fins de moradia popular até o ano de 2008, quando a Cooperativa Utopia e Luta, conseguiu, através do Programa Federal Crédito Solidário (Lei nº 11.461/2007), financiar a reforma do prédio, que havia sido do INSS e estava

ocupado pelo Movimento Nacional de Luta por Moradia desde 2005, nos altos da avenida Borges de Medeiros, nº 727.

Neste sentido, o PDDUA, ainda que tenha sido construído sob as bases de significativa participação cidadã no município⁷⁰, demonstra que os interesses de outros atores, que não são “destacados” no projeto, mas que, aparentemente, contribuíram com suas considerações quanto ao zoneamento da cidade, acabaram vencedores no embate do direito à centralidade e moradia digna para população de baixa renda. Sendo as normas e leis que vão estabelecer as regras para a produção da cidade, definindo aspectos relacionados às áreas de interesse social, altura das construções e áreas de conservação, por exemplo, seu processo de construção implica a disputa dos atores interessados na regulamentação ou desregulamentação desses instrumentos. De acordo com Rúa (2009, p. 76):

Por esse motivo, os *issues*⁷¹ mobilizam as expectativas dos atores quanto aos resultados da política e catalisam o conflito entre eles. Dependendo da decisão que for tomada quanto a esses pontos (*issues*), alguns atores ganham e outros perdem; e a política assume uma configuração ou outra.

No sentido de tentar modificar o planejamento das cidades, compreendendo que a cidade não somente é um território, mas também um direito a ser perseguido, a lei passa a ordenar as orientações por meio da definição da função social da propriedade reunindo instrumentos jurídicos, fiscais e urbanísticos que permitem novas alianças e interpretações no campo do direito civil, direito público e direito urbanístico, bem como como a criação de novos instrumentos legais de planejamento e gestão pública.

Ao encontro destes objetivos, em 2001 é instituído o Estatuto da Cidade, como síntese de um conjunto de medidas normativas de ordem pública, que regulamentam o uso do imóvel buscando desenvolver e especificar o alcance dos artigos 182 e 183 do capítulo de Política Urbana da CF/88 (GOULART, 2008;

⁷⁰ Seja através dos Movimentos Sociais, população em geral nas audiências públicas do OP, grupos de trabalho que envolveram estudantes do planejamento urbano da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS dentre outras organizações da sociedade civil em defesa de direitos fundamentais como a UAMPA, CONAM, etc.

⁷¹ *Issue*, conforme Rúa (2009, p. 75) “(...) é um item ou aspecto de uma decisão, que afeta os interesses de vários atores. Por esse motivo, os *issues* mobilizam as expectativas dos atores quanto aos resultados da política e catalisam o conflito entre eles.

PICCININI; ALMEIDA, 2016; MARICATO, 2019). Neste sentido, passamos ao capítulo final, cujo objeto será a análise da implementação das políticas públicas habitacionais referentes ao uso de imóveis vagos em Porto Alegre, no período de 2001 a 2021.

6. A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS REFERENTES AO USO DE IMÓVEIS VAGOS EM PORTO ALEGRE (2001-2021)

Neste capítulo apresentaremos como tem se dado o tema da implementação de políticas habitacionais na cidade de Porto Alegre, principalmente através da forma como os diferentes entrevistados, que são atores envolvidos no processo de formulação e implementação de políticas públicas habitacionais em Porto Alegre, percebem a relação entre os governos em suas diferentes esferas, e a política habitacional, no interregno de 2001 a 2021 - periodização não escolhida à esmo, mas como marco dos primeiros 20 anos do Estatuto das Cidades.

Considerando as normas e leis como instrumentos jurídicos que possibilitam o uso de imóveis vagos como solução para moradia social e vida digna, tratamos um resgate histórico e dialético com as percepções dos atores de dentro e fora do Estado, traçando um cruzamento com a doutrina sobre o tema, os dados obtidos por pesquisa documental, bem como informações obtidas em eventos dos movimentos sociais e da política legislativa de Porto Alegre, para compreender: quais ferramentas estão à disposição dos diferentes atores para implementação destas políticas; em quais arenas ocorrem os debates mais recorrentes sobre a aplicabilidade do direito à moradia digna no centro da cidade e quais os repertórios de ação e/ou de conflito utilizados por estas peças-chave do desenvolvimento urbano em prol do direito à moradia na cidade consolidada.

Para tanto, as entrevistas foram pré-agendadas, sendo transcritas e categorizadas conforme as categorias de análise (a luta pela moradia e o direito à cidade como direito à uma vida digna, a permeabilidade do estado e as suas consequências na implementação das políticas públicas habitacionais, as redes e coalizões que conformam os diversos atores os repertórios de ação dos movimentos sociais e a invisibilidade da política habitacional com o uso de imóveis vagos na cidade de Porto Alegre) que serviram de base para a presente pesquisa, bem como categorias emergentes do próprio campo. A escolha dos entrevistados fora feita em relação à diversidade de seus campos de atuação e gêneros diferentes, objetivando a pluralidade de pontos de vista sobre o tema,

sendo seis entrevistados de diferentes órgãos e posições dentro do quadro de dentro e fora do estado. Compreendendo que o foco está em processos realizados por atores específicos, é fundamental identificá-los e pensar sobre o papel das instituições, ou seja, como as decisões relevantes são tomadas e implementadas. Por fim, traça-se um panorama da situação atual, visando responder à questão central que levou a esta pesquisa ser feita: como se deu a implementação de políticas públicas habitacionais e sociais referentes ao uso de imóveis vagos para fins de moradia popular na cidade de Porto Alegre/RS, no período de 2001 a 2021?

6.1. A luta pela moradia como a luta por uma vida digna – a política habitacional é só a entrega de uma casa?

O direito à moradia digna é um dos direitos fundamentais presentes na Constituição Federal de 1988, e estes se encontram principalmente elencados no artigo 5º da referida Carta Magna. Os direitos fundamentais abrangem o direito à saúde, ao lazer, à moradia e ao trabalho, os quais estão totalmente imbricados com o Direito à Cidade. Considerando que o direito à cidade é um dos pilares para uma vida com dignidade, a moradia na zona central das grandes metrópoles é uma das formas de oportunizar à população de baixa renda maiores chances de equalizar esta balança de desigualdade de todas as ordens sociais, para muito além de programas de transferência de renda ou habitações precárias em áreas periféricas.

Estar próximo ao seu trabalho, usufruir de uma infraestrutura consolidada de saneamento básico, transporte, saúde, educação e lazer (atributos todos que facilmente são identificados no centro de Porto Alegre), é condição *sine qua non* da diminuição do abismo encontrado entre as classes de renda média e alta e a população que constrói os atuais 28,3% da população da Região Metropolitana da capital que vivem com menos de ¼ de salário mínimo *per capita* ao mês (SALATA; RIBEIRO, 2022).

Sobre a questão da moradia social, a Constituição prevê certos instrumentos que devem ser aplicados pelos municípios para exigir que os proprietários de imóveis vagos promovam o seu uso adequado. Tais medidas incluem o parcelamento e edificação compulsórios, a imposição de impostos

territoriais progressivos e, como último recurso, a desapropriação-sanção⁷². Aqui é importante ressaltar que a inclusão destes instrumentos não se deu forma pacífica, mas sim como fruto de discussões entre a elite política da época e pela pressão do Movimento Nacional de Reforma Urbana- MNRU, uma rede de atores sociais conformado por organizações da sociedade civil, associações de moradores, movimentos sociais por moradia e associações profissionais em prol dos direitos humanos ligados à cidade (BASSUL, 2010).⁷³ O resultado dos artigos 182 e 183 da CF/88⁷⁴ se deram originalmente pela Emenda Popular da Reforma Urbana, apresentada à assembleia constituinte pelo MNRU, consubstanciado (não só, mas também pelas) premissas constantes do documento resultado da 20ª Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), chamado “Solo Urbano e Ação Pastoral”, que em estes últimos criticavam o estoque de terra urbana com a pretensão especulativa, bem como ações governamentais higienistas de remoção de favelas (CNBB, 1982).

⁷² Conforme a terminologia adotada por Hely Lopes Meirelles no manual de Direito Municipal Brasileiro (MEIRELLES, 2008).

⁷³ Importante ressaltarmos que o MNRU posteriormente seria conformado como um Fórum de abrangência nacional de relevante participação na conformação da política urbana brasileira, o Fórum Nacional de Reforma Urbana, atualmente contando com vinte e quatro organizações da sociedade civil em defesa dos direitos humanos nas cidades (FRNU, 2022)

⁷⁴ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Porém, exemplificadamente, quanto ao instrumento da desapropriação, significava que o Poder Público deveria indenizar o especulador em títulos da dívida pública, além de depender de um processo longo e, no mais das vezes, judicializado para chegar a este fim⁷⁵. Era necessário regulamentar formas de controle do uso do solo que pudessem tornar o processo de combate à retenção especulativa mais efetivo, além de que a própria constituição previa que esta regulamentação por lei específica era condição de aplicabilidade do previsto nos artigos 182 e 183.

Neste contexto, em 2001, havendo uma administração participativa e popular na cidade de Porto Alegre, mas ainda sob um governo federal de direita e neoliberal, foi *na e pela* luta dos movimentos sociais que, vinte anos após a democratização do país e da constituinte que trouxe pela primeira vez um capítulo sobre a política urbana, foi promulgada a Lei nº 10.257/2001, o Estatuto das Cidades. Finalmente as diretrizes gerais de execução da política urbana estariam regulamentadas, quando até então estes artigos da CF/88 eram considerados uma utopia, uma mera carta de intenções.

Uma das discussões prévias para elaboração do estatuto - que do lado dos movimentos sociais se deu principalmente através do Fórum da Reforma Urbana, era que o controle da especulação imobiliária deveria se dar com maior celeridade e menor custo do que o previsto originalmente na constituição. Portanto, deveria se buscar formas menos custosas através destes

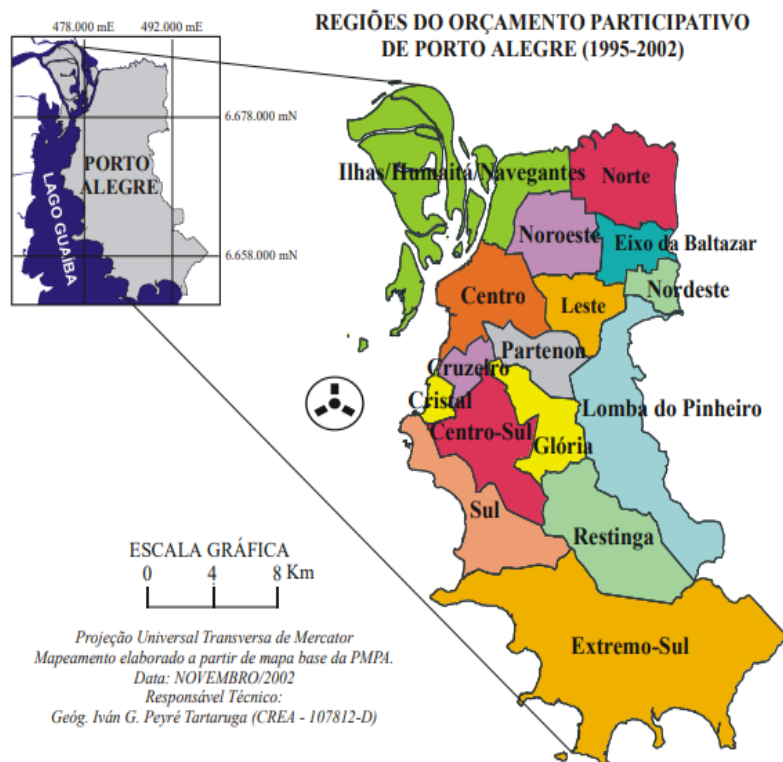
conceitos e instrumentos [que] visavam medidas de controle da especulação imobiliária, através da desapropriação para fim de reforma urbana sem a exigência de pagamento à vista em dinheiro das terras desapropriadas, no que implicava em uma modificação da Constituição vigente. Também se intentava uma regulamentação do uso do solo de maneira a alcançar uma distribuição de infraestrutura mais justa. No âmbito social, a elevação do padrão de vida do povo brasileiro com políticas de desenvolvimento socioeconômica; advogava ainda a participação das comunidades no processo de planejamento de modo que fosse exercida à cidadania. As diretrizes apontavam para um controle federal sobre o investimento privado e a regulação da especulação imobiliária, de maneira a criar um planejamento urbano integrado e participativo voltado ao desenvolvimento social-espacial, muito distante do planejamento

⁷⁵ É importante aqui referirmos que o processo judicial não era previsto como única via de desapropriação, podendo se dar de forma administrativa pelo poder Executivo. Porém, tratando-se do direito de propriedade, a judicialização dos conflitos era invariavelmente a forma mais utilizada para discutir-se o direito público da função social frente ao direito privado dos especuladores.

aplicado até o momento, geminando uma nova ideologia de planejamento. (COSTA; CARTY, 2014, p. 4)

Dentro de um contexto de premente necessidade de moradias no advento do novo milênio, na região metropolitana de Porto Alegre o número de imóveis vagos na área urbana passava de 90 mil unidades em 2000, sendo que mais de 20 mil tinham como característica o sofrimento com ônus de aluguel excessivo - um dos componentes mais destacados do déficit habitacional (FJP, 2001). Para além da questão da moradia como elemento isolado, o direito à cidade (e a sua negação) não é medida somente por déficit habitacional ou localização. As condições de uma vida digna podem ser contadas a partir de indicadores de desenvolvimento humano, de escolaridade, de acesso à saúde, dentre outros que podem facilmente demonstrar a disparidade dos números a julgar pelo território onde as populações habitam, bem como ao seu acesso à infraestrutura básica já mencionada. Neste sentido, o Atlas do Desenvolvimento Humano, realizado pelo Observatório da Cidade de Porto Alegre (Observa POA), utilizando mais de cem indicadores extraídos dos Censos Demográficos do IBGE de 1991 e 2000, veio a demonstrar a desigualdade social na capital do Rio Grande do Sul, a partir (também) dos territórios da cidade, tomando como base as regiões do Orçamento Participativo, que de 1995 a 2002 assim se dividiam:

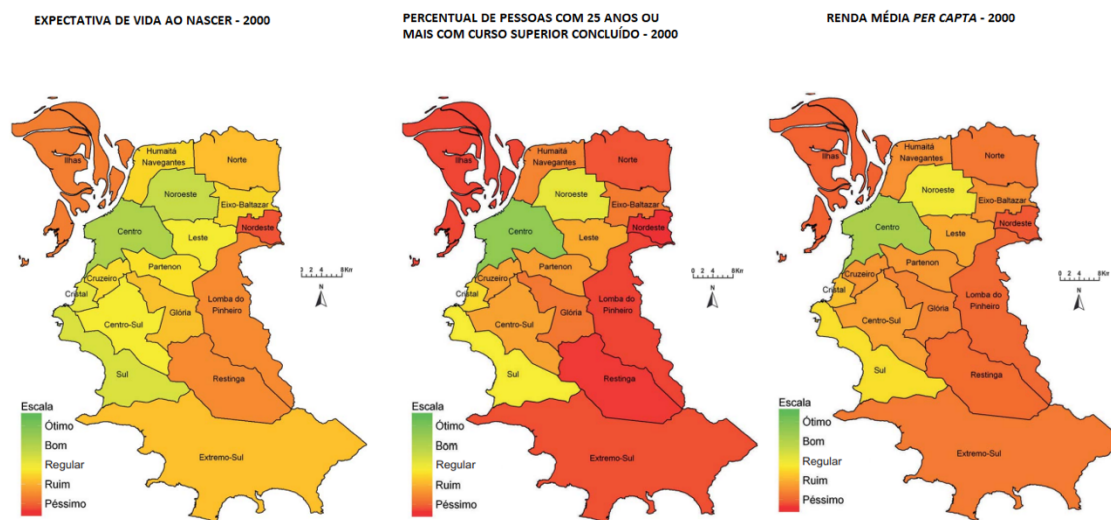
FIGURA 13 - Divisão regional do Orçamento Participativo de Porto Alegre (1995-2002)



Fonte: Tartaruga (2003,p. 31)

Tomando por base, exemplificadamente, os indicadores de expectativa de vida ao nascer, percentual de pessoas com 25 anos ou mais com curso superior completos e renda média *per capita*, no ano de 2000 o panorama de desigualdade das regiões periféricas em relação ao centro da cidade era expressivo, o que fica claro nos três mapas elaborados por Tartaruga (2003, p. 58,80,94):

FIGURA 14 - Mapeamento da expectativa de vida ao nascer, percentual de pessoas com 25 anos ou mais com curso superior completos e renda média *per capita*, nas regiões do Orçamento Participativo no ano de 2000:



Fonte: Tartaruga (2003)
Adaptação pela Autora

Diante da análise dos números e dos mapas, é visível as enormes desigualdades enfrentadas pelas populações periféricas, em relação àquelas que vivem na centralidade. Neste sentido, é possível afirmar que a localização da moradia impacta diretamente nas oportunidades e constrangimentos de uma vida com dignidade, seja no acesso à infraestrutura, educação, saúde e trabalho com salários maiores. Neste sentido, Serra e Serra (2008, p. 169) diagnosticam que

[...]a renda da terra decresce em função da distância em relação ao centro urbano numa taxa também decrescente, ou seja, cai menos rapidamente à medida que aumenta a distância em relação ao centro. À relação renda-distância denomina-se gradiente de renda da terra. Com base nas características deste gradiente, derivam-se logicamente também as características dos gradientes de valor (ou preço de venda) da terra, de intensidade do uso do capital por unidade de terra e de densidade populacional.

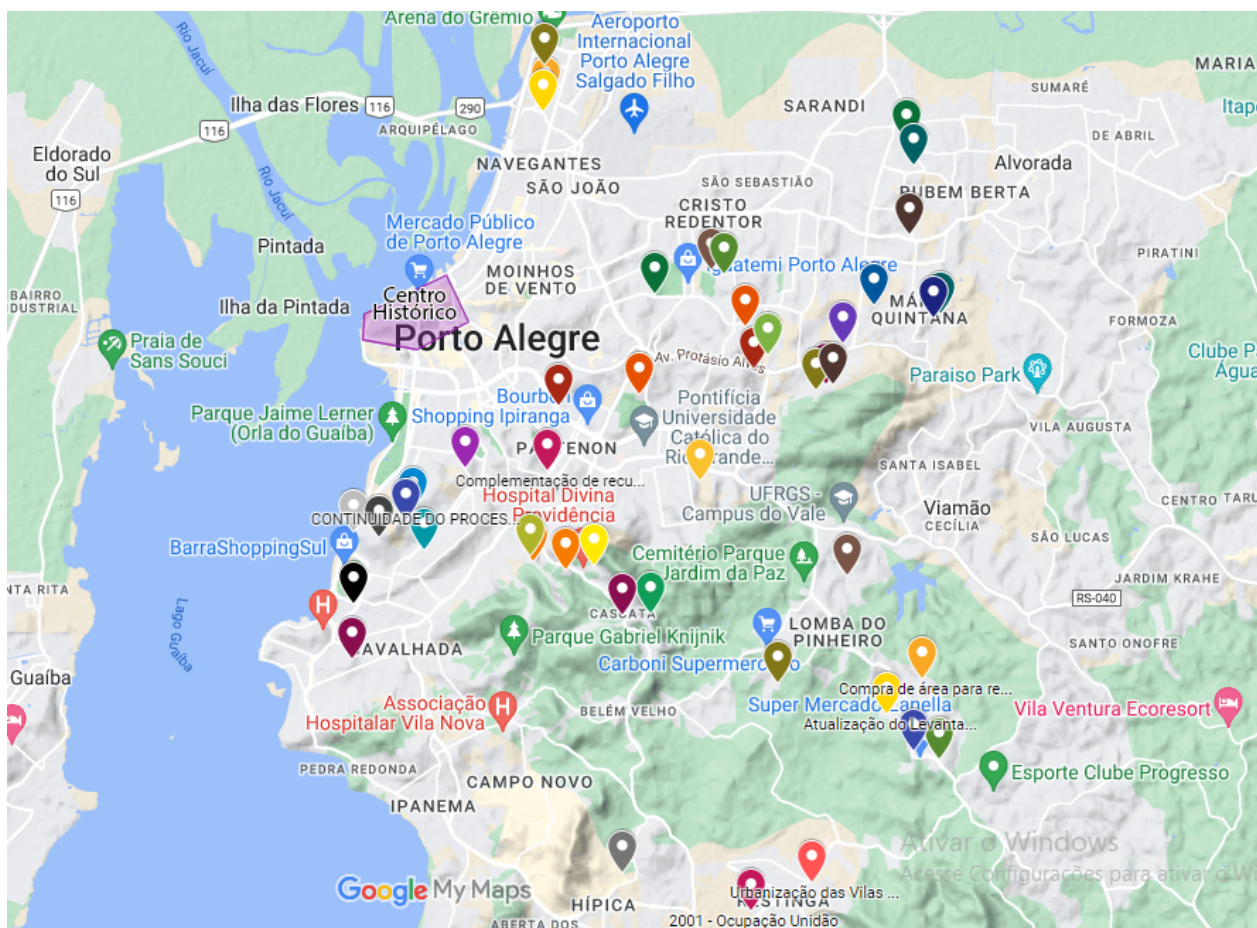
Os programas de habitação que vem utilizando como parâmetro a questão da renda da terra versus a densidade populacional, servindo-se o poder público da sua capacidade de terceirizar a provisão habitacional para os entes privados, numa visão autocrática do local, materiais, dimensão, disposição no

tecido urbano, tem se mostrado ineficiente quanto ao seu principal pressuposto e objetivo, que é a redução da desigualdade social. Ao contrário ao proposto, “[...] acentuam na maior parte das vezes não só as desigualdades que afetam indivíduos da mesma classe de renda (...), como aquelas que afetam indivíduos em classes de renda diferentes” (SERRA; SERRA, 2008, p. 197).

Enquanto isso, os dados sobre imóveis vagos na cidade de Porto Alegre não gozam de exatidão, não tendo sido mapeados até hoje pelo Poder Público Municipal, nem mesmo sobre sua zona central. No esforço de ilustrarmos a afirmação de que as “soluções” para o problema da moradia na capital gaúcha, durante o governo de Tarso e Verle (2001 a 2005), se concentraram nas áreas periféricas, utilizamos a consulta eletrônica às demandas do DEMHAB sobre os anos de 2000 a 2005⁷⁶. Baseados nos dados contidos no relatório gerado (Apêndice C), mapeamos em localização aproximada, os locais de atuação do município quanto às políticas habitacionais:

FIGURA 15 - Mapeamento da localização das políticas habitacionais promovidas durante os anos de 2000 a 2005:

⁷⁶ Através do site oficial da prefeitura (http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/acomp.asp), é possível verificar a prestação de contas e acompanhar obras e serviços realizados em relação a diversas secretarias e departamentos, no âmbito do Orçamento Participativo. No entanto, este serviço somente apresenta dados de 1990 a 2010, tendo sido descontinuado nos anos seguintes. Além desta questão de periodicidade restrita, percebemos, através das pesquisas feitas nesta ferramenta, a falha na descrição de diversos serviços, que não contavam com localização exata, nem mesmo textualmente, bem como a questão das secretarias serem criadas/extintas ou mudarem de nome diante de cada legislatura, o que acaba por prejudicar a busca pelos dados. O mapeamento fora feito cruzando os dados do relatório com a localização das regiões em busca pelo aplicativo Google Earth e endereço de Associação de Moradores e Unidades Básicas de Saúde, sendo aproximada a sua localização, em razão da ausência de coordenadas exatas no relatório da Prefeitura.



Fonte: Prefeitura de Porto Alegre (2022 - Apêndice B)
Elaboração pela autora

Verificando as demandas do DEMHAB expostas na figura, por amostragem de vinte localidades aleatórias dentre as mapeadas, foi possível perceber que somente uma fora iniciada e concluída dentro do período da legislatura de Tarso e Verle⁷⁷. As demais, foram finalizadas em média entre 10 a 15 anos após o seu início, e outras sequer estão finalizadas (como é o caso, por exemplo, da realocação de mais de mil moradores da Vila Tronco, que ainda aguardam o bônus-moradia da municipalidade, dependendo de aluguel social que não está condizente aos valores locatícios vigentes⁷⁸).

⁷⁷ Por uma questão de formatação da presente dissertação, optou-se por colocar o mapa como figura apontando os locais de implementação das políticas habitacionais, cujas legendas, que contém os nomes das localidades e quais demandas foram implementadas, não caberiam em uma única folha A4. Para suprir esta falta, colocamos como Anexo II desta dissertação o mapa e as legendas, bem como o mapa está disponível on-line através da ferramenta Google Maps, pela página da internet: https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?mid=1wum7kaltEAS_QzjbkgVpgkKgmgSPblg&ll=-30.064677371176874%2C-51.223967227021774&z=12

⁷⁸ Situação denunciada não só nas grandes mídias, mas reconhecida pela própria prefeitura, que prevê que somente em 15 de setembro de 2022 vai publicar, “a situação das 1.517 famílias da

Isto significa que, ainda que na administração de cunho participativo e popular, utilizando-se o Orçamento Participativo no modelo originalmente proposto, o padrão perifizador da política habitacional continuou a ser aplicado. Ademais, a nível municipal, a gestão de Tarso e Verle não utilizou os instrumentos que restaram à sua disposição através do Estatuto das Cidades para criar as normas necessárias para desapropriação ou mesmo arrecadação dos imóveis vagos com o fim de diminuir o déficit habitacional. Assim, reproduzindo um *standard* higienista das áreas centrais, mas, principalmente, negando o direito à cidade à população de baixa renda, Cavalcanti (2008, p. 253) afirma que

Não deve ser gratuita a reincidência com que aparecem atitudes de resistência e desaprovação de pessoas pobres a medidas oficiais. É que mocambos, cafuas, palhoças, casebres, cabanas representam o exercício do direito de escolha, mesmo que seja de condições e locais onde os requisitos de higiene e salubridade não se mostrem adequados. (...) não se pode esperar, assim, que tais indivíduos se adaptem facilmente a circunstâncias novas de moradia, que lhes são oferecidas de cima para baixo, como uma dádiva do Grande Pai. (...) Para este mesmo povo, interessa viver bem. Só que seu entendimento do que seja uma vida amena pede, antes de tudo, que se respeitem conveniências estabelecidas, entre as quais se inclui o sítio da moradia que se preferiu.

Exceção ao padrão periférico, é preciso destacar que em 2004, Verle entrega a obra do Condomínio Princesa Isabel, em avenida de mesmo nome, no bairro Azenha. A localização, contígua ao centro da cidade, é privilegiada, e foi implantada em terreno que já pertencia ao município, e que já era ocupado por cerca de cinquenta famílias. O Condomínio conta com oito blocos de quatro pavimentos cada, totalizando duzentos apartamentos. A comunidade que foi reassentada neste local foi a antiga Vila Cabo Rocha (ou Vila Zero Hora, assim chamada pois se encontrava ocupando imóvel próximo à sede do jornal de mesmo nome).

Porém, é necessário deixar claro que a permanência na área central e próxima de onde moravam foi fruto de uma luta da comunidade, que teve início ainda na década de 1990. Segundo relato da vice-presidente da Associação de Moradores do Condomínio Princesa Isabel, Eurides Teresinha ao jornal Brasil

avenida Tronco” (PORTO ALEGRE, 2022). Encontram-se denúncias sobre o reassentamento das famílias da Vila Tronco também em relevantes trabalhos acadêmicos como os de MESOMO (2014); LEITE (2016) e ALFONSIN et al (2021).

de Fato (2021), o governo municipal insistia em remover a Vila Cabo Rocha para a Restinga (como ocorreu com tantas outras já mencionadas na presente dissertação). Foram mais de quinze anos de resistência, tanto contra a vontade do poder público de dar continuidade ao padrão higienista de remoção de comunidades, quanto contra o interesse privado dos proprietários do Jornal Zero Hora, que pressionavam a prefeitura para a remoção da comunidade de perto de suas instalações (BRASIL DE FATO, 2021).

Porém, os moradores deste condomínio sofrem com a estigmatização e o repúdio da vizinhança próxima, que apelidou o condomínio de “Carandiru”. Não só pelo perfil da população moradora do local ser de baixa renda, mas por haver conflitos de facções criminosas dentro das instalações do condomínio, bem como o tráfico de drogas que é permanentemente noticiado que ocorre no local (BONFIGLIO, 2018). Conforme o presidente da Confederação Nacional das Associações de Moradores Getúlio Vargas (E3,2022), formado em gestão pública e que há mais de vinte anos atua em prol do direito à moradia, a estigmatização e a reprodução da criminalização dos pobres foi vista por ele dentro da própria Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Na universidade onde estudou, afirma que chegou a ouvir o seguinte questionamento: “mas por que os pobres têm que residir lá?” (E3,2022), no que completa dizendo que a visão da sociedade é que essas áreas nobres e centrais não poderiam colocadas para habitação social, mas deveriam servir à classe média, e que os pobres deveriam ficar escondidos nas periferias.

Conforme a ativista social entrevistada, arquiteta que trabalha há mais de 20 anos com os movimentos sociais na área de assistência técnica para habitação social (E2, 2022), a ideia inicial da utopia dos anos 2000 era que sobre a propriedade que não cumprisse sua função social, se aplicava o previsto nos artigos 5º a 8º do Estatuto das Cidades (o parcelamento e edificação compulsória, imposição de impostos progressivos e até desapropriação), e através destes instrumentos, se fomentaria e alimentaria o fundo para habitação de interesse social. Mas não é o que ocorreu e ainda não ocorre, em razão do poder executivo não ter “coragem de ‘peitar’ essa luta e romper com a questão da propriedade privada” (E2,2022).

A questão do governo deixar que os interesses privados prevaleçam nas políticas sociais, sobretudo nas políticas de habitação, que envolvem

invariavelmente um banco financiador, uma construtora para executar o serviço e adquirir as terras, tem se mostrado como um dos principais entraves para a vida digna. Para o ativista social nº 2, que militou diretamente no MNLM por mais de vinte anos e que há pouco mais de três anos desvinculou-se formalmente do movimento, a inabilidade do Estado de definir as regras de um banco que tem relação institucional com o governo é um regresso. Criticando o discurso social dos governos, infere que esta questão tem que estar muito clara na hora dos movimentos sociais pensarem seus movimentos e objetivos. Do contrário, se estaria a desperdiçar muito tempo e a esperança das pessoas destinatárias das políticas sociais:

Mas são 10, 15 anos de quem? Da minha vida? Da vida de quem hoje tem uma vida assegurada, tem sua previdência, suas férias, ou a vida de quem tá ferrado na fila esperando por uma moradia? **O promotor do discurso, por mais que tenha uma intenção social, nunca está na mesma situação do destinatário, do protagonista da história.** (E4,2022)

Esta diferença entre o discurso e a efetividade das políticas, do ponto de vista de sua implementação, pôde ser vista ainda na administração Tarso-Verle, diante da análise do número de demandas do Orçamento Participativo para programas habitacionais através do DEMHAB, no que se percebeu a baixa capacidade do governo petista na conclusão das demandas iniciadas (RENNÓ;SOUZA, 2012). Isto também se verifica em relação a demandas do OP durante a legislatura de Tarso e Verle sobre obras viárias através da Secretaria Municipal de Obras Viárias -SMOV e de assistência social através da Fundação de Assistência Social e Cidadania - FASC, cujo número de demandas foi de 447 para a primeira, sendo concluídas somente 260 delas, e sobre a segunda, de 100 demandas, 91 foram concluídas dentro de sua legislatura⁷⁹.

A questão da política habitacional ser implementada de forma isolada das demais políticas sociais também implica em maiores níveis de violência nos territórios de implantação dos condomínios. Neste sentido, a assistente social do DEMHAB afirma que, quanto a remoção das comunidades centrais para imóveis construídos nas periferias que

⁷⁹ Números comparados diante dos relatórios das demandas da SMOV e da FASC (Apêndices C e E) e dados obtidos no artigo de Rennó e Souza (2012, p. 244)

Muitos deles [beneficiários] venderam. Aí vem também a questão da violência na região, do tráfico de drogas, dos tiroteios com a polícia. Muitos deles viviam numa outra realidade, pagavam aluguel no centro da cidade, ou bairros mais próximos, e foram morar na Restinga, por exemplo, e se surpreendiam com aquela violência toda. Era tiroteio mesmo, às vezes tinha bala perdida, tu via nos imóveis, via nos edifícios...então muitos saíram de lá em função disso, acabaram vendendo muitos contratos de gaveta foram feitos em função disso. (E1,2022)

A venda e o abandono das unidades habitacionais entregues à população nas periferias e o retorno destes cidadãos à territórios informais é um sintoma de uma política habitacional que vem sendo tratada há décadas como uma política isolada, que se entende consolidada com a entrega de uma casa. Porém, a questão do déficit habitacional é apenas um sintoma de um problema público muito mais amplo do que o simples “teto e quatro paredes”. É o resultado da invisibilidade dos pobres nas políticas sociais em diversas áreas, mas principalmente as áreas de assistência social, geração de oportunidades de renda, saúde e de educação de qualidade, que promovam a inclusão social em extratos mais elevados de desenvolvimento humano, de renda e de condições de atingir um patamar de igualdade.

O descolamento da política habitacional das demais políticas sociais é um tópico referido por todos os atores sociais entrevistados para esta dissertação, mas principalmente pela E1. Ela menciona que a atuação da equipe de assistência social trabalhou em conjunto com a comunidade tanto para a seleção dos beneficiários quanto para conduzir trabalhos de inclusão social, elaboração conjunta de tipologias construtivas das unidades junto à comunidade e boas práticas ambientais no pós-implantação dos condomínios se deu principalmente na década de 1990:

Nos anos 90, quando começou essa política de participação, de considerar mais a questão das pessoas, não foi de uma hora para a outra, **isso foi uma evolução, para a prefeitura também ir se organizando em volta disso para ver como poderia articular demais políticas sociais.** (E1, 2022, grifo nosso)

Os trabalhos que mais destacou por trazerem uma liberdade de atuação do corpo técnico da assistência social do departamento foram os executados na Vila Planetário (região que fica no bairro Santana, que, embora não seja contíguo

ao Centro, fica próximo e se perfaz em uma região consolidada, sorvida de todos os tipos de equipamentos públicos e privados necessários para uma vida digna), e os trabalhos de seleção dos beneficiários dos condomínios periféricos na Restinga:

[...]fizemos muitas construções na restinga, onde começou o processo de seleção de famílias, que pra nós era tudo que a gente queria: a gente levava em conta critérios sociais, entrevistava pessoas, e tinha um sistema objetivo e claro para as pessoas entenderem por que umas eram classificadas e outras não, porque tinha um critério de pontuação, então as pessoas podiam ver com clareza porque umas eram selecionadas e outras não. E, pra nós, também, era um trabalho muito mais tranquilo. (E1,2022)

Porém, percebe-se pelo depoimento dos entrevistados, que soluções de habitação na área central da cidade foram raríssimas exceções, dentro de uma maioria de construção de novas unidades nas zonas periféricas. Neste sentido, E2 infere que, sob o ponto de vista da implementação das políticas públicas cujos instrumentos jurídicos já se encontravam (e se encontram) à disposição para uso dos imóveis vagos, não estaria havendo progresso para além do nível das leis e regulamentações, ainda que estas fossem/sejam progressistas. De acordo com seu ponto de vista, quando se parte para o momento da implementação deste instrumental jurídico, através de uma política pública com recursos e pessoas, em qualquer uma das esferas de governo, do ponto de vista do poder executivo, isso não acontece. As orientações do governo são, na visão da ativista, sempre no sentido de produção de novas unidades, e

“[...]nunca qualificar as moradias ou trabalhar uma política de reutilização de imóveis. Na realidade, a impressão que se tem é que, muito embora a legislação progressista, os agentes públicos não querem mudar o *status quo* nem mexer na propriedade da terra. Então como eles não querem mexer na propriedade da terra eles não aplicam o IPTU progressivo, parcelamento de edificação compulsório, eles não notificam os proprietários, são raríssimos os municípios que avançam nisso”. (E2,2022)

Coadunando com a visão da ativista, a E1 afirma categoricamente que “A habitação em si, ela é uma política, mas ela não é isolada, não se esgota nela mesma. (...) A questão habitacional, para o nosso trabalho, é a relação da família com o imóvel.” (E1,2022). Para ela, as políticas sociais de todas as ordens deveriam se dar de forma conjugada quando da implementação de políticas habitacionais. A mudança das pessoas da centralidade da cidade para outros

locais traz uma série de óbices, no que exemplifica a questão da necessidade deslocamento para ir ao trabalho ou mesmo a matrícula dos filhos em uma outra creche ou escola.

Isto demonstra mais uma vez que a função social da propriedade, como princípio basilar de uma política habitacional e da busca de uma vida com condições dignas é obstado pela ineficiência e inércia (também) do poder municipal, que não compreende o entendimento de que a utilização dos imóveis vagos como solução do déficit habitacional, seja através da desapropriação, revitalização ou mesmo arrecadação pelo poder público para este fim, conjugado à outras políticas sociais como educação, renda e assistência social seria uma modalidade mais justa, mais econômica para os cofres públicos, e que facilitaria o atingimento de uma maior equidade de direitos sociais.

6.2. As políticas habitacionais após os dezesseis anos de administração popular. O impacto da mudança dos governos na implementação de políticas públicas – quebras de paradigmas e continuidades

No governo que sucedeu a Tarso e Verle, o panorama de investimentos mudou. De 2005 a 2009, a prefeitura ficou a cargo de José Fogaça, que, reeleito, renunciou em 2010 para concorrer ao cargo de governador do estado do Rio Grande do Sul, ficando em seu lugar o vice José Fortunati. Durante os primeiros dois anos de mandato, José Fogaça reafirmou que daria continuidade ao Orçamento Participativo, fundamental para o diagnóstico e para a escolha de prioridades para implementação das políticas sociais.

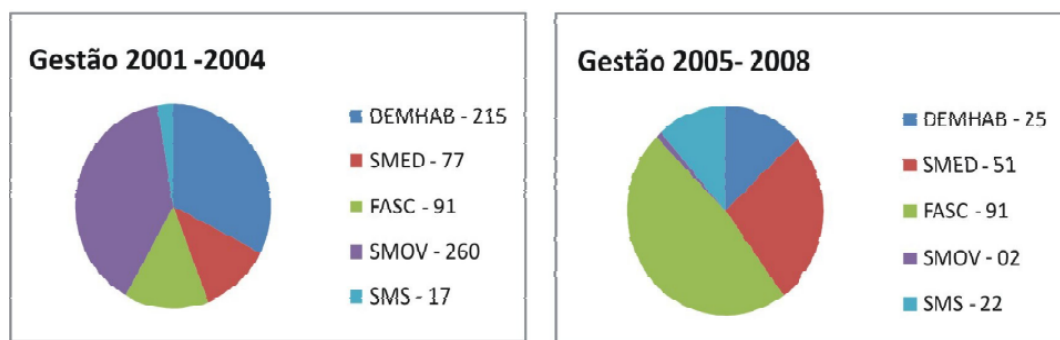
Mas o que se percebe é que, além de uma herança de obras inconcluídas pelo governo anterior - em 2004 existiam 963 demandas do OP em aberto, número que atingiu a marca de 1532 no governo Fogaça, o valor orçamentário previsto para atender o OP -que já vinha diminuindo de 2002 em diante- caiu drasticamente, de 70% em 2004 para 13,4% em 2006 (BANCO MUNDIAL, 2008). Paradoxalmente, entre 2005 e junho de 2009 foram concluídas 813 demandas de obras e serviços, sendo que 72% destas eram oriundas de gestões anteriores à de Fogaça (RENNÓ; SOUZA, 2012). O aporte foi menor, mas ainda

assim, isto não se traduziu em menor conclusão de demandas. Para Rennó e Souza (2012, p. 246), isto pode ser explicado pela

[...] mudança no perfil de investimento no programa. Assim, os investimentos podem estar destinados agora a demandas maiores, que exigem mais recursos e tempo para execução, gerando maior número de obras inacabadas. Esse panorama é possível, especialmente a partir de 2005, quando há algumas obras de grande investimento sendo realizadas no município de Porto Alegre. Entre elas destacam-se: (i) o centro popular de compras, que faz parte do projeto de revitalização do centro; (ii) a Terceira Perimetral que possui 12,3 km e atravessa 20 bairros da capital, ligando as zonas Norte e Sul.

Porém, não se pode deixar de mencionar que durante o governo de Fogaça o executivo federal estava a cargo de Lula, e que os investimentos federais na área de habitação, ainda antes do lançamento do programa MCMV, foram robustos, o que se traduziu numa relevante diminuição do orçamento do OP para o DEMHAB durante a legislatura de Fogaça, havendo um aumento no aporte para assistência social através da FASC, conforme os gráficos abaixo:

FIGURA 16 - Gráficos de demandas concluídas por órgão do governo municipal de Porto Alegre (gestão 2001-2004 e gestão 2005-2008)



Fonte: Rennó; Souza (2012). Adaptação pela Autora.

Ainda, insta destacar que, sobre os doadores de campanha eleitoral não foram encontrados dados sobre a eleição de 2004 no site oficial do Tribunal de Justiça Eleitoral (TSE), mas sobre as eleições de 2008 em diante estão mencionadas e disponíveis, no que destaca-se que os nove maiores financiadores da campanha de Fogaça foram os seguintes:

TABELA 9 - Os maiores doadores de campanha eleitoral de José Fogaça em 2008

DOADOR/FINANCIADOR	VALOR DOADO
CIA ZAFFARI COMERCIO E INDUSTRIA	R\$50.000,00
GERDAU COMERCIAL DE AÇOS S/A	R\$50.000,00
CONSTRUTORA E PAVIMENTADORA PAVICOM LTDA	R\$13.400,00
COESUL CONSTRUTORA EXTREMO SUL LTDA	R\$5.000,00
CONTERRA CONSTRUÇÕES E TERRAPLANAGENS LTDA	R\$5.000,00
DOBIL ENGENHARIA LTDA	R\$5.000,00
STE SERVIÇOS TECNICOS DE ENGENHARIA	R\$5.000,00

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, 2022
Elaboração pela Autora

Analisando o quadro, é perceptível a massiva maioria de doadores serem empresas construtoras ou empresas de engenharia civil da construção pesada, o que pode evidenciar que os interesses destes doadores fosse de obter alguma vantagem em políticas públicas ligadas ao seu objeto social.

A título exemplificativo, a Companhia Zaffari e a Prefeitura, em 23 de julho de 2009 termo de compromisso para implantação de um shopping center na avenida Assis Brasil, 2661, na zona Norte da Capital, que viria a ser o hoje já implantado Bourbon Wallig. Segundo o site Consumidor RS, Fogaça saudou a iniciativa. "É um grupo com grande capacidade empreendedora que trará benefícios para toda a cidade" (CONSUMIDOR RS, 2009). Consultado o relatório de gestão do prefeito de 2009, não consta a informação sobre este termo de compromisso (PORTO ALEGRE, 2010). É mister referir que, em 2005, Fogaça aprovava e promulgava a Lei Complementar 523/2005, que regula e amplia o limite da construção de grandes empreendimentos do varejo para supermercados e hipermercados em Porto Alegre, para empreendimentos de venda do setor alimentício de 1.500 m² para 2.500 m².

Em 2008, a gestão de Fogaça foi destacada pelo Projeto de Modernização da Administração Pública pelo Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade (PGQP), onde exaltou-se que

No eixo social, foram apresentados os dados referentes a habitação, que já somam 5,2 mil unidades entregues, a introdução do bônus-moradia, as 97 equipes do Programa de Saúde da Família e as 38 novas creches que aumentaram em 4,5 mil o número de vagas ofertadas. (PORTO ALEGRE, 2008)

Mister referir que, conforme a mesma notícia da prefeitura, cita-se que o presidente do Conselho Superior do PGQP é Jorge Gerdau Johannpeter (presidente da Gerdau Comercial de Aços S/A), que saudou os feitos da prefeitura, posição que, na mesma oportunidade, foi validada pelo presidente do Conselho Diretor do PGQP, Joal Teitelbaun (presidente da Construtora que leva seu nome, que empreende principalmente em habitações de alto padrão).

No relatório de ações da prefeitura de 2007, onde menciona-se a instalação dos Loteamentos Santa Terezinha (antiga Vila dos Papeleiros) iniciada em 2004, ainda na administração petista, contando com 247 unidades habitacionais, localizada na entrada da cidade, na avenida Voluntários da Pátria, esta obra integrou o Programa Federal Habitar Brasil - BID e contou com investimento total de R\$14,7 milhões, sendo R\$ 7,5 milhões do governo federal e o restante de contrapartida da prefeitura (TRENSURB, 2006).

Também é destacado outro projeto iniciado na administração de Tarso e Verle na Vila Dona Teodora, na rua de mesmo nome, onde foram reassentados em 2006, os ocupantes da Vila Leito Voluntários e Mário Quintana, totalizando 163 unidades Habitacionais. A área é periférica, carente de infraestrutura, alvo constante de notícias de violência (ao extremo norte da cidade, distando quase dez quilômetros da Prefeitura Municipal). A Vila Teodora faz parte do Programa Integrado de Entrada da Cidade – PIEC, que, segundo informações da prefeitura de 2014,

[...] tem como finalidade qualificar a vida da população através da execução de ações que buscam a melhoria das condições de habitação, reestruturação do sistema viário e valorização paisagística da região, além de desenvolver ações de promoção de alternativas de emprego, renda e desenvolvimento comunitário nos bairros Navegantes, Farrapos e Humaitá. (PORTO ALEGRE, 2014)

Neste mesmo relatório de 2007, cita-se os loteamentos da Av. A. J. Renner, 773 (a 6 quilômetros do centro da cidade, em área de grandes vazios, indústrias e operadoras de logística, por ser um eixo de entrada e saída da cidade para diversas regiões do Estado) e na Avenida Frederico Mentz, 813, totalizando 874 unidades. Novamente, são loteamentos previstos e demandados pelo DEMHAB ainda na administração de Tarso e Verle de 2004, que somente foram entregues em 2014, na 2ª administração de Fortunati (PORTO ALEGRE, 2015)

No relatório de 2010, quanto às ações ligadas à habitação, percebe-se a continuidade do padrão perifizador, eis que os reassentamentos se deram principalmente nos loteamentos da zona sul da cidade, e o bônus moradia se traduziu na aquisição de imóveis em locais distantes de onde os reassentados moravam. O panorama era de reassentamento de, aproximadamente, 1.700 famílias residentes, pela ordem, nas vilas Foz, Icaraí II, Campos Velho, Icaraí I, Nossa Senhora das Graças, Hípica e Ângelo Corso, “sendo que os moradores da Vila Foz já foram reassentados na sua totalidade por meio da concessão de 130 bônus-moradia para a aquisição de imóveis localizados em várias regiões do estado, sendo 77 em Porto Alegre, 38 na grande Porto Alegre, três no litoral, nove no interior e dois em outros estados.” (PORTO ALEGRE, 2010).

Em contraste à construção de novas unidades durante a gestão de Fogaça e de Fortunati, a região metropolitana de Porto Alegre, entre 2007 a 2012 tinha 130 mil imóveis vagos, correspondendo a 10% dos domicílios particulares permanentes. No mesmo período, a região metropolitana concentrava, em média, 34% dos domicílios vagos do estado. Em 2012 havia 132.000 imóveis vagos na mesma região, enquanto o déficit habitacional estimado pela Fundação João Pinheiro de 77 mil moradias, o que visivelmente significa que estes imóveis vagos poderiam suprir o déficit habitacional (FJP, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012).

A gestão de Fortunati (2010-2013/2013-2017), foi marcada especialmente pelas questões de planejamento urbano, a revisão do plano diretor em 2010 e por inúmeros problemas de execução de obras previstas para a Copa de 2014, enquanto a regularização fundiária era ameaçada e as remoções foram a tônica, para abrir espaço para duplicações de avenidas (como a Avenida Tronco, por exemplo). Conforme Telmo (2016, s.n.):

o texto final da revisão aprovado não altera algumas das questões polêmicas **envolvendo a participação e o controle da população e recepcionou quase todas as demandas dos setores empresariais como no caso dos projetos especiais e das áreas de interesse cultural e ambiental**. Os projetos especiais transformam-se em projetos especiais de impacto urbano sendo os projetos de grande porte que necessitam avaliação especial mediante análise de suas características diferenciadas, complexidade e abrangência. O texto final aprovado não modifica muito o texto anterior: acrescenta a necessidade de Estudo de Viabilidade Urbanística – EVU (por lei a ser editada) e a lei específica para a Operação Urbana Consorciada. O processo de aprovação continua o mesmo: iniciativa da prefeitura e aprovação no CMDUA. **No caso das autorizações das transferências do solo criado há uma liberalização dos índices construtivos, ainda sem a existência de critérios mais rígidos definidos (por falta de lei), ou seja, a liberação dos estoques vai acabar “estourando” em alguma área da cidade, em geral, nas áreas mais atrativas economicamente e mais adensadas.**

Conforme a assistente social do DEMHAB, os anos de 2010 a 2012 foram bastante marcados por remoções, no que relembra que a remoção das pessoas da Vila Tronco foi consubstanciada pelo Aluguel Social (no valor de R\$500/mensais) e Bônus Moradia, no valor de R\$78.000,00, no que

as pessoas tiveram suas vidas bem alteradas, outras ficaram em aluguel social porque preferiam aguardar imóveis que o DEMHAB ia construir perto das áreas onde eles já moravam. Então eles ficaram mais tempo em aluguel social, mas receberiam os imóveis do na região mesmo, na Cruzeiro, na Zona Su. (...) Era difícil sair da casa direto, até acontecia em alguns casos, mas com o tempo o acesso aos imóveis, como eram muitas famílias, teve uma inflação. Começaram a aumentar os valores, inclusive de imóveis que eram mais precários. E as pessoas começaram a ter que sair da cidade para poder comprar, ir para Alvorada, Viamão, para conseguir imóveis dentro do valor disposto. No início o pessoal até conseguia comprar aqui, no Glória ou em outros lugares perto, mas com o tempo não tinha mais como. Porque o dinheiro era pouco pra adquirir um imóvel por lá. (E1,2022)

Enquanto isso, Porto Alegre em 2010 tinha quase 50 mil domicílios vagos, e, de acordo com o Diagnóstico do Setor Habitacional de Porto Alegre (PORTO ALEGRE, 2009, p. 70), um déficit de 38.572 domicílios, e inadequação Habitacional em 123.804 domicílios. Diante desta realidade, a procuradoria do município, através do impulso da Secretaria Municipal da Fazenda, que cobrou um mapeamento dos imóveis na condição de abandonados para planejar uma política de cobrança dos tributos em atraso, emitiu um parecer positivo para que

a prefeitura iniciasse as etapas necessárias à arrecadação de imóveis vagos, nos moldes do art. 1.276 do Código Civil.

O procurador do município Marcelo Dias Ferreira (E5, 2022) afirma que nem todos estes imóveis sejam adequados para eliminar o déficit, mas ao menos deveria ser considerada, dentro de uma estrutura fiscal e legal uma forma de onerar os proprietários a cumprirem a função social destes imóveis. Assim, recuperando a dívida fiscal destes imóveis, poderia se utilizar o valor para financiar pelo menos parte novas construções, incentivando a regularização fundiária e um melhor planejamento urbano, reorientando os investimentos para outras ações prioritárias definidas no orçamento Participativo e, em especial, coibindo a crescente especulação imobiliária na cidade (E5, 2022).

A procuradoria instala em 2016 a Comissão de Análise e Gerenciamento dos Imóveis Abandonados (CAGIM), com o objetivo de mapear estes imóveis e fazer uma base para implementação do instituto jurídico da arrecadação de bem vago. Como dito pelo procurador, foi ao “ao apagar das luzes do governo Fortunati, em dezembro de 2016, que conseguimos oficializar o Decreto Municipal nº 19.622, já que nós sabíamos que o próximo prefeito estava ‘fechado’ com o empresariado da construção civil e que provavelmente nunca aceitaria esse decreto” (E5,2022)

Finalmente Porto Alegre vinha a regulamentar uma sanção aos proprietários de imóveis vagos, e traria a função social da propriedade, eis que previa em seu art. 9, na redação original da norma que

O imóvel arrecadado que passar à propriedade do Município **poderá ser empregado diretamente pela Administração, para instalação de equipamentos públicos, ou ser objeto de concessão de direito real de uso para habitação social, nos termos da lei.** Parágrafo único. Caso não haja interesse da administração pública no imóvel arrecadado, poderá ser determinada sua alienação, sendo o imóvel desafetado após prévia autorização legislativa.

Sobre este período de transição do governo Fortunati para o de Marchezan (2017-2021), o presidente da CONAM afirma que saneamento e habitação, simplesmente desapareceram do orçamento, e que somente as obras inacabadas que o governo é obrigado a finalizar. Caso contrário, seria aberto um processo contra ele por improbidade administrativa. Não houve um comprometimento em construir novas políticas habitacionais, porque estas obras

já existiam neste interregno. Denuncia que há projetos habitacionais que já concluíram mais de 90% de sua construção, e com a crise social e sanitária de 2020 em diante, a CONAM está pedindo a complementação dos recursos para pelo menos concluir estas obras que já estavam em andamento. Enquanto não há uma solução, perde-se dinheiro público, o esgotamento dos recursos da política habitacional e urbana aprofunda ainda mais o processo e essa onda de despejos no Brasil.

Na visão do corpo técnico do DEMHAB, o governo de Marchezan foi um marco do desmantelamento das políticas sociais, da falta de recursos, de reconhecimento dos profissionais. Os trabalhos do corpo técnico foram substituídos por Cargos de Confiança do então prefeito, que teve vultosos valores aportados para financiar sua campanha para prefeito em 2016. Destaca-se doações por sócios de grandes construtoras de imóveis de médio e alto padrão, como Goldzstein, Grupo Tedesco, Grupo Dalla Santa, bem como do presidente da Gerdau, das indústrias Grendene, entre outros (vide Apêndice C)

O Diretor do DEMHAB, cargo exercido sempre por indicação do executivo municipal, durante a legislatura de Marchezan, foi Mário Marchesan. Engenheiro e sócio de uma empresa de administração de imóveis em Porto Alegre – a Locadora de Imóveis Medical Center Ltda, (onde mais vinte e cinco pessoas são sócias, dentre elas diversos doadores de campanha do prefeito Marchezan), sua gestão da diretoria escolhida por ele foi considerada um ponto de ruptura com o corpo técnico do departamento, no que a E1 social afirmou que

As pessoas não se sentiam melindradas vendo que estão prejudicando o funcionário. “Tu não quer fazer desse jeito? Tenho outro que faz do jeito que a gente quer”. Tivemos impasses muito grandes, acabei me aposentando em função disso também. Não era a minha ideia. Quase entreguei os pontos por isso, era uma falta de respeito imensa, de chegar no teu trabalho e terem tirado uma parede que dividia uma sala da outra, juntando com outro setor sem falar nada pra ninguém, menosprezando as pessoas, até com palavras de baixo calão. Tivemos reuniões que viraram chacotas. Chamamos o sindicato dos municipais, entramos com uma ação de assédio moral com o apoio do sindicato. E nós tentamos levar adiante...**no nosso setor de serviço social ficaram três de dez pessoas, pedimos para sair porque não tinha mais condições de ficarmos lá no DEMHAB. Entramos em licença médica...Sabe o que é tu chegar do teu trabalho e chorar o tempo inteiro? Tu perder a noção das coisas, de gritar... Eles não tinham o mínimo de respeito conosco.** (E1,2022)

O desmonte do DEMHAB foi inclusive auditado pela controladoria geral do município, onde foram apontadas diversas irregularidades, dentre elas, um corpo de cargos comissionados em excesso, a presença de somente três funcionários de carreira, o pagamento de horas extras injustificadas, dentre outras⁸⁰. O governo de Marchezan foi marcado pelo uso de valores vultuosos em aluguel social, que, conforme a assistente social, é controlado por uma assessoria ligada direto à direção do departamento. Houveram irregularidades denunciadas em 2017 sobre o aluguel social, o que fez com que o benefício fosse paralisado para todos, fazendo pessoas serem despejadas e voltarem a morar nas ruas ou em assentamentos irregulares (DIÁRIO GAÚCHO, 2017).

Uma ação marcante de segregação e de política higienista da cidade feita a mando de Marchezan foi a expulsão das pessoas em situação de rua que ficavam sob o Viaduto Otávio Rocha em janeiro de 2018, sob o argumento de uma possível “revitalização”. A expulsão se deu através do Departamento de Limpeza Urbana (DMLU), o que desde já denota a característica de “limpeza” da ação, como se as pessoas fossem lixo a ser colocado fora, escondido do centro da cidade. Segundo William Renan dos Santos, guardador de carros que residia sob o viaduto há 6 anos, em entrevista ao Jornal Sul 21, a ação de “remoção” foi feita pela Brigada Militar, onde destaca que

Tinha muito pessoal que estava dormindo, eles foram bem agressivos. Só pediram para cada um sair do seu barraco e seguir seu rumo, não pegar nenhum pertence. Não deixaram levar nenhum pertence. Não deixaram chegar nem perto do caminhão, ficaram os caras das Forças Especiais em volta (SUL 21, 2018)

A recusa de Marchezan em fazer uma retirada das pessoas de forma humanizada, em uma ação conjunta com a FASC, culminou na secretária da Fundação pedindo demissão. Não houve qualquer política de reassentamento destas pessoas ou mesmo o cadastro para inclusão em programas sociais.

Durante sua legislatura, o corpo técnico do DEMHAB ficou somente a cargo das demandas de regularização fundiária, ou de abertura de ruas, como da Avenida Tronco, fazia o encaminhamento para o aluguel social e eles atendiam, mas outros atendimentos não havia qualquer acesso (E1,2022). De autoria do

⁸⁰ O relatório completo pode ser acessado em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/cgm/usu_doc/final2_17_demhab.pdf

governo Marchezan, não foi encontrada nenhuma solução de moradia social, somente a continuidade de programas anteriores e o cancelamento de outros, inclusive (que passaram por auditoria, como já explicitado), o que foi denunciado inclusive pela mídia, como o Jornal do Comércio (2018).

Em 2019, maculando o principal objetivo perseguido pela CAGIM (pelas palavras de um de seus fundadores, o procurador Marcelo Dias Ferreira-E5), o prefeito Marchezan altera a única legislação de Porto Alegre que previa algum uso para os imóveis vagos: o Decreto Municipal nº 19.622/16, alterado através do Decreto nº 20.341/2019. Nesta alteração, retirou-se a obrigatoriedade de dar um fim social ao imóvel arrecadado pelo município, podendo, diante da nova redação do art. 9º, ser colocado à venda para uso não necessariamente com fins sociais.

Isto demonstra que a administração de Marchezan, finda em 2021, serviu à objetivos clientelistas, segregatórios e higienistas, sem uma solução para habitação popular, ainda menos em relação aos imóveis vagos do centro da cidade, em uma clara visão de que as demandas sociais das camadas de menor renda na cidade foram vistas por seu governo, no mais das vezes, como uma questão de polícia, e não de políticas.

6.3. Os repertórios de ação e a criminalização dos pobres

Em defesa do direito à moradia ou, lado contrário, do direito de propriedade, ou, ainda, como produtor de políticas públicas, os atores imbricados nos processos de políticas habitacionais e o direito à cidade compõem um arcabouço de estratégias, individuais ou coletivas, em prol dos seus interesses. Estas estratégias de luta são denominadas por Tilly e Tarrow (2015) como “repertórios de ação”. Os repertórios de ação se traduzem como um conjunto historicamente limitado de comportamentos conhecidos e reconhecidos como legítimos por indivíduos ou grupos em determinado momento e espaço, de forma a se tornarem padronizados (PEREIRA; SILVA, 2020).

No período entre 2001 e 2021, os movimentos sociais por moradia traçaram estratégias de luta, como ocupações, protestos, documentos de denúncia de desrespeito aos direitos humanos. De outra banda, os proprietários dos imóveis ocupados por estes movimentos, ou, ainda, os proprietários de

imóveis vagos e que sabidamente poderiam vir a ser alvo de ações do poder público ou da sociedade civil organizada também articularam suas ações. As práticas, ou “(...) repertório, ajuda a descrever o que acontece, identificando um conjunto limitado de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e executadas através de um processo relativamente deliberado de escolha” (TILLY, 1992, p. 7 *apud* TARROW, 2015, p. 51). Ainda segundo Tilly, em dado momento do tempo, o repertório de ações coletivas à disposição da população é surpreendentemente restringido. Surpreendentemente, pois as pessoas podem usar seus recursos para atingir objetivos usuais de várias maneiras. (TILLY, 1978, *apud* ALONSO, 2012)

Porém, os repertórios de ação nem sempre são na seara do conflito, podendo se dar de forma harmoniosa entre atores diversos, mas que buscam o mesmo propósito (como, por exemplo, a união de diversos movimentos sociais de searas distintas, em busca de um bem comum, que é a moradia digna). Estes repertórios se traduziriam no estabelecimento de formas costumeiras de pleitear direitos, considerando locais e recortes temporais específicos. O repertório pode variar, mas está sempre dentro dos limites estabelecidos para local, tempo e antagonista, dentro de uma sortida, porém pré-determinada lista de repertórios (TIRELLI, 2013).

Neste sentido, podemos pontuar que os movimentos sociais em Porto Alegre, ao longo dos últimos 20 anos, têm se servido das ocupações de imóveis vagos como estratégia de luta. Conforme E2, as ocupações, como forma de denúncia do descumprimento da função social da propriedade,

tem por objetivo fazer com que os instrumentos que estão lá no Estatuto da Cidade, que é o resultado de uma construção coletiva dessas redes e desses movimentos junto com outros autores, como o Fórum da Reforma Urbana, o próprio [Instituto dos Arquitetos do Brasil] IAB dos arquitetos, enfim, várias outras organizações e ONG's da reforma urbana, sejam implementados. (E2,2022)

Dentro do contexto das ocupações, iniciam-se os tensionamentos em razão de ações de reintegração de posse, despejos e na judicialização dos conflitos, com direitos se contrapondo: de um lado o direito à moradia digna, de outro, o de propriedade privada (E2, 2022). Neste contexto, é possível afirmar que tanto os movimentos sociais quanto os proprietários dos imóveis vagos, vão

aprendendo novas formas de atuação, seja prevendo as táticas do antagonista, seja percebendo, ao longo do tempo, quais táticas aplicadas influenciam mais para o resultado desejado. Para Tilly e Tarrow

A política contenciosa envolve interações nas quais atores apresentam demandas que afetam os interesses de outros atores, levando a esforços coordenados em defesa de interesses ou programas compartilhados, e nas quais governos estão envolvidos como alvos ou iniciadores de demandas ou, ainda, como terceiros interessados. (2015, p. 7 *apud* PEREIRA; SILVA, 2020, p. 616)

Neste sentido, é interessante frisarmos que nem sempre as estratégias de atuação dos movimentos sociais é a regularização da posse do imóvel que estão a ocupar, mas uma forma de trazer luz à questão da moradia social como um problema público, e que deve ser resolvido pelo poder público. Porém, o poder público também detém o direito privado de propriedade de imóveis sem função social, e, neste caso, quem deveria defender o direito fundamental à moradia digna, se torna o autor de uma ação de despejo. Como exemplo, pode-se citar a ocupação Saraí, que, ainda que estivesse descumprindo sua função social, seus proprietários conseguiram por três vezes o despejo dos ocupantes. E que mesmo diante de um decreto de desapropriação para fins de moradia social no governo estadual de Tarso Dutra, como já mencionado no capítulo três desta dissertação, a troca de administração fez o decreto ser revogado, e o imóvel, desocupado definitivamente. Isto demonstra a fragilidade jurídica dos acordos entabulados entre os movimentos por moradia social e os governos, bem como a falha dos instrumentos jurídicos para promoção da moradia.

Esta ocupação, para o ativista social E4 (2022), demonstrou como os repertórios de ação dos movimentos deve se reinventar, porque de certa maneira, em momentos de judicialização dos conflitos, os movimentos precisam apresentar propostas para utilização destes imóveis, e stas propostas, em casos como do prédio da Saraí, acabam sendo um “presente” para o mercado. A revitalização de um prédio, a transformação em apartamentos, ainda mais em locais de interesse da especulação, como é o centro histórico de Porto Alegre, é interessante para os atores privados da construção da cidade, no que aduz:

Se a gente for olhar o histórico e o roteiro, vamos ver nitidamente todo o traçado que construímos ali, de orientação, de estudo técnico,

político, social, de sinalização de como seria um arranjo para aquele espaço. Hoje o mercado vai ali e pega o desenho do que construímos durante todos esses anos de luta, enfrentando polícia, tudo, e constrói algo que o mercado hoje, está pulsando, está vendendo como nunca. (E4, 2022)

Importante frisar que, ainda que não faça parte do recorte temporal de pesquisa da presente dissertação, em janeiro do presente ano de 2022, o prédio ocupado pela Saraí fora comprado por uma empresa de construção civil, apresentando um projeto que muito se assemelha ao apresentado pelos movimentos sociais na época em que fora aprovado o decreto de desapropriação para fins sociais, mas que será utilizado como moradia temporária de classe média e alta, contando com uma cobertura onde operará um restaurante de alto padrão, com a vista para o lago guaíba. Este projeto, chamado de “Cais Rooftop”, foi aprovado pela Prefeitura atual, de Sebastião Mello, dentro do “Plano de Revitalização do Centro Histórico”, consubstanciado na Lei Complementar nº 930, de 29 de dezembro de 2021.

O plano de revitalização, além de gozar da prerrogativa aberta pela alteração do Decreto Municipal nº 19.622/16, que permite a arrecadação de imóveis pela prefeitura para posterior venda (não mais necessariamente para fins de moradia social, como ditava sua redação original), permitirá a construção de prédios com alturas maiores do que as permitidas no PDDUA atual, e, conforme o programa, pretende dobrar o número de residentes no bairro. Neste sentido, o entrevistado faz uma crítica aos próprios movimentos sociais, afirmando que

Em um momento de mediação tivemos que apresentar alguma coisa, apresentamos três propostas, onde algumas caminhavam exatamente por dentro das alternativas que eles apresentam hoje, óbvio que para outro público. Precisamos nos perceber, às vezes criticamos, bate bate, mas não percebe, que tudo que tá ali, se for olhar o desenho, tem nosso sangue, nossa luta, nossa resistência, mas tá enroupado, com outra vestimenta. (E4,2022)

Podemos verificar aqui que também há outra questão relevante: o lado do opositor também aprende. Com os processos e estratégias dos movimentos sociais, o mercado, conjugado a um governo que serve aos seus ideais, se apropria de determinados repertórios de ação e estratégias de lutas dos movimentos, para utilizá-los justamente contra os seus criadores.

Porém, verifica-se que o “ganhar tempo, mesmo sabendo que irá perder” também tem sido uma das estratégias dos movimentos sociais em Porto Alegre, principalmente no campo da judicialização e das mediações de conflito através do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), órgão criado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul em 2014 como resposta à uma reivindicação dos movimentos sociais por moradia, para mediação dos conflitos fundiários. Para a ativista E2,

Isso foi super polêmico, porque se por um lado os movimentos queriam aquilo, por outro a gente sabia que aquilo ali a gente chamava de “tribunal para assinar a rendição”, a gente só ia lá para assinar os acordos que continuavam satisfazendo os proprietários. (E2,2022)

Após um ano fazendo a mediação de conflitos fundiários dos imóveis privados, o CEJUSC iniciou seu trabalho de mediação de imóveis públicos. E, neste sentido, a ativista afirma que o resultado era ainda pior, pois se o proprietário privado quisesse a reintegração, obrigatoriamente ele teria de dar uma função social para a propriedade, ou realocar as pessoas que ocupavam o imóvel. Porém, em relação à imóveis públicos não há, juridicamente, esta prerrogativa. E no caso, portanto, o Estado, que deveria defender o direito social de moradia digna, era o antagonista que promovia reintegrações de posse, inclusive com uso de força policial, como foi o caso da ocupação Lanceiros negros, em 2016.

A conclusão que se chega é que a moradia social não é uma questão que deve ser resolvida pelo judiciário, e sim pelo Executivo, que acaba respondendo à demandas elitistas, como denuncia a ativista sobre o prédio da Saraí, onde atuou como assessora técnica do projeto aprovado para moradia social:

Na hora que houve o despejo das famílias, o prédio foi direcionado mais do que rapidamente para um empreendimento de arquitetura. A gente fica dois anos, cinco anos para desenvolver e aprovar um projeto habitacional e os caras vem e passam um projeto desses em duas semanas. É um tapa na nossa cara, então o poder executivo não existe, não existe política pública nem implementação e regulamentações das normas que viabilizariam políticas públicas.

O entendimento de todos os entrevistados é que essa visão mercadológica do planejamento da cidade, sobretudo quanto ao Centro Histórico

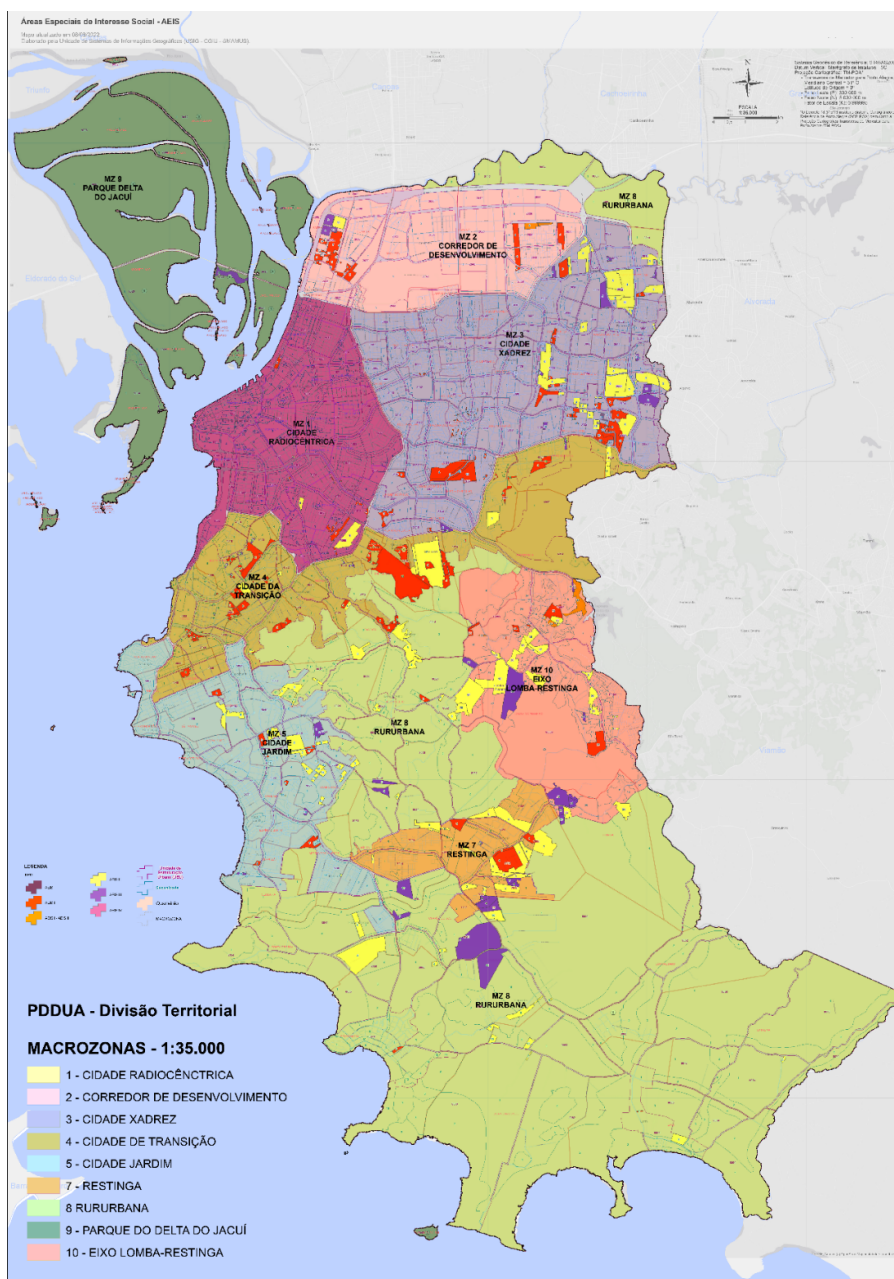
de Porto Alegre, é resultado de uma ausência de políticas públicas propositalmente motivadas por seus atores do mercado. O executivo não aplica os instrumentos jurídicos que foram colocados à disposição e regulamentados pelo Estatuto das cidades para os fins em que foram criados, e o resultado é um processo de gentrificação do Centro de Porto Alegre, ao mesmo tempo em que se dá um movimento de criminalização dos pobres.

Para o presidente da CONAM (E3, 2022), as políticas públicas permanecem altamente controversas, pois o que está acontecendo é a própria ação do Estado como repressor, com a polícia criminalizando as áreas ocupadas ou mesmo aquelas regularizadas, como o Condomínio Princesa Isabel, a Vila Planetário e o Morro Santa Tereza, todas próximas ao centro. Uma omissão do Estado nestas áreas acaba por abrir espaço para domínio de facções criminosas e, em um ciclo de expulsão, a área se torna perigosa, a polícia não entra e a vizinhança vai pressionando o governo para tirar as pessoas destas áreas.

6.4. A invisibilidade institucionalizada da política – a letra morta da política pública sobre o uso de imóveis vagos, a perpetuação das políticas periferizadoras e o tempo do cansaço

O fato da possibilidade de utilizar-se imóveis vagos para habitação social já estar previsto no Estatuto das Cidades, no plano diretor de Porto Alegre, regulamentado por decreto uma possibilidade de arrecadação para utilização com este fim e até mesmo dentro do recente Plano de Revitalização do Centro Histórico não fora suficiente, até então, para implementar as políticas previstas com este foco. Pode-se compreender inclusive visualmente, quando fazemos um cruzamento entre os mapas onde estão localizadas as AEIS no PDDUA com suas alterações mais recentes e onde se situa a “Cidade Radiocêntrica”, a saber:

FIGURA 17 - As AEIS e a cidade radiocêntrica



Fonte Primária: PORTO ALEGRE, 2022.
Elaboração: Porto Alegre, 2022
Adaptação pela autora

Sobre as oportunidades e constrangimentos dentro da política institucional, é interessante verificar que a assistente social do DEMHAB (E1,2022) por diversas vezes mencionou que, a depender da administração executiva da cidade, mas não só por ela, mas pela própria direção do DEMHAB ser alterada de acordo com indicações, fez com que o corpo técnico tivesse maior ou menor permeabilidade para integrar os processos de políticas sociais ligadas à habitação social. Em alguns, eram totalmente deixados de “fora do

jogo”, em outros podiam interagir com a comunidade, atingindo os fins a que se propunham. Ficou evidente que, em administrações populares do PT, principalmente na década de 1990 e início dos anos 2000, havia maior permeabilidade do corpo técnico em opinar quanto aos projetos e atuar na seleção dos beneficiários.

Em contraponto, mesmo em tempos de administração popular a nível federal com o programa “Minha Casa, Minha Vida”, o DEMHAB não tinha sequer acesso a quem seriam os beneficiários das unidades construídas, sendo sempre indicações ou listas da direção do DEMHAB. Porém, faziam um trabalho institucional social após a implantação dos condomínios, para fazer a comunidade compreender os meandros de conviver em um local com regras e organização próprias.

Em governos de direita como Fortunati e Marchezan, o corpo técnico foi reduzido ao mínimo e houve assédio moral na gestão principalmente de Marchezan. Isto permite afirmarmos que há oportunidades e constrangimentos de atuação técnica tanto em governos de esquerda quanto de direita, mas mais excludentes nos de direita, o que foi a conclusão chegada pela narrativa de todos os entrevistados citados nesta dissertação.

Há, dentro deste processo, quem tenha cansado das derrotas constantes, do estar sempre em estado de alerta e à perigo de uma ação negativa. Interessante verificar que esta visão apareceu em dois atores de posições diferentes no tecido relacional da política habitacional: a assistente social, como integrante do corpo institucional, afirma veementemente que se aposentou, a contragosto, em razão do desmonte e do assédio moral, bem como a impossibilidade de atuar em seu campo de formação dentro do departamento durante o governo de Marchezan.

Do lado dos movimentos sociais, vemos o ativista E4, que aduz ter se desvinculado do MNLM oficialmente há cerca de três anos, por diversos motivos, mas dentre eles podemos destacar que a luta constante, a contenção dos despejos, e o resultado perseguido nunca chegar, é um repertório tão repetitivo e, em sua visão, inócuo, que o ônus da militância se tornou maior que o bônus. Referiu ter se afastado dos filhos durante os vinte anos de militância, e como consequência problemas de relacionamento com eles, por estar constantemente à serviço da luta pela moradia, mas quase sempre ausente da família: “não quero

queimar minha energia se for pra ser o mais do mesmo. Não quero seguir uma onda.” (E4, 2022). É uma luta que, segundo ele, assim não vale a pena.

7. CONCLUSÕES FINAIS - AGENDAS DE RESISTÊNCIA

Nessa pesquisa abordamos as políticas públicas habitacionais brasileiras, tendo como recorte territorial a cidade de Porto Alegre, e mais especificamente, quanto ao seu centro histórico e o uso dos imóveis vagos para moradia social. Buscou-se, através da literatura, trazer inicialmente uma noção sobre políticas públicas, seus atores, redes e formas de coalização. Buscamos avaliar, sob o ponto de vista da implementação das políticas públicas habitacionais, quais foram e quais são as atuais políticas postas e outras recém aprovadas, que incidem sobre a função social da propriedade e o uso dos imóveis vagos em Porto Alegre.

Neste contexto, utilizando uma metodologia relacional, buscamos trazer como os atores de dentro e de fora do estado conformaram estas políticas em seus três níveis de competência (federal, estadual e municipal), seus objetivos e premissas propostos e buscamos entender como os municípios buscaram solução para redução de seu déficit habitacional através de diversos programas e leis, assim como os fatores que influenciaram na obtenção de êxito no atendimento ao objetivo de trazer Direito à Cidade à população de baixa renda de Porto Alegre.

Verificamos, através de documentos legais, notícias, artigos, livros, monografias, teses e principalmente através da pesquisa de campo, o que foi implementado, de que forma, por quem, quando e quais os resultados obtidos, no interregno de 2001 a 2021. A conclusão a que chegamos é que, muito embora o país seja servido de um arcabouço jurídico bastante rico e especializado no tema habitacional, e mais especificamente sobre o necessário cumprimento da função social da propriedade, a implementação desta política é praticamente invisível, tendo somente dois ou três casos de implementação (como podemos citar o assentamento Utopia e Luta, o Condomínio Princesa Isabel e a cooperativa 20 de novembro, que ainda carece de recursos federais para a reforma de seu prédio), mas que ainda sofrem com a estigmatização dos seus espaços na cidade, através de uma visão criminalizada dos pobres na cidade, a institucionalização deste estigma pelas forças policiais e pela vizinhança que a circunda, bem como com a paralisação da continuidade de contratos de

financiamento das obras para a tão desejada e esperada moradia digna, como é o caso da Cooperativa 20 de novembro.

Para além, o que ficou claro é o uso da legislação vigente para fim de atender às expectativas do mercado, principalmente quanto ao Decreto Municipal nº 19.622/2016, criado com o fito de oportunizar o uso dos imóveis vagos para o fim de moradia social, alterado na gestão de Marchezan, em 2019, retirando de sua redação a obrigatoriedade do uso do imóvel ou da renda de eventual venda do imóvel para fins sociais, colocando o imóvel à disposição do mercado imobiliário fazer o uso residencial e/ou comercial com a faixa de renda que melhor lhe aprouver. Por fim, a três dias do final do ano de 2021, aprovou-se mais uma lei com fins de atender à especulação imobiliária, que se trata do Plano de Revitalização do Centro Histórico, cuja primeiro projeto fora aprovado nas primeiras duas semanas de 2022, para utilizar o imóvel da Rua Caldas Júnior com a Avenida Mauá, que foi ocupado pelo MNLM por três vezes, e cujo decreto de desapropriação para fins de moradia social foi assinado por Tarso Genro, sendo revogado por Sartori e agora pertencendo à mais um investidor de médio e alto padrão de classe de renda que já está com a obra em andamento, por autorização de Sebastião Mello.

Portanto, apesar do inerente desequilíbrio de recursos de poder no cosmo dos tomadores de decisão, há a emergência de novos atores sociais, novas leis e novas formas de ação nas arenas decisórias. Porém, não há espaço para a ingenuidade, e verifica-se uma continuidade de uma política perifерizadora, que dá poder e acesso à atores historicamente privilegiados, enquanto atores sociais de classes de renda mais baixos, ainda que organizados e unidos, não tem poder suficiente para mudar o status quo das políticas habitacionais e o direito à cidade em Porto Alegre. Através de um patrimonialismo clientelista, mesmo em administrações populares, verificou-se a dominação política pelos grupos de interesse da especulação imobiliária, que vem ganhando ainda mais força na cidade, com o mais recente plano diretor do 4º distrito. Não há uma fronteira clara entre os espaços públicos e privados. Assim, percebe-se uma clara relação entre patrimonialismo e autoritarismo, com o autoritarismo tendo suas raízes no poder local na história política do país.

Por fim, 2022 tem seguido uma agenda de resistências, de contenção de danos e de proteção das pessoas de baixa renda em ocupações dos despejos,

principalmente através da Campanha Despejo Zero, através de uma rede de movimentos sociais lançada em julho de 2020, que solicitou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 828 ao Superior Tribunal Federal, cuja validade expira em menos de um mês a contar da data de finalização da presente dissertação.

8. REFERÊNCIAS

A FEDERAÇÃO, 1893, capa. Disponível em: <<http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=388653&pesq=corti%C3%A7o&pasta=ano%20189&hf=memoria.bn.br&pagfis=5439>> Acesso em 16 de set 2022.

ABREU FILHO, Silvio Belmonte de. **Urbanisme parlant na várzea: Arnaldo Gladosh e a feira permanente de amostras** in Porto Alegre de papel : avenida e praça 1910-1980 [recurso eletrônico]. Porto Alegre: PROPAR-UFRGS, 2008. p. 1-28

ABU-EL-HAJ. Jawdat. **Robert Dahl e o dilema da igualdade na democracia moderna**. Análise Social: Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Portugal. v. XLIII (1.º), 159-180. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/?page_id=16> Acesso em 08 fev 2022.

AFONSO, J. R. (2007). **Descentralização Fiscal, Políticas Sociais e Transferência de Renda no Brasil**. CEPAL/ILPES, Série Gestión Pública nº 63. p.41. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7319/S2007604_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 20 ago 2022.

ALFONSIN, BETÂNIA et al. **A copa de 2014 e a Política Urbana Preconizada pelo Estatuto da Cidade: Um Estudos dos Impactos Sociais e Ambientais em Porto Alegre**. In: ALFONSIN, Betânia (org.). O direito à cidade como agenda de pesquisa: coletânea de doze anos de investigação científica do Grupo de pesquisa em Direito Urbanístico e direito à cidade da FMP. São Paulo: Dialética, 2021. 308 p. e-book

ALFONSIN, Betânia. **Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre no século XX**. Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/3135/000287935.pdf?sequence=>>> Acesso em 16 de set 2022.

ALFONSIN, Jacques Távora. **O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia**. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2003.

ALMEIDA; Nicole Leal de; CAMPOS, Heleniza Ávila. **Dinâmica imobiliária da habitação em bairros adjacentes ao centro de Porto Alegre/RS**. Cad.

Metrop., São Paulo, v. 24, n. 53, pp. 283-310, jan/abr 2022 . Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5311>> Acesso em 16 de set de 2022.

ALVES, Ana Cláudia da Silva. **Direito à moradia: um estudo sobre o Programa Integrado Socioambiental (PISA) na cidade de Porto Alegre.** Disponível em: <<https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/7009>> Acesso em 16 de set 2022.

AMORIM, Liliane Pereira de; TÁRREGA, Maria Cristina V. Blanco. **O ACESSO À TERRA: A LEI DE TERRAS “1850” COMO OBSTÁCULO AO DIREITO TERRITORIAL QUILOMBOLA.** Emblemas - Revista da Unidade Acadêmica Especial de História e Ciências Sociais. v. 16, n. 1, 10 - 23, jan. – jun. 2019. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/emblemas/article/view/56113>> Acesso em 24 abril 2022.

ANDRADE, Luis Antonio de. **Evolução das leis do inquilinato (Anterior à Lei 6.649 de 16-5-79).** Revista Legislativa, 16 (72). 1979. p. 107-116.

AQUINO, Soraya Farias. **Estruturalismo e Sociologia.** Revista Igapó, n.1. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas, 2009. Disponível em: <<http://igapo.ifam.edu.br/ojs/index.php/igapo/article/view/206>> Acesso em 30 jan 2022.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia.** São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.18 n.2, p.17-26, abr./jun. 2004. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>> Acesso em 21 maio 2022.

Relações federativas nas políticas sociais. Educação & Sociedade (Impresso), Campinas, v. 23, n.80, p. 25-48, 2002. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000003>> Acesso em 21 abril 2022.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação [online].** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, 116 p. Disponível em: < <https://static.scielo.org/scielobooks/xnfq4/pdf/azevedo-9788579820557.pdf>> Acesso em 25 maio 2021.

AZEVEDO, Sérgio. **Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências.** In: **Coleção Habitare – Habitação Social nas Metrópoles Brasileiras – Uma avaliação das Políticas habitacionais no final do século XX, 2007.** Disponível em: <http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capitulo_1.pdf> Acesso em 2 jul 2022.

BANCO MUNDIAL. 2008. **Para um orçamento participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre**. Relatório n. 40144-BR. Washington (DC): Banco Mundial. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTBRAZIL/Resources/OP_port.pdf> Acesso em: 16 mai 2013.

BARROS JR., Antonio Souza. **A habitação e os transportes**. Revista do Arquivo Municipal, São Paulo, 1942. p. 48.

BARROSO, Luíz Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas**. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BARROSO, Vera Lúcia Maciel. **O povoamento do território do Rio Grande do Sul / Brasil o Oeste como direção**. Revista Digital Estudos Históricos, N.º. 2, 2009. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3051417>> Acesso em 02 jul 2022.

BASSÔA, Fernanda. **Famílias retiradas das margens da ERS 118 protestam por melhores condições de moradia**. Correio do Povo, 2021. Disponível em: <<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/cidades/fam%C3%ADlias-retiradas-das-margens-da-ers-118-protestam-por-melhores-condi%C3%A7%C3%B5es-de-moradia-1.660477>> Acesso em 5 jun 2022.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade: a construção de uma lei**. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Org.). O Estatuto da Cidade: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 71-90. Disponível em:<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf> Acesso em: 10 set 2017.

BERCOVICI, Gilberto. **A Formação Da “Democracia” Oligárquica no Brasil Imperial**. Revista Brasileira de Direito Constitucional, N. 3, jan./jun. – 2004. p. 93-115. Disponível em: <<http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/64/64>> Acesso em 11 jun 2022.

BNH - DEPEA. Rio de Janeiro, 1982. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=47853>> Acesso em 1 jul 2022.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 11ª ed., 1998. Vol. 1, 674 p.

BOITO JÚNIOR, Armando. **As Bases Políticas do Neodesenvolvimentismo**. FGV EESP - 09º Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo:

FGV, 2012. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/16866>> Acesso em 08 jan 2021.

BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. Revista Eletrônica de Arquitetura. Rio de Janeiro – RJ. ISSN 1984- 5766/ Nº 1-2008. Disponível em: <<https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/81/75>>. Acesso em 08 agosto 2020.

BONIZZATO, Luigi. **Propriedade urbana privada & direitos sociais**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2015. 232p.

BOTAS, Nilce Cristina Aravecchia; KOURY, Ana Paula. **A cidade industrial brasileira e a política habitacional na era vargas (1930-1954)**. URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade, Campinas, SP, v. 6, n. 1, p. 144–165, 2014. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8635296>> Acesso em: 12 jun. 2022.

BRANT, Danielle. **Minha Casa, Minha Vida tem R\$ 470 milhões em repasses atrasados, dizem construtoras**. Folha de São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/08/minha-casa-minha-vida-tem-r-470-milhoes-em-repasses-atrasados-dizem-construtoras.shtml>> Acesso em 05 jun 2022

BRASIL. **Lei do Inquilinato**. 1942.a Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4598-20-agosto-1942-414411-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=depois%20daquela%20data.-,Art.,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico.>>> Acesso em 16 set 2022.

BRASIL. **Justificação do projeto de lei 1050/1959**.b Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=C17D27A5D5EFBBAC4541AE5C65F57E9E.proposicoesWebExterno2?codteor=1205872&filename=Dossie+-PL+1050/1959> Acesso em 16 set 2022.

BRASIL, 1964.c Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm#:~:text=Institui%20a%20corre%C3%A7%C3%A3o%20monet%C3%A1ria%20nos,Urbanismo%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.>>. Acesso em 30 jun 2022.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Promulgação. Brasília: [1992].d Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 25 mar 2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 45/DF – Distrito Federal.** Relator: Ministro Celso de Mello. 29 de abril de 2004. Disponível em <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14800508/medida-cautelar-em-arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-45-df-stf>>. Acesso em 25 mar 2022.

BRASIL. **Constituição Federal de 1891.** Brasília: Presidência da República do Brasil, 2006.f Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm> Acesso em: 16 de set 2022.

BRASIL. **Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Plano Nacional de Habitação. Versão para debates.** Brasília, 2010.g 212 p. Disponível em: <https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material_de_Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf> Acesso em 30 jul 2022.

BRASIL, Congresso Nacional. Senado Federal. Secretaria Especial de Editoração e Publicações (SEEP). **A abolição no parlamento: 65 anos de luta (1823-1888).h** Brasília, 2v., 2012. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/243294>> Acesso em 12 jun 2022.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Regional. PlanHab 2009-2023.** 2021.i Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/planhab-2040/referencias/planhab-2009-2023>> Acesso em 23 maio 2022.

Clique aqui para inserir texto. BRASIL. **Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. Transferências a Estados e Municípios.** 2022.j Disponível em <www.tesourotransparente.gov.br> Acesso em 20 maio 2022.

BRITO, Fausto. O deslocamento da população brasileira para as metrópoles. ESTUDOS AVANÇADOS v. 20 p. 57, 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ea/a/ybD6Zn3KWKf3kffYcmSPRMh/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em 16 set 2022.

BUCKLEY, Walter. **A sociologia e a moderna teoria dos sistemas.** São Paulo, Cultrix: Editora da Universidade de São Paulo. 1971, 307 p.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. **Análise de políticas públicas: Uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes.** Novos Estudos CEBRAP, v. 1, n. 101, p. 57-76, 2015. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/177588>>. Acesso em 04 set 2021.

CARDOSO, A., ARAGÃO, T. **Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil.** In: Cardoso, A. (ed.), O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais. Coleção Habitação e Cidade, 2013, Rio de Janeiro: Letra Capital, 17- 66.

CARDOSO, Adauto Lúcio, ARAGÃO, Thêmis Amorim, ARAÚJO, Flávia de Sousa. **Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a Construção do Espaço Metropolitano.** Anais do XVI Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/683>>. Acesso em 20 abril 2021.

CARDOSO, Alan Dutra. **Centralizar o Império e civilizar os sertões: o “Brasil profundo” no discurso político de Paulino José Soares de Sousa.** Revista Trilhas da História. Três Lagoas, v.8, nº15, jul-dez, 2018. p. 269-282 ISSN:2238-1651.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade como negócio.** In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; CARRERAS, Carles (org.). Urbanização e mundialização: estudos sobre a metrópole. São Paulo: Contexto, 2010, p. 29-37.

CARLOS, Euzenéia. **A construção de encaixes institucionais e domínio de agência no movimento popular urbano: mecanismos e configurações.** In: LAVALLE, A.G., CARLOS, E., DOWBOR, M., e SZWAKO, J.,comps. Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós transição [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, pp. 165-209. Disponível em: <<https://doi.org/10.7476/9788575114797.0006>> Acesso em 05 set 2021.

CARNEIRO, D.D. VALPASSOS, M.V.F. **Financiamento à habitação e instabilidade econômica. Experiências passadas, desafios e propostas para a ação futura.** Rio de Janeiro, FGV, 2003.

CARVALHO, S. N. **A política nacional de habitação e a ação do Estado.** São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 5, n.4, p. 50-59, 1991.

CAVALCANTI, Clóvis. **Escolhas Autocráticas e vida de horrores: o caso da política habitacional.** In: FALCÃO, Joaquim de Arruda (Org.). Conflitos de Direito de Propriedade: Invasões Urbanas. 2008. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV. p. 247 a 262.

CHAVES, Ricardo. **João Moreira Maciel, um homem que pensou a cidade de Porto Alegre.** <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/cultura-e-lazer/almanaque/noticia/2020/10/joao-moreira-maciel-um-homem-que-pensou-a-cidade-de-porto-alegre-ckgtznv8v0008015xy2n2h9v5.html>> Fonte Primária:

OLIVEIRA - Porto Alegre – A Cidade e sua Formação (Gráfica e Editora Norma, 1985), de Clóvis Silveira de Oliveira.

CHRISTILLINO, Cristiano Luís. **Litígios ao sul do Império: a lei de terras e a consolidação política da coroa no Rio Grande do Sul (1850-1880)**. 2010. 353f. Tese (Doutorado em História)- Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

COSTA, Ana Paula Motta. **População em situação de rua: contextualização e caracterização**. Textos & Contextos (Porto Alegre), vol. 4, núm. 1, dezembro, 2005, pp. 1-15 Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

COSTA, Elmar Bones da. **A História Ilustrada de Porto Alegre**. JA Editores, 1997. 176p.

COSTA, L. A. M. ; CARTY, C. G. . **Dos Movimentos Sociais ao Estatuto da Cidade: Breve Histórico do processo de fomentação de uma nova concepção de planejamento urbano no Brasil**. *In*: III ENANPARQ, 2014, São Paulo. Anais do III ENANPARQ - Arquitetura, Cidade e projeto: uma construção coletiva. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2014. v. 1. p. 1-11. Disponível em: <https://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/SC/ORAL/SC-HDC-007_CARTY_COSTA.pdf> Acesso em 16 de set 2022

CYSNE, Rubens Penha. **A Economia Brasileira no Período Militar - Versão Revisada**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1994 (ensaio Econômico, 227). Disponível em: <<https://epge.fgv.br/users/rubens/wp-content/uploads/2015/12/a-economia-brasileira-do-periodo-militar.pdf>> Acesso em 30 jun 2022.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Planejamento e Desenvolvimento Urbano no Sistema Jurídico Brasileiro: óbices e desafios**. Curitiba: Juruá, 2012.

DIAS, Edney Cielici. **Do Plano Real ao Programa Minha Casa, Minha Vida Negócios, votos e as reformas da habitação**. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-08012013-145204/publico/2012_EdneyCieliciDias.pdf> Acesso em 16 set 2022.

DIAS, Leila Christina. **Territórios e Redes - Perspectivas teórico-metodológicas no campo interdisciplinar do desenvolvimento regional**. *In* SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; FELIPPI, Ângela Cristina Trevisan (orgs.). Territórios, Redes e Desenvolvimento Regional - Perspectivas e Desafios. Florianópolis: Insular, 2018. p. 13-24.

DRUM. Cassiano Leonel. **Déficit Habitacional E Impactos Econômicos Do Programa Minha Casa Minha Vida No Rio Grande Do Sul**. Dissertação

(Mestrado em Economia do Desenvolvimento) – Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, p. 83. 2010. Disponível em: <<https://hdl.handle.net/10923/2558>> Acesso em 23 nov 2020.

DUTRA, Olívio e BENEVIDES, Maria Victória. **Orçamento participativo e socialismo**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

FARIA, Cláudia Feres. **Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002)**. Opinião Pública, Campinas, v. 12, n. 12, p. 378-406, nov. 2006.

FARIAS, Talden. **Os 40 anos da Lei de Parcelamento do Solo**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-dez-21/ambiente-juridico-40-anos-lei-parcelamento-solo>> acesso em 30 jul 2022

FERNANDES, Edésio (org.). **20 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE: experiências e reflexões**. Belo Horizonte, Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, 2021. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/20-anos-do-Estatuto-da-Cidade.pdf> Acesso 16 jan 2022

FERNANDES, Edesio. **Regularização de Assentamentos Informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros**. In: Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos, Raquel Rolnik. [et.al]. Belo Horizonte: Puc Minas Virtual, 2006. p. 17-28.

FERREIRA, Marcelo Dias. **A Arrecadação Judicial de Imóveis Abandonados: a Experiência de Porto Alegre na Aplicação do art. 1.276 do Código Civil Brasileiro**. In: NERY, Cristiane da Costa; CAMPELLO, Geórgia Teixeira Jezler. Direito Municipal em Debate. Belo Horizonte: Fórum, 2014. v.2. p. 169 a 184.

FERREIRA, Mariana Boaretto. **Autoconstrução como Política Pública - O caso do Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados - PROFILURB**. Disponível em: <<http://objdig.ufrj.br/21/teses/884920.pdf>> Acesso em 16 set 2022.

FERREIRA, Regina Fátima C. F.; BIASOTTO, Rosane Coreixas (orgs.). **Caderno didático: políticas públicas e direito à cidade: política habitacional e o direito à moradia digna: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

FERREIRA, Regina Fátima C. F. **Participação e Controle Social nas Políticas Públicas Urbanas no Brasil**. 2010 *In*: Proposta: Revista trimestral de debate da Fase. Disponível em: <<https://fase.org.br/wp-content/uploads/2022/01/Revista-Proposta-120-Web.pdf>> Acesso em 15 jul 2022

FILHO, Orlando Cariello. **As políticas federais de habitação no Brasil (1964 a 2002) e a reprodução da carência e da escassez da moradia dos trabalhadores**. 2012, Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/11327>> Acesso 21 maio 2022

FISCHER. Luís Augusto. **Os Prefeitos de Porto Alegre: a história dos mandatários da capital gaúcha**. 1. ed. Porto Alegre :Fronteira, 2021. Disponível em: <<https://www.matinaljornalismo.com.br/wp-content/uploads/2021/03/os-prefeitos-de-porto-alegre.pdf>> acesso em 20 ago 2022.

FIX, Mariana. **Parceiros da Exclusão: duas histórias da construção de uma nova cidade em São Paulo**. São Paulo, Editora Boitempo. 2001.

FLORES, Murilo. **A Identidade Cultural do Território como Base de Emoção**. 4. ed. 2. RIMISP. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

Estratégias de Desenvolvimento – Uma Visão do Estado da Arte. RIMISP, 2006.

FONTES, Virginia Maria Gomes de Mattos. **Continuidades e Rupturas na Política Habitacional Brasileira: 1920 – 1979**. Orientador: Victor Vicent Valla. 1986. 277 f. Dissertação (Mestrado) – Mestrado em História, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Centro de Estudos Gerais Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1986. Disponível em: <<https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/12206/Disserta%20a7%20a3o%20Hist%20b3ria%20Continuidades%20e%20Rupturas....pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 21 maio 2022.

FONSECA, Rodrigo Oliveira; Reznik, Luís. **Dos fins aos meios, da história ao discurso: enquadramento e ampliação no Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Rio de Janeiro, 2005. 165p. Dissertação de Mestrado – Departamento de História, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

FRANÇA, P. A., & GARCIA, R. L. (2018). **A política habitacional no Rio Grande do Sul entre os anos 1999-2014**. Revista Eletrônica Científica Da UERGS , 4(2), 230-245. Disponível em: <<https://doi.org/10.21674/2448-0479.42.230-245>> Acesso em 16 set 2022.

FRANCIO, Nilso; VERSCHOORE, Jorge Renato. **A abordagem relacional do desenvolvimento regional**. *In* Territórios, redes e desenvolvimento regional:

perspectivas e desafios. SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; FELIPPI, Cristina Trevisan (org). Florianópolis: Insular, 2018, p. 55-70.

FRANCO, Sérgio da Costa. **Porto Alegre: guia histórico**. 2ª ed. Ampl. Porto Alegre: ed. da Universidade- UFRGS. 1992. 441p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Avaliação do PROFILURB no Brasil. (resumo)**. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=47853&codUsuario=0>> Acesso em 16 de set 2022.

Déficit habitacional no Brasil 2005. Belo Horizonte, 2006. Disponível em: <<http://sp.unmp.org.br/wp-content/uploads/2008/02/Deficit2005.pdf>> Acesso em 20 maio 2022

120p.

Déficit habitacional no Brasil 2009. Belo Horizonte, 2012 . Disponível em:

<<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76700&codUsuario=0>> Acesso em 23 maio 2022.

Déficit habitacional no Brasil 2011-2012. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/capacidade/publicacoes/deficit_habitacional_2011-2012.pdf Acesso em 23 maio 2022.

Déficit habitacional no Brasil 2013-2014. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/capacidade/publicacoes/deficit_habitacional_2013-2014.pdf> Acesso em 23 maio 2022

Déficit habitacional no Brasil 2015. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/capacidade/publicacoes/deficit-habitacionalBrasil_2015.pdf> Acesso em 23 maio 2022.

Déficit habitacional no Brasil 2016-2019. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/RelatorioDeficitHabitacionalNoBrasil20162019v1.0.pdf>> Acesso em 23 maio 22.

Déficit Habitacional no Brasil- Síntese. Belo Horizonte, 1995. 146p. Disponível em: <<https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Dficit-Habitacional-no-Brasil.pdf>> Acesso em 22 maio 2022.

O Déficit Habitacional no Brasil. Centro de Estudos Políticos e Sociais. Belo Horizonte: Convênio PNUD/Secretaria de Política Urbana - Ministério do Planejamento, 1995.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit Habitacional Municipal no Brasil.** 2010. Belo Horizonte. 2013. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=73954&codUsuario=0>> Acesso em 25 maio 2021

FURTADO, Carlos Ribeiro. **A Gentrificação e (Re)organização urbana em Porto Alegre.** 1ª Ed, UFRGS, 2011.

GONÇALVES, Felipe de Sousa. **A expansão urbana sobre o relevo do município de Sapucaia do Sul.** Dissertação de Mestrado Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/76851/000894831.pdf?sequence=1>> Acesso em 20 AGO 2022.

GOULART, Jefferson. **Estatuto da Cidade e Plano Diretor Participativo: instituições contam e a política faz diferença.** Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XXII, No 1, 2008, p. 99-121.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do 'fim dos territórios' à multiterritorialidade.** 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

Território e multiterritorialidade: um debate. GEOgraphia, v. 9, n. 17, 8 fev. 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.22409/GEOgraphia2007.v9i17.a13531>> Acesso em 05 set 2021.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política. n. 58. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC). São Paulo, 2003. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>> Acesso em 17 set 2021.

HARKOT-DE-LA-TAILLE, Elisabeth; SANTOS, Adriano Rodrigues dos. **Sobre escravos e escravizados: percursos discursivos da conquista da liberdade.** Anais do III Simpósio Nacional Discurso, Identidade e Sociedade. 2012. Disponível em:

<https://www.iel.unicamp.br/sidis/anais/pdf/HARKOT_DE_LA_TAILLE_ELIZABETH.pdf> Acesso em 24 abril 2022.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade.** 1ª Ed. São Paulo: HUCITEC, 1981, p. 39.

HORN, Carlos Henrique. (Org.). **Porto Alegre, O Desafio da Mudança: As políticas financeira, administrativa e de recursos humanos no Governo Olívio Dutra**. Porto Alegre: Ortiz, 1994.

IBGE, 1946. **Anuário Estatístico do Brasil**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_1941_1945.pdf> Acesso em 16 de set 2022.

IBGE. **Censo 1950**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/CD1940/Censo%20Demografico%201940_pt_XX_t1_RS.pdf> Acesso em 20 jul 2022.

IBGE. **Censo demográfico 1991: resultados preliminares**. Rio de Janeiro: IBGE, 1992. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv22894.pdf>> Acesso em 24 mai 2021.

IBGE. **Nota técnica. Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19: notas técnicas**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Rio de Janeiro. 2020.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. 2021 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2021. 206 p. – Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>> Acesso em 16 set 2022.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

KORNIS et al; FERREIRA, Marieta de Moraes (coordenadora). **A República na velha província: oligarquias e crise no Estado do Rio de Janeiro (1889-1930)**. Edição de texto Dora Rocha. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed., 1989. 316p. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc>> Acesso em 19 de junho 2022.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

KOWARICK, Lúcio. **As Lutas Sociais e a Cidade: São Paulo passado e presente**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

LAHORGUE; Mário Leal. **Espaço e Políticas Urbanas: Porto Alegre sob governo do Partido dos Trabalhadores**. 2004. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/87459/207236.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 16 set 2022.

LAHORGUE, Mario Leal; SOARES, Paulo Roberto Rodrigues; CAMPOS, Heleniza Ávila. **Porto Alegre como máquina de crescimento: a produção habitacional recente na metrópole**. Dossiê: as metrópoles sob governança neoliberal/ultraliberal. Cad. Metropole 24 (p. 54), May-Aug 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5413>> Acesso em 16 set 2022.

LAPOLLI, André. **Como destruir um patrimônio cultural urbano: a vila do IAPI, “Crônica de uma morte anunciada”**. Dissertação de Mestrado, 2006. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/10269>> Acesso 12 jun 2022

LEITE, Ana Luiza Grehs. **Formas do acolhimento na Vila Tronco: entre rastros, restos e curvâncias do espaço**. Orientador: Fernando Fuão. – Porto Alegre, 2016.133 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/151119>> Acesso 30 jul 2022.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. **Descentralização das políticas sociais no Brasil: o lugar dos estados no processo de municipalização**. Revista Política Hoje, v. 18, n. 2, p. 306-341, 2009. Disponível em: <<http://www.politicahoje.ufpe.br/index.php/politica/article/view/33/24>> Acesso em: 02 jul. 2022.

LIMA, Angela B. **“Quem possui a terra, possui o homem”**: abolicionismo e democracia rural nas ideias agrárias de André Rebouças. Revista PerCursos, Florianópolis, v. 20, n.43, p.295 -314, maio/ago. 2019. Disponível em: <<https://www.revistas.udesc.br/index.php/percursos/article/view/1984724620422019295/pdf>> Acesso em 12 jun 2022.

LIMA, Luciana Leite; Luciano, D’ASCENZI. **Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas**. Revista de Sociologia Política. Curitiba, v. 21, nº 48, p. 101-110, dez 2013.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços Públicos**. Arthur Eduardo Moura da Cunha (trad.). Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%C3%ADvel%20de%20rua_Michael%20Lipsky.pdf> Acesso em 18 out 2021.

LOPREATO, Francisco Luiz C. . **Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios**. Economia e Sociedade. Campinas, v. 31, n. 1, p. 1-41, jan. 2022 Disponível em: <http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182022000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 22 maio 2022.

LOTTA, Gabriela. **Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania. São Paulo, v. 19, n.

65, jul/dez 2014. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/287954451_Agentes_de_implementacao_uma_forma_de_analise_de_politicas_publicas> Acesso em: 08 set 2021.

A Política Pública como ela é: Contribuições dos Estudos sobre Implementação para a Análise de Políticas Públicas. *In:* Gabriela Lotta. (Org.). Teoria e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil. 1ed. Brasília: ENAP, 2019, v. 1, p. 11-38.

Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. Revista de Sociologia e Política, [S.l.], v. 26, n. 66, p. 143-173, jul. 2018. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/60605>>. Acesso em: 08 set. 2021.

O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. *In:* FARIA, C. A (org). Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

MAMMARELLA, Rosetta. **Evolução e perfil populacional da população residente nos aglomerados subnormais, na Região Metropolitana de Porto Alegre — 1991-00.** Indic. Econ. FEE, Porto Alegre, v. 34, n. 3, p. 153-172, dez. 2006. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/view/1514/1882> Acesso em 19 ago 2022.

MAPA DE AEIS ATUALIZADO ATÉ 8 DE AGOSTO DE 2022. Disponíveis em <https://urbanismodrive.procempa.com.br/geopmpa/SPM/PUBLICO/PDDUA_ATUAL/PDF/AEIS_MAPA.pdf> <<https://prefeitura.poa.br/carta-de-servicos/mapas-digitais-da-smamus#>> Acesso em 16 set 2022.

MARCH, James G; OLSEN, Johan P. **Neo-institucionalismo: Fatores Organizacionais na Vida Política.** Revista de Sociologia e Política. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – Universidade Federal do Paraná. Curitiba: nov 2008. v. 1, n. 31. P.121-142. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782008000200010>> Acesso em 8 out 2021.

MARICATO, Ermínia. **As cidades pedem socorro e repensar o Brasil é preciso.** *In:* Carta Capital. 2019. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/as-cidades-pedem-socorro-e-repensar-o-brasil-e-preciso/>> Acesso em 26 maio 2022.

(org.). **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade).** 2a ed. São Paulo: Alfa Ômega, 1982.

Para Entender a Crise Urbana. 1ª Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

Política Urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. 1998. Disponível em: <http://200.144.245.89/wp-content/uploads/2018/01/maricato_politicaurbanafhc.pdf> Acesso em 24 maio 2021.

Questão Fundiária Urbana no Brasil e o Ministério das Cidades. 2015(b). Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_questaofun diaria.pdf>. Acesso em: 12 outubro 2020.

MARQUES, Eduardo Cesar. **Notas sobre redes, Estado e políticas públicas.** Cadernos de Saúde Pública. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, n. 35, 1-11,2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-311X00002318>> Acesso em 08 fev 2022.

Os Mecanismos Relacionais. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS. São Paulo, v. 22 nº 64, 157-161, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-69092007000200013>> Acesso em 15 mar 2022.

Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo , v. 21, n. 60, p. 15-41,2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 23 novembro 2020.

MARTINS, C. M. R. ; BAYARD, L. R. G. . **Habitação, desenvolvimento humano e vulnerabilidade social na Região Metropolitana de Porto Alegre.** In: Brabara Oliveira Marguti; Marco Aurélio Costa; Carlos Vinicius da Silva pinto. (Org.). Território em números: insumo para políticas públicas a partir da análise do IDHM e IVS de municípios e regiões metropolitanas brasileiras. 1ed.Brasília - DF: Ipea, 2017, v. 2, p. 214-242.

MATTOS, Ilmar. **Tempo Saquarema: a formação do Estado Imperial.** São Paulo: HUCITEC, 1987. APUD CARDOSO, Alan Dutra. Centralizar o Império e civilizar os sertões: o “Brasil profundo” no discurso político de Paulino José Soares de Sousa. Revista Trilhas da História. Três Lagoas, v.8, nº15, jul-dez, 2018. p. 269-282 ISSN:2238-1651.

MELLO, Luiz Ignácio de Anhaia. **Problemas de urbanismo.** São Paulo: Escolas Profissionais Salesianas, 1929, pp. 11-77.

MERTON, Robert K. **Sociologia: Teoria e Estrutura.** Miguel Mailliet (trad.). São Paulo: Mestre Jou. 3ª. ed., 1968. 384 p.

MESOMO, Juliana Ferronato. **Cotidiano em suspenso: remoção de populações e mobilização coletiva no contexto de duplicação da Avenida**

Tronco em Porto Alegre-RS. Dissertação de Mestrado. 2014. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/115817>> Acesso em 30 jul 2022.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 36ª ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Competência Concorrente Limitada: o Problema da Conceituação das Normas Gerais.** In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Constituição e Revisão: Temas de Direito Político e Constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

MUSSI, Daniela. **Pluralismo: origens de uma teoria para tempos de crise.** Perspectivas: Revista de Ciências Sociais. UNESP, São Paulo. v. 42. p. 225-242. jul./dez. 2012. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/5946>> Acesso em 30 jan 2022.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.** 3ª Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003. p. 34-35.

OBINGER, Hebert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. **Federalism and welfare state: new world and European experiences.** New York: Cambridge University Press, 2005. Disponível em: < http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/FEDERALISM%20Federalism%20and%20the%20Welfare%20State,%20New%20World%20and%20European%20Experiences.pdf> Acesso em 01 jul 2022

OLIVEIRA, Anelise Muratore de. **A Regularização fundiária urbana de interesse social em áreas do Estado do Rio Grande do Sul.** Revista Estudos de Planejamento – Edição n. 14, dez. 2019. Disponível em: <<https://revistas.dee.spgg.rs.gov.br/index.php/estudos-planejamento/article/view/4407>> acesso em 24 jul 2022

OLIVEIRA, Anelise Muratore de; CONSTANTINO, Karin Preussler; WERBA, Jairo Miguel. **Estudo de caso: legitimação fundiária Vila Juliano Moreira.** Revista Estudos de Planejamento – Edição n. 14, dez. 2019. Disponível em: <<https://revistas.dee.spgg.rs.gov.br/index.php/estudos-planejamento/article/view/4409>> Acesso em 30 de julho 2022.

OLIVEIRA, Naia et al. **Vazios urbanos em Porto Alegre: uso capitalista do solo e implicações sociais.** Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1989.- 103 p.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Europeia: processo de integração e mutação.** Curitiba: Juruá, 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: < <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/por.pdf>> Acesso em 25 fev 2022.

ORLANDO, Mário. **Crédito Imobiliário**. O Observador Econômico e Financeiro, n. 45, nov., p.1 00-1 09, 1943.

PALÁCIO PIRATINI, 2007. **Banco de Terras Públicas amplia programa habitacional no RS**. Disponível em <<https://estado.rs.gov.br/midia/audio/banco-de-terras-publicas-amplia-programa-habitacional-no-rs>> Acesso em 02 ago 2022

PAULA, Kênia Alves de. **“ANÁLISE CRÍTICA DA PRODUÇÃO HABITACIONAL DE TIMÓTEO/MG”**. Monografia. Universidade Federal de Minas Gerais, 2011. Disponível em <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-99YK5G/1/monografia_final_para_imprimir.pdf>. Acesso em 16 set 2022.

PAULILLO, Luiz Fernando. **Rede de Relações e Poder de Negociação: Uma Análise do Caso Citrícola Brasileiro**. Gestão e Produção (G&P), v. 8, n. 3, p. 250-270, dez 2001. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-530X2001000300004>> Acesso em 15 outubro 2021

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **O espetáculo da rua**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1996. v. 1. 100p.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **O imaginário da cidade. Visões literárias do urbano**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002. 400p.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **Os Pobres da Cidade**. 1. ed. PORTO ALEGRE: UFRGS, 1994. v. 1. 160p.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **Uma outra cidade: o mundo dos excluídos no final do século XIX**. 1. ed. São Paulo: Editora Nacional, 2001. v. 1. 357p

PICCININI, LIVIA S.; ALMEIDA, MARIA S. **A Legislação Urbana: limitações e amplitudes a partir de seu contexto de criação e desenvolvimento**. In: Wrana Maria Panizzi. (Org.). Outra Vez Porto Alegre. 1ed.Porto Alegre: Cirkula Ltada, 2016, v. 1, p. 77-99.

PICCININI, Livia Terezinha Salomão. **A flexibilidade dos padrões habitacionais e urbanísticos e as formações sócio-espaciais informais**. Tese de Doutorado (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, p. 318. 2007. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/13399>> Acesso em 23 novembro 2020.

PIERSON, Paul. **Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social policy.** *In:* Governance: An International Journal of policy and Administration, vol. 8, n. 4, October 1995, pp.449-478. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0491.1995.tb00223.x>> Acesso em 14 julho 2022

PIOVESAN, Flávia. **A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil.** *In:* SECRETARIA DE ESTADO DOS DIREITOS HUMANOS. Brasília, Superior Tribunal de Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, 2000. p. 87-104.

PONT, Raul (coor); BARCELOS, Adair (org). **Porto Alegre uma cidade que conquista, Artes e Ofícios.** Porto Alegre, 2000, 238 p.

POZZOBON, Regina Maria. **Participação e Planejamento Urbano: o processo de elaboração do plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental de Porto Alegre.** Disponível em <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/16316>> Acesso em 25/08/2022.

PORTO ALEGRE. **Lei nº 250 de 31 de dezembro de 1928.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/RS/PORTO.ALEGRE/LEI-250-1928-PORTO-ALEGRE-RS.pdf>> Acesso em 16 de set 2022.

PORTO ALEGRE. **Plano Diretor de 1999.** Disponível em: <http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/planodiretortexto.pdf> Acesso em 16 set 2022.

PORTO ALEGRE. **Transferida para dia 15 divulgação da situação das famílias da Tronco.** 9 set 2022. Disponível em: <<https://prefeitura.poa.br/demhab/noticias/transferida-para-dia-15-divulgacao-da-situacao-das-familias-da-tronco>> Acesso em 10 set 2022.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **Da Geografia às geo-grafias: um mundo em busca de novas territorialidades.** *In:* CECEÑA, A. E. y SADER, E. (Coords.) La Guerra Infinita: hegemonía y terror mundial. Buenos Aires, Clacso, 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (PMPA). **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental. Porto Alegre: Prefeitura Municipal; Secretaria do Planejamento Municipal,** 2010. Disponível em: <http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/planodiretortexto.pdf> Acesso em 16 de set 2022.

REIS, José Carlos Vasconcellos dos. **As normas constitucionais programáticas e o controle do Estado.** Rio de Janeiro:Renovar, 2003.

RENNÓ, Lúcio; SOUZA, Aílton. **A Metamorfose do Orçamento Participativo: Mudança de Governo e seus Efeitos em Porto Alegre. Revista de Sociologia e Política.** V. 20, Nº 41: 235-252 fevereiro de 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/Ns7GtLsHpYLjFRPKwnYscqK/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em 2 set 2022.

RIBEIRO, Edaléa Maria. **A política de habitação no Brasil em tempos de globalização neoliberal.** Em: III Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís – MA, 28 a 30 de agosto 2007. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoA/1211e0723ab90108ae52Edal%C3%A9a.pdf>> Acesso em 5 jan 2021.

RIBEIRO, Filipe N. **Império das incertezas: política e partidos nas décadas finais da monarquia brasileira (1868-1889).** Dissertação de mestrado disponível em: <https://www.academia.edu/56590386/Imp%C3%A9rio_das_incertezas_pol%C3%ADtica_e_partidos_nas_d%C3%A9cadas_finais_da_monarquia_brasileira_1868_1889_Disserta%C3%A7%C3%A3o_de_Mestrado_2015> Acesso em 30 jun 2022

RIO GRANDE DO SUL, 2012. Disponível em: <<http://proweb.procergs.com.br/Diario/DA20120223-01-100000/AS20120223-01-100000TAQ180801.pdf>> Acesso em 24 jul 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Futuro RS: agenda de desenvolvimento: A agenda de desenvolvimento do Futuro RS em sintonia com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): cadernos para o futuro 10.** Departamento de Planejamento Governamental - RS. – N.10. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2018. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201811/29182648-futuro-rs-10.pdf>> Acesso em 15 jul 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994.** Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_To dasNormas=12666&hTexto=&Hid_IDNorma=12666#:~:text=Sistema%20LEGIS&text=LEI%20N%C2%BA%2010.283%2C%20DE%2017,DO%20RIO%20GRANDE%20DO%20SUL> Acesso em 15 jul 2022.

RIO GRANDE DO SUL, 2015. **Mensagem à Assembleia Legislativa.** Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201604/26170314-mensagem-do-governador-2015.pdf>> Acesso em 16 set 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão . Departamento de Planejamento Governamental.** Porto Alegre : Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2020. 157 p. : il. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202002/05100809-mensagem-a-assembleia-legislativa-2020.pdf>> Acesso em 20 ago 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano de governo Eduardo Leite 2018-2022.** Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/central/2018/BR/RS/2022802018/210000622367/proposta_1534355431161.pdf> Acesso em 18 ago 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Secretaria de Obras e Habitação. RELATÓRIO DE GESTÃO SOP EXERCÍCIO 2020.** Porto Alegre: SOP, 2020. 23p. Disponível em: <<https://obras.rs.gov.br/upload/arquivos/202103/17114951-relato-rio-de-gestao-sop-2020.pdf>> Acesso em 05 jun 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.** Atlas Socioeconômico Rio Grande do Sul. 5ª ed. 2020. Disponível em: <<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/grau-de-urbanizacao#:~:text=O%20Rio%20Grande%20do%20Sul,popula%C3%A7%C3%A3o%20rural%20sobre%20a%20urbana>> Acesso em 15 jul 2022.

ROCHA, C. V. **Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações.** Civitas - Revista de Ciências Sociais, v. 5, n. 1, p. 11-28, 28 dez. 2006.

ROLLSING, Carlos. **Governo do RS espera arrecadar até R\$ 117 milhões com leilão de 24 imóveis públicos.** Zero Hora, 2017. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2017/12/governo-do-rs-espera-arrecadar-ate-r-117-milhoes-com-leilao-de-24-imoveis-publicos-cjau9lq8l07xg01mkw7zhfup4.html>> Acesso 30 jul 2022.

ROLNIK, Raquel. **Exclusão territorial e violência.** São Paulo em Perspectiva. v. 13, nº 4. São Paulo: out/dez. 1999. p. 100 a 111.

Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROVATTI, J. F. (1993). **A “fertilidade” da terra em Porto Alegre.** Em W. M. PANIZZI, & J. F. ROVATTI, Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento (pp. 221-239). Porto Alegre: Universidade / UFRGS.

ROYER, L. de Oliveira. **A Financeirização da política habitacional: Limites e Perspectiva.** Tese de doutorado na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009. Disponível em:

<<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-19032010-114007/pt-br.php#:~:text=A%20redu%C3%A7%C3%A3o%20da%20pol%C3%ADtica%20p%C3%ABlica,no%20acesso%20ao%20bem%20habita%C3%A7%C3%A3o.&text=The%20current%20work%20interprets%20the,housing%20as%20a%20universal%20right>> Acesso em 16 set 2022.

RUA, Maria das Graças. Políticas públicas. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009.

RUBIN, Graziela Rossatto. **Análise dos programas habitacionais em Santa Maria: o caso do conjunto habitacional Tancredo Neves**. 2013. 150 f. Dissertação (Mestrado em Geociências) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.ufsm.br/handle/1/9369>> Acesso em 15 maio 2022.

SABOURIN, Eric. **Desenvolvimento Rural e Abordagem Territorial**. In: Sabourin e Teixeira (org.). Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais. Brasília: Embrapa, p. 21-37, 2002. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/260481148_Planejamento_e_Desenvolvimento_dos_Territorios_Rurais_Conceitos_controversias_e_experiencias> Acesso em 07 out 2021.

SALATA, Andre Ricardo; RIBEIRO, Marcelo Gomes. **Boletim Desigualdade nas Metrôpoles**. Porto Alegre/RS, n. 09, 2022 Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/267920074_O_'direito_a_cidade'_apropriado_da_utopia_dos_sem-teto_ao_modelo_de_gestao_do_Estado> Acesso em 16 set 2022.

SALOMÓN, Mónica; SÁNCHEZ CANO, Javier. **El proceso de articulación de las autoridades locales como actor político y el sistema de Naciones Unidas**. Agenda ONU, Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España, n. 6, p. 151-192, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2002. Disponível em <<https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/80205/1/Orcamento%20participativo%20em%20Porto%20Alegre.pdf>> Acesso em 16 set 2022.

SANTOS, Boaventura de Souza; NUNES, João Ariscado. **Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade**. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). Reconhecer para Libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, G.; SANTOS, L. R. dos; MESQUITA, I. M. de. **Os Bacharéis e Lei de terras de 1850. Configurações de cultura jurídica e política no Brasil do**

século XIX. Encontro Internacional de Formação de Professores e Fórum Permanente de Inovação Educacional, [S. l.], v. 9, n. 9, 2016. Disponível em: <<https://eventos.set.edu.br/enfope/article/view/2550>> Acesso em: 4 jun. 2022.

SANTOS, Leandro Barbosa dos. **Os habitantes do Guaju: um olhar etnográfico sobre o Bairro Guajuviras.** 2016. 196 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia) - Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2016.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço – Técnica e Tempo. Razão e Emoção.** 4ª Ed. 2ª reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O sistema oligárquico representativo da Primeira República.** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 56, no 1, 2013, pp. 9 a 37. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0011-52582013000100002>> Acesso em 19 jun 2022.

SÃO PAULO, Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP). **Comentários Gerais dos Comitês de Tratados de Direitos Humanos da ONU: Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** São Paulo: DPESP, 2018. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.def.br>> Acesso em 3 mar 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SCHAFFER, N.O. **Investimentos imobiliários e expansão de barracos: o morar em Porto Alegre no final do século.** In: Anais do V Encontro Nacional da ANPUR. Belo Horizonte, agosto, 1993.

SCHMIDT, João Pedro. **Para estudar Políticas Públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas.** Santa Cruz do Sul, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Revista de Direito, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018. In <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/index>

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos.** 3ª Ed. São Paulo: CENGAGE, 2020.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul.** Departamento de Planejamento Governamental. – 6. Ed. – Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental, 2021.

Disponível em: <<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/inicial>> Acesso em 03 jul 2022.

SEM AUTORIA. **Assentamento 20 de Novembro denuncia descumprimento de contrato e ameaça ao direito à moradia.** Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/areazero/2020/07/assentamento-20-denovembro-denuncia-descumprimento-de-contrato-e-ameaca-ao-direito-a-moradia>> Acesso em: 23 nov 2020.

SEM AUTORIA. **Propostas para habitação constam nos programas de apenas dois dos principais candidatos ao Piratini.** Sul 21, 2014. Disponível em: <<https://sul21.com.br/ultimas-noticias-politica-areazero/2014/09/propostas-para-habitacao-constam-nos-programas-de-apenas-dois-dos-principais-candidatos-ao-piratini/>> Acesso em 30 jul 2022.

SENADO NOTÍCIAS. **Últimas notícias sobre o senado.** Agência Senado. Brasília, 23 de setembro de 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/constituicoes-brasileiras>> Acesso em 26 de maio 2022.

SERRA, Mozart Vítor; SERRA, Maria Teresa Fernandes. **As Invasões de terra urbana: o alcance e as limitações da economia neoclássica no seu exame.** *In*: FALCÃO, Joaquim de Arruda (Org.). *Conflitos de Direito de Propriedade: Invasões Urbanas*. 2008. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV. p. 145a210.

SILVA, Greg Jordan Alves; FARIA, José Ricardo Vargas de. **Burocratas e políticas públicas: os agentes estatais na ótica neomarxista.** IV Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais - Porto Alegre, RS, Brasil, 19 a 21 de outubro de 2016. s.n. Disponível em: <<https://anaiscebo.emnuvens.com.br/cbeo/article/view/157>> Acesso em 30 jan 2022.

SILVA. José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA. Juremir Machado da. **As raízes do conservadorismo brasileiro: a abolição na imprensa e no imaginário social.** Civilização Brasileira; 1ª edição, 2017.

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização.** 7ªed. São Paulo: Brasiliense, 1980. p.138.

SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research.** *In* P. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol (org.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press. 1985. p. 3-38. Disponível em:

<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3141158/mod_resource/content/1/Skopol_Bringing%20the%20state%20back%20in.pdf> Acesso em 02 ago 2021.

SOARES, Beatriz Ribeiro; MOURA, G. G. **Considerações sobre as políticas habitacionais brasileiras.** *In:* 8 Encuentro de Geógrafos da América Latina, 2001, Santiago - Chile. Anais. Santiago - Chile: Media Graphics, 2001. v. CD-Rom. p. 65-73. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal8/Geografiasocioeconomica/Geografiapolitica/04.pdf>> Acesso em 20 maio 2022.

SOUZA, Celina. **Governos locais e gestão de políticas sociais universais.** *In:* São Paulo em Perspectiva, São Paulo, n.18, v. 2, 2004, pp.27-41.

Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Caderno Sociologias, Porto Alegre, n. 16, p.20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, João Batista Teixeira de. Revista Augustus [recurso eletrônico] / Centro Universitário Augusto Motta v. 23n.jul./dez. 2018. p.12-29.

SOUZA, Leda Mara de. **Análise Comparativa das Políticas Habitacionais nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.** 2005. Disponível em: <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Leda%20Mara%20de%20Souza.pdf>> Acesso em 02 jul 2022.

STEPHANOU, L.; SILVEIRA, R. L. L. **De casinholos, malocas e marginais: as classes perigosas e suas incômodas moradias na Porto Alegre de 1955 a 1975.** Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, n. 35, p. 91-114, 2020b.

STEPHANOU, Luis Carlos Ribeiro. **Tinga teu povo te ama? Memória e identidades num bairro de Porto Alegre.** Dissertação de Mestrado da Universidade de Santa Cruz do Sul, 2020. Disponível em <<http://hdl.handle.net/11624/2853>> Acesso em 03 jul 2022.

STROHAECKER, Tânia Marques. **Atuação do público e do privado na estruturação do mercado de terras de Porto Alegre (1890-1950).** Scripta Nova REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES. Universidade de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 Vol. IX, núm. 194 (13), 1 de agosto de 2005. Disponível em: <<https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/issue/view/27>> Acesso em 16 set 2022.

STROHAECKER, Tânia Marques. **Mercado de terras de Porto Alegre: atuação das companhias de loteamento (1890-1945)*.** Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, v.57, n.2, p.101-123, abr./jun., 1995. Disponível em:

<<https://www.rbg.ibge.gov.br/index.php/rbg/article/view/1549/1197>> Acesso em 25 ago 2022.

TARROW, Sidney. **O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político**. Petrópolis: Vozes, 2009.

TATAGIBA, Luciana; ABERS, Rebecca Neaera; SILVA, Marcelo Kunrath. **Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos**. In PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. IPEA. Brasília, 2018. p. 105-138.

TIRELLI, Cláudia. **Conectando políticas públicas e território: a contribuição da perspectiva relacional**. In LIMA, Luciana Leite; SCHABBACH, Letícia (orgs.) **Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020. p. 242-267.

Reconfiguração da assistência e organizações sociais no RS: um estudo das organizações que participaram do Programa Rede Parceria Social entre 2008 e 2010. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/81364>> Acesso em 16 set 2022.

TRINDADE, Thiago Aparecido. **Protesto e Democracia: ocupações urbanas e luta pelo direito à cidade**. Jundiaí, 2017.

URBANA, Fórum Nacional pela Reforma. **Quem somos**. 2022. Disponível em: <<https://forumreformaurbana.org.br/quem-somos>> Acesso em 20 ago 2022.

VENTURA, Zuenir. **1968. O ano que não acabou – edição especial**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2018.

VERAS, Maura Pardini Bicudo; BONDUKI, Nabil Georges. **Política habitacional e a luta pelo direito à habitação**. In: COVRE, Maria de Lourdes M. (org.). A cidadania que não temos. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986, p. 40-72;

VILLAÇA, Flávio. **Uma Contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Terezinha Ramos (org.). O processo de Urbanização no Brasil. São Paulo: EDUSP/FUPAN, 1999, p. 171-243.

VIEIRA, Euripedes Falcão. **Rio Grande do Sul: Geografia da População**. Porto Alegre: Sagra, 1985.

VIGNA, Rafael. **Programa habitacional do governo federal precisa acelerar para cumprir metas**. Zero Hora, 2021. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/noticia/2021/09/programa->

habitacional-do-governo-federal-precisa-acelerar-para-cumprir-metas-
ckta4zea005i01936ueyjeqq.html> Acesso 30 jul 2022.

VIVIENDA, Instituto Social de; MEDELLÍN, Hábitat Alcaldía de. 2014, Medellín.
Carta Medellín: Sobre el porvenir humano de las urbes del mundo. Séptimo
Foro Urbano ONU-Habitat.

9. APÊNDICES

A. Fontes de Pesquisa

(1) Assistente social do Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre/RS no período de 1981 a 2021.

(2) Arquiteta, ativista social atuante no terceiro setor ligado à assistência técnica para moradia popular desde 2001 até a atualidade.

(3) Getúlio Vargas Júnior, formado em gestão pública, presidente da Confederação Nacional de Associação de Moradores (CONAM).

(4) Ativista social por direito à moradia desde o início da década de 90 até a atualidade. Foi membro do Movimento Nacional de Luta por Moradia - MNLM.

(5) Marcelo Lopes Ferreira, procurador do município de Porto Alegre/RS, foi um dos fundadores da Comissão de Análise e Gerenciamento dos Imóveis Abandonados (CAGIM) e um dos idealizadores do Decreto Municipal nº 19.622/19 que regulamenta o instituto da arrecadação de imóvel vago para fins de moradia social.

B. Demandas Habitacionais de Tarso-Verle

DEMANDAS HABITACIONAIS TARSO-VERLE

2000



2000 - Vila das Laranjeiras - Morro Santana



2000 - Vila Boa Vista - Jardim Carvalho



2001 - Compra de área na Vila Jardim - Ernesto Pellanda



2003 - Vila Santa Helena - Lomba do Pinheiro



2003 - Vila Viçosa - Lomba do Pinheiro



2003 - Vila Quinta do Portal - Lomba do Pinheiro



2004 - Vila Franciscano - Lomba do Pinheiro



2003 - Vila Vitória da Conquista - Rubem Berta



2000 - Vila Batista Flores - Morro Santana



2001 - Vila João Goulart - Morro Santana



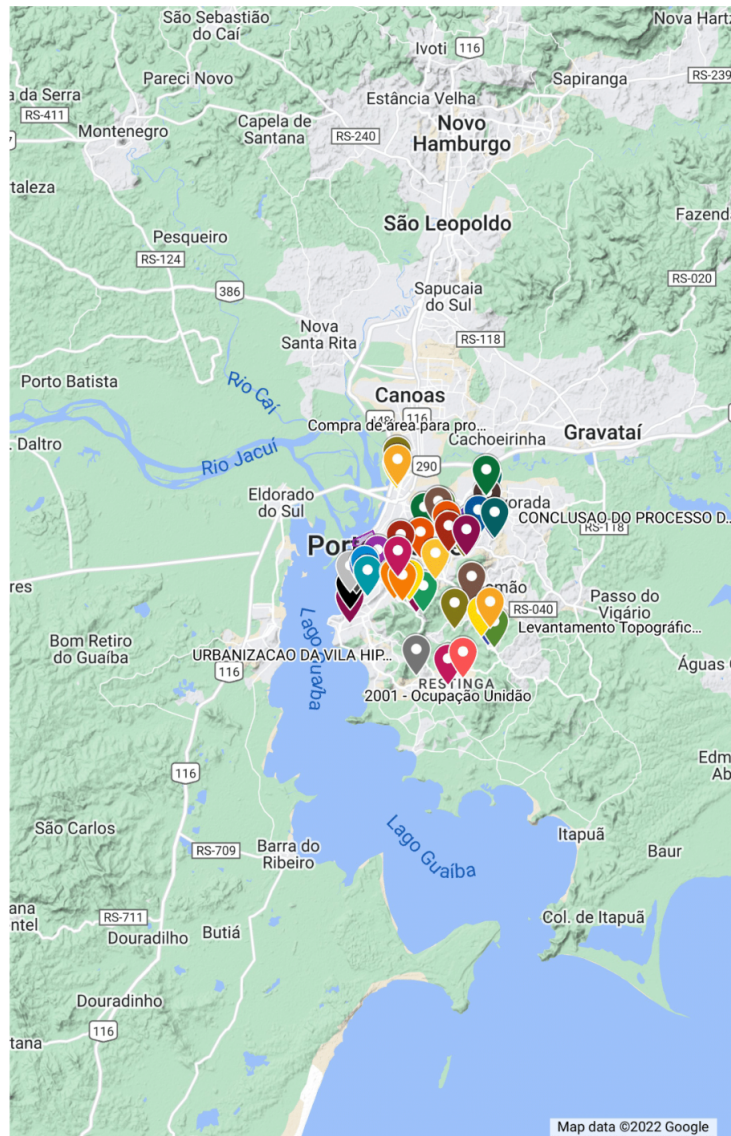
2001 - Vila Safira Nova - Mário Quintana




2001 - Vila Mimo de Vênus - Morro Santana




2002 - Vila Ideal - Parque Santa Fé





2004 - Vila Maria da Conceição
-Partenon



2004 - Vila Pedroso/Castelo -
Restinga


2000 -Vila Graciliano Ramos -
Cascata


2000 - Vila Gabriel Obino -
Teresópolis



2001 - Loteamento São
Guilherme - Partenon


2002 - Vila Batillanas - Cascata


2003 - Jardim Marabá -
Teresópolis



2003 - Loteamento Vale Verde



2004 - Vila Morro dos Ventos -
Cascata


2000 - Urbanização Vila
Cruzeiro do Sul



2000- Vila Rio Branco - Santa
Tereza


2000 - Vila Figueira - Santa
Tereza


2001 - Vila Mariano de Matos -
Medianeira


2002 - Urbanização Jardim
Europa II


2000 - Vila Canadá - Cristal


2000 - Vila Hípica - Campo
Novo

-  2002 - Vila Alameda Cristal -
Santa tereza
 -  2003 - REMOÇÃO - Vila Icarai II
 -  2002 - Vila São Vicente Mártir
 -  2003 - Condomínio dos Anjos -
Vila das Placas
 -  2003 - Urbanização Vila
Juliano Moreira
 -  2000 - Vila Nossa Sra. da Paz -
farrapos
 -  2001 - Vila Dona Teodora
 -  2003/2004- Vila farrapos
 -  2003- Vila Aloes kades - Jardim
Ipiranga/Jardim Europa
 -  2001 -vila kedy
 -  2002 - Vila Santissima Trindade
- Obras Aeroporto Salgado Filho
 -  CENTRO HISTÓRICO
-

Camada sem título

-  2000 - Vila Recreio da Divisa -
Lomba do Pinheiro
 -  2000-Urbanização Vila 1º de
maio - Glória
 -  2001 - Ocupação Unidão
 -  2002- Vila Esmeralda - Lomba
do Pinheiro
 -  2004- Vila Joana D'Arc - Morro
Santana
 -  2004- Vila Nova Pedreira -
Morro Santana
-

C. Orçamento Participativo - Acompanhamento das Obras e Serviços

08/09/2022 22:06

Orçamento Participativo - Acompanhamento das Obras e Serviços



Prefeitura de Porto Alegre

Orçamento Participativo

PMPA / OP

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO



Acompanhamento das Obras e Serviços

Se você quiser informações detalhadas sobre o andamento da obra, clique no **número da demanda**. Para saber o que compõe cada uma das etapas, clique no campo **situação**. Consulte as **siglas utilizadas** em caso de dúvida.

Seleção Órgão

Anos: 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 Órgãos: DEMHAB

Data atual: 8/9/2022

REGIONAIS

Leste

DEMHAB	2001 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20010717	URBANIZACAO DA VILA DAS LARANJEIRAS ATE O LIMITE DO VALOR PROPOSTO	Concluída
20010718	Urbanização - Vila Boa Vista, até o limite do valor proposto. Atendida pela demanda 20070275.	Em Execução

Leste

DEMHAB	2002 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20020943	COMPRA DE AREA NA VILA JARDIM - FAMILIAS DO LEITO DA RUA ERNESTO PELANDRA, ATÉO LIMITE DO VALOR PROPOSTO.	Em Andamento

Leste

DEMHAB	2004 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20040620	Atualização do Levantamento Topografico e cadastral e recursos para obras de Urbanização na vila Joana D'arc	Concluída
20040623	Atualização do levantamento topográfico e cadastral da Vila Nova Pedreira	Concluída

Lomba do Pinheiro

DEMHAB	2000 - Política habitacional	
Demanda	Descrição	Situação
20000957	LEVANTAMENTO TOPOGRAFICO CADASTRAL DA VILA RECREIO DA DIVISA	Concluída
20000958	CONTINUIDADE DO PROCESSO DE URBANIZACAO DA VILA JARDIM 1º DE MAIO ATE LIMITE DO VALOR PROPOSTO	Em Execução
20000967	CONTINUACAO DO PROCESSO DE URBANIZACAO DA VILA ESMERALDA ATE O LIMITE DO VALOR PROPOSTO	Concluída

Lomba do Pinheiro

DEMHAB	2001 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20011825	LEVANTAMENTO TOPOGRAFICO CADASTRAL VILA SAO FRANCISCO DE ASSIS	Concluída
20011826	URBANIZACAO VILA DO RECREIO DA DIVISA - ATE O LIMITE DO VALOR PROPOSTO	Em Andamento
20011827	CONTINUIDADE DO PROCESSO DE URBANIZACAO DA VILA PRIMEIRO DE MAIO	Em Execução

Lomba do Pinheiro

DEMHAB		

08/09/2022 22:06

Orçamento Participativo - Acompanhamento das Obras e Serviços

DEMHAB	2002 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20021669	CONTINUIDADE DO PROCESSO DE URBANIZACAO DA VILA ESMERALDA ATÉ O LIMITE DO VALOR PROPOSTO.	Concluída
Lomba do Pinheiro		
DEMHAB	2003 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20031601	Compra de área para reassentamento de famílias que habitam locais impróprios para moradia da Vila Santa Helana.	Em Andamento
20031602	Atualização do Levantamento Topográfico Cadastral e Pesquisa Cartorial da Vila Viçosa.	Concluída
20031603	Levantamento Topográfico Cadastral e Pesquisa Cartorial da Vila Quinta do Portal.	Concluída
Lomba do Pinheiro		
DEMHAB	2004 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20041167	Levantamento Topográfico Cadastral e Pesquisa Cartorial da Vila Jardim Franciscano.	Concluída
20041168	Continuidade do processo de urbanização da Vila Recreio da Divisa, até o limite do valor proposto.	Em Andamento
Norte		
DEMHAB	2003 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20030325	Compra de área para reassentamento de famílias que habitam locais impróprios para moradia da Vila Vitória da Conquista.	Em Andamento
Nordeste		
DEMHAB	2000 - Política habitacional	
Demanda	Descrição	Situação
20000057	CONCLUSAO DO PROCESSO DE URBANIZACAO DA VILA BATISTA DAS FLORES	Concluída
Nordeste		
DEMHAB	2001 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20010108	URBANIZACAO VILA JOAO GOULART - ATE O LIMITE DO VALOR PROPOSTO	Em Andamento
20010109	URBANIZACAO DA VILA SAFIRA NOVA. ATE O LIMITE DO VALOR PROPOSTO	Em Execução
20010110	Urbanização da Vila Mimo de Vênus. Até o limite do valor proposto.	Em Execução
Nordeste		
DEMHAB	2002 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20021863	COMPRA DE AREA PARA REASSENTAMENTO DE FAMILIAS DA REGIAO	Concluída
Nordeste		
DEMHAB	2004 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20041559	Urbanização de parte da área conforme PI 2002 1863, para atender famílias participantes do Movimento de Luta pela Moradia e outras situações na região, até o limite do valor proposto.	Em Andamento
Partenon		
DEMHAB	2002 - Habitação	

08/09/2022 22:06

Orçamento Participativo - Acompanhamento das Obras e Serviços

Demanda	Descrição	Situação
20020042	LEVANTAMENTO TOPOGRAFICO E CADASTRAL DA VILA IDEAL.	Concluída
Partenon		
DEMHAB	2004 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20040063	Complementação de recursos para compra de área destinada ao reassentamento de famílias que habitam locais impróprios para moradia na região, conforme prioridade do OP 2003. Atendida pela demanda 20070463 - Região Glória.	Concluída
Restinga		
DEMHAB	2000 - Política habitacional	
Demanda	Descrição	Situação
20001909	URBANIZACAO DA VILA CAIXA D'AGUA - ATE O LIMITE PROPOSTO	Concluída
Restinga		
DEMHAB	2001 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20010334	CONCLUSAO DO PROCESSO DE URBANIZACAO DA VILA CAIXA D 'AGUA	Concluída
20010335	LEVANTAMENTO TOPOGRAFICO CADASTRAL DA VILA PEDROSO/CASTELO AREA DE PROPRIEDADE DO DEMHAB	Concluída
20010336	URBANIZACAO VILA VALE DO SALSO 1 - ATE O LIMITE DO VALOR PROPOSTO	Concluída
Restinga		
DEMHAB	2002 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20021131	QUALIFICACAO DAS CONDICOOES DE REASSENTAMENTO DAS FAMILIAS DO UNIDAO.	Concluída
Restinga		
DEMHAB	2004 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20041045	Urbanização das Vilas Pedroso/ Castelo - até o limite do valor proposto. Atendida pela demanda 20090231.	Concluída
Glória		
DEMHAB	2000 - Política habitacional	
Demanda	Descrição	Situação
20000597	CONTINUIDADE DO PROCESSO DE URBANIZACAO DA VILA GRACILIANO RAMOS - ATE LIMITE DO VALOR PROPOSTO	Concluída
20000598	URBANIZACAO DA VILA GABRIEL OBINO ATE LIMITE DO VALOR PROPOSTO	Em Execução
Glória		
DEMHAB	2001 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20011152	Construção de 28 lotes urbanizados com módulos sanitários para reassentamento de famílias que moram em área de risco na Vila Santa Clara. Atendida pela demanda 20070463.	Concluída
Glória		
DEMHAB	2002 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20020308	LEVANTAMENTO TOPOGRAFICO E CADASTRAL DA VILA BATILANAS . CONDICIONADA A DECISAO JUDICIAL - MINISTERIO PUBLICO.	Concluída
20020309	Urbanização da Vila Santa Clara, sendo compra de área e construção	Concluída

08/09/2022 22:06

Orçamento Participativo - Acompanhamento das Obras e Serviços

	de unidades habitacionais, até o limite do valor proposto (PGM/SEHAB). Atendida pela demanda 20070463.	
--	--	--

Glória		
DEMHAB	2003 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20031466	Compra de área para reassentamento de famílias que habitam locais impróprios para moradia do Jardim Marabá.	Em Andamento
20031467	Continuidade do processo de urbanização da Vila Santa Clara, até o limite do valor proposto. Atendida pela demanda 20070463.	Concluída
20031468	Atualização do Levantamento Topografico Cadastral e Descrições dos Lotes Cooperativa Vale Verde.	Concluída

Glória		
DEMHAB	2004 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20040246	Continuidade do processo de urbanização da Vila Santa Clara, até o limite do valor proposto. Atendida pela demanda 20070463.	Concluída
20040249	Levantamento topográfico cadastral e pesquisa de propriedade da Vila Morro dos Ventos.	Concluída

Cruzeiro		
DEMHAB	2000 - Política habitacional	
Demanda	Descrição	Situação
20000381	CONTINUIDADE DO PROCESSO DE URBANIZACAO VILA CRUZEIRO DO SUL - ATE LIMITE DO VALOR PROPOSTO	Concluída
20000382	CONTINUIDADE DO PROCESSO DE URBANIZACAO NA VILA RIO BRANCO ATE LIMITE DO VALOR PROPOSTO	Concluída
20000383	COMPRA DE ÁREA VILA FIGUEIRA	Em Andamento

Cruzeiro		
DEMHAB	2001 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20010823	LEVANTAMENTO TOPOGRAFICO E CADASTRAL VILA MARIANO DE MATOS	Concluída
20010825	CONTINUIDADE DO PROCESSO DE URBANIZACAO DA VILA RIO BRANCO - ATE O LIMITE DO VALOR PROPOSTO	Concluída
20010826	CONTINUIDADE DO PROCESSO DE URBANIZACAO DA VILA CRUZEIRO DO SUL - ATE O LIMITE DO VALOR PROPOSTO	Concluída

Cruzeiro		
DEMHAB	2002 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20020826	URBANIZAÇÃO DO JARDIM EUROPA II, ATÉ O LIMITE DO VALOR PROPOSTOS	Em Andamento
20020827	REGULARIZACAO FUNDIARIA E URBANIZACAO DA VILA MARIANO DE MATOS, ATÉ O LIMITE DO VALOR PROPOSTO	Em Execução
20020837	CONTINUAÇÃO DA URBANIZAÇÃO DA VILA FIGUEIRA, ATÉ O LIMITE DO VALOR PROPOSTO	Em Andamento

Cruzeiro		
DEMHAB	2003 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20031203	Compra de Área para reassentamento de famílias que habitam locais impróprios para moradia na Região Cruzeiro, atingidas pelo processo de urbanização das Vilas que integram o PRF.	Em Andamento

Cruzeiro		
DEMHAB	2004 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação

08/09/2022 22:06

Orçamento Participativo - Acompanhamento das Obras e Serviços

20040941	Continuidade do processo de urbanização da Vila Figueira, até o limite do valor proposto.	Em Andamento
20040942	Complementação de recursos para compra de área para reassentamento de famílias que habitam locais impróprios para moradia na região.	Em Andamento

Cristal		
DEMHAB	2000 - Política habitacional	
Demanda	Descrição	Situação
20000306	URBANIZACAO DA VILA CANADA ATE O LIMITE DO VALOR PROPOSTO	Concluída

Cristal		
DEMHAB	2001 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20010282	CONTINUIDADE DO PROCESSO DE URBANIZACAO DA VILA HIPICA ATE O LIMITE DO VALOR PROPOSTO. ATENDIDA PELA DEMANDA 20110073.	Em Obra

Cristal		
DEMHAB	2002 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20020122	CONSTRUÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS PARA FAMILIAS DA REGIAO, ATE O LIMITE DO VALOR PROPOSTO.	Em Execução

Cristal		
DEMHAB	2003 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20030874	Levantamento Topografico Cadastral e Pesquisa Cartorial na Vila Alameda Cristal	Concluída
20030875	Levantamento Topografico Cadastral e Pesquisa Cartorial na Vila Icaraí II Condicionado aos encaminhamentos do Programa Intergado Sócio-Ambiental.	Concluída
20030876	Levantamento Topografico Cadastral e Pesquisa Cartorial na Vila Pedreira	Concluída
20030878	Continuidade do processo de Urbanização da Vila Hipica até o limite do valor proposto. Atendida pela demanda 20110073.	Concluída

Cristal		
DEMHAB	2004 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20041374	Levantamento Topográfico Cadastral e Pesquisa Cartorial da Vila União Santa Tereza Condicionada a liberação do Governo do Estado RS.	Concluída

Centro-Sul		
DEMHAB	2000 - Política habitacional	
Demanda	Descrição	Situação
20000494	CONSTRUCAO 52 LOTES URBANIZADOS COM MODULO SANITARIO PARA FAMILIAS ASSENTADAS EM LOCAIS IMPROPRIOS NA REGIAO	Concluída
20000495	COMPRA DE AREA PARA REASSENTAMENTO DE FAMILIAS ASSENTADAS EM AREA IMPROPRIA PARA MORADIA NA REGIAO	Concluída

Centro-Sul		
DEMHAB	2001 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20011350	CONSTRUCAO DE 85 LOTES URBANIZADOS COM MODULOS SANITARIOS PARA FAMILIAS ASSENTADAS EM AREAS IMPROPRIAS NA REGIAO	Concluída

Centro-Sul		
DEMHAB	2002 - Habitação	

08/09/2022 22:06

Orçamento Participativo - Acompanhamento das Obras e Serviços

Demanda	Descrição	Situação
20021440	COMPRA DE ÁREA PARA REASSENTAMENTO DE FAMILIAS DA VILA SÃO VICENTE MARTIR	Concluída
20023600	CESTAS DE MATERIAIS (KITS) PARA O LOTEAMENTO QUE SERÁ CONSTRUÍDO NA REGIÃO NO LIMITE DO VALOR PROPOSTO	Concluída

Centro-Sul

DEM HAB	2003 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20031002	Compra de área para famílias da Chácara Sperb que habitam locais impróprios para moradia, até o limite do valor proposto	Em Andamento
20031003	Conclusão do processo de urbanização da Vila Vicente Monteggia, até o limite do valor proposto.	Em Execução
20031004	Levantamento Topográfico Cadastral e Pesquisa Cartorial da Vila Baixa Medianeira	Concluída
20031010	Levantamento Topográfico Cadastral e Pesquisa Cartorial da Vila Jardim Santa Flora	Concluída
20031013	Urbanização da Vila São Vicente Martir até o limite do valor proposto	Concluída

Centro-Sul

DEM HAB	2004 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20041782	Complementação de recursos para compra de área para reassentamento de famílias que habitam locais impróprios para moradia na região, até o limite do valor proposto.	Em Andamento
20041789	Urbanização da Vila Baixada Medianeira, até o limite do valor proposto.	Em Execução
20041790	Levantamento Topográfico Cadastral da área Cooperativa Habitacional Cavalhada Jardim Camaquã.	Concluída
20041792	Levantamento Topográfico e cadastral da Vila Kanazava	Concluída

Extremo-Sul

DEM HAB	2000 - Política habitacional	
Demanda	Descrição	Situação
20000234	CONSTRUCAO DE 30 UNIDADES HABITACIONAIS P/ REASSENTAMENTO DE FAMILIAS ASSENTADAS AS MARGENS DO ARROIO MANECAO	Concluída

Extremo-Sul

DEM HAB	2004 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20040001	Compra de área para reassentamento de famílias que habitam locais impróprios para moradia nas Vilas Jardim Vale da Figueira, Julia, N.Sra. do Belém e Copacabana. O número de famílias beneficiadas está condicionada a quantidade de hectares a ser adquiridos com o valor proposto.	Em Andamento

Eixo-Baltazar

DEM HAB	2000 - Política habitacional	
Demanda	Descrição	Situação
20001252	Construção de 113 lotes urbanizados com módulo sanitário para reassentamento de famílias da Vila Unidos e outras assentadas em lugares impróprios para moradia na região. Atendida pela demanda 20110076.	Em Execução

Eixo-Baltazar

DEM HAB	2001 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20011616	URBANIZACAO DA VILA DAVI CANABARRO - ATE LIMITE DO VALOR PROPOSTO	Em Andamento
20011618	CONTINUIDADE DO PROCESSO DE URBANIZACAO DA VILA OPERARIA ATE O LIMITE DO VALOR PROPOSTO	Concluída

08/09/2022 22:06

Orçamento Participativo - Acompanhamento das Obras e Serviços

Eixo-Baltazar		
DEMHAB	2002 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20020576	Compra de área para famílias da Vila Amazônia - primeira etapa.	Em Andamento
Eixo-Baltazar		
DEMHAB	2004 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20040420	Compra de área para reassentamento de famílias na Vila Jardim dos Coqueiros - área da escola. Até o valor proposto. Atendida pela demanda 20050007.	Em Andamento
Sul		
DEMHAB	2000 - Política habitacional	
Demanda	Descrição	Situação
20001878	LEVANTAMENTO TOPOGRAFICO CADASTRAL BECO DOS ROSSATOS	Concluída
20001886	CONSTRUCAO DE 98 LOTES URBANIZADOS COM MODULO SANITARIO P/REASSENTAMENTO DE FAMILIAS DA VILA DOS SARGENTOS E OUTRAS ASSENTADAS EM LOCAIS IMPROPRIOS PARA MORADIA NA REGIAO	Em Andamento
Sul		
DEMHAB	2001 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20011421	CONSTRUCAO DE 33 LOTES URBANIZADOS COM MODULOS SANITARIOS PARA ASSENTAMENTO DE FAMILIAS DE AREA DE RISCO VILA DOS SARGENTOS	Em Andamento
Sul		
DEMHAB	2002 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20021396	URBANIZACAO DO BECO DOS ROSSATOS- ATE O LIMITE DO VALOR PROPOSTO	Em Execução
Sul		
DEMHAB	2003 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20031319	Levantamento Topográfico Cadastral e Pesquisa Cartorial da Vila dos Sargentos.	Concluída
20031320	Urbanização do Beco dos Rossatos até o limite do valor proposto.	Em Execução
Sul		
DEMHAB	2004 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20041564	Complementação de recursos para compra de área destinada ao reassentamento de famílias residentes em áreas de risco para moradia na região.	Em Andamento
20041565	Levantamento Topográfico Cadastral e Pesquisa de Propriedade no Beco dos Biazetos.	Concluída
Centro		
DEMHAB	2000 - Política habitacional	
Demanda	Descrição	Situação
20000833	CONSTRUCAO DE 10 UNIDADES HABITACIONAIS P/ REASSENTAMENTO DE FAMILIAS DO ABREVIVENCIA	Em Andamento
20000834	CONTRUCAO DE 23 UNIDADES HABITACIONAIS P/ REASSENTAMENTO DE FAMILIAS DA VILA ZERO HORA	Concluída

08/09/2022 22:06

Orçamento Participativo - Acompanhamento das Obras e Serviços

Centro		
DEMHAB	2001 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20011074	COMPLEMENTACAO DE RECURSOS PARA CONSTRUCAO DE MAIS 25 UNIDADES HABITACIONAIS PARA REASSENTAMENTO DE FAMILIAS DA VILA ZERO HORA	Concluída
Centro		
DEMHAB	2002 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20021200	LEVANTAMENTO TOPOGRÁFICO E MELHORIAS URBANÍSTICAS NA VILA DO SOSSEGO- ATÉ O LIMITE DO VALOR PROPOSTO.	Concluída
20021201	LEVANTAMENTO TOPOGRÁFICO E CADASTRAL E MELHORIAS URBANÍSTICAS NA VILA LA PLATA - ATÉ O LIMITE DO VALOR PROPOSTO.	Concluída
20021202	LEVANTAMENTO TOPOGRÁFICO E CADASTRAL NA VILA ENTRE A RUA LAJEADO E RUA ALEGRETE.	Concluída
Centro		
DEMHAB	2003 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20031900	Compra de área para assentamento de famílias de baixa renda do movimento da região. Os requisitos para atendimento serão definidos por comissão a ser constituída pelo COP, COMATHAB, Governo Municipal e Temática OCDUA.	Em Andamento
20031901	Urbanização da Vila Juliano Moreira, até o limite do valor proposto. Contra-partida aos recursos do Orçamento do Governo do Estado-RS	Concluída
Centro		
DEMHAB	2004 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20041334	Complementação de recursos para compra de área para assentamento de famílias de baixa renda - Movimento Integração dos Anjos/ região centro.	Em Andamento
20041335	Complementação de recursos para urbanização da Vila Juliano Moreira - até o limite do valor proposto. Contra-partida aos recursos do Orçamento do Governo do Estado - RS	Concluída
Humaitá-Navegantes-Ilhas		
DEMHAB	2000 - Política habitacional	
Demanda	Descrição	Situação
20000193	Continuidade do processo de urbanização da Vila Nossa Senhora da Paz - até o limite do valor proposto. Atendida pela demanda 20071573.	Concluída
20000202	COMPRA DE AREA PARA REASSENTAMENTO DE FAMILIAS ASSENTADAS EM AREAS IMPROPRIAS PARA MORADIA NA REGIAO	Concluída
Humaitá-Navegantes-Ilhas		
DEMHAB	2001 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20010174	IMPLANTACAO DE INFRA-ESTRUTURA E CONSTRUCAO DE 11 UNIDADES HABITACIONAIS NA VILA DONA TEODORA	Concluída
Humaitá-Navegantes-Ilhas		
DEMHAB	2002 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20020387	COMPRA DE AREA PARA REASSENTAMENTO DE FAMILIAS DA REGIAO	Concluída
Humaitá-Navegantes-Ilhas		
DEMHAB	2003 - Habitação	

08/09/2022 22:06

Orçamento Participativo - Acompanhamento das Obras e Serviços

Demanda	Descrição	Situação
20031561	Complementação de recursos para urbanização das vilas integrantes do Projeto Entrada da Cidade. Atendida pela demanda 20071573.	Concluída
20031562	Compra de área para produção de Lotes Urbanizados para Moradores de Favor e Aluguel da Vila Farrapos. Os requisitos para atendimento serão definidos por Comissão a ser constituída pelo COP, COMATHAB, Governo Municipal e Temática OCDUA.	Concluída

Humaitá-Navegantes-Iilhas

DEMHAB	2004 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20040181	Complementação de recursos para compra de área destinada ao assentamento de moradores de Favor e Aluguel da Associação Barcelona - Vila Farrapos.	Concluída

Noroeste

DEMHAB	2000 - Política habitacional	
Demanda	Descrição	Situação
20000698	CONSTRUCAO DE 14 UNIDADES HABITACIONAIS P/ REASSENTAMENTO DE FAMILIAS DA VILA ANITA GARIBALDI E 8 U.H. PARA REASSENTDE FAMILIAS EM AREAS IMPROPRIAS PARA MORADIA NA REGIAO	Concluída
20000701	LEVANTAMENTO TOPOGRAFICO CADASTRAL E MELHORIAS URBANISTICAS NA VILA ALOES KADES ATE O LIMITE DO VALOR PROPOSTO	Concluída

Noroeste

DEMHAB	2001 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20010968	CONSTRUCAO DE 06 UNIDADES HABITACIONAIS PARA REASSENTAMENTO DE FAMILIAS DA VILA ANITA GARIBALDI	Concluída
20010969	COMPLEMENTACAO CONTRA PARTIDA DE RECURSOS DESTINADOS AO REASSENTAMENTO DE FAMILIAS DA VILA KEDY	Em Execução

Noroeste

DEMHAB	2002 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20020173	COMPRA DE AREA PARA REASSENTAMENTO DE FAMILIAS DA REGIAO (MORADORES DO JARDIM FLORESTA)	Concluída

Noroeste

DEMHAB	2003 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20030710	Construção de unidades habitacionais para reassentamento de famílias do Jardim Floresta, até o limite do valor proposto. Os requisitos para atendimento serão definidos por comissão a ser constituída pelo COP, COMATHAB, Temática OCDUA e Governo Municipal. Atendida pela demanda 20010080.	Em Obra
20030711	Compra de Área para reassentamento de famílias atingidas pelo projeto de ampliação do Aeroporto Salgado Filho das Vilas Santíssima Trindade e Nazaré - Contra-partida aos recursos do Orçamento do Governo do Estado do RS.	Concluída

Noroeste

DEMHAB	2004 - Habitação	
Demanda	Descrição	Situação
20040147	Compra de Área para assentamento de moradores de favor e aluguel do Bairro Passo da Areia.	Concluída
20040151	Levantamento Topográfico Cadastral e Pesquisa Cartorial da Vila Pereira Franco Condicionado ao desgravame de área de escola pela SMED	Concluída

08/09/2022 22:06

Orçamento Participativo - Acompanhamento das Obras e Serviços

TEMÁTICAS		
DEMHAB	2000 - HABITAÇÃO, ORG. DA CIDADE, DESENV. URBANO E AMBIENTAL	
Demanda	Descrição	Situação
20002079	CONTINUIDADE PRO-MORADIA PIS ANTERIORES - CEF/FMD	Concluída
20002080	RECUPERACAO AMBIENTAL DO ARROIO DILUVIO - FONPLATA	Concluída
20002180	FINANCIAMENTO P/IMPLANTACAO DE INFRA-ESTRUTURA BASICA NAS AREAS DAS COOPERATIVAS HABITACIONAIS	Concluída
20002181	PROGRAMA MORE MELHOR PARTICIPANDO - REGULARIZACAO DAS AREAS DO DEMHAB	Concluída
20002182	AQUISICAO DE MATERIAL PARA CONFECCAO DE CASAS DE EMERGENCIA	Concluída
DEMHAB	2001 - DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E TRIBUTACAO	
Demanda	Descrição	Situação
20012052	COMPRA DE AREA E INFRA-ESTRUTURA PARA INDIOS KAIGANGUES (TEMATICA DESEV.ECONOMICO)	Concluída
DEMHAB	2001 - HABITAÇÃO, ORG. DA CIDADE, DESENV. URBANO E AMBIENTAL	
Demanda	Descrição	Situação
20012049	FINANCIAMENTO P/IMPLANTACAO DE INFRA-ESTRUTURA OU CONST. DE U.H ATRAVES DE MUTIRAO NAS AREAS DAS COOPERATIVAS HABITACIONAIS AUTOGESTIONARIAS.	Concluída
20012050	PROGRAMA MORE MELHOR PARTICIPANDO - REGULARIZACAO DAS AREAS DO DEMHAB	Concluída
20012051	AQUISICAO DE MATERIAL PARA CONFECCAO PARA CASAS DE EMERGENCIA	Concluída
DEMHAB	2002 - HABITAÇÃO, ORG. DA CIDADE, DESENV. URBANO E AMBIENTAL	
Demanda	Descrição	Situação
20021968	114 LOTES URBANIZADOS SENDO PARA RESTINGA 59 - R\$ 236.000, CRUZEIRO 35-R\$ 140.000,00 E CENTRO-SUL 20-R\$ 80.000,00	Concluída
20021975	OBRAS E INSTALACOES PIS ANTERIORES.	Concluída
20021976	PRO MORADIA - SALDO/CEF.	Concluída
20021977	OBRAS E INSTALACOES PIS ANTERIORES - PIMES.	Concluída
20021978	PIMES - HABITACIONAL - SEVERO DUILIUS.	Concluída
20021979	DEMHAB - ARROIO DILUVIO - FONPLATA.	Concluída
20021981	CHACARA DA FUMACA - PIMES.	Concluída
20021983	AQUISICAO DE MATERIAL PARA CONFECCAO PARA CASAS DE EMERGENCIA.	Concluída
20022080	FINANCIAMENTO PARA IMPLANTACAO DE INFRA-ESTRUTURA OU CONS-TRUCAO DE UNIDADES HABITACIONAIS ATRAVES DE MUTIRAO NAS AREAS DAS COOPERATIVAS HABITACIONAIS AUTOGESTIONARIAS.	Concluída
20023664	Projeto Integrado Zona Norte - Lote 1 - 61 Unidades Habitacionais - Av. Frederico Mentz, 149	Concluída
20023665	Projeto Integrado Zona Norte - Lote 2 - 222 Unidades Habitacionais - Rua Dona Teodora, 442	Concluída
20023666	Projeto Integrado Zona Norte - Lote 3 - 130 Unidades Habitacionais - Av. A. J. Renner, 1280	Concluída
20023815	Pavimentação da Rua Nº 7.900 - Loteamento Chapéu do Sol - 490 metros - BID	Concluída
20023816	Pavimentação da Rua Nº 7.901 - Loteamento Chapéu do Sol - 403 metros -BID	Concluída
20023817	Pavimentação da Rua Nº 7.902 - Loteamento Chapéu do Sol - 273 metros - BID	Concluída
20023818	Pavimentação da Rua Nº 7.903 - Loteamento Chapéu do Sol - 112 metros -BID	Concluída
20023819	Pavimentação da Rua Nº 7.904 - Loteamento Chapéu do Sol - 260 metros - BID	Concluída
20023820	Pavimentação da Rua Nº 7.905 - Loteamento Chapéu do Sol - 180 metros - BID	Concluída

08/09/2022 22:06

Orçamento Participativo - Acompanhamento das Obras e Serviços

20023821	Pavimentação da Rua Nº 7.906 - Loteamento Chapéu do Sol - 172 metros - BID	Concluída
20023822	Pavimentação do Acesso Nº 240 - Loteamento Chapéu do Sol - 53 metros - BID	Concluída
20023823	Pavimentação do Acesso Rua Nº 7901/86 - Loteamento Chapéu do Sol - 78 metros - BID	Concluída
20023824	Pavimentação do Acesso Rua Nº 7901/122 - Loteamento Chapéu do Sol - 80 metros - BID	Concluída
20023825	Pavimentação do Acesso Rua Nº 7901/192 - Loteamento Chapéu do Sol - 92 metros - BID	Concluída
20023826	Pavimentação do Acesso Rua Nº 7901/228 - Loteamento Chapéu do Sol - 98 metros - BID	Concluída
20023827	Pavimentação do Acesso Rua Nº 7905/46 - Loteamento Chapéu do Sol - 110 metros - BID	Concluída
20023828	Pavimentação do Acesso Rua Nº 7905/92 - Loteamento Chapéu do Sol - 240 metros - BID	Concluída
20023829	Pavimentação do Acesso Rua Nº 7906/46 - Loteamento Chapéu do Sol - 130 metros - BID	Concluída
20023830	Pavimentação do Acesso Nº 4 - Loteamento Santa Maria - 38 metros - BID	Concluída
20023831	Pavimentação do Acesso Nº 5 - Loteamento Santa Maria - 135 metros - BID	Concluída
20023832	Pavimentação da Rua Nº 4 - Loteamento Santa Maria - 271 metros - BID	Concluída
20023833	Pavimentação da Rua Nº 1963 - Loteamento Santa Maria - 240 metros - BID	Concluída
20023834	Pavimentação da Rua Nº 1964 - Loteamento Santa Maria - 264 metros - BID	Concluída
20023835	Pavimentação do Acesso Nº 1 - Loteamento Santa Maria - 289 metros - BID	Concluída
20023836	Pavimentação do Acesso Nº 3 - Loteamento Santa Maria - 130 metros - BID	Concluída
20023837	Pavimentação da Rua Nº 404 - Loteamento PAMPA - 18 metros - BID	Concluída
20023838	Pavimentação da Rua Nº 622 - Loteamento PAMPA - 378 metros - BID	Concluída
20023839	Pavimentação da Rua Nº 623 - Loteamento PAMPA - 68 metros - BID	Concluída
20023840	Pavimentação da Rua Nº 624 - Loteamento PAMPA - 110 metros - BID	Concluída
20023841	Pavimentação da Rua Nº 625 - Loteamento PAMPA - 102 metros - BID	Concluída
20023842	Pavimentação da Rua Nº 626 - Loteamento PAMPA - 67 metros - BID	Concluída
20023843	Pavimentação da Rua Nº 627 - Loteamento PAMPA - 63 metros - BID	Concluída
20023844	Pavimentação da Rua Nº 628 - Loteamento PAMPA - 35 metros - BID	Concluída
20023845	Pavimentação da Rua Nº 629 - Loteamento PAMPA - 76 metros - BID	Concluída
20023846	Pavimentação da Rua Nº 630 - Loteamento PAMPA - 45 metros - BID	Concluída
20023847	Pavimentação da Rua Nº 631 - Loteamento PAMPA - 110 metros - BID	Concluída
DEMHAB	2003 - HABITAÇÃO, ORG. DA CIDADE, DESENV. URBANO E AMBIENTAL	
Demanda	Descrição	Situação
20030689	Compra de Área para produção de Lotes Urbanizados para moradores de aluguel e favor da Vila Farrapos, os requisitos para atendimento serão definidos por Comissão a ser constituída pelo COP, COMATHAB, Governo Municipal e Temática OCDUA.	Em Andamento
20030690	Compra de área para reassentamento de famílias que habitam locais impróprios para moradia do Jardim Marabá.	Em Execução
20030691	Financiamento para implantação de infra-estrutura básica nas áreas das Cooperativas Habitacionais Auto-Gestionárias de Baixa Renda.	Concluída
20032064	Arroio Dilúvio - FONPLATA/Contra-Partida PMPA	Concluída
20032065	Projeto Integrado Entrada da Cidade -Habitar Brasil- FONPLATA- BID- PMPA	Concluída
20032069	Casas de emergências	Concluída
20032070	Sentença Judicial	Concluída
20032071	Aquisição de prédio	Concluída
20032107	PI´s anteriores - Pró - moradia/ CEF / Contra-Partida PMPA	Concluída

08/09/2022 22:06

Orçamento Participativo - Acompanhamento das Obras e Serviços

20032303	Programa de Pavimentação de Loteamentos - BID - Loteamento Cavalhada	Concluída
20032305	Programa de Pavimentação de Loteamentos - BID - Loteamento Jardim Protásio Alves	Concluída
20032306	Programa de Pavimentação de Loteamentos - BID - Loteamento Timbauva	Concluída
20032307	Programa de Pavimentação de Loteamentos - BID - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída
DEMHAB	2004 - HABITAÇÃO, ORG. DA CIDADE, DESENV. URBANO E AMBIENTAL	
Demanda	Descrição	Situação
20040714	Capacitação e formação em Cooperativismo Habitacionais Autogestionários	Concluída
20041904	Projeto Integrado Entrada da Cidade - PIEC FONPLATA / HBB / PMPA	Concluída
20041905	Casas de Emergência	Concluída
20041989	Pavimentação da Rua Professor C.P. Couto - Loteamento Cavalhada	Concluída
20041990	Pavimentação da Rua da Fé - Loteamento Cavalhada	Concluída
20041991	Pavimentação da Diretriz 4521 - Loteamento Cavalhada	Concluída
20041992	Pavimentação da Diretriz 4522 - Loteamento Cavalhada	Concluída
20041993	Pavimentação da Diretriz 4523 - Loteamento Cavalhada	Concluída
20041994	Pavimentação da Diretriz 4566 - Loteamento Cavalhada	Concluída
20041995	Pavimentação do Acesso A1 - Loteamento Cavalhada	Concluída
20041996	Pavimentação do Acesso A2 - Loteamento Cavalhada	Concluída
20041997	Pavimentação do Acesso B1 - Loteamento Cavalhada	Concluída
20041998	Pavimentação do Acesso C1 - Loteamento Cavalhada	Concluída
20041999	Pavimentação do Acesso C2 - Loteamento Cavalhada	Concluída
20042000	Pavimentação do Acesso C3 - Loteamento cavalhada	Concluída
20042001	Pavimentação do Acesso C4 - Loteamento Cavalhada	Concluída
20042002	Pavimentação do Acesso D1 - Loteamento Cavalhada	Concluída
20042003	Pavimentação do Acesso F1 - Loteamento Cavalhada	Concluída
20042004	Pavimentação do Acesso F2 - Loteamento Cavalhada	Concluída
20042005	Pavimentação do Acesso G1 - Loteamento Cavalhada	Concluída
20042006	Pavimentação do Acesso G2 - Loteamento Cavalhada	Concluída
20042007	Pavimentação do Emissário Final - Loteamento Cavalhada	Concluída
20042008	Pavimentação da Bacia de Detenção - Loteamento Cavalhada	Concluída
20042009	Pavimentação da Rua 1 - Loteamento Jardim Protásio Alves	Concluída
20042010	Pavimentação da Rua 2 - Loteamento Jardim Protásio Alves	Concluída
20042011	Pavimentação da Rua 3 - Loteamento Jardim Protásio Alves	Concluída
20042012	Pavimentação da Rua 4 - Loteamento Jardim Protásio Alves	Concluída
20042013	Pavimentação da Rua 5 - Loteamento Jardim Protásio Alves	Concluída
20042014	Pavimentação do Acesso 1 - Loteamento Jardim Protásio Alves	Concluída
20042015	Pavimentação do Acesso 2 - Loteamento Jardim Protásio Alves	Concluída
20042016	Pavimentação do Acesso 3 - Loteamento Jardim Protásio Alves	Concluída
20042017	Pavimentação do Acesso 4 - Loteamento Jardim Protásio Alves	Concluída
20042018	Pavimentação do Acesso 5 - Loteamento Jardim Protásio Alves	Concluída
20042019	Pavimentação do Acesso 6 - Loteamento Jardim Protásio Alves	Concluída
20042020	Pavimentação do Acesso 7 - Loteamento Jardim Protásio Alves	Concluída
20042021	Pavimentação do Acesso 8 - Loteamento Jardim Protásio Alves	Concluída
20042022	Pavimentação do Acesso 9 - Loteamento Jardim Protásio Alves	Concluída
20042023	Pavimentação da Rua 2032 - Loteamento Timbaúva - Fase I	Concluída
20042024	Pavimentação da Rua 2033 - Loteamento Timbaúva - Fase I	Concluída
20042025	Pavimentação da Rua 2034 - Loteamento Timbaúva - Fase I	Concluída
20042026	Pavimentação da Rua 2035 - Loteamento Timbaúva - Fase I	Concluída
20042027	Pavimentação da Rua 2036 - Loteamento Timbaúva - Fase I	Concluída
20042028	Pavimentação da Rua 2037 - Loteamento Timbaúva - Fase I	Concluída
20042029	Pavimentação da Rua 2038 - Loteamento Timbaúva - Fase I	Concluída
20042030	Pavimentação da Rua 2039 - Loteamento Timbaúva - Fase I	Concluída
20042031	Pavimentação da Rua 2040 - Loteamento Timbaúva - Fase I	Concluída

08/09/2022 22:06

Orçamento Participativo - Acompanhamento das Obras e Serviços

20042032	Pavimentação da Rua 2041 - Loteamento Timbaúva - Fase I	Concluída
20042033	Pavimentação da Rua 2042 - Loteamento Timbaúva - Fase I	Concluída
20042034	Pavimentação do Acesso N1 - Loteamento Timbaúva - Fase I	Concluída
20042035	Pavimentação do Acesso N2 - Loteamento Timbaúva - Fase I	Concluída
20042036	Pavimentação do Largo N - Loteamento Timbaúva - Fase I	Concluída
20042037	Pavimentação da Rua 2030 - Loteamento Timbaúva - Fase II	Concluída
20042038	Pavimentação da Rua 2043 - Loteamento Timbaúva - Fase II	Concluída
20042039	Pavimentação da Rua 2044 - Loteamento Timbaúva - Fase II	Concluída
20042040	Pavimentação da Rua 2048 - Loteamento Timbaúva - Fase II	Concluída
20042041	Pavimentação da Rua 2049 - Loteamento Timbeuúva - Fase II	Concluída
20042042	Pavimentação da Rua 2050 - Loteamento Timbaúva - Fase II	Concluída
20042043	Pavimentação da Rua 2051 - Loteamento Timbaúva - Fase II	Concluída
20042044	Pavimentação da Rua Antônio Severino - Loteamento Timbaúva - Fase II	Concluída
20042045	Pavimentação do Acesso M1 - Loteamento Timbaúva - Fase II	Concluída
20042046	Pavimentação do Acesso M2 - Loteamento Timbaúva - Fase II	Concluída
20042047	Pavimentação da Diretriz 1918 - Loteamento Timbaúva - Fase II	Concluída
20042048	Pavimentação da Diretriz 1920 - Loteamento Timbaúva - Fase II	Concluída
20042049	Pavimentação da Rua 1 - Loteamento Timbaúva	Concluída
20042050	Pavimentação da Rua 2 - Loteamento Timbaúva	Concluída
20042051	Pavimentação da Rua 3 - Loteamento Timbaúva	Concluída
20042052	Pavimentação da Rua 4 - Loteamento Timbaúva	Concluída
20042053	Pavimentação da Rua 5 - Loteamento Timbaúva	Concluída
20042054	Pavimentação da Rua 6 - Loteamento Timbaúva	Concluída
20042055	Pavimentação da Rua 7 - Loteamento Timbaúva	Concluída
20042056	Pavimentação da Diretriz 1922 - Loteamento Timbaúva	Concluída
20042057	Pavimentação do Acesso 1 - Loteamento Timbaúva	Concluída
20042058	Pavimentação do Acesso 2 - Loteamento Timbaúva	Concluída
20042059	Pavimentação do Acesso 3 - Loteamento Timbaúva	Concluída
20042060	Pavimentação da Rua Cais do Porto - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída
20042061	Pavimentação da Rua Aquarela do Brasil - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída
20042062	Pavimentação da Diretriz 1921 - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída
20042063	Pavimentação da Diretriz 1945 - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída
20042064	Pavimentação da Diretriz 1946 - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída
20042065	Pavimentação da Diretriz 1947 - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída
20042066	Pavimentação da Diretriz 1949 - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída
20042067	Pavimentação da Diretriz 1950 - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída
20042068	Pavimentação da Diretriz 1952 - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída
20042069	Pavimentação da Diretriz 1953 - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída
20042070	Pavimentação do Acesso A2 - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída
20042071	Pavimentação do Acesso B1 - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída
20042072	Pavimentação do Acesso B2 - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída
20042073	Pavimentação do Acesso C1 - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída
20042074	Pavimentação do Acesso C2 - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída
20042075	Pavimentação do Acesso C3 - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída
20042076	Pavimentação do Acesso C4 - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída
20042077	Pavimentação do Acesso C5 - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída
20042078	Pavimentação do Acesso C6 - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída
20042079	Pavimentação do Acesso D1 - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída
20042080	Pavimentação do Acesso D2 - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída
20042081	Pavimentação do Acesso E2 - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída
20042082	Pavimentação do Acesso E3 - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída
20042083	Pavimentação do Acesso F1 - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída
20042084	Pavimentação do Acesso G/G1 - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída
20042085	Pavimentação do Acesso G2 - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída
20042086	Pavimentação do Acesso H1 - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída

08/09/2022 22:06

Orçamento Participativo - Acompanhamento das Obras e Serviços

20042087	Pavimentação do Acesso H2 - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída
20042088	Pavimentação do Acesso H3 - Loteamento Wenceslau Fontoura.	Concluída
20042089	Pavimentação do Acesso H4 - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída
20042090	Pavimentação do Acesso I2 - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída
20042091	Pavimentação do Acesso I3 - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída
20042092	Pavimentação do Acesso I4 - Loteamento Wenceslau Fontoura	Concluída
20042108	Infra- Estrutura Loteamentos e Unidade Habitacionais - FUNDOPIMES / PMPA	Concluída
20042111	Unidades Habitacionais para Vila Zero Hora	Concluída

[Voltar ao
Início da Página](#)[Redefinir parâmetros
da consulta](#)

Última atualização: 06/04/2005

Portal da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, desenvolvido pela **PROCEMPA**

D. Marchezan

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais



Foto para urna

NELSON MARCHEZAN JUNIOR

45

Prefeito - PORTO ALEGRE/RS

Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB

CNPJ - 25.789.623/0001-16

Situação Candidato **Deferido** **Deferido**
 Situação Candidatura Situação Partido/Federação/Coligação

[Página Inicial](#) / [Município](#) / [Lista de Candidatos](#) / [Candidato](#) / [Candidato na Integra](#)


<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

1/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais

Receitas

Exportar () () () ()

R\$3.121.120,00
Total bruto recebido

Total devolvido

R\$3.121.120,00
Total líquido recebido



	Receitas Devolvidas 0.000%	Quantidade: 0
	Direção Nacional - Partido da Social Democracia Brasileira 03.653.474/0001-20 17.13%	R\$600.000,00 Quantidade: 4
	JOSE SALIM MATTAR JUNIOR 071.823.766-87 5.71%	R\$200.000,00 Quantidade: 3
	FERNANDO JOSE SOARES ESTIMA 438.874.900-10 3.43%	R\$120.000,00 Quantidade: 4

<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

2/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais









	WILSON LING 2.86% 345.889.650-34	R\$100.000,00 Quantidade: 3
	WILLIAM LING 2.86% 293.540.130-15	R\$100.000,00 Quantidade: 3
	RICHARD CHAGAS GERDAU JOHANNPETER 2.86% 481.718.240-72	R\$100.000,00 Quantidade: 2
	IARA FRANCISCA CHAGAS JOHANNPETER 2.86% 254.387.190-04	R\$100.000,00 Quantidade: 1
	FREDERIO CARLOS GERDAU JOHANNPETER 2.86% 000.915.530-91	R\$100.000,00 Quantidade: 1
	RAFAEL TADDEI SA 2.57% 761.135.230-04	R\$90.000,00 Quantidade: 4
	VITOR HRUBY 1.43% 610.177.010-91	R\$50.000,00 Quantidade: 1
	MARCIANO TESTA	

<https://divulgacaodcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

3/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais








	1.43% 720.537.710-20	R\$50.000,00 Quantidade: 1
	LUIS FERNANDO COSTA ESTIMA 1.43% 007.955.770-87	R\$50.000,00 Quantidade: 1
	JULIO ANDRE RUAS TEDESCO 1.43% 006.631.749-53	R\$50.000,00 Quantidade: 2
	JOSE ISAAC PERES 1.43% 001.778.577-49	R\$50.000,00 Quantidade: 1
	DANIEL GOLDSZTEIN 1.43% 830.613.200-91	R\$50.000,00 Quantidade: 1
	CLAUDIO NUDELMAN GOLDSZTEIN 1.43% 608.549.010-00	R\$50.000,00 Quantidade: 1
	LUIZ ORLANDO FRACAO 1.31% 065.026.950-00	R\$46.000,00 Quantidade: 5
	LUIZ LEONARDO ABELIN FRACAO 1.2% 004.074.510-48	R\$42.000,00 Quantidade: 3

<https://divulgacaodcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

4/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais









	FLAVIO AUGUSTO PILAU 1.14% 086.476.820-68	R\$40.000,00 Quantidade: 4
	FERNANDO DE CASTRO MARQUES 1.14% 662.966.768-91	R\$40.000,00 Quantidade: 1
	BOLIVAR BALDISSEROTTO MOURA 1.14% 004.822.420-00	R\$40.000,00 Quantidade: 1
	ALEXANDRE DAVID GEHLEN 1.06% 481.774.150-34	R\$37.000,00 Quantidade: 2
	SHEN BAN YUEN 0.94% 001.533.700-68	R\$33.000,00 Quantidade: 1
	FLAVIO SERGIO WALLAUER 0.87% 096.089.660-00	R\$30.600,00 Quantidade: 1
	JULIO RICARDO ANDRIGHETTO MOTTIN 0.86% 070.432.100-97	R\$30.000,00 Quantidade: 1
	JORGE LUIZ SILVA LOGEMANN	

<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

6/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais









	0.86% 221.552.870-20	R\$30.000,00 Quantidade: 2
	ALEXANDRE GRENDENE BARTELLE 0.86% 098.675.970-87	R\$30.000,00 Quantidade: 1
	LUCI MARETE NOGUEIRA MARTINS 0.71% 352.871.280-53	R\$25.000,00 Quantidade: 1
	Direção Estadual/Distrital - Partido Progressista 0.71% 74.703.034/0001-89	R\$25.000,00 Quantidade: 2
	Direção Municipal/Comissão Provisória - Partido Progressista 0.58% 02.021.846/0001-33	R\$20.299,00 Quantidade: 12
	WILSON NATAL FERRARIN 0.57% 054.496.180-34	R\$20.000,00 Quantidade: 1
	SERGIO D.AGOSTIN 0.57% 273.675.680-00	R\$20.000,00 Quantidade: 1
	JOAO SATT FILHO 0.57% 219.180.310-53	R\$20.000,00 Quantidade: 2

<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

6/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais



	EDUARDO SILVEIRA MUFAREJ 0.57% 263.395.488-06	R\$20.000,00 Quantidade: 1
	CRISTIANO JACO RENNER 0.57% 221.318.330-91	R\$20.000,00 Quantidade: 1
	CRISTIANO CARVALHO MARTINS 0.57% 007.914.870-08	R\$20.000,00 Quantidade: 1
	ANA BEATRIZ LOGEMANN ALMEIDA 0.57% 421.689.880-72	R\$20.000,00 Quantidade: 1
	ALMIR ALVES NETO 0.57% 379.322.760-04	R\$20.000,00 Quantidade: 1
	LUIS G RONCHEL SOARES 0.51% 262.249.088-77	R\$18.000,00 Quantidade: 1
	HELIO MARCELINO FRACAO 0.47% 303.175.170-15	R\$16.500,00 Quantidade: 3
	ROSANI ALVES PEREIRA	

<https://divulgacaodcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

7/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais









	0.43% 295.558.250-68	R\$15.000,00 Quantidade: 3
	MARCELO LUIS WALLAUER 0.43% 696.269.520-91	R\$15.000,00 Quantidade: 2
	GERSON LUIS MULLER 0.43% 433.821.260-87	R\$15.000,00 Quantidade: 1
	FRANCISCO ALVARO ZAFFARI 0.43% 234.240.440-91	R\$15.000,00 Quantidade: 1
	EDUARDO LUCE GLITZ 0.43% 944.363.980-72	R\$15.000,00 Quantidade: 1
	LETICIA MATOS SA 0.42% 913.844.860-20	R\$14.700,00 Quantidade: 3
	PAULO CESAR FRACAO 0.41% 334.478.100-68	R\$14.500,00 Quantidade: 3
	GILBERTO ANTONIO FRACAO 0.36% 187.943.350-87	R\$12.500,00 Quantidade: 3

<https://divulgacaodcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

8/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais










	GERALDO LEITE HERTZ 0.36% 804.889.000-34	R\$12.500,00 Quantidade: 3
	RENATO NUNES VIEIRA RIZZO 0.34% 456.649.190-00	R\$12.000,00 Quantidade: 2
	ALCIR ANTONIO FRACAO 0.33% 104.990.590-34	R\$11.500,00 Quantidade: 2
	ADIR LUIZ FRACAO 0.33% 005.052.690-15	R\$11.500,00 Quantidade: 2
	ADEMIR ANTONIO FRASSON 0.32% 045.356.930-72	R\$11.250,00 Quantidade: 2
	CLAUDIO DORNELLES LEAES 0.31% 442.188.770-68	R\$11.000,00 Quantidade: 2
	CIDIO HALPERIN 0.31% 237.980.330-72	R\$11.000,00 Quantidade: 5
	OTTO VONTOBEL	

<https://divulgacaodcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

9/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais









	0.29% 595.488.270-34	R\$10.000,16 Quantidade: 2
	 ROSIMAR D AGOSTIN 0.29% 408.171.640-49	R\$10.000,00 Quantidade: 1
	ROGERIO CAZZULO DIRANI 0.29% 527.683.840-20	R\$10.000,00 Quantidade: 1
	RODRIGO VONTOBEL 0.29% 819.176.437-72	R\$10.000,00 Quantidade: 1
	ROBERTO ARGENTA 0.29% 140.933.240-34	R\$10.000,00 Quantidade: 1
	RAFAEL ANTONIO SAADI 0.29% 001.341.980-34	R\$10.000,00 Quantidade: 2
	PEDRO ANTONIO REGINATO 0.29% 097.800.090-00	R\$10.000,00 Quantidade: 1
	OTTOMAR VONTOBEL 0.29% 007.843.200-63	R\$10.000,00 Quantidade: 2 

<https://divulgacaodcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

10/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais









	OTELMO ALBINO DREBES 0.29% 283.483.700-72	R\$10.000,00 Quantidade: 1
	MARIA ISABEL BOHRER PAIM 0.29% 359.303.730-00	R\$10.000,00 Quantidade: 2
	JOSEPH THOMAS ELBLING 0.29% 565.355.030-20	R\$10.000,00 Quantidade: 1
	JOSE LUIZ MACHADO 0.29% 078.036.990-49	R\$10.000,00 Quantidade: 1
	JACK SHIH WAI SHEN 0.29% 579.858.980-34	R\$10.000,00 Quantidade: 1
	HEITOR JOSE MULLER 0.29% 019.919.570-68	R\$10.000,00 Quantidade: 1
	GLAUCIA OBERDIEK 0.29% 592.819.959-72	R\$10.000,00 Quantidade: 1
	GABRIEL RODRIGUES BARBOSA	

<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

11/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais









	0.29% 954.347.390-00	R\$10.000,00 Quantidade: 1
	FRANCISCO NOVELLETO NETO 0.29% 206.917.850-15	R\$10.000,00 Quantidade: 1
	FLAVIO ROGERIO WALLAUER 0.29% 663.896.740-15	R\$10.000,00 Quantidade: 1
	FABIO GRUNDLING TEIXEIRA 0.29% 003.720.080-11	R\$10.000,00 Quantidade: 1
	ELONE MARIA SCHNEIDER VONTOBEL 0.29% 901.626.337-34	R\$10.000,00 Quantidade: 2
	ELISABETH SILVA LOGEMANN 0.29% 262.407.850-91	R\$10.000,00 Quantidade: 1
	EDUARDO SILVA LOGEMANN 0.29% 184.844.760-49	R\$10.000,00 Quantidade: 1
	DANIEL CAOVILO 0.29% 463.634.830-34	R\$10.000,00 Quantidade: 2

<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

12/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais









	CELSO KIPERMAN 0.29% 484.720.180-91	R\$10.000,00 Quantidade: 1
	CARLOS ROBERTO FLECK 0.29% 009.843.960-04	R\$10.000,00 Quantidade: 2
	CAIO AUGUSTO SCOCCO 0.29% 688.211.740-34	R\$10.000,00 Quantidade: 3
	AUGUSTO LUIZ P TOZZI 0.29% 066.063.260-87	R\$10.000,00 Quantidade: 1
	ARMANDO CHAVES GARCIA DE GARCIA 0.29% 006.669.470-15	R\$10.000,00 Quantidade: 1
	FERNANDO LOUREIRO ULRICH 0.27% 054.750.167-63	R\$9.500,00 Quantidade: 1
	CARLOS H FRAÇÃO 0.24% 242.306.000-97	R\$8.262,00 Quantidade: 2
	CARLOS R KIRCHHOF	

<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

13/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais









	0.23% 422.236.950-00	R\$8.000,00 Quantidade: 1
	WLADIMIR OMIECHUK 0.21% 315.757.570-87	R\$7.500,00 Quantidade: 1
	ROGERIO MERLIN RIBEIRO 0.21% 932.631.550-91	R\$7.500,00 Quantidade: 2
	PAULO VANZETTO GARCIA 0.2% 292.954.910-68	R\$7.000,00 Quantidade: 1
	MARCIA BILIBIO 0.2% 816.463.130-20	R\$7.000,00 Quantidade: 1
	LIREBILIBIO 0.2% 636.924.810-04	R\$7.000,00 Quantidade: 1
	EDUARDO FRANCESCHETTO JUNQUEIRA 0.2% 628.197.559-68	R\$7.000,00 Quantidade: 2
	CESAR BILIBIO 0.2% 562.816.250-72	R\$7.000,00 Quantidade: 1

<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

14/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais









	BERNARDO SHIH CION SHEN 0,2% 643.003.310-49	R\$7.000,00 Quantidade: 1
	SERGIO ANTONIO LINCK M SARAIVA 0,17% 509.170.210-53	R\$6.000,00 Quantidade: 2
	CARLOS FERNANDO COUTO O SOUTO 0,17% 469.694.890-00	R\$6.000,00 Quantidade: 1
	ALEXANDRE COSTA FREUND 0,17% 532.576.690-20	R\$6.000,00 Quantidade: 1
	ANTONIO MARY ULRICH 0,16% 171.748.720-34	R\$5.500,00 Quantidade: 1
	LIDIA BEATRIZ SA 0,15% 293.603.900-20	R\$5.300,00 Quantidade: 2
	WILSON TADEU HERMANN 0,14% 140.978.340-53	R\$5.000,00 Quantidade: 1
	VALDIR TURRA CARPENEDO	

<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

16/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais









	0,14% 285.051.400-44	R\$5.000,00 Quantidade: 1
	TIAGO ESCHER DE BORBA 0,14% 513.413.280-15	R\$5.000,00 Quantidade: 1
	RODRIGO DE ASSIS 0,14% 569.555.020-34	R\$5.000,00 Quantidade: 1
	RICARDO J GRAFF 0,14% 610.339.280-20	R\$5.000,00 Quantidade: 1
	RENEU ALBERTO RIES 0,14% 002.195.250-72	R\$5.000,00 Quantidade: 2
	PEDRO KOPSTEIN 0,14% 988.817.280-87	R\$5.000,00 Quantidade: 1
	PAULO JACIR DE SOUZA MULLER 0,14% 393.136.110-15	R\$5.000,00 Quantidade: 1
	NEWTON FABRICIO ULRICH 0,14% 363.593.600-63	R\$5.000,00 Quantidade: 1

<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

16/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais

	NADIA PAZ BORGES 0.14% 968.700.360-04	R\$5.000,00 Quantidade: 1
	MARCOS VINICIUS CAMPOS 0.14% 023.465.468-60	R\$5.000,00 Quantidade: 1
	LUIZ OSWALDO PASTORE 0.14% 205.816.298-68	R\$5.000,00 Quantidade: 1
	LUIS PAULO LINCK JARDIM 0.14% 178.578.720-91	R\$5.000,00 Quantidade: 1
	LORECI WEISSHEIMER 0.14% 403.793.020-04	R\$5.000,00 Quantidade: 1
	LISSI AMALIE SIEGERT 0.14% 427.923.550-34	R\$5.000,00 Quantidade: 1
	LEONARDO ZIGON HOFFMANN 0.14% 509.785.940-53	R\$5.000,00 Quantidade: 2
	LAERCIO TAHDEU PEREIRA DA SILVA	

<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

17/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais









	0.14% 285.980.590-72	R\$5.000,00 Quantidade: 1
	HAROLDO PIMENTEL STUMPF 0.14% 728.781.420-04	R\$5.000,00 Quantidade: 1
	GUSTAVO VIEIRA LERMEN 0.14% 301.426.280-34	R\$5.000,00 Quantidade: 1
	FRANCISCO DE BARROS CISNEROS 0.14% 144.324.898-39	R\$5.000,00 Quantidade: 1
	FERNANDO ZINGANO 0.14% 382.919.400-53	R\$5.000,00 Quantidade: 1
	FERNANDO GALLETI DE QUEIROZ 0.14% 071.418.418-73	R\$5.000,00 Quantidade: 1
	EDUARDO DE ASSIS BRASIL NETO 0.14% 484.552.100-87	R\$5.000,00 Quantidade: 1
	Direção Municipal/Comissão Provisória - Partido da Social Democracia Brasileira 0.14% 02.988.198/0001-99	R\$5.000,00 Quantidade: 1

<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

18/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais

	DANIEL RIGON 0,14% 788.017.700-06	R\$5.000,00 Quantidade: 1
	CLAITON AFONSO WALLAUER 0,14% 696.403.430-72	R\$5.000,00 Quantidade: 1
	CHRISTIAN GUARISSE NEUGEBAUER 0,14% 350.337.998-35	R\$5.000,00 Quantidade: 1
	CARLOS FREITAS E CASTRO SMITH 0,14% 139.726.690-20	R\$5.000,00 Quantidade: 1
	ALOAR T DE MELLO 0,14% 004.681.770-00	R\$5.000,00 Quantidade: 1
	SANDRO ALEX DE ALMEIDA 0,14% 297.732.020-20	R\$4.986,00 Quantidade: 1
	HERMENEGILDO FRACAO JUNIOR 0,13% 401.150.460-20	R\$4.500,00 Quantidade: 2
	GISLAINE DUTRA	

<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

19/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais









	0,13% 484.741.930-87	R\$4.500,00 Quantidade: 1
	RENATO PRESOTTO 0,13% 515.534.060-87	R\$4.400,00 Quantidade: 2
	REINALDO SBARDELLOTTO 0,11% 005.164.140-20	R\$4.000,00 Quantidade: 1
	PAULO CELSO DIHL FEIJO 0,11% 000.839.760-00	R\$4.000,00 Quantidade: 1
	PAULO AFONSO GIRARDI FEIJO 0,11% 237.710.110-00	R\$4.000,00 Quantidade: 1
	MARIA ANGELICA FRACAO SANCHEZ 0,11% 339.792.860-53	R\$4.000,00 Quantidade: 2
	LUIZ FLAVIANO GIRARDI FEIJO 0,11% 237.687.110-72	R\$4.000,00 Quantidade: 1
	JOAO VIEIRA DE MACEDO JUNIOR 0,11% 345.912.140-87	R\$4.000,00 Quantidade: 1

<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

20/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais









	SOLANGE MIRIAM TEIXEIRA FRACAO 0.09% 352.704.380-20	R\$3.000,00 Quantidade: 2
	RAUL CARLOS MARTINI 0.09% 009.456.090-00	R\$3.000,00 Quantidade: 1
	NEIVA MARIA DALCHIAVON 0.09% 394.992.860-04	R\$3.000,00 Quantidade: 1
	MARIANA FLECK DIFENTHAELER HERTZ 0.09% 011.099.060-99	R\$3.000,00 Quantidade: 1
	MARIA T N MARCHESAN 0.09% 283.440.570-00	R\$3.000,00 Quantidade: 1
	MARCO ANTONIO H KROEFF 0.09% 694.784.810-53	R\$3.000,00 Quantidade: 2
	MARCELO SALDANHA ROHENKOHL 0.09% 936.925.360-20	R\$3.000,00 Quantidade: 1
	LUCIEN BERNARD MULDER BELMONTE	

<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

21/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais

	0.09% 151.202.198-96	R\$3.000,00 Quantidade: 1
	GESILDA DA SILVA KURTZ 0.09% 201.916.850-20	R\$3.000,00 Quantidade: 1
	FERNANDO BASTOS 0.09% 921.612.780-53	R\$3.000,00 Quantidade: 2
	ENIO MARCHESAN 0.09% 249.888.470-04	R\$3.000,00 Quantidade: 1
	EFRAIM FISCHMANN 0.09% 293.021.370-15	R\$3.000,00 Quantidade: 3
	EDUARDO CAZZULO KLEPZIG 0.09% 456.207.170-20	R\$3.000,00 Quantidade: 1
	DARIO AXELRUD 0.09% 285.436.700-63	R\$3.000,00 Quantidade: 1
	CARLOS BIEDERMANN 0.09% 220.349.270-87	R\$3.000,00 Quantidade: 1

<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

22/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais









	ANGELO TEDESCO MURATORE 0,09% 816.911.650-34	R\$3.000,00 Quantidade: 2
	Direção Estadual/Distrital - Partido da Social Democracia Brasileira 0,08% 97.260.160/0001-01	R\$2.850,00 Quantidade: 2
	REGIS AUGUSTO MENEZES DE AZEVEDO 0,08% 509.559.420-04	R\$2.700,00 Quantidade: 1
	MARCELO GUS 0,07% 346.108.710-68	R\$2.500,00 Quantidade: 1
	FERNANDO OLIVA PALMA 0,07% 020.702.740-47	R\$2.500,00 Quantidade: 1
	EDUARDO SOARES GASTAUD 0,07% 269.764.710-49	R\$2.500,00 Quantidade: 1
	CAROLINA V PERR SANVICENTE 0,07% 803.217.800-78	R\$2.500,00 Quantidade: 1
	ANDRE FELIPE DA SIQUEIRA	

<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

23/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais









	0,07% 018.939.210-00	R\$2.500,00 Quantidade: 1
	FREDERICO SEYBOTH 0,06% 185.692.420-34	R\$2.200,00 Quantidade: 2
	MARCO AURELIO MASCIA GOTTSCHAL 0,06% 090.755.850-04	R\$2.128,00 Quantidade: 2
	JORGE LUIZ MAIA SQUEFF 0,06% 122.712.330-20	R\$2.050,00 Quantidade: 2
	VASCO ANTONIO DA COSTA GAMA 0,06% 073.985.730-49	R\$2.000,00 Quantidade: 1
	TERLA NUNES DE CASTRO 0,06% 727.673.830-20	R\$2.000,00 Quantidade: 2
	SILVIO LUIS RICKES 0,06% 592.213.489-20	R\$2.000,00 Quantidade: 1
	ROMEU EDGAR SCHNEIDER 0,06% 176.855.240-15	R\$2.000,00 Quantidade: 2

<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

24/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais




	RAQUEL PEREIRA ECHART MARCHESAN 0.06% 004.861.920-59	R\$2.000,00 Quantidade: 2
	OSCAR F ALLGAYER 0.06% 316.050.790-49	R\$2.000,00 Quantidade: 1
	MAX GIACOBBO RIFFEL 0.06% 826.977.520-72	R\$2.000,00 Quantidade: 1
	MAURICIO SIROTSKY NETO 0.06% 836.758.500-30	R\$2.000,00 Quantidade: 1
	MAURICIO LINDENMEYER BARBIERI 0.06% 672.346.310-20	R\$2.000,00 Quantidade: 1
	MARK GIULIANI KRAS BORGES 0.06% 697.619.060-00	R\$2.000,00 Quantidade: 1
	MARIO LUIZ COLPO MARCHESAN 0.06% 444.177.130-49	R\$2.000,00 Quantidade: 2
	JORGE LUIZ BUNEDER	

<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

25/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais









	0.06% 001.752.500-49	R\$2.000,00 Quantidade: 1
	JORGE GILBERTO MORAES 0.06% 408.592.310-20	R\$2.000,00 Quantidade: 1
	JOAO LUIZ BUNEDER 0.06% 197.781.980-04	R\$2.000,00 Quantidade: 1
	IVANA MARIA GENRO FLORES 0.06% 444.052.350-15	R\$2.000,00 Quantidade: 2
	FRANCISCO ADOLFO ODERICH 0.06% 001.435.290-72	R\$2.000,00 Quantidade: 2
	FERNANDO PINTO HERRMANN 0.06% 001.547.040-75	R\$2.000,00 Quantidade: 1
	FERNANDO J RUSHEL JUSTO 0.06% 365.580.100-97	R\$2.000,00 Quantidade: 1
	EDUARDO BIER DE ARAUJO DE CORREA 0.06% 431.913.630-68	R\$2.000,00 Quantidade: 1

<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

26/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais









	EDUARDO ALBUQUERQUE N ELSADE 0,06% 463.797.970-68	R\$2.000,00 Quantidade: 3
	BRUNO SOUTO LOPES 0,06% 818.766.880-68	R\$2.000,00 Quantidade: 1
	ARTHUR LEITE HERTZ 0,06% 518.369.470-20	R\$2.000,00 Quantidade: 1
	ANDREA DE AZAMBUJA 0,06% 430.103.690-34	R\$2.000,00 Quantidade: 1
	ALEXANDRE SEMINOTI MARCON 0,06% 673.581.010-49	R\$2.000,00 Quantidade: 2
	SAMIR SQUEFF NETO 0,05% 986.849.810-49	R\$1.900,00 Quantidade: 2
	DANIELA ANTONIETA TUMELERO 0,05% 737.707.870-72	R\$1.700,00 Quantidade: 1
	VASCO ANTONIO DA COSTA GAMA FILHO	

<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

27/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais









	0,04% 915.922.320-00	R\$1.500,00 Quantidade: 1
	RENE LENHARDT 0,04% 467.394.670-72	R\$1.500,00 Quantidade: 2
	IRIA CASSIA ABREU DA COSTA 0,04% 487.413.610-91	R\$1.500,00 Quantidade: 2
	HERMENEGILDO FRACAO 0,04% 005.464.960-91	R\$1.500,00 Quantidade: 1
	UBIRATA ANDRE GOMES 0,03% 217.615.820-20	R\$1.064,00 Quantidade: 1
	RAFAEL ROEDEL SPERB 0,03% 679.278.070-72	R\$1.064,00 Quantidade: 1
	LEANDRO JOSE SCHEID 0,03% 553.548.150-53	R\$1.064,00 Quantidade: 1
	ALOYSIO PAGNONCELLI DE SOUZA 0,03% 001.605.200-53	R\$1.064,00 Quantidade: 1

<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

28/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais









	ALEXANDRE BUCKER DE SOUZA 0.03% 421.227.320-91	R\$1.064,00 Quantidade: 1
	LARISSE SQUEFF 0.03% 001.281.050-97	R\$1.050,00 Quantidade: 1
	WALMIR LANES BAND 0.03% 632.313.870-00	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	VOLNEI P GARCIA 0.03% 261.708.840-53	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	VANDERLEI CARDOSO 0.03% 095.288.900-59	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	SERGIO KWITKO 0.03% 364.139.090-72	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	RENATO VEISMAN 0.03% 646.685.920-72	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	RAMIRO STALLBAUM ROSARIO	

<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

29/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais









	0.03% 010.142.660-76	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	ORLEY FAUTH TISOT  0.03% 105.216.740-34	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	ONELIO PILECCO 0.03% 257.533.630-91	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	NILO FRANTZ 0.03% 008.918.270-72	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	MAURO KNIJNIK 0.03% 002.231.740-68	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	MARIA THEREZINHA VARGAS DE MELLO 0.03% 881.190.500-10	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	MARCELO RODRIGUES DE ABREU 0.03% 882.802.760-68	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	MANUEL AUGUSTO PEREIRA VILELA 0.03% 366.568.100-63	R\$1.000,00 Quantidade: 1

<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

30/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais










	LEONARDO CECCARELLI WENGROVER 0,03% 778.066.970-04	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	LENIZE BORTOLINI 0,03% 359.843.339-53	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	JULIO CESAR GOULART LONES 0,03% 732.628.030-49	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	JOSE LUIS KORMAN TENENBAUM 0,03% 261.455.450-20	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	JESUS JOSE MENDONÇA FERNANDES 0,03% 227.465.600-20	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	IVANIR ANTONINHO ZILIOOTTO 0,03% 167.690.580-49	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	HELIO LEVI DA SILVA 0,03% 106.464.930-00	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	GERALDO PEREIRA JOTZ	

<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

31/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais









	0,03% 439.067.100-68	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	FERNANDO MENDA TORNAIM 0,03% 990.967.650-87	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	FELIPE BOHRER PAIM 0,03% 883.209.010-49	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	FABIO GOLDSCHIMIDT 0,03% 895.143.600-44	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	ERNESTO ODERICH SOBRINHO 0,03% 126.917.200-04	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	ENIO LEITE CASAGRANDE 0,03% 100.027.900-68	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	EDUARDO CHAISE DIDONE 0,03% 435.638.800-34	R\$1.000,00 Quantidade: 2
	DENIS PIZZATO 0,03% 456.402.700-04	R\$1.000,00  Quantidade: 1

<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

32/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais










	DEBORA TEREZINHA MORAES SIMOES PIRES 0.03% 210.226.740-72	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	DANILO ANDRADE MAIA 0.03% 224.074.560-68	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	DANIEL SCHNEIDER CHAIEB 0.03% 354.199.460-68	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	DANIEL MENEGAZ 0.03% 307.155.120-72	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	CRISTIANO GIMENEZ 0.03% 983.419.280-00	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	CLAUDIO H WOLFF 0.03% 001.375.960-49	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	BELMONTE JUAREZ MARRONI 0.03% 202.399.200-15	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	AVELINO DE FREITAS NETO	

<https://divulgacaodcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

34/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais









	0.03% 088.669.459-00	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	ANTONIO ROGES MALGARIN  0.03% 291.566.880-91	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	ANDRE LUIS KAERCHER PICCOLI 0.03% 458.511.900-00	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	ALEXANDRE RUBIN 0.03% 655.158.200-10	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	ALEXANDRE PIAGETI 0.03% 461.910.380-20	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	ALESSANDRO GASPERIN BARRETO 0.03% 512.299.781-00	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	ALESSANDRO BERSCH OSVALDT 0.03% 577.046.000-87	R\$1.000,00 Quantidade: 1
	JOAO ARGON PRETO DE OLIVEIRA FILHO 0.03% 334.533.300-72	R\$950,00 Quantidade: 1 

<https://divulgacaodcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

34/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais









	FERNANDO HERZ WOLFF 0,03% 689.680.000-34	R\$918,00 Quantidade: 1
	HUMBERTO FALCÃO 0,03% 278.658.000-53	R\$900,00 Quantidade: 1
	GLENIO AGUIAR MENDONÇA 0,02% 110.988.050-20	R\$800,00 Quantidade: 1
	BRENNO DOS SANTOS BASILE 0,02% 377.781.450-49	R\$700,00 Quantidade: 1
	PAULO CONSTANTINO ROSSATO 0,02% 974.985.050-53	R\$600,00 Quantidade: 1
	Recurso de Origem não Identificada 0,01%	R\$500,00 Quantidade: 1
	RARIANE DE SOUZA PEREIRA 0,01% 023.254.610-09	R\$500,00 Quantidade: 1
	PATRICIA I GUS	

<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

36/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais









	0,01% 633.737.340-53	R\$500,00 Quantidade: 1
	MOACIR KULISZ 0,01% 168.039.570-04	R\$500,00 Quantidade: 1
	MAURICIO PORTAL LONGARAY 0,01% 818.444.500-82	R\$500,00 Quantidade: 1
	LUIS STEINHORST 0,01% 922.841.670-04	R\$500,00 Quantidade: 1
	LUIS ANTONIO MACEDO 0,01% 448.286.670-91	R\$500,00 Quantidade: 1
	LUCIANO MULLER CORREA DA SILVA 0,01% 714.834.200-78	R\$500,00 Quantidade: 1
	LARISS COGO MAYDANA 0,01% 699.907.190-04	R\$500,00 Quantidade: 1
	JOSE CARLOS TARASCONI 0,01% 131.626.240-53	R\$500,00 Quantidade: 1

<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

36/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais









	JORGE NEWTON DE SOUZA NUNES 0.01% 244.413.330-72	R\$500,00 Quantidade: 1
	JOCE C DA S SICCO 0.01% 302.569.090-91	R\$500,00 Quantidade: 1
	JACO ZYBERSZTEJN 0.01% 054.581.020-53	R\$500,00 Quantidade: 1
	GUILHERME DA SLVA MAZZINI 0.01% 820.883.650-87	R\$500,00 Quantidade: 1
	GILBERTO MAURO SCOPEL DE MORAIS 0.01% 053.351.080-53	R\$500,00 Quantidade: 1
	GERALDO DRUCK SANTANNA 0.01% 413.957.940-49	R\$500,00 Quantidade: 1
	FRANCISCO ALVES PEREIRA JUNIOR 0.01% 183.121.520-91	R\$500,00 Quantidade: 1
	ESTELA CHINI	

<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

37/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais









	0.01% 375.602.200-53	R\$500,00 Quantidade: 1
	DIANE RUSCHEL MARINHO 0.01% 518.625.900-44	R\$500,00 Quantidade: 1
	DAVID BORILLE 0.01% 075.858.700-78	R\$500,00 Quantidade: 1
	CRISTIANE FIGUEIRO 0.01% 966.265.850-53	R\$500,00 Quantidade: 1
	CLAUDIO SPALTER 0.01% 681.516.080-72	R\$500,00 Quantidade: 1
	BETTINA COTLIARENKO FICHBEIN 0.01% 512.559.520-91	R\$500,00 Quantidade: 1
	ALAN CASTOLDI MEDEIROS 0.01% 656.436.150-53	R\$500,00 Quantidade: 1
	AJACIO BANDEIRA MELLO BRANDAO 0.01% 062.948.800-25	R\$500,00 Quantidade: 1

<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

38/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais




	ABRAHÃO FINKELSTEIN 0,01% 000.777.470-20	R\$500,00 Quantidade: 1
	MARCO ANTONIO HEINSIEI 0,01% 381.909.820-87	R\$450,00 Quantidade: 1
	FELIPE GIL GARCIA 0,01% 971.164.240-91	R\$450,00 Quantidade: 1
	FELIPE AZZOLIN BASTOS DA SILVA 0,01% 001.049.240-20	R\$450,00 Quantidade: 1
	ANISIO WEBER 0,01% 984.038.930-00	R\$450,00 Quantidade: 1
	ALEXANDRE MAKARIEWICZ 0,01% 313.083.170-34	R\$450,00 Quantidade: 1
	VINICIUS FABIAN VARDANEGA 0,01% 587.417.470-20	R\$400,00 Quantidade: 1
	RAFAEL BRITO VASCONCELLOS	

<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

39/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais









	0,01% 002.903.030-79	R\$400,00 Quantidade: 1
	MARCOS MALDINI MULLER 0,01% 817.280.850-04	R\$400,00 Quantidade: 1
	JOAO PEDRO BUENO TELLES 0,01% 801.285.130-04	R\$400,00 Quantidade: 1
	DENISE UGALDE 0,01% 271.170.900-06	R\$400,00 Quantidade: 1
	MANOEL SIMPLICIO DORNELES 0,01% 348.136.080-00	R\$300,00 Quantidade: 1
	HELIO MASSATO SENDODA 0,01% 648.599.408-49	R\$250,00 Quantidade: 1
	EDUARDO DE MERCIO FIGUEIRA CONDOREL 0,01% 009.092.377-43	R\$250,00 Quantidade: 1
	LENIRA DE AGUILAR MACHADO 0,01% 521.429.140-04	R\$200,00 Quantidade: 1 

<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

40/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais

	LAURENTINO ROSA FERNANDES 0,01% 130.924.210-00	R\$200,00 Quantidade: 1
	ALDA MARENICE MACHADO FRANCO 0,01% 342.148.790-15	R\$200,00 Quantidade: 1
	LUIZ ARMANDO CAPRA FILHO 0% 731.598.910-20	R\$150,00 Quantidade: 1
	JUPITER PALAGI DE SOUZA 0% 186.586.440-49	R\$150,00 Quantidade: 1
	ADRIANA MINUZZI DA MOTTA 0% 670.139.450-72	R\$50,00 Quantidade: 1
	HENRI BRETON 0% 573.868.700-00	R\$40,01 Quantidade: 1
	Recurso de Origem não Identificada 0%	R\$0,41 Quantidade: 1
	Recurso de Origem não Identificada	

<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

41/42

16/09/2022 05:28

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais

	0%	R\$0,30 Quantidade: 1
---	----	--------------------------

TSE - Tribunal Superior Eleitoral


<https://divulgacacontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000029381/integra/receitas>

42/42

E. FASC Tarso - Verle

15/09/2022 19:00

Orçamento Participativo - Acompanhamento das Obras e Serviços



Prefeitura de Porto Alegre

Orçamento Participativo

PMPA / OP

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Acompanhamento das Obras e Serviços

Se você quiser informações detalhadas sobre o andamento da obra, clique no **número da demanda**. Para saber o que compõe cada uma das etapas, clique no campo **situação**. Consulte as **siglas utilizadas** em caso de dúvida.

Seleção Órgão
Anos: 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 Órgãos: FASC
Data atual: 15/9/2022

REGIONAIS		
Leste		
FASC	2000 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20001540	IMPLANTACAO DE SASE CONVENIADO NA VILA BRASILIA RECURSOS PARA CUSTEIO, EXCETO R.H.	Concluída
20001541	IMPLANTACAO DE SASE CONVENIADO NA VILA PINTO RECURSOS PARA CUSTEIO, EXCETO R.H.	Concluída
20002549	IMPLANTACAO DE SASE CONVENIADO NA VILA BOM JESUS	Concluída
Leste		
FASC	2001 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20010530	IMPLANTACAO DE SASE CONVENIO NA REGIAO CUSTEIO	Concluída
Leste		
FASC	2002 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20021064	IMPLANTACAO DE SASE CONVENIADO 40 METAS CUSTEIO	Concluída
20021078	NASF CONVENIADO 40 METAS CUSTEIO	Concluída

www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/acomp1.asp

1/11

15/09/2022 19:00

Orçamento Participativo - Acompanhamento das Obras e Serviços

Leste		
FASC	2003 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20031806	Construção de um Módulo de Assistência Social no Bairro Bom Jesus Condicionada a obtenção de recursos do BNDES	Concluída
Leste		
FASC	2004 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20040536	Aumento SASE para AELCA, 20 metas.	Concluída
20040541	Convênio com a entidade Escolinha Criança do Futuro - Trabalho Educativo e SASE	Concluída
20040542	Convênio de SASE e Trabalho Educativo para a entidade São José Operário	Concluída
20040543	Trabalho Educativo entidade Associação da Vila das Laranjeiras.	Concluída
Lomba do Pinheiro		
FASC	2001 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20011863	IMPLANTACAO DE NASF CONVENIADO CUSTEIO	Concluída
20011864	IMPLANTACAO DE SASE NA REGIAO CUSTEIO	Concluída
Lomba do Pinheiro		
FASC	2002 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20021716	IMPLANTACAO DE SASE CONVENIADO 40 METAS CUSTEIO	Concluída
20021722	NASF CONVENIADO 40 METAS CUSTEIO	Concluída
Lomba do Pinheiro		
FASC	2004 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20041096	Verba para custeio do módulo da Fasc no Centro Cultural - SASE Condicionada a definição de entidade para conveniamento.	Concluída
Norte		

www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/acomp1.asp

2/11

15/09/2022 19:00

Orçamento Participativo - Acompanhamento das Obras e Serviços

FASC	2004 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20041459	Recursos de Custeio referente a Construção do Módulo na Vila Santa Rosa com Parceria da Copesul.	Concluída
Nordeste		
FASC	2001 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20010099	IMPLANTACAO DE SASE CONVENIADO CUSTEIO	Concluída
Nordeste		
FASC	2002 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20021872	AMPLIACAO SASE PARA 80 METAS CUSTEIO	Concluída
Nordeste		
FASC	2003 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20030967	Implantação de SASE conveniado 40 metas para a vila da Fonte	Concluída
Nordeste		
FASC	2004 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20041540	Recursos de Custeio referente a Construção do Módulo no Loteamento Timbauva com Parceria da Copesul.	Concluída
Partenon		
FASC	2001 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20010929	IMPLANTACAO DE MODULO DE ASSISTENCIA SOCIAL COM NASF	Concluída
20010934	IMPLANTACAO DE SASE CONVENIADO	Concluída
Partenon		
FASC	2002 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação

www.portoalegre.rs.gov.br/lop_prestacao/acomp1.asp

3/11

15/09/2022 19:00

Orçamento Participativo - Acompanhamento das Obras e Serviços

Demanda	Descrição	Situação
20020072	IMPLANTACAO DE SASE CONVENIADO 40 METAS CUSTEIO	Concluída
Partenon		
FASC	2004 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20040041	Trabalho Educativo - na Associação Campo da Tuca	Concluída
20040042	Ampliação do NASF da Associação do Campo da Tuca, 20 metas.	Concluída
Restinga		
FASC	2000 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20002042	IMPLANTACAO DE MODULO DE ASSISTENCIA SOCIAL COM NASF INCLUI RECURSOS PARA INVESTIMENTO E CUSTEIO, EXCETO R.H.	Concluída
Restinga		
FASC	2001 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20010318	IMPLANTACAO DE SASE CONVENIADO CUSTEIO	Concluída
Restinga		
FASC	2004 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20041018	Trabalho Educativo para a região no CPIJ - Monteiro Lobato	Concluída
20041019	Convênio SASE para Associação da Vila Coema , 40 metas	Concluída
20041020	Aumento do NASF na Vila Pitinga, no módulo 5ª Unidade da Restinga, 10 metas.	Concluída
Glória		
FASC	2004 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20040222	SASE- 40 metas - Lar Fabiano de Cristo para atender a Glorinha	Concluída
20040223	SASE 40 metas , ASCOBEV	Concluída
20040224	NASF 40 metas , Tabajaras / Batilanos	Concluída
20040226	SASE 40 metas , Lar Fabiano de Cristo	Concluída

www.portoalegre.rs.gov.br/lop_prestacao/acomp1.asp

4/11

15/09/2022 19:00

Orçamento Participativo - Acompanhamento das Obras e Serviços

20040227	SASE 20 metas na Creche Comunitária Renascença	Concluída
20040231	Construção de sala multiuso no CEGEB para atendimento dos idosos , SASE e Agente Jovem . Condicionada a captação de recursos	Concluída

Cruzeiro

FASC	2000 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20000375	IMPLANTACAO DE NASF CONVENIADO RECURSOS ÁRA CUSTEIO	Concluída

Cruzeiro

FASC	2001 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20010792	IMPLANTACAO DE NASF CONVENIADO CUSTEIO	Concluída
20010812	IMPLANTACAO DE SASE CONVENIADO CUSTEIO	Concluída

Cruzeiro

FASC	2002 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20020863	NASF CONVENIADO 40 METAS CUSTEIO	Concluída

Cruzeiro

FASC	2003 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20031238	Convênio Bandeirão Popular em 12 parcelas de R\$ 3.600,00. Condicionada a avaliação piloto nos primeiros 6 meses	Concluída
20031239	Convênio SASE 40 metas para a Vila Cruzeiro do Sul.	Concluída
20031240	Convênio SASE 40 metas para a Vila Tronco Neves	Concluída

Cruzeiro

FASC	2004 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20040934	Aumento de metas de SASE na Associação Tronco Neves - AMAVITRON	Concluída
20040935	Convênio SASE para Associação de Moradores da Vila Santa Anita, 40 metas.	Concluída
20040936	Convênio SASE para Associação de Moradores da Vila Nossa Senhora	Concluída

www.portoalegre.rs.gov.br/lop_prestacao/acomp1.asp

5/11

15/09/2022 19:00

Orçamento Participativo - Acompanhamento das Obras e Serviços

	do Brasil, 40 metas.	
20040937	Ampliação do Convênio SASE para Associação se Moradores da Vila Tronco Postão, 20 metas.	Concluída
20040938	Convênio de SASE para Associação de Moradores da Vila Mato Grosso, 40 metas.	Concluída
20040939	Ampliação para 60 metas de SASE para a Associação de Moradores da Vila Rio Branco.	Concluída
20040940	Ampliação para 60 metas de SASE para a Associação de Moradores da Vila Orfanotrófio II.	Concluída

Cristal

FASC	2000 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20000315	IPLANTACAO DE MODULO DE ASSISTENCIA SOCIAL COM O NASF INCLUI RECURSOS DE INVESTIMENTO E CUSTEIO, EXCETO R.H.	Concluída

Cristal

FASC	2001 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20010270	AMPLIACAO DE 10 METAS NASF PARA A REGIAO CUSTEIO	Concluída

Cristal

FASC	2002 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20020137	IMPLANTACAO DE SASE CONVENIADO 40 METAS CUSTEIO	Concluída
20020138	NASF CONVENIADO 40 METAS - CUSTEIO	Concluída

Cristal

FASC	2003 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20030900	Convenimento NASF - 40 metas - Casa de Nazaré	Concluída

Cristal

FASC	2004 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20041428	Trabalho Educativo - Associação Moradores da Vila Pedreira	Concluída

www.portoalegre.rs.gov.br/lop_prestacao/acomp1.asp

6/11

15/09/2022 19:00

Orçamento Participativo - Acompanhamento das Obras e Serviços

	Condicionado a inscrição no CMAS e CMDCA	
20041429	Trabalho Educativo para a região na entidade Casa de Nazaré.	Concluída
20041430	Trabalho Educativo para a Região na entidade Casa de Nazaré	Concluída
20041431	Oficina Cultural para o Trabalho Educativo a ser realizado no módulo Cristal em parceria com a entidade Casa de Nazaré pelo período de 6 meses	Concluída

Centro-Sul

FASC	2004 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20041815	Reforma e Ampliação do Salão Comunitário da Associação para atendimento do Sase da entidade São Vicente Martir	Em Execução
20041816	Construção do módulo no Condomínio Campos do Cristal para conveniamento com entidade da região no atendimento de Trabalho Educativo .	Em Andamento

Extremo-Sul

FASC	2004 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20040004	SASE - Creche brincando de Roda no Beco da Vitória, 40 metas.	Concluída
20040005	Ampliação do módulo da FASC no Loteamento Chapéu do Sol.	Em Execução

Eixo-Baltazar

FASC	2004 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20040304	Implantação de NASF no Jardim dos Coqueiros , 30 metas	Concluída
20040305	Ampliação de SASE para Rubem Berta , AMORB, 40 metas.	Concluída
20040306	Ampliação SASE para Associação de Moradores da Vila esperança Cordeiro , 40 metas.	Concluída

Sul

FASC	2000 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20001812	IMPLANTACAO DE MODULO DE ASSISTECIA SOCIAL COM NASF	Concluída

Sul

FASC	2001 - Assistência social	
------	---------------------------	--

www.portoalegre.rs.gov.br/lop_prestacao/acomp1.asp

7/11

15/09/2022 19:00

Orçamento Participativo - Acompanhamento das Obras e Serviços

Demanda	Descrição	Situação
20011430	IMPLANTACAO DE SASE CONVENIADO CUSTEIO	Concluída

Sul

FASC	2002 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20021423	Construção de Módulo de Assistência Social Hipica	Concluída

Sul

FASC	2004 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20041638	Implantação de SASE no módulo da Hípica em parceria com entidade de Assistência Social.	Concluída
20041639	Construção do Módulo aberta dos Morros no terreno da Escola Municipal Anísio Teixeira.	Em Andamento

Centro

FASC	2000 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20000787	IMPLANTACAO DE MODULO DE ASSISTENCIA SOCIAL COM NASF INCLUI RECURSOS PARA INVESTIMENTO E CUSTEIO, EXCETO R.H.	Concluída
20002195	IMPLANTACAO DE SASE CONVENIADO NA REGIAO CUSTEIO	Concluída

Centro

FASC	2002 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20021230	AMPLIAÇÃO DO SASE PARA 80 METAS CUSTEIO	Concluída

Centro

FASC	2003 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20031927	Conveniamento NASF - 40 metas - Vila dos Papeleiros	Concluída

Centro

FASC	2004 - Assistência social	
------	---------------------------	--

www.portoalegre.rs.gov.br/lop_prestacao/acomp1.asp

8/11

15/09/2022 19:00

Orçamento Participativo - Acompanhamento das Obras e Serviços

Demanda	Descrição	Situação
20041305	Convênio SASE Integração dos Anjos Condicionado a liberação da área do almoxarifado do DEP	Concluída
20041306	Construção do Módulo para atendimento da Vila Zero Hora na Rua Aureliano Figueiredo Pinto com Múcio Teixeira.	Concluída

Humaitá-Navegantes-Iilhas

FASC	2000 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20000205	Reforma no prédio espaço social e comunitário - esc. Esta demanda atende a demanda 20031571. Até o limite do valor proposto. Efetivar cedência do prédio do SESC do Estado para o Município. Realizar projeto e, se possível, iniciar obra em 2011.	Em Andamento

Humaitá-Navegantes-Iilhas

FASC	2003 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20031569	Convênio de SASE para o Clube de Mães da Ilha Grande dos Marinheiros	Concluída
20031570	Convênio de SASE para Vila Tecnológica	Concluída
20031571	Núcleo Regional de Assistência Social no espaço do antigo SESI - Vila Farrapos	Concluída
20031572	Ampliação de SASE na ACEBERGS , 20 metas - Vila Farrapos	Concluída

Humaitá-Navegantes-Iilhas

FASC	2004 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20040200	Aumento de SASE para a Vila Tecnológica , 20 metas.	Concluída
20040201	Aumento de SASE para a USBEE , 40 metas.	Concluída

Noroeste

FASC	2001 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20010972	AMPLIACAO DE 10 METAS DE NASF PARA A REGIAO CUSTEIO	Concluída

Noroeste

www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/acomp1.asp

9/11

15/09/2022 19:00

Orçamento Participativo - Acompanhamento das Obras e Serviços

FASC	2003 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20030733	Implantação de SASE conveniado, 40 metas para a Vila Nazaré	Concluída

Noroeste

FASC	2004 - Assistência social	
Demanda	Descrição	Situação
20040075	Convênio com a Sociedade Emanuel na especialização da entidade	Concluída

TEMÁTICAS

FASC	2001 - SAÚDE E ASSISTENCIA SOCIAL	
Demanda	Descrição	Situação
20011972	REFORMA DOS PREDIOS DA REDE	Concluída
20012079	CONVENIAMENTO DE SASE PARA ABRIGAGEM CEREPAL	Concluída
20012080	CASA DE ACOLHIMENTO - ABRIGAGEM PROVISORIA PARA MENINOS E MENINAS EM SITUAÇÃO DE RUA	Concluída
FASC	2002 - SAÚDE E ASSISTENCIA SOCIAL	
Demanda	Descrição	Situação
20021964	REFORMA DOS PREDIOS DA REDE.	Concluída
20021965	CASA DE ACOLHIMENTO.	Concluída
20022072	CONVENIAMENTO LAR SAO JOSE	Concluída
20022073	CASA QUATRO ESTACOES	Concluída
FASC	2003 - SAÚDE E ASSISTENCIA SOCIAL	
Demanda	Descrição	Situação
20030523	Trabalho Educativo, ampliação de convênios. Entidades a serem selecionadas conjuntamente com a comunidade, através de suas instâncias representativas.	Concluída
20030531	NASF- Ampliação de metas Serão ampliadas metas próprias, sem ampliação de recursos humanos	Concluída
20032106	Reforma dos prédios da rede	Concluída
FASC	2004 - SAÚDE E ASSISTENCIA SOCIAL	

www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/acomp1.asp

10/11

15/09/2022 19:00

Orçamento Participativo - Acompanhamento das Obras e Serviços

Demanda	Descrição	Situação
20040745	Manutenção e ampliação do Trabalho Educativo em rede conveniada, assegurando convênios com PPD 's	Concluída
20040746	SASE - Travessias em rede conveniada Condicionada a apreciação e deliberação pelos Conselhos CMAS, CMDCA e temática do projeto a ser apresentado pelas entidades.	Concluída

[Voltar ao Início da Página](#)

[Redefinir parâmetros da consulta](#)