



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG  
INSTITUTO DAS CIÊNCIAS HUMANAS E DA INFORMAÇÃO - ICHI  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA  
ANÁLISE URBANO-REGIONAL**

**ESTADO E MOVIMENTOS SOCIAIS NA CONCEPÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA  
HABITACIONAL: PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA ENTIDADES,  
EMPREENDIMENTO JUNÇÃO, RIO GRANDE, RS**

**MARIO RODRIGUES MAGALHÃES**

**Rio Grande / RS  
2019**

**MARIO RODRIGUES MAGALHÃES**

**ESTADO E MOVIMENTOS SOCIAIS NA CONCEPÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA  
HABITACIONAL: PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA ENTIDADES,  
EMPREENHIMENTO JUNÇÃO, RIO GRANDE, RS**

Dissertação de Mestrado em Geografia,  
apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Geografia da Universidade Federal do Rio  
Grande – FURG, como requisito para à  
obtenção do título de Mestre em Geografia .

Orientado pela Professora Doutora Leda  
Velloso Buonfiglio.

Rio Grande / RS  
2019

## Ficha catalográfica

M188e Magalhães, Mario Rodrigues.

Estado e movimentos sociais na concepção de uma política pública habitacional : Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, Empreendimento Junção, Rio Grande, RS / Mario Rodrigues Magalhães. – 2019.

200 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande – FURG, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Rio Grande/RS, 2019.

Orientadora: Dra. Leda Velloso Buonfiglio.

1. Políticas públicas 2. Habitação 3. Minha Casa Minha Vida Entidades 4. Movimentos sociais 5. Estado I. Buonfiglio, Leda Velloso II. Título.

CDU 911:35(816.5)

Nome: Mario Rodrigues Magalhães

Título: Estado e movimentos sociais na concepção de uma política pública habitacional: Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, Empreendimento Junção, Rio Grande, RS.

Dissertação de Mestrado em Geografia, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, como requisito para à obtenção do título de Mestre em Geografia .

Aprovada em: \_\_/\_\_/\_\_

### **Banca Examinadora**

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Leda Velloso Buonfiglio      Instituição: FURG-PPGEO

Julgamento \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Paulo Roberto Rodrigues Soares

Instituição: UFRGS/FURG-PPGEO

Julgamento \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Sidney Gonçalves Vieira

Instituição: UFPEL-PPGEO

Julgamento \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof<sup>a</sup>. Dr. Solismar Fraga Martins

Instituição: FURG-PPGEO

Julgamento \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Dedico esta pesquisa a todos os meus familiares, tanto o meu núcleo de Porto Alegre (minha esposa Ana Carolina e meu enteado Lucas), como aos meus pais (Cleusa e José Francisco) em Rio Grande. Vocês estiveram sempre presentes me apoiando incondicionalmente neste vai-e-vem destes dois anos, com muito amor, carinho e compreensão.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço em primeiro lugar, a minha orientadora, Professora Leda Velloso Buonfiglio pela disposição, compreensão e paciência. Agradeço-a de maneira especial por ter me oportunizado um caminho teórico e conceitual sólido, do qual não estava familiarizado e agradeço por ter sempre me atendido com clareza, para a solução de minhas dúvidas.

Agradeço aos professores desta banca, Sidney Gonçalves Vieira (UFPEL) por acompanhar esta pesquisa desde a disciplina de Seminário de Dissertação e Paulo Roberto Rodrigues Soares (UFRGS/FURG), que participou de minha banca de Qualificação do Mestrado e que contribuíram muito com esta pesquisa.

Agradeço a todos os agentes sociais que se disponibilizaram a contribuir para esta pesquisa, desde o MNLN (Ezequiel Morais e Beto Aguiar), a CAIXA (Eleonora Mascia), a Prefeitura Municipal do Rio Grande (Gilmar Ávila e Cleber do Nascimento) e todos os envolvidos nas cinco cooperativas do Empreendimento Junção (Alan Camargo, Karina Rocha, Luciane Bordinhão, Ottomar Andreazza, Joaquim Goulart e Andreia Camilo), o meu muito obrigado, a cada um dos onze entrevistados, que me apresentaram todo o panorama do Empreendimento Junção. A Karina e ao Cleber em especial, que me auxiliaram na disponibilização dos dados para o diagnóstico das 1.276 famílias.

As minhas amigas e amigos de turma, os quais foram importantes nesta caminhada, destes dois anos do Mestrado. Também gostaria de agradecer ao Potiguara Marques, pela realização da maioria dos mapas desta dissertação, e para a Maria Cristina, que foi uma grande amiga nestes dois anos e que me disponibilizou as imagens históricas da área da Vila Junção. Ambos contribuíram para a visualização espacial do Empreendimento Junção.

Também agradeço a Bruna Gautério, que contribuiu com seu minicurso, na Semana Acadêmica de 2019, com a reativação de minha memória, na realização de mapas, onde acabei realizando um nesta dissertação, como uma espécie de resgate ao geoprocessamento, área a qual me formei em 2002.

A todos os professores, os quais, alguns deles, tive a felicidade de reencontrar no Mestrado como a Professora Dra. Susana Maria Veleda da Silva, o Professor Dr. César Augusto Ávila Martins e o Professor Dr. Solismar Fraga Martins. Vocês serão sempre inesquecíveis e me auxiliaram muito, também em mais esta etapa de minha vida.

A CAPES, pelo apoio financeiro, sem o qual a realização desta pesquisa não seria possível e a FURG, instituição a qual retornei após oito anos como aluno, minha última presença havia sido em 2012, quando tive a oportunidade de realizar a abertura da XVIII Semana Acadêmica de Geografia, palestrando sobre a inserção do Geógrafo em Parque Eólicos.

E finalizando agradeço ao meu amor, Ana Carolina, pela paciência de convivermos a distância nestes dois anos, neste vai e vem entre Rio Grande e Porto Alegre e ao Lucas por fazer companhia a sua mãe, durante minha ausência. Agradeço também aos meus pais Cleusa e José Francisco, por todo o suporte, aqui em Rio Grande nestes dois anos, sem a contribuição de todos, esta pesquisa não teria sido finalizada.

Agradeço a Deus, por ter me oportunizado a presença de todas estas pessoas em minha vida e nesta bela caminhada de dois anos de Mestrado.

A todos que puderam contribuir de forma direta ou indiretamente para que esta dissertação fosse concluída, meu muito obrigado!

Partilhamos a visão de cidades para todos, no que se refere à igualdade de utilização e fruição de cidades e aglomerados urbanos, procurando promover a inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e construir cidades e aglomerados urbanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis e fomentar a prosperidade e a qualidade de vida para todos. (Nova Agenda Urbana, ONU-HABITAT III, 2016).

MAGALHÃES, M. R. - **Estado e movimentos sociais na concepção de uma política pública habitacional**: Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, Empreendimento Junção, Rio Grande, RS. Dissertação de Mestrado. Rio Grande: Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande; 2019.

## RESUMO

O presente estudo analisa a construção de uma política pública habitacional. Como problema de pesquisa busca-se verificar se a aliança entre os aparelhos de estado e os movimentos sociais, é possível, para a realização desta política pública. Este estudo de caso remete-se ao Empreendimento Junção, localizado na cidade do Rio Grande – RS e o objetivo principal desta pesquisa foi analisar a concepção do Empreendimento Junção, em Rio Grande – RS e de que forma, o Estado e os movimentos sociais, realizaram a construção de uma política pública de habitação, através do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades. Este objeto de análise possui importância que se deve à dimensão sócio-espacial, por ser um projeto piloto de grande intervenção na realidade da cidade, modificando a vida, não somente das 1.276 famílias beneficiadas por este empreendimento, mas de todo o município. Para entender-se a concepção do Empreendimento Junção foram entrevistados, agentes e instituições de Estado, movimentos sociais e cooperativas habitacionais para compreendermos a relação entre todos os agentes envolvidos. Foi realizado concomitantemente o acompanhamento de ações no Empreendimento Junção, tanto da Prefeitura Municipal do Rio Grande, quanto das cinco cooperativas (COOPERNOVA, COOPARROIO, COOTRAHAB, COOPERLAR e UNIPERFIL) responsáveis pela construção das moradias. A relação entre estes agentes sociais, que ocorre de forma ambígua e complexa, é marcada pelo conflito, mas também pela cooperação. Este estudo demonstra a efetivação de uma política pública, a partir do dinâmico processo de produção do espaço, contrariando a regra do Programa MCMV por se destinar em terra pública federal em uma área dotada de infraestrutura em seu entorno, na cidade do Rio Grande, RS.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; habitação; Minha Casa Minha Vida Entidades; movimentos sociais; Estado.

MAGALHÃES, M. R. - **State and social movements in the conception of a public housing policy**: Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, Empreendimento Junção, Rio Grande, RS. Masters Dissertation. Rio Grande: Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande; 2019.

### **ABSTRACT**

The present study examines the construction of public housing policy. As problem to verify if the alliance between the State and social movements, it is possible, to the realization of this public policy. This case study refers to the Empreendimento Junção, located in the city of Rio Grande – RS and the main objective of this research was to analyze the design of the Empreendimento Junção, in Rio Grande – RS and that way, the State and social movements, made the construction of a public policy of housing, through Programa Minha Casa Minha Vida Entidades. This analysis has importance due to the socio-spatial dimension, for being a great pilot intervention project on the reality of the city, by modifying the life not only of 1,276 families benefit from this venture, but of the entire municipality. To understand the design of the Empreendimento Junção were interviewed, agents and state institutions, social movements and housing cooperatives to understand the relationship between all actors involved. Was held at the same time the monitoring of actions in Empreendimento Junção, both of The City Hall of Rio Grande, as the five cooperatives (COOPERNOVA, COOPARROIO, COOTRAHAB, COOPERLAR e UNIPERFIL) responsible for the construction of villas. The relationship between these social agents, that occurs in ambiguous and complex, is marked by the conflict, but also for cooperation. This study demonstrates the effectiveness of public policy, from the production process of dynamic space, contrary to the rule of the Programa MCMV for federal public land is in an area endowed with infrastructure in your environment, in the city of Rio Grande, RS.

**Keywords:** Public policies; housing; Minha Casa Minha Vida Entidades; social movements; State.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Informações gerais sobre o Empreendimento Junção.....	36
Figura 2: Mapa de Localização do Empreendimento Junção.....	42
Figura 3: Logos das cinco cooperativas presentes no Empreendimento Junção.....	44
Figura 4: Mapa de localização das infraestruturas do entorno do Empreendimento Junção.....	49
Figura 5: Mapa da distância do Empreendimento Junção ao centro histórico da cidade do Rio Grande.....	50
Figura 6: Imagem aérea da zona oeste da cidade do Rio Grande, ano de 1947.....	138
Figura 7: Imagem aérea da zona oeste da cidade do Rio Grande, ano de 1964.....	139
Figura 8: Imagem de satélite da zona oeste da cidade do Rio Grande, ano de 1986.....	140
Figura 9: Imagem de satélite da zona oeste da cidade do Rio Grande, ano de 2009.....	143
Figura 10: Mapa dos bairros do entorno imediato ao Empreendimento Junção.....	143
Figura 11: Mapa dos bairros do entorno imediato ao Empreendimento Junção.....	144
Figura 12: Mapa das vias de infraestrutura a serem realizadas no entorno imediato ao Empreendimento Junção.....	147

## LISTA DE FOTOGRAFIAS

Fotografia 1: Eleonora Mascia na Conferência Municipal de Habitação e Regularização Fundiária.....	115
Fotografia 2: Entrevista com Antônio Ezequiel Moraes.....	116
Fotografia 3: Entrevista com Gilberto Aguiar.....	117
Fotografia 4: Entrevista com Alan Camargo.....	117
Fotografia 5: Entrevista com Karina Rocha.....	118
Fotografia 6: Entrevista com Gilmar Ávila.....	119
Fotografia 7: Entrevista com Luciane Bordinhão.....	120
Fotografia 8: Entrevista com Otomar Andreazza.....	120
Fotografia 9: Entrevista com Joaquim Goulart.....	121
Fotografia 10: Entrevista com Andreia Camilo Rodrigues.....	121
Fotografia 11: Cleber do Nascimento na Assembleia da COOPERLAR.....	122
Fotografia 12: Reunião do Empreendimento Junção, na CAIXA, em Porto Alegre.....	124
Fotografia 13: Ato de entrega dos contratos das cooperativas.....	125
Fotografia 14: População participante na Pré-Conferência.....	127
Fotografia 15: Apresentação da CAIXA na Pré-Conferência.....	127
Fotografia 16: População participante na 1ª Conferência Municipal de Habitação e Regularização Fundiária.....	128
Fotografia 17: GT de Gestão da Política Habitacional.....	129
Fotografia 18: Grupo de Trabalho do Programa MCMV.....	132
Fotografia 19: Visita as obras do Empreendimento Junção, em 7/10/17.....	151
Fotografia 20: Plantio de mudas, pelos beneficiários.....	152
Fotografia 21: Realização da oficina de educação ambiental com os beneficiários.....	153
Fotografia 22: Realização da oficina de grafite.....	153
Fotografia 23: Realização de oficina de cooperativismo.....	154
Fotografia 24: Entrega de certificados da oficina de cerâmica.....	155
Fotografia 25: Assembleia para a escolha da cor das moradias - COOTRAHAB.....	156

Fotografia 26: Moradias do Junção, com pintura externa já realizada .....	156
Fotografia 27: Atividade do 1º Pomar Urbano Comunitário Junção .....	157
Fotografia 28: Assembleia da COOTRAHAB, para a definição as segurança das moradias.....	158
Fotografia 29: Assembleia da COOPERNOVA .....	159
Fotografia 30: Assembleia da COOPARROIO .....	160

### **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Porcentagem de UH contratadas dentro da Faixa 1 do MCMV .....	86
Gráfico 2 – Porcentagem de Unidades Habitacionais contratadas pelo MCMV, por faixa. ....	87
Gráfico 3 – Porcentagem de famílias por núcleo familiar no Empreendimento Junção. ....	135
Gráfico 4 – Estado civil dos titulares beneficiados pelo Empreendimento Junção. ....	136
Gráfico 5 – Forma atual de habitação das famílias beneficiadas. ....	137

### **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1: Cooperativas, sua cidade de origem, número de unidades habitacionais (UH) do Empreendimento Junção.....	38
Quadro 2: Possibilidades de dimensões espaciais para análise dos movimentos sociais e sua escala de representação .....	57
Quadro 3: Faixas de renda do Programa Minha Casa Minha Vida e características .....	82
Quadro 4: Agentes sociais e sua atribuições no Programa MCMVE – nível federal .....	96
Quadro 5: Agentes sociais e sua atribuições no Programa MCMVE – nível local.....	97
Quadro 6: Eixos a serem trabalhados no Trabalho Técnico Social.....	104
Quadro 7: Quadro síntese com os agentes sociais da pesquisa entrevistados. ....	122

### **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Total de UH contratadas, concluídas e entregues pelo MCMV – Faixa 1. ....	85
Tabela 2: Total de UH contratadas, concluídas e entregues pelo Programa MCMV – Faixas 1,5, 2 e 3.....	86
Tabela 3: Total de UH contratadas, concluídas e entregues pelo Programa MCMV e diferença entre UH contratadas e concluídas e concluídas e entregues.....	87
Tabela 4: Total de Unidades Habitacionais contratadas no MCMV-E por região do país .....	94
Tabela 5: População de cada uma das cooperativas do Empreendimento Junção e % de beneficiários por UH.....	134
Tabela 6: faixa etária dos beneficiários do Empreendimento Junção .....	134
Tabela 7: Números de domicílios, população residente e habitantes por moradia, nos bairros do entorno do Empreendimento Junção.....	145
Tabela 8: Números de UH, população residente e habitantes por moradia, nos bairros do e com o Empreendimento Junção.....	145

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>AE</b>	Aparelho de Estado
<b>AIE</b>	Aparelho Ideológico de Estado
<b>AEIS</b>	Área Especial de Interesse Social
<b>AMORV</b>	Associação dos Moradores da Vila Maria
<b>ANSUR</b>	Articulação Nacional do Solo Urbano
<b>BACEN</b>	Banco Central do Brasil
<b>CAIXA</b>	Caixa Econômica Federal
<b>CAO</b>	Comissão de Acompanhamento das Obras
<b>CBIC</b>	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
<b>CCT</b>	Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática
<b>CDR</b>	Comissão de Desenvolvimento Regional
<b>CEEE</b>	Companhia Estadual de Energia Elétrica
<b>CMP</b>	Central de Movimentos Populares
<b>CNBB</b>	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
<b>COHAB</b>	Companhias de Habitação Popular
<b>COOPARROIO</b>	Cooperativa de habitação, agroindustrial e de produção Arroio da Manteiga Ltda
<b>COOPERLAR</b>	Cooperativa de Trabalho e Habitação Nosso Lar Ltda
<b>COOPERNOVA</b>	Cooperativa de produção, trabalho e habitação Ltda
<b>COOTRAHAB</b>	Cooperativa de trabalho, habitação e consumo construindo cidadania
<b>CORSAN</b>	Companhia Riograndense de Saneamento
<b>CRE</b>	Comissão de Representantes
<b>CUT</b>	Central Única dos Trabalhadores
<b>DOTS</b>	Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável
<b>DOU</b>	Diário Oficial da União
<b>EO</b>	Entidade Organizadora
<b>FAR</b>	Fundo de Arrendamento Residencial
<b>FCP</b>	Fundação Casa Popular
<b>FDS</b>	Fundo de Desenvolvimento Social
<b>FRGPS</b>	Fundo do Regime Geral da Previdência Social
<b>FINISA</b>	Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento
<b>GIHAB</b>	Gerência Executiva de Habitação
<b>GPPE</b>	Gabinete de Programas e Projetos Especiais
<b>GTMCMV</b>	Grupo de Trabalho do Programa Minha Casa Minha Vida
<b>HIS</b>	Habitação de Interesse Social
<b>IAPS</b>	Institutos de Aposentadorias e Pensões
<b>MCMV</b>	Programa Minha Casa Minha Vida
<b>MCMV-E</b>	Minha Casa Minha Vida Entidades
<b>MDR</b>	Ministério do Desenvolvimento Regional
<b>MinC</b>	Ministério das Cidades
<b>MNLM</b>	Movimento Nacional de Luta pela Moradia
<b>MNRU</b>	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
<b>MST</b>	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra

<b>NIS</b>	Número de Identificação Social
<b>OCB</b>	Organização das Cooperativas Brasileiras
<b>OGU</b>	Orçamento Geral da União
<b>PAR</b>	Programa de Arrendamento Residencial
<b>PCS</b>	Programa Crédito Solidário
<b>PMRG</b>	Prefeitura Municipal do Rio Grande
<b>PNDU</b>	Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano
<b>PNHR</b>	Programa Nacional de Habitação Rural
<b>PNHU</b>	Programa Nacional de Habitação Urbana
<b>PSH</b>	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>QCI</b>	Quadro de Composição de Investimento
<b>RFFSA</b>	Rede Ferroviária Federal S.A.
<b>SAS</b>	Sistema de Aquecimento Solar
<b>SMHARF</b>	Secretaria de Município da Habitação e Regularização Fundiária
<b>SMMA</b>	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
<b>SNH</b>	Secretaria Nacional de Habitação
<b>SNHIS</b>	Sistema Nacional de Habitação e Interesse Social
<b>SPU</b>	Secretaria de Patrimônio da União
<b>TTS</b>	Trabalho Técnico Social
<b>UH</b>	Unidades Habitacionais
<b>UNIPERFIL</b>	Cooperativa Perfil de Trabalhadores
<b>UNMP</b>	União Nacional por Moradia Popular
<b>UPA</b>	Unidade de Pronto Atendimento
<b>WRI</b>	World Resources Institute

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	16
2	METODOLOGIA .....	26
3	MÉTODO .....	30
3.1	Materialismo histórico dialético .....	30
4	EMPREENHIMENTO JUNÇÃO .....	34
5	REFERENCIAL TEÓRICO.....	51
5.1	Dualidade da pesquisa: aparelhos de estado e movimentos sociais .....	51
5.2	Produto da dualidade, a construção de uma política pública .....	60
5.3	Habitação como política pública.....	64
5.4	Programa minha casa minha vida.....	81
5.5	Programa minha casa minha vida entidades .....	92
5.6	Relação entre cooperativas e beneficiários.....	102
5.7	A relação entre estado e movimentos sociais e a produção do espaço urbano... ..	105
6	TRAJETÓRIA DA PESQUISA.....	114
6.1	1ª Conferência municipal de habitação e regularização fundiária .....	126
6.2	Grupo de trabalho do programa minha casa minha vida .....	129
6.3	Beneficiários da política pública habitacional .....	133
6.4	Empreendimento Junção: segregar, integrar ou separar seu entorno? .....	137
6.5	Cooperativas e beneficiários em ação .....	150
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	163
	REFERÊNCIAS.....	172
	APÊNDICES.....	180

# 1 INTRODUÇÃO

A interpretação da produção do espaço urbano e das políticas públicas tem sido amplamente discutidas no meio acadêmico, com destaque para a Ciência Geográfica. Desta forma, é do interesse dos geógrafos, dos agentes que produzem as cidades e dos cidadãos, o conhecimento sobre a complexidade que envolve o processo de propriedade privada da terra. Assim a questão da propriedade, está relacionada, com o uso da cidade, pelos cidadãos.

O direito à cidade é o título do livro de Henri Lefebvre publicado em 1968, *Le droit à la ville* (O direito à cidade). Nesta obra, este autor traz à tona as questões relativas à cidade e a realidade urbana, inserindo-as no âmbito da agenda política. Meu primeiro contato com mais ênfase com este autor, ocorreu em 2006, durante um seminário de extensão denominado —Aspectos da vida cotidiana do mundo atual: contribuições de Henri Lefebvre”, ocorrido na FURG.

Para Lefebvre (2008), o direito à cidade não poderia se reduzir à defesa de condições mínimas de acesso e figuração social. Este direito deve ser concebido de forma a atender o coletivo e não apenas o indivíduo, pois os processos de urbanização dependem do exercício de um poder coletivo, na busca de reorganizar a cidade, permitindo o acesso igualitário ao uso dos recursos econômicos, culturais e construídos existente na cidade.

Para Lojkin (1997) compreender a forma como a sociedade age sobre si mesma, como cria suas regras, por meio das injunções dos pesos sociais que se impõem dos agentes da transformação social.

A Geografia se faz um campo privilegiado para a interpretação e análise da cidade como local de experiências múltiplas, realizando a discussão e as propostas sobre o estudo das sociedades nas cidades. Conforme Rodrigues (2013), “a paixão pela Geografia se baseia na premissa de que para mudar o mundo é preciso conhecê-lo. Nesse sentido, cabe a nós geógrafos, a tarefa de conhecer, desvendar e compreender a produção e a reprodução do espaço”.

A Geografia Urbana identifica e analisa as contradições, as semelhanças e os contrastes presentes nas cidades. Conforme Harvey:

Parece conveniente investigar o papel que o processo urbano talvez esteja desempenhando na reestruturação radical em andamento nas distribuições geográficas da atividade humana e na dinâmica político-econômica do desenvolvimento geográfico desigual dos tempos mais recentes. (HARVEY, 2005, p.166).

A sobrevivência na cidade depende, entre outros fatores, do acesso à moradia. A habitação é um direito básico que garante a cidadania. O direito à moradia e a busca por melhor qualidade de vida, no que se refere à proximidade entre trabalho e habitação, e o acesso à infraestrutura urbana e aos equipamentos de serviços estão associados às políticas públicas no setor habitacional e às condições econômicas das pessoas.

Para auxiliar no desenvolvimento e fomentá-lo, cabe ao Estado mediar os processos de produção de moradias, através da realização de políticas públicas que fortaleçam a capacidade produtiva e o atendimento social.

Para a análise, devemos nos questionar, segundo Lojkine (1997), o que vem a ser uma política? No quadro do sistema capitalista contemporâneo, quais são os principais determinantes sociais dessa política?

Neste caso, aqui o papel deste estudo será o de analisar a realização de uma política pública habitacional, neste caso, considerando a presença dos movimentos sociais nessa política, através do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), na modalidade Entidades, na concepção do Empreendimento Junção, na cidade de Rio Grande – RS.

O Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades<sup>1</sup> foi regulamentado em 2009, tendo como objetivo, a concessão de financiamento habitacional para viabilizar o acesso à moradia em área urbana, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)<sup>2</sup>, às famílias com renda familiar bruta de até R\$ 1.800,00, organizadas sob forma coletiva em área urbana, sendo representadas por cooperativas, associações e entidades da sociedade civil.

Em 2010, o Governo Federal através da Portaria nº 618 (de 14/12/2010), veio a estabelecer os critérios de participação e seleção, no processo seletivo, de entidades

---

<sup>1</sup> Resolução nº 141, de 10 de junho de 2009, que regulamenta a utilização de recursos da União previstos Fonte: MinC, Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social, publicado no DOU de 15/06/2009, Seção 1, pág. 79.

<sup>2</sup> Recursos do Orçamento Geral da União repassados ao FDS, através da lei 11.977/2009.

privadas sem fins lucrativos, com vistas à indicação de beneficiários para os imóveis oriundos do Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS) destinados ao PMCMV. Somente após esta portaria, a modalidade Entidades, no Programa MCMV, atuando com recursos do FDS, inicia-se.

O desenvolvimento de políticas públicas em habitação é fundamental para a identificação de alternativas que possam atender aos anseios das populações das cidades. O Programa MCMV na modalidade Entidades surgiu com este objetivo, visando resgatar e inserir a participação das cooperativas habitacionais, como agentes sociais do Programa, participando ao mesmo tempo, conforme Bounfiglio (2018, p. 13) como “produtor da política e produtor da casa (desde a concepção do projeto à construção da casa) rompendo com a autoconstrução e com o circuito hegemônico do capital imobiliário”.

Na realização de projetos habitacionais do programa MCMV, o poder público, através das prefeituras, juntamente com o setor privado e a Caixa Econômica Federal (CAIXA), acabam optando por realizar estes projetos, em virtude do mercado, na maioria das vezes, com localização nas áreas periféricas das cidades, onde o custo dos terrenos é mais baixo. Porém, essas áreas não possuem infraestrutura, equipamentos e serviços adequados, onerando desta forma, os cofres públicos para atender essas problemáticas.

O tema desta pesquisa está relacionado com a habitação popular para a construção de uma política pública habitacional. Como problema de pesquisa, avalia-se a possibilidade de uma aliança entre os aparelhos de Estado (Prefeitura Municipal do Rio Grande, Governo Federal) e os movimentos sociais. O estudo de caso remete-se a concepção de uma política pública habitacional, através do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, para a construção do Empreendimento Junção, em Rio Grande, RS.

Como questões norteadoras para esta pesquisa precisa-se pensar se é possível construir uma política pública habitacional, aliando aparelhos de Estado e movimentos sociais? Por quais razões devemos pesquisar o Empreendimento Junção? Qual a

importância deste empreendimento, dentro da realidade sócio-espacial<sup>3</sup> na cidade do Rio Grande?

Refletindo-se sobre o que é o direito à moradia, podemos afirmar que algumas condições devem ser realizadas para que o direito à moradia adequada atenda aos anseios da população. Para além da sobrevivência, conforme o artigo II da Carta Mundial pelo direito à cidade:

As cidades devem ser um espaço de realização de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, assegurando a dignidade e o bem estar coletivo de todas as pessoas, em condições de igualdade, equidade e justiça, assim como o pleno respeito a produção social do habitat. Todas as pessoas têm direito de encontrar nas cidades as condições necessárias para a sua realização política, econômica, cultural, social e ecológica, assumindo o dever de solidariedade. (CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE, 2006, p.4).

Para Santos (2011), os movimentos sociais são uma forma de ação social, estruturados sobre pactos possíveis através da difusão e solidificação de culturas cívicas e políticas. Cabe a nós geógrafos, o exercício de analisar os processos de estruturação destes pactos e culturas, pensando como é formada esta ação social e de que forma ela é produzida.

As políticas públicas justificam sua realização, quando se aproximam dos interesses de uma coletividade, perpassando os limites de interesses particularistas ou mesmo individuais, transcorrendo através de um debate público, aberto à participação dos interessados diretos ou indiretos.

Em um sentido restrito e imediato podemos definir política pública como toda ação permanente e abrangente do poder público em uma determinada área de atuação (econômica, ambiental, social etc.). Ou seja, trata-se de uma linha de estratégias adotadas para se lidar com determinados objetivos/problemas previamente selecionados, linha esta que se materializa/consubstancia, na maioria das vezes, através de princípios, diretrizes, objetivos e normas, mais ou menos explicitados através de planos, programas e projetos e, dependendo de cada caso, também de um arcabouço legal (lei ou conjunto de leis). (MELLAZZO, 2006, p. 30).

---

<sup>3</sup> Sócio-espacial, com hífen, diz respeito às relações sociais e ao espaço, simultaneamente (levando em conta diretamente, a articulação dialética de ambos no contexto da totalidade social, mas preservando a individualidade de cada um).

Fonte: CARLOS, SPOSITO e SOUZA (2012, p.18).

O objeto de estudo desta pesquisa é o Empreendimento Junção, localizado em Rio Grande - RS. Possui uma área total de 14,64 hectares, que era pertencente à Secretaria de Patrimônio da União (SPU), é um dos maiores empreendimentos da modalidade Entidades do Programa MCMV no país<sup>4</sup>. Tem como grande diferencial sua localização, em uma área privilegiada, que estava em um vazio em meio à área urbana da cidade de Rio Grande - RS. Estará inserido em um tecido urbano consolidado, possuindo assim acessibilidade, sendo dotado de serviços públicos e infraestrutura.

As obras do empreendimento foram iniciadas em agosto de 2016, com previsão inicial de conclusão para agosto de 2018. Através do acompanhamento das obras, que neste momento encontra-se em 66,67%<sup>5</sup> de ações realizadas até maio de 2019 e devido a o novo panorama político do país, com a incerteza da continuidade de uma política habitacional de interesse social, não é possível mais se estipular um prazo exato para o término das obras.

O objeto de análise possui relevância de ser analisado, por sua importância na dimensão sócio-espacial da cidade, além de ser um projeto piloto e por intervir na realidade da cidade do Rio Grande, estado do Rio Grande do Sul. O Empreendimento Junção permite que em seu estudo possamos analisá-lo de uma forma diferente, abandonando a “visão de sobrevoos”, tradicionalmente trabalhada na Geografia, conforme Souza (2007).

A Geografia tem tradicionalmente, cultivado uma espécie de “visão de sobrevoos”, analisando as sociedades e seus espaços quase sempre “do alto” e “de longe”. Essa perspectiva é, de certa forma, aquela que é própria do Estado. E, de fato, o aparelho de Estado sempre foi o principal “locus de construção discursiva” da Geografia. Raramente o “locus de construção discursiva” dos geógrafos de formação foram ou têm sido os movimentos sociais. (SOUZA, 2007, p.101).

Esta “visão de sobrevoos” não será utilizada, pois neste estudo, ocorre o protagonismo conjunto dos movimentos sociais, aliados ao poder público federal e municipal, realizando-se um modelo diferente do habitual. No Empreendimento Junção,

<sup>4</sup> Segundo informações obtidas nas entrevistas com Eleonora Mascia e com as lideranças do MNLM (Movimento Nacional de Luta pela Moradia), em novembro de 2017 e fevereiro de 2018.

<sup>5</sup> Conforme informações obtidas com as quatro cooperativas, em suas assembleias realizadas nos dias 31/05 e 01/06 de 2019.

ocorre a atuação dos agentes de Estado e dos movimentos sociais, em conjunto, na realização da política pública.

Nesta pesquisa optou-se por não privilegiar os agentes de estado, tampouco os movimentos sociais, mas sim buscou ouvir todos os interlocutores participantes na concepção do empreendimento. Os agentes sociais envolvidos, produtores da política urbana, encontram-se no Quadro 7.

Para Lacoste (2006) para a produção de um saber precisa-se primeiramente, reconhecer e denominar os elementos de um concreto, densamente compacto, mais ou menos opaco. Em uma etapa subsequente deve-se buscar extrair deste elemento, suas ideias, em função de uma problemática mais ou menos explícita e de pressupostos mais ou menos implícitos.

A realização desta pesquisa foi motivada por decorrência de minha experiência vivida como analista ambiental, no gerenciamento e supervisão de obras do Programa DRENURB, da Prefeitura de Fortaleza, estado do Ceará, no ano de 2013, onde participava regularmente do acompanhamento de obras de drenagem e pavimentação de ruas, através de ações socioambientais no andamento de 31 obras do referido programa e além da participação na análise de futuros projetos a serem realizados.

Mas relembro toda a minha trajetória como aluno da graduação da FURG, recordo-me que em 2006, durante a XII Semana Acadêmica de Geografia, ao assistir a mesa redonda denominada —Planejamento e desigualdades / conflitos na construção do espaço” em que na oportunidade tivemos as participações da Prefeitura Municipal do Rio Grande, através do Engenheiro Paulo Renato Chuchiara e de Gilmar Ávila, representante do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM). Posso dizer que desde aquela mesa redonda, tinha a curiosidade de discutir sobre a questão habitacional na cidade do Rio Grande.

A escolha do tema, relacionado com a construção de uma política pública de habitação, aliando aparelhos de estado e movimentos sociais, surgiu por termos na cidade do Rio Grande, a construção de um complexo habitacional, de grande porte, com a junção de esforços, tanto do poder municipal, quanto dos movimentos sociais.

Desta forma, esta pesquisa analisou o trabalho conjunto entre os agentes sociais (Prefeitura Municipal de Rio Grande, CAIXA, cooperativas e movimentos sociais), para

a realização de uma política pública de habitação, buscando compreender o processo de construção do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (MCMV-E), na escala federal e sua concepção e efetivação na escala local, como Empreendimento Junção, na cidade do Rio Grande, estado do Rio Grande do Sul.

A concepção do Empreendimento Junção é relevante, pois abarca em todos os processos que se realizaram, a participação dos beneficiários, como é a forma de realização da modalidade entidades, dentro do PMCMV. Desde a produção das moradias, onde as cooperativas se colocaram como agentes diretos da produção, buscando integrar os beneficiários, discutindo com eles, a gestão da obra e integrando-os, nas atividades realizadas pelo empreendimento.

Outra justificativa para destacar o Empreendimento Junção é a viabilidade de um conjunto habitacional que será inserido dentro da malha urbana de Rio Grande, próximo aos equipamentos básicos de infraestrutura, como linhas de ônibus, creche, escola, unidade de pronto atendimento (UPA), praças, equipamentos de esporte e lazer, comércio, beleza do imóvel, qualidade do projeto arquitetônico e de construção, que darão a mais de 1.200 famílias, a oportunidade de uma moradia digna e de um pedaço da cidade.

Nos últimos anos, principalmente após a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT), na esfera nacional em 2003, o estado brasileiro, passou a reconhecer não somente as agendas dos movimentos sociais, mas também suas a utilizar-se de suas competências, experiências e conhecimentos sobre as temáticas pelas quais lutavam, e que isso poderia ser utilizado na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

No Empreendimento Junção, temos como agentes sociais, na construção das moradias, os Movimentos Sociais de Moradia, através de cinco cooperativas (COOPERNOVA, COOPARROIO, COOTRAHAB, COOPERLAR e UNIPERFIL), para a concepção de 1276 unidades habitacionais (UH).

Os Movimentos Sociais sempre buscam em seu discurso, pautar e buscar serem atendidas suas reivindicações do direito à habitação, em sua luta na esfera pública e institucional, contra os aparelhos de estado, através das políticas públicas, participando ativamente das discussões da habitação como déficit. Os movimentos possuem em seu

horizonte utópico, grandes temas como a reforma urbana, o acesso a terra, as cidades mais justas.

Um movimento social é sempre expressão de uma ação coletiva e decorre de uma luta sociopolítica, econômica ou cultural. E tem os seguintes elementos: demandas que configuram sua identidade, adversários e aliados, bases, lideranças e assessorias. (GOHN, 2008, p.14).

O MCMV-E possui um grande simbolismo, por acabar unindo agentes que se conectam a diversos campos, como, por exemplo, setores acadêmicos da reforma urbana, organizações do movimento de moradia, assessorias técnicas universitárias, que contribuem com suas experiências pessoais e profissionais anteriores, na concepção deste Programa.

Pela racionalidade do Programa, as Entidades disputam os terrenos diretamente com grandes construtoras e incorporadoras, o que impõe dificuldades à sua produção e pode explicar a restrita produção por essa modalidade, que não chegou a alcançar as metas estabelecidas, e a opção de alguns movimentos em atuarem na garantia de indicação da demanda para unidades produzidas pelas construtoras. (RUFINO, 2015, p.58).

Apresenta-se nesta pesquisa assim a relação entre estes agentes sociais: agentes dos movimentos sociais de moradia e do Estado, mostrando que sua relação ocorre de forma ambígua e complexa, marcada pelo conflito, mas também pela cooperação, na concepção de uma política pública de Estado, realizada em conjunto, e efetivando esta política pública, na busca da produção do espaço e do atendimento à moradia.

O objetivo principal desta pesquisa foi analisar a concepção do Empreendimento Junção, em Rio Grande – RS e de que forma, o Estado e os movimentos sociais, realizaram a construção de uma política pública de habitação, através do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades.

Dentro dos objetivos específicos buscou-se também analisar o processo de concepção do Empreendimento Junção, através do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, demonstrar a possibilidade de ação conjunta entre o Estado (Prefeitura Municipal de Rio Grande), através de seus aparelhos e dos movimentos sociais (cooperativas), para a realização conjunta da política pública habitacional, em Rio Grande, analisando as relações entre os agentes sociais desta pesquisa, como a Caixa

Econômica Federal (CAIXA), a Prefeitura Municipal de Rio Grande, as Entidades Organizadoras (EO) e os movimentos sociais.

Também foi realizada a análise dos efeitos sócio-espaciais na cidade do Rio Grande e no entorno imediato do Empreendimento Junção, através da discussão de que se o objeto de pesquisa irá se integrar ou segregar-se dos bairros vizinhos a ele.

Esta pesquisa teve como seus principais elementos norteadores, a construção de uma política pública de habitação, que envolveu agentes e instituições de Estado, movimentos sociais, cooperativas habitacionais e busca demonstrar a relação entre estes agentes. Através desta dualidade, formada entre estes agentes sociais, do Estado e dos movimentos sociais, teremos como produto desta relação, a realização de uma política pública, que neste estudo é o MCMV-E, na construção do Empreendimento Junção, que irá modificar o espaço urbano, não só das 1.276 famílias beneficiadas, mas também irá modificar o espaço urbano na cidade do Rio Grande, estado do Rio Grande do Sul.

Nos capítulos 2 e 3, serão apresentadas a metodologia e o método utilizados para este estudo de caso onde ocorre a discussão de tópicos como o estudo de caso, a pesquisa bibliográfica e documental, a pesquisa de campo, as entrevistas, e uma breve discussão sobre materialismo histórico dialético, onde foram utilizados autores como Alentejano (2003), Ballesteros (1998), Demo (1995), Gil (2008), Kaiser (2006), Lacoste (2006), Lefebvre (1991, 2000), Minayo (2015), Richardson (1999), Trivinos (1987) e Valverde (1964).

No capítulo 4, ocorre a apresentação do objeto de estudo, o Empreendimento Junção, com suas características e onde iniciam-se as informações coletadas através das 11 entrevistas realizadas com os diversos agentes sociais presentes nesta pesquisa.

No capítulo 5, inicia-se a discussão do referencial teórico, iniciando-se sobre a dualidade da pesquisa entre aparelhos de estado e movimentos sociais, no subcapítulo 5.1, onde são discutidos tópicos como aparelhos de Estado, movimentos sociais e o MNLM, através de autores como Althusser (1970), Lojkine (1997), Poulantzas (1975, 1980), Buonfiglio (2007), Caldas (2015), Gohn (2008), Ferreira (2012), Lojkine (1997), Maricato (2014), Pedon (2013), Rodrigues (2007, 2009, 2013) e Santos (2006,2011).

No subcapítulo 5.2, discute-se as políticas públicas, através de autores como Buonfiglio (2015), Cardoso (2008), Gohn (2003), Lopes & Heredia (2014), Melazzo (2006, 2010), Poulantzas (1980) e Rodrigues (2013). Nos subcapítulos 5.3, 5.4, 5.5, 5.6 e 5.7, teremos a discussão da habitação como política pública, do Programa Minha Casa Minha Vida e da modalidade Minha Casa Minha Vida Entidades e a apresentação da relação entre as cooperativas e os beneficiários, através do trabalho técnico social, onde serão utilizados autores como Amore (2015), Bonduki (1994, 2008 e 2014), Buonfiglio (2018), Ferreira (2012), Lopes & Heredia (2014), Maricato (2014), Marques (2015), MinC (2009, 2014), Rio Grande (2008), Souza (2016) e Valença (2003).

No subcapítulo 5.7, ocorre a discussão entre a relação entre estado e movimentos sociais e a produção do espaço urbano, onde são discutidos brevemente tópicos como a produção do espaço urbano, centralidade, dimensão sócio-espacial, a integração urbana, segregação e um histórico da zona oeste do Rio Grande através de autores como Arretche (2015), Alvarez (2013), Bonduki (2014), Carlos (2007), Corrêa (2012), Harvey (2005), Lefebvre (2000), Lojkine (1997), Maricato (2003, 2013), Martins (2016), Rauta Ramos (2015), Salvatori (1989), Souza (2005, 2008, 2009 e 2016) e Sposito (1998 e 2001).

No capítulo 6, apresenta-se a trajetória dessa pesquisa, onde são apresentadas todas as atividades realizadas, para o acompanhamento das ações dos agentes sociais da pesquisa, iniciando-se com a 1ª conferência municipal de habitação, o grupo de trabalho do Programa Minha Casa Minha Vida em Rio Grande, RS. No subcapítulo 6.3 é apresentado um breve diagnóstico das 1.276 famílias beneficiadas pelo Empreendimento Junção. No subcapítulo 6.4 existe a discussão sobre se o Empreendimento Junção irá segregar-se, integrar-se ou se separar de seu entorno. No subcapítulo 6.4 são apresentadas as ações do trabalho técnico social realizado pelas cinco cooperativas com os beneficiários.

No capítulo 7, encaminham-se as considerações finais sobre esta pesquisa, onde se busca apresentar se os objetivos desta pesquisa, que possui como estudo de caso o Empreendimento Junção, conseguiu atingir seu objetivo de ser uma política pública habitacional, que conseguiu ser realizada, através da aliança entre estado e movimentos sociais.

## 2 METODOLOGIA

Segundo Vianna (2001) a metodologia, pode ser entendida como a ciência e a arte de como desencadear ações que devem ser definidas com pertinência, objetividade e fidedignidade. Assim, a metodologia é definida como a ciência que estuda os métodos, as sistemáticas e os procedimentos para se atingir um fim proposto.

Para Demo (1995) a discussão crítica é a alma do esforço científico, aparecendo de um lado à ciência como utopia e do outro a realidade social.

[...] De um lado aparece a ciência como utopia, ou seja, como proposta perfeita da descoberta da verdade. Utopia é aqui tomada não como fuga da realidade, mas como presença do irrealizável dentro da realidade [...] A realidade social é prenhe, sempre grávida, em gestação, em fermentação. Unidade dos contrários. Não é equilíbrio, harmonia, estabilidade [...] Toda sociedade existente traz em si a esperança de uma melhor. (DEMO, 1995, p.38-39).

A estratégia metodológica adotada para a pesquisa foi o estudo de caso do Empreendimento Junção, em Rio Grande, buscando analisar a ação dos agentes produtores do espaço para a concepção deste empreendimento. Para Gil (2008) este delineamento para a pesquisa caracteriza-se pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado. O estudo de caso, assim para este autor pode servir a pesquisas com diferentes propósitos, tais como:

a) explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos; b) descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação; e c) explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos. (GIL, 2008, p.58).

O estudo de caso permite que se realize um enfoque buscando lidar com a complexidade da realidade social e descrevê-la, representando os significados que os agentes sociais contribuem para o objeto de pesquisa. Podendo-se assim demonstrar que essa realidade é criada através da interação social, que existe entre estes agentes.

Como método de investigação, foi utilizada em um primeiro momento, a pesquisa teórica que incluiu o levantamento bibliográfico e documental. Onde na primeira, foram estudadas sistematicamente, as obras de diversos autores, os quais contribuíram para

a conceituação e a discussão sobre temas como produção do espaço urbano, políticas públicas, aparelhos de Estado, habitação, movimentos sociais e sobre a participação conjunta entre Estado e sociedade civil organizada, na execução de ações conjuntas, entre estes entes.

Concomitantemente foi realizada a pesquisa documental, que é semelhante à pesquisa bibliográfica, o que diferencia é a natureza das fontes. De acordo com Gil (2008), enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados conforme os objetivos da pesquisa.

Na pesquisa documental, foram analisados uma série de dados sobre o Empreendimento Junção, junto aos atores sociais do processo (Ministério das Cidades, Ministério do Desenvolvimento Regional, Prefeitura de Rio Grande, Caixa Econômica Federal, Cooperativas). Assim como foram analisados documentos como o Programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida”, além de outros referentes à Política Urbana.

Após a análise dos documentos e da formulação teórica, partiu-se para a etapa da pesquisa de campo. Segundo Kaiser (2006) — “a pesquisa de campo é um meio e não um objetivo em si mesmo. É a pesquisa indispensável à análise da situação social. Trata-se, repetimos, de situação social e não de situação espacial”. Outro grande geógrafo, que nos apresenta uma síntese da realização do trabalho de campo é Orlando Valverde.

O instrumento mais importante que o geógrafo leva para o campo é o próprio cérebro. Lá, ele não se limita a olhar, pois que assim o fazem todos os que viajam: turistas, viajantes e até os animais. O geógrafo precisa ver, que significa olhar, associado ao ato inteligente de refletir; observar, enfim. (VALVERDE, 1964, p.79).

Para Alentejano (2003), o trabalho de campo não deve se reduzir ao mundo do empírico, mas ser um momento de articulação teoria-prática. Realizou-se, nos anos de 2017, 2018 e 2019, diversas idas a campo, desde o acompanhamento de ações da Prefeitura Municipal do Rio Grande, na área da habitação, como a 1ª Conferência Municipal de Habitação, realizada em novembro de 2017 e o Grupo de Trabalho do Programa Minha Casa Minha Vida, no período de 2017 a 2019. Também se fez visitas ao objeto da pesquisa, verificando-se ações desde o acompanhamento do avanço das

obras, além de estar presente nas ações técnico-sociais, das cinco cooperativas, que foram realizadas com os beneficiários do Empreendimento Junção, no período de 2017 a 2019.

Buscou-se através destas idas ao empreendimento e das atividades referentes ao mesmo, como o Grupo de Trabalho do MCMV, da Prefeitura Municipal do Rio Grande, da 1ª Conferência Municipal de Habitação e Regularização Fundiária e as atividades técnico-sociais, vincular a teoria a realidade.

O trabalho de campo é, portanto, uma porta de entrada para o novo, sem, contudo, apresentar-nos essa novidade claramente. São as perguntas que fazemos para a realidade, a partir da teoria que apresentamos e dos conceitos transformados em tópicos de pesquisa, que nos fornecerão a grade ou a perspectiva de observação e compreensão. Por tudo isso, o trabalho de campo, além de ser uma etapa importantíssima da pesquisa, é o contraponto dialético da teoria social. (MINAYO, 2015. p 76).

Concomitantemente ao trabalho de campo, no período de 2017 a 2019, foram realizadas entrevistas, com os agentes sociais presentes na concepção do Empreendimento Junção. Conforme Gil (2008) entrevista é a técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formulam perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam a investigação. Sendo assim uma forma de interação social, em que o pesquisador busca coletar dados e o entrevistado se apresenta como fonte de informação.

Entre as vantagens da entrevista, podemos destacar a possibilidade de se obter dados referentes ao mais diversos aspectos, assim como na entrevista pode se esclarecer o significado das perguntas, adaptando-as mais facilmente às pessoas e às circunstâncias em que se decorre a entrevista.

Conforme Ballesteros (1998) a entrevista se define como uma conversação entre duas pessoas sobre uma determinada questão. Para a autora, podemos utilizar duas modalidades de entrevistas, a estruturada ou formal e a informal.

*La primera se realiza sobre la base de un cuestionário previamente preparado y normalizado por medio de una lista de preguntas establecida con anterioridade. Realmente se trata de una interrogatorio con objeto de recoger informaciones y opiniones del entrevistado. Em la segunda, la no estructurada, se deja libertad a la iniciativa de la persona entrevistada. Se trata básicamente de preguntas abiertas que se*

*responden dentro de una conversación o coloquio.* (BALLESTEROS, 1998. p 53-54).<sup>6</sup>

Para esta pesquisa optou-se pela entrevista estruturada, com questionários de 15 a 20 perguntas, que foram realizadas aos agentes sociais da pesquisa (CAIXA, PMRG, MNLM, com as cinco cooperativas do Empreendimento Junção) com temas relacionados à política habitacional brasileira, ao Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, sobre o Empreendimento Junção, o Trabalho Técnico Social (TTS), entre outros pertinentes a essa pesquisa.

Desta forma buscou-se a realização de uma pesquisa com abordagem qualitativa, para que a compreensão da produção teórica e do levantamento dos dados, através da pesquisa de campo, onde foram realizadas as observações do objeto de estudo, o acompanhamento das ações do empreendimento com os beneficiários, como também a realização das 11 entrevistas com os agentes sociais da pesquisa e o registro fotográfico, contribuíssem para a discussão de como ocorre a construção de uma política pública, aliando o Estado e os movimentos sociais.

Para Lacoste (2006), “refletindo bem, não é nada impossível que a comunicação dos resultados da pesquisa aos pesquisados torne-se, daqui a algum tempo, uma prática normal e, mesmo, uma etapa obrigatória da pesquisa”. Após a reunião de todas estas informações foram realizadas, a análise e interpretação das informações e dos dados obtidos de acordo com as técnicas precedentes. De posse de todas as informações recolhidas, foram realizadas as discussões dos resultados desta dissertação de mestrado.

Com a reunião de todas estas informações, pode-se aliar a fundamentação teórica, com aquilo que se apresenta na realidade do dia-a-dia do Empreendimento Junção. Através da verificação das associações entre os fenômenos que ocorrem, a partir da observação direta em campo, pude me encontrar exposto a novas experiências e julgamentos, que puderam assim acrescentar, novos conhecimentos a esta pesquisa.

---

<sup>6</sup> A primeira é feita com base em uma pergunta previamente elaborada e padronizada por meio de uma lista de perguntas previamente estabelecidas. Realmente se trata de um interrogatório com o objetivo de coletar informações e opiniões do entrevistado. Na segunda, a não estruturada se deixa liberada a iniciativa da pessoa entrevistada. São basicamente perguntas abertas que são respondidas dentro de uma conversa ou colóquio. (BALLESTEROS, 1998, p. 53-54, tradução nossa).

### 3 MÉTODO

#### 3.1 Materialismo histórico dialético

Conforme Lefebvre (1991) o método não deve desdenhar a lógica formal, mas sim retomá-la. Assim a dialética só irá existir se existir movimento e só existe movimento se existir processo histórico, formando assim uma tríade (dialética-movimento-história). Este autor nos demonstra que Marx rompe com a teoria hegeliana do direito e do Estado.

Ele atribuí à história outras forças motrizes, outras causas e razões, um outro sentido. E antes de mais nada, ela continua. O motor do movimento histórico não é a razão, mas a prática social (incluindo as classes e suas relações na prática industrial). (LEFEBVRE, 1991, p.22).

Para se realizar qualquer estudo é necessário o conhecimento humano, que entre suas características mais gerais, tratando-o como um fato, deve-se aliar à prática, à questão social e seu caráter histórico. Conforme Lefebvre (1991) para que esse conhecimento se torne um “problema”, é preciso que a análise separe e isole o que é dado efetivamente como indissolúvelmente ligado: os elementos do conhecimento, o sujeito e o objeto.

O objetivo do conhecimento é o conhecimento do real, do concreto; mas apesar disso, não se deve pretender eludir a abstração, não se deve querer que o concreto nos seja dado imediatamente em sua vida. Para aprender o concreto, é preciso passar pela abstração. (LEFEBVRE, 1991, p.113).

Para este autor, Hegel foi quem retomou o movimento natural do pensamento na pesquisa e na discussão, permitindo assim aos pesquisadores confrontar suas opiniões e seus pontos de vista, assim como os diferentes aspectos do problema, as oposições e contradições.

Assim o pensamento se determina. Tem propriedades determinadas: movimento interno, afirmação, negação, superação das contradições, exigência de conteúdo. A noção de qualidade – abstrata, geral, qualidade no pensamento e pensamento abstrato de qualidade – esboça-se no horizonte do pensamento e nele se introduz legitimamente. (LEFEBVRE, 1991, p.177).

Temos para Lefebvre (1991), como as grandes leis do método dialético, a lei da interação universal, a lei do movimento universal, a lei da unidade dos contraditórios, a

da transformação da quantidade em qualidade e a lei do desenvolvimento em espiral. Todas estas leis constituem uma análise do movimento. O autor nos resume de uma forma prática as leis do método dialético.

a) Dirigir-se à própria coisa. Nada de exemplos exteriores, de digressões, de analogias inúteis; por conseguinte, análise objetiva; b) Apreender o conjunto das conexões internas da coisa, de seus aspectos; o desenvolvimento e o movimento próprios da coisa; c) Apreender os aspectos e momentos contraditórios; a coisa como totalidade e unidade dos contraditórios; d) Analisar a luta, o conflito interno das contradições, o movimento, a tendência (o que tende a ser e o que tende a cair do nada); e) Não esquecer – é preciso repeti-lo sempre – que tudo está ligado a tudo; e que uma interação significativa, negligenciável por que essencial em determinado momento, pode tornar-se essencial num outro momento, sob outro aspecto; f) Não esquecer de captar as transições: transições dos aspectos e contradições, passagens de uns nos outros, transições no devir. Compreender que um erro de avaliação (como, por exemplo, acreditar-se estar mais longe no devir do que o ponto em que está efetivamente, acreditar que a transição já se realizou ou ainda não começou) pode ter graves consequências; g) Não esquecer que o processo de aprofundamento do conhecimento – que vai do fenômeno à essência e da essência menos profunda à mais profunda – é infinito. Jamais estar satisfeito com o obtido. h) Penetrar, portanto, mais fundo que a simples coexistência observada; penetrar sempre mais profundamente na riqueza do conteúdo; aprender conexões de grau cada vez mais profundo, até atingir e captar solidamente as contradições e o movimento. Até chegar-se a isso, nada foi feito; i) Em certas fases do próprio pensamento, este deverá se transformar, se superar: modificar ou rejeitar sua forma, remanejar seu conteúdo – retomar seus momentos superados, revê-los, repeti-los, mas apenas aparentemente, com o objetivo de aprofundá-los mediante um passo atrás rumo às suas etapas anteriores e, por vezes, até mesmo rumo a seu ponto de partida, etc. (LEFEBVRE, 1991, p.241).

A pesquisa se utiliza de uma metodologia de abordagem materialista histórica dialética, que se propõe a partir de dados empíricos, realizando o enfrentamento dos fatos fenomênicos ou senso comum, onde o real é observado pelo pesquisador, diretamente em sua aparência e indiretamente em sua essência, possibilitando o entendimento e a revelação dos processos presentes nos fenômenos a serem estudados, distinguindo assim aquilo que é aparente, daquilo que é essencial apreender no processo de investigação.

O materialismo histórico é a ciência filosófica do marxismo que estuda as leis sociológicas que caracterizam a vida da sociedade, de sua evolução histórica e da prática social dos homens, no desenvolvimento da humanidade. (TRIVIÑOS, 1987, p. 51).

Esta metodologia consiste em realizar um enfoque teórico, metodológico e analítico para compreender a dinâmica e as grandes transformações da história e das sociedades. Conceitualmente, o termo materialismo diz respeito à condição material da existência humana e o termo histórico parte do entendimento de que a compreensão da existência humana implica na compreensão de seus condicionantes históricos.

Por isso destaca a ação dos partidos políticos, os agrupamentos humanos etc. cuja ação pode produzir transformações importantes nos fundamentos materiais dos grupos sociais. (TRIVIÑOS, 1987. p. 51-52).

A utilização do materialismo histórico e dialético como método, se demonstra o mais adequado para a elaboração de pesquisas comprometidas com a prática social e a transformação da realidade, através de um viés crítico.

Consideramos a dialética a metodologia mais conveniente para a realidade social, ao ponto de a tomarmos como postura metodológica específica para esta realidade no sentido em que não se aplica à realidade natural, porque esta é destituída do fenômeno histórico subjetivo. (DEMO, 1995, p.88).

Para Demo (1995), toda realidade social gera, seu contrário, ou as condições objetivas e subjetivas para a sua superação, através de sua própria dinâmica interna.

Existe entre teoria e prática tensão tipicamente dialética. A prática só pode ser parcial porque esta dentro de condições históricas objetivas e subjetivas. A teoria tende a ser absolutizante, como qualquer conceito que imagina valer para todos os casos concretos subsumidos, independentemente de espaço e tempo. (DEMO, 1995, p.38).

Este mesmo autor também nos explicita que “toda formação social é suficientemente contraditória, para ser historicamente superável”. Para Kaiser (2006) a questão da situação social é produto da história e da luta de classes.

A situação social é, antes de mais nada, o produto da história: a ótica marxista, fundamentalmente histórica, é necessariamente seguida por quem deseja ir ao fundo das coisas. Em seguida, é o produto da luta de classes, tal como ela se traduz no terreno, localmente: uma luta que não está forçosamente presa aos aspectos clássicos comumente descritos das confrontações diretas entre as camadas sociais. Porque esta luta é um processo no qual intervém os mais diversos atores: grupos sociais, evidentemente, mas também o aparelho do Estado, instituições, mídias e ideologias. (KAISER, 2006, p.97).

A reflexão do materialismo histórico Dialético contribui na Geografia, para se estudar a estrutura social e a organização espacial da sociedade. Isso ocorre, pois a

produção do espaço, através dos espaços sociais, historicamente produzidos é uma das preocupações.

Quando o espaço social deixa de se confundir com o espaço mental (definido pelos filósofos e pelos matemáticos), com o espaço físico (definido pelo prático-sensível e pela percepção da "natureza"), ele revela sua especificidade. Será preciso mostrar que esse espaço social não consiste numa coleção de coisas, numa soma de fatos (sensíveis), nem tão somente num vazio preenchido, como uma embalagem, de matérias diversas, que ele não se reduz a uma "forma" imposta aos fenômenos, às coisas, à materialidade física. O caráter social do espaço, afirmado aqui como prévia (hipótese), será confirmado durante a exposição. (LEFEBVRE, 2000, p.36).

Assim a Geografia utiliza-se do materialismo histórico e dialético para averiguar a estrutura espacial contextualizando o modo de produção hegemônico e a formação socioeconômica, para a interpretação das realidades sócio-espaciais, que contribuem assim para o entendimento da concepção do Empreendimento Junção, na cidade do Rio Grande, RS.

## 4 EMPREENDIMENTO JUNÇÃO

A cidade do Rio Grande, a mais antiga do estado do Rio Grande do Sul, foi fundada em 1737 e está localizado na porção sul-sudeste do estado do Rio Grande do Sul, no extremo sul do Brasil. Em julho de 1767, foi criada pela provisão, a Vila do Rio Grande. A partir de 1809, por necessidade de descentralização administrativa civil e judiciária, o território foi dividido, sucessivamente, até sua configuração dos dias atuais.

A criação do Rio Grande está relacionada aos esforços portugueses em alargar seu território, disputando a porção oriental do Rio da Prata aos espanhóis. Sua importância geopolítica ligava-se à proximidade com a Colônia do Sacramento, marco mais avançado do Império de Portugal, ao sul da América Meridional, bem como às possibilidades de acesso ao interior do território via Bacia do Prata e rede hidrográfica da Lagoa dos Patos, constituindo o porto marítimo mais próximo do sul do país. (SALVATORI, 1989, p.27).

A cidade do Rio Grande possui como características, pouca declividade e altitude, a configuração de uma estreita península, com margens e baixios frequentemente inundáveis. Seu centro comercial e de serviços localiza-se na extremidade da península, coincidindo com o núcleo histórico, o que acabou criando condições de crescimento apenas para a direção oeste.

No início do século XX, conforme Salvatori (1989) ocorreu em Rio Grande, um núcleo de subabitações (coabitações), decorrentes do fluxo migratório provocado pela industrialização, constituído de operários de baixa remuneração. O período compreendido entre 1920 e 1950, propiciou um importante fluxo migratório, que favoreceu o processo de marginalização social.

A cidade do Rio Grande, a partir da década de 1940 apresentou um crescimento horizontal significativo, expandindo-se para outras áreas da península. Em 1942 com a criação do loteamento Vila Junção, inicia-se a ocupação com moradias, da área oeste da cidade do Rio Grande. Conforme Salvatori (1989) no ano de 1945 foram fixadas, através do decreto nº 324/45, zonas de permissão para construção de habitações econômicas e de madeira, sempre em áreas periféricas ao centro urbano da cidade. Como avanço da cidade para a zona oeste, ocorreu à transformação espacial urbana no município, gerando um preenchimento das áreas periféricas.

O estudo de caso desta pesquisa, o Empreendimento Junção, localiza-se em área adjacente a Vila Junção. A área que foi concebida para o Empreendimento Junção, foi obtida através da Medida Provisória nº292/06<sup>7</sup> que permitiu a utilização desta área, que se encontrava sem uso pela União.

O empreendimento é composto por 1276 unidades habitacionais distribuídas em um condomínio aberto, constituído por 1.120 apartamentos, com 49 m<sup>2</sup>, distribuídos em 70 blocos de apartamentos, onde cada bloco possui quatro apartamentos por andar, com quatro pavimentos. Cada moradia será constituída por ambiente integrado de sala e cozinha, dois dormitórios e banheiro, além de uma sacada com área de serviço e churrasqueira. Além dos apartamentos, foram construídas 156 casas, que possuem área útil de 53 m<sup>2</sup>, distribuídos entre dois quartos, banheiro, sala e cozinha em ambiente integrado, além de espaço para pátio nos fundos.

Além das unidades habitacionais o Empreendimento Junção conta com 30 áreas de lazer, quatro quadras poliesportivas, academias ao ar livre, 14 salões de festas e plantio de árvores frutíferas. O valor do empreendimento está orçado no valor de R\$ 84.195.174,00, conforme informações recolhidas junto ao Ministério das Cidades (MinC).

O diferencial do Empreendimento Junção para mim é sua localização, é seu projeto arquitetônico, do espaço que ele tem, interno, dentro e fora de seu espaço territorial, vamos falar de seu espaço territorial, não só dentro da unidade habitacional, para mim esse é um diferencial extraordinário. (GOULART, J. Entrevista concedida em 24/04/19).

---

<sup>7</sup> Art. 8º Os imóveis não-operacionais da Rede Ferroviária Federal S.A. - em liquidação poderão ser alienados diretamente à União, Distrito Federal, Estados, Municípios e aos beneficiários de programas de regularização fundiária ou de provisão habitacional de interesse social.

Figura 1: Informações gerais sobre o Empreendimento Junção.



Fonte: Prefeitura Municipal do Rio Grande (2017).

O Empreendimento Junção foi indicado pela Caixa Econômica Federal a receber alguns dos conceitos do Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável (DOTS)<sup>8</sup>. Assim para sua concepção, foi criada a ideia de um centro de bairro, além da valorização do transporte não-motorizado com a presença de ciclovias e a qualificação dos passeios, para assim reduzir o conflito entre veículos e pedestres na via principal.

Além da preocupação com a habitação, busca-se atender a questão da mobilidade urbana, que é um direito social constitucional, assegurado a todos os cidadãos como mecanismo de promoção de equidade, de garantia da cidadania e redução de desigualdades sociais.

O grande diferencial do Empreendimento Junção primeiro é a área. Uma área central, aí entra um pouco da disposição da Prefeitura Municipal, de fazer toda a infraestrutura, que até então estava abandonada, como esgoto, como água, que é um gasto gigantesco, para a área e obviamente como é uma área central e tem um tamanho ideal para o tipo de empreendimento, obviamente isso tudo colaborou para que se conseguisse fazer um projeto mais limpo, mais amplo, esse seria o nosso grande diferencial. (ANDREAZZA, O. Entrevista concedida em 24/04/19).

O Empreendimento Junção é um empreendimento modelo, pois é um exemplo de empreendimento de grande porte que será realizado, sem a construção de muros,

<sup>8</sup> DOTS é a sigla para Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável - é um modelo de planejamento e desenho urbano voltado ao transporte público, que constrói bairros compactos e de alta densidade, oferece às pessoas diversidade de usos, serviços e espaços públicos seguros e atrativos, favorecendo a interação social.

Fonte: WRI-Brasil (2017).

pois o MNLM está buscando, através de seus projetos habitacionais, uma maior reflexão sobre o direito à cidade e reconhece que uma cidade sem muros possibilita a integração entre os vizinhos dos empreendimentos e o entorno.

É muito merecido o Empreendimento Junção ter recebido o Prêmio Internacional de melhor conjunto Habitacional de Moradia Popular, fiquei muito emocionada com a qualidade do projeto e com a qualidade da execução também. Alguns cuidados que eles estão tomando são superimportantes e realmente demonstra a qualidade do projeto. (MASCIA, E. Entrevista concedida em 24/11/17).

Por ter uma concepção de condomínio aberto, foram retiradas as cercas das quadras, dando permeabilidade para o local, sendo assim um projeto diferencial, com um condomínio aberto, sem muros e com qualidade na estrutura e nos passeios públicos, sendo um ambiente agradável para os moradores e que possuirá ligações laterais para os bairros adjacentes.

Por sua localização e por ter adotado o modelo DOTS, além de oferecer qualidade de vida à população beneficiada, este não se configura no modelo atual de ocupação territorial, geralmente utilizado nos empreendimentos do MCMV, na modalidade entidades. O empreendimento recebeu o prêmio internacional da WRI<sup>9</sup> (*World Resources Institute*) por ter em sua concepção, soluções sustentáveis de mobilidade urbana, desenvolvimento urbano, acessibilidade e articulação dos atores envolvidos.

Entre as iniciativas estão a do equipamento de sistema de aquecimento solar (SAS), nas 156 casas do empreendimento, visando proporcionar maior qualidade e sustentabilidade, oportunizando economia de consumo e de gastos com energia para os beneficiários. Este sistema realiza o aquecimento da água e funciona através de coletores que executam a captação dos raios solares e a transmissão do calor absorvido.

Soluções de tecnologia para aproveitamento de energia. Os aquecedores obrigatórios, em todas as casas, foi uma disputa nossa. Agora com os apartamentos, evoluiu no sentido de que com as placas solares, pode se sustentar o processo interno de iluminação e de

---

<sup>9</sup> A WRI é organização global de pesquisa que promove caminhos inovadores para um planeta sustentável, em seis grandes áreas: clima, florestas, cidades, água, energia e alimentos. O trabalho do WRI se estende por mais de 50 países, com escritórios no Brasil, China, Estados Unidos, México, Índia, Indonésia, Europa e África.

Fonte: WRI-Brasil (2017).

demanda de energia elétrica, para o condomínio. Porque esse é um condomínio de famílias de baixa renda, então quanto melhores soluções do ponto de vista da eficiência energética, menos custo para estas famílias. Elas terão uma vida melhor, com o mesmo dinheiro. (CAMARGO, A. Entrevista concedida em 18/09/18).

As cinco Cooperativas Habitacionais COOPERNOVA, COOPARROIO, COOTRAHAB, COOPERLAR e UNIPERFIL, são as cooperativas responsáveis pela construção das 1.276 UH. Destas cinco cooperativas, três delas são oriundas da cidade de São Leopoldo, e duas da cidade de Sapiranga, ambas as cidades do estado do Rio Grande do Sul, situadas na região metropolitana de Porto Alegre.

Estas cooperativas habitacionais, conforme Buonfiglio (2015) são oriundas de municípios que possuem um histórico de produção habitacional e através delas, que se cruzaram com a bandeira de luta do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), ocorreu essa possibilidade de construção de moradias, para o Empreendimento Junção.

Quadro 1: Cooperativas, sua cidade de origem, número de unidades habitacionais (UH) do Empreendimento Junção

Cooperativa	Cidade de origem	Número de UH
COOPERNOVA – Cooperativa de produção, trabalho e habitação Ltda	Sapiranga-RS	336
COOPARROIO – Cooperativa de habitação, agroindustrial e de produção Arroio da Manteiga Ltda	São Leopoldo-RS	240
COOTRAHAB – Cooperativa de trabalho, habitação e consumo construindo cidadania	São Leopoldo-RS	156
COOPERLAR – Cooperativa de Trabalho e Habitação Nosso Lar Ltda	Sapiranga-RS	336
UNIPERFIL- Cooperativa Perfil de Trabalhadores	São Leopoldo-RS	208

Fonte: Elaboração do Autor (2017).

A Lei Federal nº 11.481/2007, que autorizou à Secretaria do Patrimônio da União (SPU) a regularizar ocupações em bens imóveis da União (incluídos os da RFFSA), podendo, para tanto, firmar convênios com Estados e Municípios. A área concebida pela União para o Empreendimento Junção, ocorreu através da Lei Federal nº 11.483/2007 extinguiu a RFFSA e transferiu para a União suas áreas não operacionais, dispendo sobre a regularização das áreas ocupadas por famílias de baixa renda. O Secretário Municipal de Habitação Gilmar Ávila, participou da construção da política habitacional, enquanto integrante do MNLN.

Eu ajudei a construir varias leis, como o Fundo Nacional de Moradia (FNHIS)<sup>10</sup>, o Estatuto das Cidades. Algumas leis eu ajudei, dentro do movimento, na letra. A lei 11.481/07, que começou lá como uma medida provisória, nós ajudamos a construir essa medida provisória, que o Presidente Lula assinou. Eu fiz parte desse grupo, dessa medida provisória, porque eu coordenava o projeto do “Utopia ou Luta” (Comunidade Autônoma Utopia e Luta), na rua Borges de Medeiros, a ocupação que fizemos durante o Fórum Social Mundial, em 2005. (ÁVILA, G. Entrevista concedida em 11/03/19).

Através da destinação de imóveis da União para a implantação de projetos de moradia, cujo público-alvo foi à população de baixa renda, a SPU contribuiu para a execução de políticas públicas que visavam à promoção da igualdade social. Programas sociais, naquele momento, como o Programa de Arrendamento Residencial – PAR e o Crédito Solidário, foram exemplos de ações articuladas entre a SPU, Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal, Estados e Municípios.

Em setembro de 2007, nós fizemos aqui o MNLM, um documento, em que a gente solicita a SPU, as áreas da RFFSA, solicitando para a habitação popular, já que esta é uma luta do MNLM, de anos fazendo essas reivindicações e nós tínhamos aqui em Rio Grande, uma área da RFFSA, totalmente abandonada, sem utilização nenhuma. Nós solicitamos uma quadra, na época, duas quadras nós solicitamos, para nós provermos a questão fundiária. A resposta da SPU foi muito importante para nós, porque nos informaram que eles tinham mais quadras nesta área, vocês tem interesse? Eram, sete quadras, mais ou menos e nós respondemos: Prontamente, o movimento que construir habitações, quer atender toda a população que precisa de moradia. Nós solicitamos então as demais áreas também. (ÁVILA, G. Entrevista concedida em 11/03/19).

Em 2009, a Prefeitura Municipal de Rio Grande, buscou a aquisição da área junto a SPU, mas a mesma informou que a área, já estava destinada aos movimentos de moradia, para a construção de moradias populares.

Em 2009, o prefeito de Rio Grande, esteve exatamente na SPU, solicitando essas áreas e a gerente da SPU na época que era a Rose Carla Silva Correia, disse: - Olha vocês vão ter que conversar com o MNLM, pois já houve a solicitação dessas áreas em 2007 e nessas áreas eles querem produzir habitações. Sentem com o movimento e conversem lá, depois que vocês conversarem, nos diga o que vocês decidiram. Vocês tem que conversar com o movimento, que ele solicitou primeiro essa área. A proposta que o prefeito fez foi bem, uma proposta que a gente não muito agradou. Ele queria trocar essa área do

<sup>10</sup> Lei nº 11.124/05, publicada no DOU de 17/6/2005, Seção 1, Página 1.

Empreendimento Junção, que era uma área nobre, por uma área bem periférica e aí o movimento ficou assim, enfim, não concordamos muito com essa proposta, assim eles ficaram de nos apresentar um projeto. (ÁVILA, G. Entrevista concedida em 11/03/19).

O MNLM seguiu aguardando a apresentação do projeto, para a construção das moradias pela Prefeitura Municipal, mas este não ocorreu. Assim o MNLM acabou apresentando um projeto, que não foi levado adiante pela gestão municipal.

Apresentamos o projeto e aí o prefeito não gostou nada do que apresentamos do projeto, ele chegou a chamar nosso projeto de um cemitério. Aí fui obrigado a responder: - Olha prefeito, pode ter sido um cemitério, mas se passaram esses seis meses, e nós apresentamos um projeto, e não era nem nós que deveríamos o fazer e sim o poder municipal. Cemitério ou não, ele está aqui, eu quero ver quando o senhor apresentar o seu projeto, que não apresentou ainda. (ÁVILA, G. Entrevista concedida em 11/03/19).

Somente após a mudança de prefeito, com a eleição de Alexandre Lindenmeyer, do Partido dos Trabalhadores (PT), em 2013, o projeto pode voltar a ser discutido. Com a ida de Gilmar Ávila do MNLM para a Secretaria de Município da Habitação e Regularização Fundiária (SMHARF), o projeto pode ser colocado em prática.

Quando assumiu o Prefeito Alexandre Lindenmeyer em 2013, ele me chamou para ser Secretário Municipal de Habitação. No governo do prefeito Alexandre, começa a nascerem nossas primeiras ações. Em 2013, nós assumimos colocamos aqui, quero deixar o registro da Leda Buonfiglio, como do Cleidir Lopes da Conceição, que nos ajudaram muito nesse processo. A Marta da Rosa e Silva, nossa arquiteta, que era nossa Superintendente de Habitação, nos ajudou bastante nesse processo. Onde passamos no ano de 2013, garantindo as condições junto ao SPU para a construção das moradias, com a ciência e a concordância do prefeito. (ÁVILA, G. Entrevista concedida em 11/03/19).

Através da Portaria nº 304/13<sup>11</sup> a área designada para o Empreendimento Junção, foi designada para interesse público e destinada às entidades habilitadas no MinC, no âmbito do programas habitacional do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, para fins de execução de projetos sociais de provisão

---

<sup>11</sup> Art. 1º Declarar de interesse do serviço público, para fins de provisão habitacional de interesse social, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades, nos termos da Portaria nº 292, de 14 de outubro de 2013, os imóveis da União, classificados como nacional interior, constituídos por 4 quadras localizadas no Bairro Vila Maria, no lugar denominado Junção, na cidade de Rio Grande, no Estado do Rio Grande do Sul, com a capacidade mínima de 1.000 unidades habitacionais.  
Fonte: DOU de 25 de outubro de 2013, seção 1, página 103.

habitacional direcionado ao atendimento da população de menor renda, enquadrando-se no MCMVE.

O Empreendimento Junção foi um divisor de águas na vida de todo mundo, na cidade do Rio Grande, e no movimento da moradia. Quando ele foi feito, na verdade, ele poderia ter sido executado a 10 anos atrás, quando o movimento vai até o prefeito em Rio Grande e fala dessa área que era da união e que o Presidente Lula, havia feito a lei, em 2009 (na verdade em 2007), que destinava essas áreas as entidades e o prefeito disse que ali seria uma área nobre da cidade e que não colocaria pessoas de baixa renda ali. Aí o movimento colocou o projeto de baixo do braço e seguimos a vida e seguimos buscando. (ROCHA, K. Entrevista concedida em 18/09/18).

Desta forma a área pode ser cedida a Prefeitura Municipal de Rio Grande, através de um termo de cedência da União Federal ao município, que instituiu esta área como Área Especial de Interesse Social (AEIS), evitando assim a especulação imobiliária do local.

A prefeitura do Rio Grande, ela é protagonista. Desde o início, exatamente por ter neste período, quadros que vieram da luta social, ela consegue perceber a urgência de se empenhar em ter projetos assim. É uma grande protagonista, nesse processo todo.

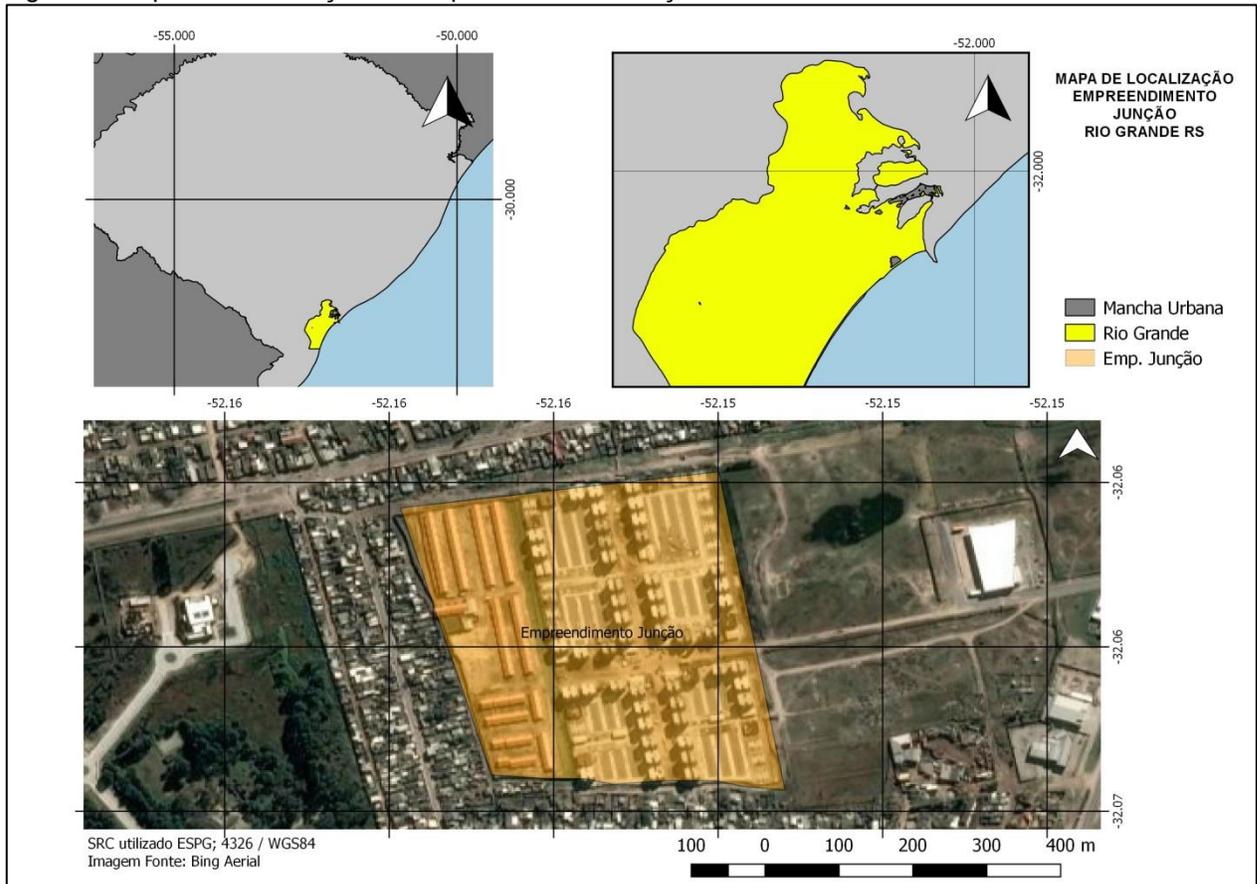
A partir da prefeitura, a União foi provocada a fazer as chamadas públicas, para a cedência do terreno. A prefeitura ela é parceira, no conjunto de obras de infraestrutura, ela foi atrás e garantiu recursos, para fazer essa contrapartida necessária (FINISA<sup>12</sup>). Ela tem um trabalho enorme com o entorno, que vai ter que resolver toda essa lógica dos conflitos. Sem a prefeitura, qualquer trabalho assim, é muito difícil. (CAMARGO, A. Entrevista concedida em 18/09/18).

Eleonora Mascia (2017) destacou em sua entrevista que em relação ao projeto do Empreendimento Junção, quando ela retornou a CAIXA, o projeto para o empreendimento encontrava-se em um processo adiantado, com a publicação da DISP (Declaração de Interesse do Serviço Público) - Portaria 304/13 da SPU, doando a área para as entidades para a realização do projeto e os movimentos estavam na fase de organização da documentação para a seleção da primeira etapa, a etapa de projeto.

---

<sup>12</sup> O FINISA – Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento (FINISA) é um produto lançado pela CAIXA em 2012 para facilitar e ampliar a concessão de crédito para obras de saneamento ambiental, transporte e logística e energia.  
Fonte: CAIXA (2017).

Figura 2: Mapa de Localização do Empreendimento Junção



Fonte: Imagem de Satélite Google Earth, realizado por Potiguara Marques (2019).

Cabe salientar que o Empreendimento Junção é o primeiro na modalidade Entidades, que foi concebido a realização de apartamentos em suas unidades habitacionais no país<sup>13</sup>, ao invés de apenas possuir exclusivamente a construção de casas. Os apartamentos possuem em sua concepção a presença de sacada e churrasqueira, construídos no sistema de paredes de concreto, que contribui para a construção rápida.

O Empreendimento Junção foi pensado em uma tipologia, na verdade, em mais de uma tipologia, com tipologias diferenciadas, a ideia de verticalizar, mas com responsabilidade, não é uma verticalização gratuita, eles pensaram bastante nas condições do projeto, qual a melhor relação entre ocupação do espaço, o adensamento, e sua tipologia. (MASCIA, E. Entrevista concedida em 24/11/17).

Com as primeiras ações realizadas em campo, se pode perceber que o Empreendimento Junção, realizado pelo MCMVE, com a participação dos Movimentos

<sup>13</sup> Conforme informações coletadas nas entrevistas realizadas com Eleonora Mascia, em novembro de 2017 e Ezequiel Moraes, em fevereiro de 2018.

Sociais de Moradia, busca propor e executar algo diferente dos conjuntos habitacionais homogêneos, monofuncionais, sem preocupações paisagísticas, com características nocivas para a população e para o conjunto da infraestrutura urbana.

No projeto do Empreendimento Junção, se conseguiu ter algumas preocupações atendidas. Uma era a questão do pós-ocupação, a questão do condomínio fechado versus condomínio aberto, foi uma discussão muito pesada. Fomos várias vezes, em conjunto com Brasília, em videoconferências com Ministério das Cidades, CAIXA. Nós discutimos com todos os agentes, apontando que os condomínios fechados, eles perderam o sentido da proposta, não tem o controle. A própria legislação ajuda a desorganização, a não permitir que o Estado entre no condomínio para poder auxiliar. Torna-se uma propriedade privada, as pessoas já enxergam de outra forma. (MORAIS, A. Entrevista concedida em 20/02/18).

Para as lideranças do MNLM, o Empreendimento Junção não é um projeto particularmente de Rio Grande, e sim de um projeto da região, pois foi pensado como um todo.

O Empreendimento Junção é um empreendimento ousado, porque vai enfrentar muitas dificuldades, porque ele está no meio de um furacão de uma disputa ideológica, e quando falo nisso, não é por uma disputa local, mas sim de origem e de antecedentes.

Um local onde tinha historicamente o domínio de um setor econômico e que agora mudou para uma lógica mais progressista, e ao mesmo tempo, em um território extremamente estratégico, do ponto de vista internacional, que é a questão do território da área portuária de Rio Grande, que está dentro da logística mundial. (MORAIS, A. Entrevista concedida em 20/02/18).

As cinco cooperativas presentes no processo de construção do Empreendimento Junção, possuem um histórico de atuação, especialmente vinculadas ao MNLM, que possui representação na cidade de Rio Grande - RS, esta correlação de forças, contribui com que cada agente participe desenvolvendo sua expertise, em cada segmento da obra, para a realização do empreendimento.

Aqui no RS, é o primeiro estado que criou o cooperativismo e ele se fortaleceu muito. Tu vê na região metropolitana de Porto Alegre, em São Leopoldo, Sapiranga, Campo Bom, são mais de 70 cooperativas, mas ligadas ao movimento, são apenas 12. As outras cooperativas às vezes eu vou e fico assim admirada, eu fico encantada, de chegar a uma cooperativa e ver aquilo ser tão forte. Mas eles não querem entrar no MCMV, eles fazem outro tipo de cooperativismo. Eles compram a terra, fazem a infraestrutura e cada um faz sua casa. Eles se organizam, fazem poupança prévia de 4 a 5 milhões de reais, para comprar uma terra e já fazer a infraestrutura. Quando tu chegas lá e eles estão

discutindo, os saibros, a brita, estão cotizando o almoço que fizeram, é tão assim que nós acabamos indo um pouco mais para a linha do movimento e não está tão no cooperativismo. (RODRIGUES, A. Entrevista concedida em 06/05/19).

As cinco cooperativas habitacionais presentes no Empreendimento Junção são as seguintes: COOPERNOVA, COOPARROIO, COOTRAHAB, COOPERLAR e UNIPERFIL, na construção de 1276 UH. Todas se encontram habilitadas junto ao Sistema Nacional de Habitação (SNH), para atuação em área urbana<sup>14</sup>.

Figura 3: Logos das cinco cooperativas presentes no Empreendimento Junção



Fonte: Cooperativas Coopernova, Cooparroio, Cootrahab, Cooperlar e Uniperfil

As Entidades Organizadoras (EO), dentro do processo do MCMVE, assumem enquanto agentes sociais, o papel de agentes produtores do espaço e passam assim a se organizar como empreendedoras na produção de habitações.

O histórico do movimento social em cada local refletiu um pouco isso, no caso do Rio Grande do Sul onde o movimento popular é muito forte e desde o início do MCMV Entidades, o movimento demonstrou que tinha uma base social forte, articulada, politizada e que tinha condições, tanto que foi o estado que disparou, junto com São Paulo e Goiás, mas Goiás é outra forma de processo, um pouco diferente, mas a gente viu que onde tinha uma história do movimento, as entidades conseguiram desenvolver melhor o MCMVE. (MASCIA, E. Entrevista concedida em 24/11/17).

A COOPERNOVA – Cooperativa de produção, trabalho e habitação Ltda. Localizada na cidade de Sapiranga (RS), foi fundada em 12 de abril de 2005, e esta habilitada para a construção de moradias nas cidades gaúchas de Charqueadas, Pelotas, Rio Grande e Sapiranga. No Empreendimento Junção é responsável pela

<sup>14</sup> Legislação: Portaria nº 747, de 1º de dezembro de 2014 e alterações promovidas por meio da Portaria nº 778, de 11 de dezembro de 2014 e da Portaria nº 500, de 24 de setembro de 2015, todas do Ministério das Cidades. As homologações das entidades foram realizadas pela Caixa Econômica Federal até 30 de julho de 2018.

Fonte: Sítio Eletrônico do Ministério das Cidades, em 30/07/2018.

construção de 21 blocos de apartamentos, com valor orçado de R\$ 22.176.000,00 e que se encontra com 57,64% de obras realizadas.

Cabe salientar que esta cooperativa, por possuir maior expertise, do que as outras três cooperativas (COOPARROIO, COOPERLAR e UNIPERFIL) presentes nas 1.120 unidades de apartamentos, é quem coordena as ações, dentro do conjunto das quatro cooperativas, que realizam a construção dos apartamentos.

A COOPERNOVA é uma cooperativa que articula, dentro de um grupo de trabalho, todas as outras. Ela foi eleita para ser a cooperativa que tem *know-how*, já tem experiência, para dar suporte, ao trabalho das outras cooperativas, na construção integrada que realizamos. (CAMARGO, A. Entrevista concedida em 18/09/18).

Nós estamos cumprindo um papel mais de executor da obra, acho que poderia ter um envolvimento maior das outras três cooperativas (COOPARROIO, COOPERLAR e UNIPERFIL). Claro que isso envolve um pouco de tempo nisso e também dinheiro, que o dinheiro aqui é muito curto e o recurso é muito pequeno. Mas acho que isso a gente poderia ter feito um processo, como eu posso dizer de as pessoas, continuarem sendo esclarecidas. Nós fizemos um processo de esclarecimento, mas agora seria um novo processo, as cooperativas deveriam se apropriar mais do processo. Elas poderiam contribuir mais do ponto de vista de pensar mais ações conjuntas e pensar mais junto, mais com os moradores. Também são muitas famílias (1.276), poderia haver uma aproximação maior, do ponto de vista de impulsionar. (GOULART, J. Entrevista concedida em 26/04/19).

A COOPARROIO – Cooperativa de habitação, agroindustrial e de produção Arroio da Manteiga Ltda. Localizada na cidade de São Leopoldo (RS), foi fundada em 08 de fevereiro de 2000, e esta habilitada para a construção de moradias nas cidades gaúchas de Arambaré, Cachoeira do Sul e Rio Grande. No Empreendimento Junção é responsável pela construção de 15 blocos de apartamentos, com valor orçado de R\$ 15.840.000,00, que se encontra com 62,82% de obras realizadas.

A COOPERLAR – Cooperativa de Trabalho e Habitação Nosso Lar Ltda. Localizada na cidade de Sapiranga (RS), foi fundada em 31 de julho de 1999, e esta habilitada para a construção de moradias nas cidades gaúchas de Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Nova Hartz, Portão, Rio Grande, Sapucaia do Sul, Taquara e Torres. No Empreendimento Junção é responsável pela construção de 21 blocos de apartamentos, com valor orçado de R\$ 22.176.000,00, que se encontra com 52,95% de obras realizadas.

A UNIPERFIL- Cooperativa Perfil de Trabalhadores, localizada na cidade de São Leopoldo (RS), foi fundada em 05 de dezembro de 2006, e esta habilitada para a construção de moradias nas cidades gaúchas de Imbé, Nova Santa Rita, Rio Grande e São Leopoldo. No Empreendimento Junção é a cooperativa responsável pela construção de 13 blocos de apartamentos, com valor orçado de R\$ 13.728.000,00, que se encontra com 62,57% de obras realizadas.

A COOTRAHAB – Cooperativa de trabalho, habitação e consumo construindo cidadania, localizada na cidade de São Leopoldo (RS), foi fundada em 06 de abril de 2009, e esta habilitada para a construção de moradias nas cidades gaúchas de Butiá, Ernestina, Esteio, Imbé, Mata, Novo Hamburgo, Passo Fundo, Rio Grande, Santana do Livramento, Santo Augusto, São Gabriel, São Leopoldo, São Vicente do Sul e Vacaria. No Empreendimento Junção é a cooperativa responsável pela construção das 156 casas, com valor orçado de R\$ 10.275.174,00. As obras das 156 moradias já se encontram em 97,5%, portanto já finalizadas, restando apenas à colocação da rede de água, luz e esgoto nas moradias, para que as obras atinjam 100%.

Nós da COOTRAHAB conhecemos o MNLM. Nós tínhamos um movimento bem forte, mas nós não tínhamos conhecimento, nós éramos organizados enquanto cooperativa, mas também nem sabíamos nem os princípios do cooperativismo. Eram várias famílias reunidas, mais de 300 na cidade de São Leopoldo (RS). O movimento veio, começou a nos ajudar, a nos organizar, nos ensinar muito a formação, começamos a aprender como é que era, toda a questão da terra, da posse, da propriedade e também começamos a se aperfeiçoar mais no cooperativismo. (RODRIGUES, A. Entrevista concedida em 06/05/19).

Destas cinco cooperativas habilitadas para a construção de moradias no Empreendimento Junção, quatro delas (COOPERNOVA, COOPERLAR, UNIPERFIL e COOTRAHAB), enquadram-se no Nível D, que corresponde à possibilidade de que esta entidade possa executar simultaneamente até 1.000 (mil) UH. Somente a COOPARROIO, esta enquadrada em uma entidade de Nível C, o que corresponde à possibilidade de que esta entidade possa executar, simultaneamente, até 500 (quinhentas) UH.

Todas elas são constituídas sob a forma de sociedade civil, sem fins lucrativos. Como principio norteador, buscam construir moradias que atendam as regras dos programas habitacionais, através do sistema cooperativo. Conforme Mascia (2017) em

sua entrevista relatou que —ádeia de termos, várias cooperativas trabalhando em uma mesma área foi muito salutar, porque isso permitiu, tanto que você vê que são visões diferentes, eles tem composições diferentes, isso é bastante rico”.

Todas cooperativas habitacionais<sup>15</sup>, ligadas ao MNLM, divergem do mercado formal, buscando garantir o acesso à moradia digna através dos programas de habitação, desenvolvendo as capacidades dos participantes, buscando justiça social e valorizando as características locais, visando capacitar e integrar as pessoas ao processo produtivo solidário, constituindo uma sociedade mais justa, por meio de habitação, trabalho e produção construindo referência no cooperativismo no país.

A lógica das cooperativas é positiva exatamente por isso, porque não tem uma lógica de disputa. As compras são coletivas, isso viabiliza a obra. O processo construtivo é coletivizado, então isso também viabiliza a obra. O canteiro é coletivo, não são cinco canteiros individuais, são canteiros coletivos, o que ajuda na logística, diminui custos e tem uma serie de benefícios. (CAMARGO, A. Entrevista concedida em 18/09/18).

A cidade do Rio Grande – RS possui uma lei municipal específica para o Programa Minha Casa Minha Vida, que é a Lei Ordinária nº 6737/2009, que institui o Programa Habitacional do Rio Grande e prevê que para a Faixa 1, exista a possibilidade de doação de terrenos do município, não restringindo a disponibilização de áreas públicas apenas ao FAR.

A busca de uma solução na questão habitacional é possível desde que se realize uma ação governamental, assim como esta do Empreendimento Junção, onde Estado e movimentos sociais trabalham unidos, na promoção de justiça social e na busca da diminuição das desigualdades sociais, ainda muito presentes em nosso país.

O envolvimento no Empreendimento Junção era essa do movimento de moradia que tinha essa área aqui, uma área pública e que tinha um local, digamos assim privilegiado, do ponto de vista da localização e o seu entorno inclusive. A prefeitura desenvolveu todo um processo aqui, que inclusive nesse momento esta em obras, se observar aqui do lado, pessoal esta realizando obras, por exemplo, na Rua 1 e na UPA da Junção. (GOULART, J. Entrevista concedida em 26/04/19).

---

<sup>15</sup> As cooperativas habitacionais estão regulamentadas através da Lei nº 5.764/71 – Lei das Cooperativas, que estabelece os requisitos e critérios das sociedades cooperativas e regulamenta o setor.

Fonte: OCB (2019).

Com esta ação de melhoria na questão habitacional em Rio Grande, para a população de menor renda, outros benefícios sociais também serão alcançados, como a diminuição do número de desempregos, uma vez que alguns dos beneficiários acabam tornando-se trabalhadores nas obras.

Como geógrafos, uma de nossas tarefas fundamentais consiste em desvendar as formas pelas quais a ideologia dominante oculta contradições e conflitos, considera o padrão de vida urbana como sinônimo de qualidade de vida e esconde a importância do espaço, as classes sociais, os produtores reais e concretos da cidade. (RODRIGUES, 2013, p.12).

Problemas relacionados a moradia, acesso a equipamentos coletivos de infraestrutura em seu entorno, dificuldades de transporte urbano e o isolamento que as distâncias proporcionam, são problemas vividos pelas classes populares, em uma lógica que decorrem do desenvolvimento das contradições sociais na sociedade capitalista.

Uma das tarefas da atualidade é atentar para as premissas da função social da cidade e, principalmente, da cidade como direito, para que possamos analisar criticamente e participar, na medida do possível e do necessário, de formas de resistência contra a ação avassaladora que destrói — ou, melhor dizendo, que impede a constituição, a vida cotidiana de uma grande parcela da população. A cidade não é o sujeito da história, mas o lugar onde se processam a História e a Geografia. (RODRIGUES, 2013, p.15).

O Empreendimento Junção é um tipo de intervenção no espaço, realizada por múltiplos agentes sociais, que provocam transformações nesse território. Por estar localizado em meio ao tecido urbano da cidade do Rio Grande, busca atender de forma integrada a população beneficiada pelo empreendimento, integrando-o a proximidade com outros aparelhos urbanos, como a rodoviária municipal, a unidade de pronto atendimento (UPA) do bairro Junção, entre outros.

A primeira delas é a questão da localização, ou seja, porque o pobre tem que morar na periferia da periferia? O segundo debate é a questão da segregação. Outro debate é a questão do entorno. Geralmente se constrói condomínios fechados, que não se relacionam com o entorno. Ter todos estes debates é um debate para o cooperativismo. Não é um debate para uma construtora que vem constrói e vai embora. Nós criamos um debate de concepção de cidade, um debate de concepção de bairro, de vida. Então a nossa opção foi buscar junto a SPU, que fizesse uma DISP, que pudesse fazer uma escolha de cooperativas que

pudessem produzir habitações nessa área do Empreendimento Junção. (ÁVILA, G. Entrevista concedida em 11/03/19).

Figura 4: Mapa de localização das infraestruturas do entorno do Empreendimento Junção



Fonte: Bing Aerial, realizado por Potiguara Marques (2019).

No entorno do Empreendimento Junção temos como infraestruturas de entorno, a rodoviária da cidade do Rio Grande, uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) da Junção. Além da presença de dois grandes comércios em seu entorno, como uma grande rede de supermercados e um *shopping center*.

Na questão escolar o entorno conta com a presença de três escolas municipais (E.M.E.F. Anselmo Dias Lopes, E.M.E.F. Altamir de Lacerda Nascimento e E.M.E.F. Mate Amargo) e da Universidade Federal do Rio Grande (FURG), infraestruturas escolares que serão importantes para buscar atender as 1.276 famílias beneficiadas. Já existe por parte da Prefeitura Municipal do Rio Grande, a inserção de uma nova escola municipal, no entorno próximo do empreendimento.

Em relação ao centro comercial e histórico da cidade do Rio Grande, o Empreendimento Junção encontra-se a uma distância de 6,90 km. As famílias beneficiadas poderão acessar através do terminal rodoviário, existente próximo ao

empreendimento e as linhas de ônibus que já percorrem o município, pela Avenida Itália, o acesso a esta região da cidade.

Figura 5: Mapa da distância do Empreendimento Junção ao centro histórico da cidade do Rio Grande



Fonte: Google Maps, realizado por Potiguara Marques (2019).

O Empreendimento Junção, por possuir uma população de 4.000 pessoas, que será apresentada no capítulo 6.3 desta dissertação, e com a série de infraestruturas que existirão em seu entorno, poderá contribuir para a possibilidade de uma nova centralidade na cidade do Rio Grande, uma vez que a cidade apresenta seu centro histórico e comercial, em uma área próxima a extremidade leste de sua península.

A cidade do Rio Grande, por sua localização e sua forma distinta, de possuir seu centro urbano, na extremidade de uma península, acabou impulsionando a expansão da cidade, em direção a sua zona oeste e sul, como única alternativa possível.

## 5 REFERENCIAL TEÓRICO

### 5.1 Dualidade da pesquisa: aparelhos de estado e movimentos sociais

O Estado, conforme Poulantzas (1975) desempenha um papel autônomo sobre as relações de produção. A ligação do Estado com as relações de produção seria a primeira relação do Estado com as classes sociais e a luta de classes, tendo como papel:

[...] a manutenção da unidade e a coesão de uma formação social, que concentra e consagra a dominação de classe, e a reprodução, assim, das relações sociais, isto é, as relações de classe. (POULANTZAS, 1975, 26).

Para este autor, as classes sociais são conjuntos de agentes sociais determinados principalmente, mas não exclusivamente, por seu lugar no processo de produção, isto é, na esfera econômica. Desta forma uma classe social define-se por seu lugar no conjunto das práticas sociais, isto é, por seu lugar no conjunto da divisão social do trabalho, que compreende as relações políticas e as relações ideológicas. As classes sociais estão envolvidas em relações de poder e suas relações ultrapassam o aparelho de Estado.

Não somente as lutas de classes detêm a primazia sobre o Estado e o ultrapassam, como as relações de poder também ultrapassam o Estado em outro sentido: as relações de poder não englobam completamente as relações de classe e podem ultrapassar as próprias relações de classes. Isso evidentemente não quer dizer que não tenham nesse caso pertinência de classe, que não se situem no terreno do domínio político ou que não sejam um início, mas que não provêm do mesmo fundamento da divisão social do trabalho em classes que não são nem homólogas nem isomorfas. (POULANTZAS, 1980, p.49).

Para Poulantzas (1975), as relações de poder, não são redutíveis ao Estado e estas sempre ultrapassam os aparelhos do Estado, porque estes poderes precedem os aparelhos que os representam e o próprio Estado.

O Estado não é uma entidade instrumental intrínseca, não é uma coisa, mas a condensação de uma relação de forças. Essa correspondência se estabelece em termos de organização e de representação: a classe ou fração hegemônica, além de seus interesses econômicos imediatos, de momento e a curto prazo deve assumir o interesse político do conjunto

da classes e frações que compõe o bloco no poder e portanto seu próprio interesse político a longo prazo; ela deve unificar e unificar o bloco no poder sob sua direção. (POULANTZAS, 1975, p. 104).

Para a compreensão do papel constitutivo do Estado nas relações de produção, na luta de classes e nas relações de poder, necessita-se afastar da corrente que toma o Estado como simples apêndice do poder e das lutas, sendo necessário:

Que o poder político, embora fundamentado no poder econômico e nas relações de exploração é primordial na medida em que a sua transformação condiciona toda modificação essencial dos outros campos do poder, embora esta modificação não baste [...] O Estado não é um Estado no sentido único de concentrar o poder fundamentado nas relações de classe, mas também no sentido em que se propaga tendencialmente em todo o poder, apoderando-se dos dispositivos do poder, que, entretanto o suplantam constantemente. (POULANTZAS, 1980, p.50).

Assim os aparelhos de Estado estabelecem um jogo de compromissos entre o bloco no poder<sup>16</sup> e certas classes dominadas, buscando assim, atender determinados interesses que sejam específicos destas classes.

As relações sociais consistem em práticas de classe, encontrando-se as classes sociais aí situadas em oposições: as classes sociais não podem ser concebidas senão como práticas de classe, existindo estas práticas em oposições na sua unidade, constituem o campo da luta de classes. (POULANTZAS, 1980, p.83).

Para Poulantzas (1980, p.147) o Estado deve ser compreendido como uma relação —mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classes, tal como ele expressa, de maneira sempre específica no seio do Estado”. Deve-se buscar o entendimento do Estado, como um campo e um processo estratégico.

Entender o Estado como condensação material de uma relação de forças, significa entendê-lo como *um campo e um processo estratégicos*, onde se entrecruzam núcleos e redes de poder que ao mesmo tempo se articulam e apresentam contradições e decalagens uns em relação aos outros. Emanam daí táticas movediças e contraditórias, cujo objetivo geral ou cristalização institucional se corpôrificam nos aparelhos estatais. Esse campo estratégico é transpassado por táticas muitas vezes bastante explícitas ao nível restrito onde se inserem no Estado,

---

<sup>16</sup> Indica a unidade contraditória particular das classes ou frações de classe politicamente dominantes, em sua relação com uma forma particular do Estado capitalista. POULANTZAS, N. Bloc au pouvoir. hégémonie et' périodisation d'une formation: les analyses politiques de Marx. In: -- Pouvoir politique et classes sociales de l'État capitaliste. Paris, Maspero, 1968. p. 254-66, Trad. por Heloísa R. Fernandes.

táticas que se entrecruzam, se combatem, encontram pontos de impacto em determinados aparelhos, provocam curto-circuito em outros e configuram o que se chama "a política" do Estado, linha de força geral que atravessa os confrontos no seio do Estado. Nesse nível, essa política é certamente decifrável como cálculo estratégico, embora mais como resultante de uma coordenação conflitual de micropolíticas e táticas explícitas e divergentes que como formulação racional de um projeto global e coerente. (POULANTZAS, 1980, p.157).

Para Lojkine (1997) o Estado tem como papel a socialização do processo de produção, sem deixar de ser um instrumento de dominação a serviço das classes dominantes. Desta forma nas forças políticas que o compõe, ocorre um equilíbrio, para que ocorram concessões às classes dominadas, que irão salvaguardar os interesses de longo prazo das classes dominantes.

O Empreendimento Junção busca aliar as ações do aparelho de Estado, na figura da Prefeitura Municipal de Rio Grande, em busca do atendimento de uma política pública voltada para a questão habitacional. O aparelho de Estado tem um papel muito importante a cumprir, especialmente em um país marcado por crassas disparidades sociais e espaciais como o Brasil. (SOUZA, 2006. p. 116).

Historicamente, a percepção que se tinha sobre os movimentos sociais, era que estes serviam como uma reação de protesto contra determinadas opiniões, posições e ações, que a sociedade ou determinado grupo social, avaliava como injustas.

As diferenciações sócio-espaciais nas cidades impulsionam ações de resistência de grupos sociais populares, para que estes entrem em conflito com os aparelhos de Estado, na busca de melhores condições de vida para a sociedade. Lojkine (1997) nos diz que:

O movimento social caracteriza-se primeiramente pela capacidade de um conjunto de agentes das classes dominadas diferenciar-se dos papéis e funções através dos quais a classe (ou fração de classe) dominante garante a subordinação e dependência dessas classes dominadas com relação ao sistema socioeconômico em vigor. (LOJKINE, 1997, p. 314).

Assim os movimentos sociais se definem através de da combinação de dois processos sociais, que seriam em um primeiro momento como determina Lojkine (1997) o ordenamento em movimento de classes, de frações de classes ou de camadas

sociais e um segundo momento —pôse em movimento” os agentes dos movimentos sociais em relação ao desafio político.

Para Pedon (2013), o movimento social refere-se:

[... a um tipo de mobilização coletiva, de caráter perene, organizada e que realiza, por meio de suas ações, uma crítica aos fundamentos da sociedade atual, baseada nos processos de acumulação de riqueza e concentração de poder, manifestados na forma do território...]. (PEDON, 2013, p. 11).

Os movimentos sociais assim tornaram-se um espaço de convergência de lutas que manifestam distintas contradições na sociedade, manifestando assim distintas formas de ação social. Através dos movimentos, existe assim um processo de representação social, que permite às pessoas interpretar e conceber aspectos da realidade para agir em relação à mudança destes, onde esta representação busca modificar a realidade, para os atores sociais envolvidos.

Na Geografia brasileira, os primeiros a apontar em suas obras a atuação dos movimentos sociais no país foram os geógrafos Manuel Correia de Andrade, que em 1963 publicou o livro “A terra e o homem do Nordeste” e Josué de Castro, que em 1965 publicou o livro —~~Se~~ palmos de terra e um caixão”. Ambos tratavam dos problemas do Nordeste Brasileiro e apresentam o movimento social das Ligas Camponesas<sup>17</sup>.

Em 1979, ocorreu o surgimento do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), entidade que foi constituída por setores da Igreja Católica, setores não governamentais e técnicos de assessoria aos movimentos sociais e urbanos, e pelas próprias lideranças dos movimentos sociais, dando origem ao Fórum de Reforma Urbana.

Este movimento possuiu uma agenda focada no fortalecimento da gestão pública para a subordinação da propriedade urbana a uma função social, na institucionalização dos meios democráticos para a gestão da cidade e na priorização dos investimentos públicos para diminuir a desigualdade no acesso à cidade pelas camadas menos favorecidas da população. (CALDAS, 2015, p. 39).

---

<sup>17</sup> Conforme Andrade (1963) as Ligas Camponesas são formas embrionárias de organização popular quem veem nas medidas implementadas pelo Estado, soluções pouco eficazes, já que beneficiam apenas um pequeno número de pessoas, ao passo que a maioria absoluta dos camponeses continuaria a vegetar.

A partir da década de 1980, a Geografia Brasileira, começou a relatar diversas experiências de resistência de mobilizações populares, organizadas na forma dos movimentos sociais<sup>18</sup>. Na década de 1990, iniciam-se uma série de textos sobre movimentos sociais, caracterizando suas ideias e formulações, assim como sua importância na sociedade.

Os movimentos sociais urbanos surgem questionando o modo de como se planeja a cidade. Desta forma o espaço urbano torna-se objeto e palco das reivindicações sociais organizadas pela sociedade, através destes movimentos que lutam pelo direito à cidade e à moradia.

Os movimentos populares urbanos dirigem-se ao Estado, responsável por garantir a reprodução da vida. Organizam-se para conseguir abastecimento de água, iluminação pública e domiciliar, captação de esgotos, coleta de lixo, acessibilidade, transportes coletivos menos precários, escolas e postos de saúde de qualidade e vários outros equipamentos de consumo coletivo. (RODRIGUES, 2007, p. 81)

Em 1984, com a criação da Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), que mais adiante foi transformada em organização não governamental, passando a se chamar Associação Nacional do Solo Urbano para assessorar movimentos populares, em 1991, ocorreu a reunião de técnicos e pesquisadores do campo urbanístico e da área social, além de organizações não governamentais e entidades nacionais de movimentos de luta por moradia, como o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e a Central de Movimentos Populares (CMP). O MNLN é o movimento social que se faz presente nesta pesquisa.

A função social da cidade e da propriedade urbana, como colocada na Constituição Brasileira, foi resultado da luta de movimentos populares urbanos que apresentaram, em 1988, uma emenda popular para o Congresso Constituinte.<sup>19</sup> (RODRIGUES, 2013, p.13).

Por não existir nas décadas anteriores uma institucionalização dos direitos sociais no país, isso acabou tornando-se uma bandeira na luta pela Reforma Urbana.

A ausência do direito à moradia deu forma a diversos processos de ocupação de terra na periferia das cidades do país, impulsionando a organização autogestionária, a formação política e comunitária de

<sup>18</sup> Segundo PEDON (2013) autores como Bernardes (1983), Mizubuti (1986), Silva (1992), Rodrigues (1988) e Sousa (1988) elegeram os movimentos sociais urbanos como objeto de análise.

<sup>19</sup> Os princípios foram alicerçados na Agenda Habitat I, de 1976.  
Fonte: AGENDA HABITAT I, 1976.

lideranças, bem como a criação de movimentos populares de bairros, favelas e conjuntos habitacionais. Mais recentemente, eclodiram no centro das capitais e de diversas cidades, movimentos de ocupação de prédios vazios e/ou sem uso social. (BUONFIGLIO, 2007, p.204).

O MNLM foi criado em julho de 1990, durante o I Encontro Nacional dos Movimentos de Moradia, possui atualmente representação em 16 estados<sup>20</sup>. Materializou-se depois das grandes ocupações de áreas e conjuntos habitacionais nos centros urbanos, deflagradas principalmente na década de 80. Possui como objetivo principal a solidariedade pelo espaço urbano, numa luta orgânica e única em conjunto com o MST - além da terra, luta pelo lote, pela casa, saneamento e demais necessidades da população como educação, saúde, economia, trabalho, comunicação, meio ambiente, mobilidade urbana e relações humanas.

O MNLM não possui um site unificado. O movimento possui uma série de blogs estaduais realizando o registro dos repertórios de ação coletiva da entidade, em todo o Brasil. Esses blogs estaduais têm o objetivo precípua de divulgar as ações da entidade em todos em que estão representados.

Entre vários organismos, teve como apoiadores a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Cáritas, Central de Movimentos Populares (CMP). Hoje também tem parceria com a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e vínculo com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST).

O MNLM distribui suas ações focadas no direito à cidade. São responsáveis pela articulação de várias ocupações, tanto de prédios desocupados como de terrenos urbanizados que não estejam cumprindo a função social da moradia.

A ação dos movimentos de moradia e de reforma urbana, desde a Constituinte, combinam ações de mobilização social (caravanas, marchas, jornadas, atos em espaço público, ocupações, encontros e cursos de formação) com ações no campo institucional (participação em Conferências Legislativas, audiências públicas e atuação nas esferas públicas de gestão, como nos conselhos de políticas públicas). (FERREIRA, 2012, p.126).

---

<sup>20</sup> O movimento está organizado em 16 estados: Pará, Acre, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Pernambuco, Sergipe, Bahia, Rio de Janeiro, Tocantins, Paraná, Paraíba, Mato Grosso e Rio Grande do Sul.

Fonte: Entrevista com os dirigentes do MNLM (2018).

Com a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT), nas eleições presidenciais de 2002, levou ao ano seguinte a criação do Ministério das Cidades, que foi consolidado, graças a participação de diversas lideranças sociais, profissionais e técnicas, das mais diferentes origens.

Vimos o número de militantes dos movimentos sociais nos últimos anos se ampliar e aumentarem também suas reivindicações, que passaram a incluir mudanças no aparelho de Estado, como a participação na definição do orçamento público, no direito de propriedade da terra, na representação parlamentar, nas iniciativas legislativas. (MARICATO, 2014, p.34).

Os movimentos sociais podem ser entendidos como expressão da dialética sociedade-espaco e constituir assim uma categoria Geográfica. Santos (2006) nos apresenta oito possibilidades de dimensões de conotação espacial que apresenta o conteúdo aos movimentos sociais, onde o raciocínio centrado no espaço deve considerar e que sustentam a interpretação desses movimentos.

Quadro 2: Possibilidades de dimensões espaciais para análise dos movimentos sociais e sua escala de representação

Dimensão espacial	Escala de representação
Materialização/Manifestação	Diz respeito às diferentes formas pelas quais o movimento se faz presente, no espaço e no tempo, mas cuja presentificação grafa e marca com precisão um ponto do espaço - é onde a ação do movimento encontra um referencial de localização que é referencial não apenas para ele, mas, sobretudo, para a sociedade que o identifica.
Recortes Espaciais e as Construções Identitárias	Abarca um conjunto de movimentos cuja mobilização está baseada em algum recorte espacial específico, como fator enunciado de conformação identitária. Exemplo de ação que tem essa dimensão bem evidente é o Associativismo de Bairro.
Território e Territorialidades	Compreende o conjunto das lutas que têm nas territorialidades as relações e os embates sociais que constroem seus sujeitos, suas identidades e sua condição de existência.
Ação e temário, agendas	Abarca as problemáticas mobilizadas nas agendas dos movimentos sociais e os rebatimentos espaciais da definição de suas ações. Corresponde aos discursos contidos nas agendas dos movimentos.
Ação e interlocutores	Compreende o problema das escalas. Essas são um referencial decisivo para a compreensão e para a ação dos agentes políticos. Desde os locais até os globais. Os interlocutores dos movimentos, a exemplo do Estado, das grandes corporações, das ONG. Cada um tem sua escala de ação. A escala condiciona a estratégia de ação e estabelece seus interlocutores.
Ação e desdobramentos, impactos efeitos, causas, origem	Qual a porção do espaço é impactada pela ação de um movimento, ou por um ato e/ou quais as configurações escalares dos fatores que condicionam um fenômeno ou uma

	ação num movimento.
Esferas institucionais como distintas dimensões espaço-temporais	Abarca as disputas e os jogos de poder que constituem campos de conflitividade internos ao movimento.
Sujeitos da construção dos movimentos e suas experiências espaciais do fazer político	Importância das escalas e arenas onde são construídos os sujeitos do movimento.

Fonte: Santos (2006), adaptado pelo Autor (2017).

Estas dimensões formam um esquema para contribuir com que os geógrafos possam elaborar uma leitura das diferentes formas de ação política, que convergem na construção dos movimentos sociais a partir do espaço. O espaço alcança uma experiência capaz de condicionar os —códigos, comportamentos, práticas e normas de conduta dos sujeitos que formam os movimentos—. (SANTOS, 2006, p.23).

Estas possibilidades de dimensões espaciais nos permitem discutir não apenas sobre o espaço na leitura das diferentes formas de ação política convergentes na construção dos movimentos sociais, mas nos permite falar sobre os movimentos sociais e sobre a ação política a partir do espaço, interpretando as relações estruturadas, as ações que constroem os movimentos sociais e a ação política através de raciocínios espaciais, centrados no espaço, baseados nos conceitos de análise espacial, como lugar, região, escala e território, o que for mais plausível dentro da análise a ser realizada.

Falar não apenas sobre o espaço e falar mais a partir do espaço significa considerar formas e estruturas espaciais, mas considerar como também sendo passíveis de leitura a partir de raciocínios espaciais os processos, funções, sujeitos, relações, comandos. (SANTOS, 2011, p.138).

A reivindicação pelo direito à moradia está inserida na luta dos movimentos sociais populares urbanos. Os movimentos assim apresentam-se como um espaço de convergência de lutas, que manifestam distintas contradições sociais e distintas formas de ação social. A participação dos movimentos sociais na política habitacional, através das associações e das cooperativas é resultado de suas lutas e pressões.

Temos que olhar de que forma vamos avançar. Os movimentos de moradia devem avançar mais na política habitacional, tem que ser mais propositivos, fazer mais pressão política para combater. O que a gente precisa não é de uma política de governo e sim de uma política de estado, para o problema habitacional, no país e no mundo. (ÁVILA, G. Entrevista concedida em 11/03/19).

Os movimentos sociais podem ser compreendidos como um conjunto de lugares para se realizar política. Nos últimos anos, estes movimentos tornaram-se agentes ativos, buscando a habitação como necessidade e direito, junto ao Estado. Além disso, as lideranças dos movimentos de moradia passaram a participar da construção da política, através de conselhos e conferências, tendo voz e sendo membro fixo, assim como os demais agentes, atuando na escolha da distribuição de recursos, assim como na formulação de programas habitacionais.

É importante constatar ainda que já havia uma proposta de política habitacional construída pelos movimentos sociais que deu origem ao FNHIS, que se diferenciava bastante do PMCMV. O FNHIS foi aprovado pela base do governo para atender as pressões dos movimentos sociais. (MARICATO, 2014, p.63).

Os participantes desses movimentos sociais urbanos são pertencentes a segmentos da classe trabalhadora e estão inseridos na luta no e pelo espaço urbano, representando um importante aspecto no complexo processo de produção do espaço e reprodução do espaço.

Enquanto conjunto de “lugares” do fazer político, o movimento faz convergir indivíduos com diferentes experiências espaciais de sociabilidade, de percepção e do fazer político – indivíduos que vivem o local, indivíduos que circulam politicamente por fóruns e arenas regionais, indivíduos que têm projeção e estabelecem diálogos nacionais, construindo convergências e fricções destas múltiplas experiências espaciais do fazer político. (SANTOS, 2006, p.327).

A dualidade entre aparelhos de Estado e movimentos sociais, através das ações de inclusão, crescentes através do Estado, fez com que os representantes dos movimentos sociais buscassem se integrar a novas exigências técnicas, fazendo-os aparentemente, afastarem-se de suas bases, sendo até mesmo cooptados para o aparelho estatal, trazendo assim novas necessidades de afirmação identitária, tanto no interior do aparelho estatal, quanto na busca de novas lideranças no movimento social.

Se você sair de um movimento de luta pela moradia e assumir uma secretaria de habitação, você vem com a realidade, daqueles que mais sofrem e quando chega ao governo, tem por obrigação, entender essa realidade e buscar fazer o máximo possível. Para mim os melhores quadros no governo, foram aqueles que vieram da luta popular. (CAMARGO, A. Entrevista concedida em 18/09/18).

Desta forma a relação entre o aparelho de Estado e os movimentos sociais, demonstra estar distante de ser uma relação com neutralidade, pois na maioria das vezes, não ocorre um diálogo imparcial entre estes dois agentes sociais.

O que talvez possua um pouco de crítica e nós concordamos com as críticas, é que tanto o movimento e quem esta na área institucional, não conversem. Acho que há uma necessidade maior de termos uma conversa maior. Uma conversa de termos uma aproximação, garantindo claro, a questão da imparcialidade, garantindo a questão de ter e saber cada um o espaço em que está. Tantos estão fazendo o mesmo debate dentro da política urbana, na política nacional de habitação, do sistema de planejamento urbano. Há que ter uma interação maior, até para que se tenham, com as experiências, de quem é militante do MNLN, e de quem esta lá lutando, juntarmos estas experiências, para podermos ter avanços. (ÁVILA, G. Entrevista concedida em 11/03/19).

O produto desta relação, entre Estado e movimentos sociais é a busca pelo atendimento de demandas para a construção de uma política pública, como no caso desta pesquisa, que é o da realização do Empreendimento Junção.

## **5.2 Produto da dualidade, a construção de uma política pública**

As políticas públicas são ações que devem ser voltadas a coletividade, as quais podem ser acompanhadas e fiscalizadas pela sociedade. Elas são os meios pelos quais se definem as ações dos órgãos e gestores públicos, através das relações entre o Estado e os diversos agentes da sociedade.

O conceito de política pública na economia nos remete a discussão para o plano de escolhas racionais de agentes que tomam decisões sobre recursos. Conforme Melazzo (2006), —~~pr~~o direito administrativo o centro da discussão estrutura-se em torno do aparelho do Estado e a constituição de sua estrutura normativa, mais ou menos interventor de acordo com cada momento histórico”.

Em contrapartida, para a ciência política e para a análise sociológica, Melazzo (2006), nos aponta que —~~ta~~ta-se assim de investigar a política como uma resultante das interações, de seus conflitos ou consensos, entre diferentes grupos, segmentos ou classes sociais”.

O termo política pública não é de fácil conceituação, sendo definido apenas como um programa de ação governamental. Este conceito possui diferentes acepções,

sendo desde processos que envolvam decisões e a intervenção do Estado sobre determinada realidade, a incorporação de mecanismos e estruturas de tomada de decisões ou a implementação de ações sujeitas a controles sociais. Para Melazzo (2006), existe uma série de elementos de mais fácil apreensão.

Em primeiro lugar porque, comumente, tal termo pode se referir tanto aos conteúdos particulares que se expressam em diferentes matérias ou campos de atuação governamental, como também pode fazer referência aos processos políticos próprios da ação e, ainda, às instituições políticas. Assim, esta tríplice possibilidade de compreensão do termo deve ser melhor elucidada.

Em segundo lugar, ressalte-se que este termo implica também que, enquanto curso de ação deliberada, as políticas públicas envolvem preferências, escolhas e decisões, o que remete sua discussão para os mecanismos individuais e coletivos que envolvem sua formação, desde a fase de planejamento, passando por sua execução e, mesmo, na fase de avaliação de seus resultados.

Por fim, em terceiro lugar, encontra-se a questão que diz respeito às políticas públicas enquanto espaço de lutas e busca de construção de direitos, afirmando-se uma visão que politiza sua discussão, na medida em que obriga o analista a não mais apenas se referenciar no Estado, isto é, abrir-se para uma concepção que não coloque o Estado como único e inevitável centro possível do debate, mas que incorpore a dimensão essencialmente conflitiva de interesses e grupos de interesses, próprios da dinâmica de uma sociedade marcada por lutas de classes, em um primeiro e abrangente plano de análise, mas também de lutas segmentadas por outros elementos definidores de identidades e interesses na sociedade. (MELLAZZO, 2006, p. 27).

Para Melazzo (2006, p. 28), “toda política é necessariamente pública”. Desta forma, é necessário esclarecer a maneira específica que deverão ser compreendidas. Para isso duas questões devem ser analisadas, quem formula e implementa esta política pública e quem são os destinatários, isto é, para quem será direcionada as ações do Estado.

A política pública se demonstra como um espaço de campo de lutas que permite a busca da construção de direitos, permitindo que a sociedade venha a participar do processo de debate, em conjunto com o Estado.

Muitos dos movimentos que se apresentam à esfera pública, seja ela mais institucionalizada ou não, são resultado de questões públicas recentemente construídas e, portanto, levam certo tempo para constituírem uma pauta de confrontação ou de diálogo mais especializado com o Estado. (LOPES & HEREDIA, 2014, p. 26).

Onde o Estado não é o único centro possível do local de debates para as políticas públicas. Questionar as políticas públicas vigentes significa verificar se um determinado projeto político atende as necessidades da população. Conforme Poulantzas (1980) se abstraindo provisoriamente o ideológico, a relação entre o Estado e o campo da luta de classes pode, portanto, ser dividida em relação do Estado com a luta econômica de classe, de um lado e com a luta política de classe, de outro.

O estabelecimento de uma política de Estado em favor do bloco no poder, o funcionamento concreto de sua autonomia relativa e seu papel de organização são organicamente ligados a essas fissuras, divisões e contradições internas do Estado que não podem representar simples acidentes disfuncionais. O estabelecimento da política do Estado deve ser considerado como a resultante das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado (o Estado-relação). (POULANTZAS, 1980, p.152).

Para Poulantzas (1980) deve-se buscar compreender o Estado como a condensação de uma relação de forças entre classes e frações de classe tais como elas se expressam, sempre de maneira específica, no seio do Estado. Assim o Estado é constituído e dividido tendo de lado a lado, por contradições de classe.

A Geografia pode contribuir neste debate das políticas públicas, uma vez que o espaço é a dimensão mais material da realidade social, produto e condição de reprodução da sociedade. Sabemos que todo Estado Nacional, possui uma concepção de espaço e uma estratégia de construção desse espaço. As políticas públicas assim são resultantes de projetos políticos

É fundamental para a ação política revelar a segregação, a desigualdade socioespacial que pode permitir compreender as formas pelas quais se oculta a importância do espaço e da Geografia no ideário da cidade moderna, de padrões de vida urbano. (RODRIGUES, 2013, p.12).

Para Poulantzas (1980), se as lutas populares estão constitutivamente presentes nas divisões do Estado sob as formas mais ou menos diretas da contradição entre classes dominantes e classes dominadas, elas o estão sob uma forma mediatizada. Para o autor, –sido devido ao impacto das lutas populares nas contradições entre classes e frações dominantes em si mesmas. As contradições entre bloco no poder e classes dominadas intervêm diretamente nas contradições no seio do bloco no poder”.

A gestão da cidade está alicerçada na participação e na ampliação do conceito da cidadania, no intuito da superação das dificuldades de moradia. O poder público, de forma isolada, não conseguirá resolver a totalidade dos problemas existentes em relação ao acesso à habitação, o que deve contar com a participação efetiva da sociedade civil organizada, com a participação cidadã, que possui como conceito:

Lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público. (GOHN 2003, p.57).

As políticas públicas devem ser realizadas a partir de três fases básicas, que seria a formulação, a implementação e a avaliação. Onde na formulação teremos a apresentação técnica da política pública, para haver a discussão dos diversos agentes (Estado e interessados), para confrontar ideias, dando forma e conteúdo as demandas desejadas pela sociedade.

A questão da formulação de políticas públicas como uma atividade não exclusivamente técnica e neutra, abordar a relação entre política pública, processo de planejamento e planos de intervenção, particularmente quanto se toma como referência a questão central de enfrentamento das desigualdades sociais e de situações de exclusão social em suas múltiplas dimensões. (MELLAZZO, 2010, p. 11).

Nas fases subsequentes teremos na implementação a realização das medidas legais para a materialização da política pública e na avaliação a atuação da política pública, sendo observada com seus efeitos em relação à sociedade.

Em todas estas etapas são necessários, o estabelecimento de pontos de partida (ou, de pontos de vista) que assumam as hierarquizações presentes na produção do espaço social urbano com a mesma intensidade com que devem ser assumidas as hierarquizações espaciais que organizam/produzem os territórios de uma cidade. (MELLAZZO, 2006, p. 20).

Segundo Buonfiglio (2015), o percurso da política pública inicia-se pelo o aparelho federal como órgão da produção e concepção da política, enquanto o município é a instância da implantação e execução. A definição da escala de análise é fundamental, para a avaliação e correção de rumos da política federal, que obrigam, necessariamente, a retomada e a reformulação de ações na política como um todo. A política macroeconômica do país foi empreendida pelo Estado brasileiro, com o MCMV.

Os movimentos sociais contribuíram na pauta de programas do governo federal, destinados a habitação como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que permitiram a participação das cooperativas, mas que ainda, não permitiam a construção por autogestão.

Outros programas foram realizados como o Programa Crédito Solidário (PCS), em 2004, que compreendiam às famílias agrupadas por uma cooperativa, associação ou entidade privada sem fins lucrativos, utilizando recursos oriundos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) para compra ou reforma da casa própria, assim como o Programa Produção Social da Moradia, de 2008 e o programa Minha Casa Minha Vida Entidades (MCMV-E), criado em 2009, que possibilitou o acesso da participação de associações, cooperativas e entidades sem fins lucrativos com a finalidade de promover a habitação de interesse social (HIS).

A proposição de uma política pública de habitação, a nível federal e que pode ser realizada em Rio Grande, contribui para a alteração da desigualdade sócio-espacial do município e para a realização concreta de políticas públicas, contribuindo na produção e reprodução do espaço e na reprodução das relações sociais.

### **5.3 Habitação como política pública**

A habitação é uma necessidade, tanto natural, quanto material, assim como é uma necessidade social, sendo alicerçada na luta popular pelo direito à moradia. Conforme Valença (2003), sem a mediação ou intervenção do Estado, a maioria dos indivíduos não pode se tornar consumidora de habitação, processo que se dá através do mercado de compra e venda de imóveis residenciais e de aluguéis.

Habitação é, antes de mais nada, coisa, objeto, produto, bem durável, mercadoria, ou seja, algo que se compra e vende no mercado imobiliário. Porém, a habitação não é uma mercadoria qualquer, como ventilador ou sapatos: a habitação não é como as demais mercadorias. É uma mercadoria com características especiais, peculiares e complexas, que têm implicações diversas e profundas sobre a forma como ocorrem a sua produção e o seu consumo. (VALENÇA, 2003, p.166).

Conforme Souza (2016), —moradia deve ser considerada como uma escala relevante também para a análise de processos e ações de natureza e alcance

coletivos”. Tem sua representatividade em escala local e também nacional, uma vez que o MCMVE é uma política pública de habitação federal, aplicada em Rio Grande.

Conforme Buonfiglio (2018) o tema habitação pode ser discutido através de diversas categorias de análise.

A saber; necessidade; demanda; mercadoria; direito social coletivo; déficit e política pública permitindo desvendar seus discursos no campo da política, ora complementares, ora paradoxais, sempre mobilizados e em disputa por diversos agentes sociais. (BUONFIGLIO, 2018, p.2).

Como necessidade, estaria atrelada a reprodução social dos indivíduos, independente de sua condição social ou do tamanho da cidade onde vivem. Conforme Buonfiglio (2018) —a casas, entre outras necessidades humanas, não são e não podem ser satisfeitas enquanto necessidade no capitalismo, por isso se manifestam como carência”.

A habitação como demanda está ligada a questão da necessidade de ser atendida pelo mercado. Para Buonfiglio (2018), —aquirir habitação no mercado formal e tornar-se uma demanda solvente, a parcela de consumidores de mais baixa renda precisa de maciços subsídios estatais”.

Como mercadoria a habitação encontra-se como algo para satisfazer as necessidades humanas. Segundo Buonfiglio (2018) —a habitação como mercadoria, nessa síntese contraditória do valor de uso e valor de troca, para atender e satisfazer a necessidade básica e elementar como subsistência do habitante da cidade em sua própria condição humana”.

A habitação como déficit refere-se a discussão em relação aos números sobre a habitação no país. Para Buonfiglio (2018), um saber técnico se institucionalizou nas últimas duas décadas no país. Para se visualizar o problema é preciso dimensioná-lo, diagnosticá-lo e assim, quantificá-lo.

Tal saber técnico redonda na aplicação de números que quantificam e estimam o problema habitacional no presente e no futuro. Surge o déficit habitacional brasileiro passível de ser lido, interpretado e manipulável como um dado específico para todo o território nacional. (BUONFIGLIO, 2018, p.6).

Já a habitação como direito para Buonfiglio (2018) está implicada na questão que o direito à moradia é direito fundamental, civil, político, econômico e social. Onde este direito social, amplia-se, extrapolando os direitos individuais e alcançando assim os

direitos coletivos. Para a autora, a habitação como política pública, é objeto da política pública e esta por sua vez visa atender a política social que está embasada na teoria do Estado.

Por se tratar de uma necessidade básica e fundamental à vivência para qualquer cidadão, a habitação, é um bem essencial para a reprodução social dos indivíduos, independentemente de sua classe social. Para Valença (2003), existem outros fatores que são essenciais para a habitação.

Todos dela necessitam sem poder dela prescindir; É o espaço privilegiado do cotidiano, no qual a maior parte das necessidades humanas são satisfeitas; É o local da convivência familiar, com os amigos – ponto de encontro –, onde os indivíduos se alimentam, dormem, descansam, cuidam da saúde e da higiene pessoal, da educação, da recreação, etc.; É o espaço da intimidade, da vida privada; É também o espaço privilegiado do consumo de mercadorias. (VALENÇA, 2003, p.166).

A moradia assim se faz importantíssima, também para contribuir para o acesso a uma série de outros direitos, que são atrelados a questão de que com a segurança de uma moradia, as pessoas possam buscar usufruir da cidade.

A questão de se garantir uma moradia adequada para as pessoas é muito importante, pois é o que permite inclusive o acesso a outros direitos, para poder voltar a estudar, para poder procurar um trabalho, poder se qualificar. Ter acesso a direitos, do direito a cidade, de poder usufruir da cidade, sem precisar se preocupar com onde é que se vai morar, onde que vai ficar. (MASCIA, E. entrevista concedida em 24/11/17).

A habitação tem sua produção realizada de forma complexa e que envolve diversas operações e a participação de diversos trabalhadores especializados, sendo utilizados inúmeros materiais.

Ela atrai e requer a reunião de grande número de interessados/agentes, como: construtoras, produtores de materiais e componentes, cartórios, bancos, financeiras, seguradoras, investidores, agências governamentais reguladoras, financiadoras e prestadoras de serviços, profissionais liberais (arquitetos, engenheiros, advogados, contadores, despachantes, etc.), corretores, proprietários de terra, trabalhadores, consumidores (adquirentes e inquilinos); o tempo de produção é demasiadamente longo; a produção é inelástica, sendo a oferta limitada no curto prazo

(daí que variações na demanda podem exercer forte efeito sobre os preços); a natureza da produção é pró-cíclica, o que significa dizer que mudanças bruscas nas condições econômicas e políticas mais gerais podem dificultar a “circulação” (comercialização) da habitação (o que

também se aplica ao financiamento habitacional); tem baixa liquidez, ou seja, dado o seu preço elevado e a natureza de sua utilização (reprodução social de longo prazo dos indivíduos), muda de mãos com pouca frequência; sendo o seu preço elevado, é o bem maior que um indivíduo de renda média pode aspirar possuir durante toda sua vida. (VALENÇA, 2003, p.167).

Por ser um bem de consumo indivisível e um bem imóvel, e que não pode ser transferido para outro local, por estar atrelado a terra a habitação sofre uma série de implicações, dentre as quais se destacam, conforme Valença (2003):

A terra deve possuir atributos como vias de acesso, redes de infraestrutura e serviços essenciais; A habitação em geral não pode ser deslocada; a produção da habitação está sujeita às adversidades naturais e artificiais; o solo urbano, é loteado, a autoconstrução, possibilitada pela simplicidade dos processos produtivos, é em geral resultado de uma combinação de fatores sociais, econômicos e culturais. (VALENÇA, 2003, p.168).

A habitação popular tem uma longa trajetória no país. Em relação à política habitacional de interesse social, destacam-se três grandes períodos, que são a da Fundação Casa Popular (FCP), criada em 1946, o do Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1964 e o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), criado em 2009.

Anterior ao primeiro período, na década de 1930, através do governo do Presidente Getúlio Vargas foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que subsidiavam a produção dos conjuntos habitacionais, através do trabalho. Assim a habitação a nível nacional deixou de ser uma questão de cunho exclusivamente privado e passou a ser uma questão social, que necessitava de intervenções do poder público, o que gerou a ideia da habitação social no Brasil. Os IAPs foram à ação precursora da política habitacional no país, possuindo ações diretas que ocorreram de forma discreta.

Seria equivocado considerar que o governo Vargas e os que se lhe seguiram chegaram a formular uma política habitacional articulada e coerente. Não houve, efetivamente, a estruturação de uma estratégia para enfrentar o problema nem a efetiva delegação de poder a um órgão encarregado de coordenar a implementação de uma política habitacional em todos seus aspectos (regulamentação do mercado de locação, financiamento habitacional, gestão dos empreendimentos e política fundiária). E, menos ainda, um ação articulada entre os vários órgãos e ministérios que de alguma maneira interferiram na questão. (BONDUKI, 1994, p.717).

Estas ações realizadas na década de 1930, não realizaram a formulação de uma política habitacional articulada e coerente, uma vez que não ocorreu uma estratégia para o enfrentamento da questão habitacional e não existia um órgão específico para administrar essa política em aspectos, como a regularização fundiária, o financiamento habitacional e a geração de empreendimentos habitacionais.

No ano de 1946 foi instituído durante o governo do Presidente Eurico Gaspar Dutra, a Fundação da Casa Popular (FCP). A FCP foi o primeiro órgão federal a ser designado para promover o desenvolvimento habitacional e urbano, tendo como principal propósito, centralizar e coordenar a política de habitação em nível federal.

A proposta da Fundação da Casa Popular revelava objetivos surpreendentemente amplos, demonstrando até mesmo certa megalomania (ela se propunha financiar, além de moradia, infraestrutura, saneamento, indústria de material de construção, pesquisa habitacional e até mesmo a formação de pessoal técnico dos municípios); no entanto, sua fragilidade, carência de recursos, desarticulação com os outros órgãos que, de alguma maneira, tratavam da questão e, principalmente, a ausência de ação coordenada para enfrentar de modo global o problema habitacional mostram que a intervenção dos governos do período foi pulverizada e atomizada, longe, portanto, de constituir efetivamente uma política. (BONDUKI, 1994, p.717-718).

Após um hiato de duas décadas (de 40 a 60), a produção de habitações, vinculada a casa própria, passa a ser objeto da política pública, sendo um campo de ação para o Estado, ocorrendo às primeiras políticas nacionais massivas para a habitação em nível federal, conforme Marques (2015):

Assim, em 1960, quando ocorreram às primeiras políticas nacionais massivas em nível federal, as cidades brasileiras já acumulavam elevada precariedade e não dispunham de estruturas estatais capazes de produzir ações para promover boas condições urbanas. (MARQUES, 2015, p.225).

Em 1964, com a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH) ocorreu à transferência de recursos em proporções inéditas até aquele momento no país, para a construção de habitações e infraestrutura, mudando a configuração das cidades brasileiras.

Em 1967, é realizado um modelo de política habitacional nacional com o BNH, que produziu moradias, —caracterizando-se pela gestão centralizada, ausência de

participação comunitária, ênfase na produção de casas prontas por empreiteiras, localização periférica e projetos medíocres” (BONDUKI, 1998, p. 319).

O BNH utilizou-se de recursos dos trabalhadores, através do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), para realizar investimentos públicos e privados, inicialmente para a habitação, mas que depois foi utilizado para a produção do espaço urbano e regional, para a execução de grandes obras de infraestrutura.

A questão é que estes recursos acabaram tendo a maior parte dos empreendimentos de habitação, voltados para atender às classes de renda altas e médias, deixando a população pobre sem alternativas tendo desta forma, que ocupar áreas desprezadas pelo mercado imobiliário.

O BNH, criado após o golpe em 1964, foi uma resposta do governo militar à forte crise de moradia presente num país que se urbanizava aceleradamente, buscando, por um lado, angariar apoio entre as massas populares urbanas, segmento que era uma das principais bases de sustentação do populismo afastado do poder e, por outro, criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional, objetivo que acabou por prevalecer. (BONDUKI, 2008, p.72).

O BNH acabou sendo extinto com o fim do regime militar, em 1986, ocorrendo assim uma ausência de uma formulação de uma nova política habitacional para o país. Conforme Bonduki (2008), —~~o~~ com o fim do BNH, perdeu-se uma estrutura de caráter nacional que, mal ou bem, tinha acumulado enorme experiência na área, formando técnicos e financiado a maior produção habitacional da história do país”.

Em relação à legislação vigente, que atenda a questão da moradia no Brasil, temos a Constituição Brasileira de 1988, em seu título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais – apresenta em seu capítulo II, os direitos sociais.

No capítulo citado, é determinado sem seu artigo 6º que são direitos sociais: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia<sup>21</sup>, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e a infância, a assistência aos desamparados.

No artigo 23, é citado que é competência comum da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

<sup>21</sup> Incluída por meio da EC n°26/2000.

No capítulo IV da Constituição de 88, que trata dos municípios, explicita em seu artigo 30, que é de competência dos Municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

A Constituição de 1988, desta forma buscou atender pela primeira vez, as demandas dos movimentos sociais pela Reforma Urbana, incluindo, um capítulo sobre Política Urbana<sup>22</sup>, buscando enfrentar uma nova forma de organização socioeconômica e político-territorial no país e a garantia do bem-estar dos moradores da cidade.

Estas demandas foram o ponto de partida e a base para o estabelecimento de diretrizes buscando o pleno desenvolvimento ordenado das funções sociais da cidade. Através de princípios constitucionais que estabeleceram uma nova ordem urbana baseada na justiça social, tendo como princípio o direito à cidade, buscando conferir a todos os cidadãos o direito ao seu usufruto pleno, equilibrado, sustentável, democrático e socialmente igualitário.

O Estado quando buscou atender a população de baixa renda, acabou realizando a construção de conjuntos habitacionais em áreas afastadas dos centros urbanos, distantes das fontes de emprego e renda, criando assim uma segregação sócio-espacial e contribuindo para a consolidação da especulação imobiliária.

Os movimentos populares urbanos reivindicam pelo direito as habitações para a população pobre, desde as décadas de 1980 e 1990. Uma vez que essa população foi margeada em relação à cidade formal, sendo segregada tanto espacialmente, quanto socialmente, tendo que buscar local para moradias, distante dos grandes centros.

Após a realização das moradias, através do BNH, ocorreu assim um hiato em relação a políticas públicas habitacionais, nas décadas de 1980 e 1990, que atendessem aos anseios dos movimentos de moradia.

No período de 1985 a 2002, a política habitacional esteve sob a responsabilidade dos seguintes Ministérios: de 1985 a 1987, ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; de 1987 a 1988, ao Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente; de 1988 a 1990, ao Ministério do Bem Estar Social; de 1990 a 1995, ao Ministério da Ação Social; de 1995 a 1999, a Secretaria de Política Urbana, vinculada

---

<sup>22</sup> Título VII Da ordem econômica e financeira – Capítulo II da Política Urbana.

ao Ministério do Planejamento; de 1999 a 2002, a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, vinculada à Presidência da República.

Entre a extinção do BNH (1986) e a criação do Ministério das Cidades (2003), o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a sete (07) ministérios ou, estruturas administrativas diferentes, caracterizando descontinuidade e ausência de estratégia para enfrentar o problema. (BONDUKI, 2008, p.75-76).

Em 1999, foi criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que foi voltado para a produção de unidades habitacionais novas para arrendamento e em 2001, tivemos a criação do Programa de Subsídio Habitacional, ambos utilizavam subsídio com recursos do Tesouro Nacional, para a realização de habitação para a população de baixa renda.

O PAR trouxe uma inovação, incorporada como pedra angular, nas propostas de política habitacional formuladas pelo Projeto Moradia e implementadas pelo governo Lula: um *mix* de recursos formado por uma fonte retornável (FGTS) e outra não retornável, de modo a viabilizar o atendimento à população que não tem renda compatível com o custo do financiamento de uma unidade habitacional. Pode-se dizer que esses dois programas, pelo fato de introduzirem recursos não retornáveis (Orçamento Geral da União, FGTS ou outras fontes), foram o marco zero, do ponto de vista das ações do governo federal, da nova Política nacional de Habitação formulada pelo governo Lula. (BONDUKI, 2014, p.302).

No ano de 2001, com a regulamentação do Estatuto da Cidade, Lei Federal Nº 10.257/01, regulamentou e expandiu os artigos 182<sup>23</sup> e 183<sup>24</sup> da Constituição Federal de 1988. Esta lei fixou os parâmetros para aplicação do capítulo da política urbana da Constituição de 1988, definindo princípios e objetivos, diretrizes de ação e instrumentos de gestão urbana a serem utilizados.

O Estatuto da Cidade reorganizou a política nacional de habitação, transporte, saneamento e, fundamentalmente os processos de planejamento urbano, a realização de Conferências das Cidades nos níveis municipal, estadual e federal.

---

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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.

A lei introduziu normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como, do equilíbrio ambiental. (Art. 1º, parágrafo único, Estatuto da Cidade).

Em seu artigo 2º é citado que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante diretrizes gerais, tais como a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Em 2002, com Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH<sup>25</sup> e com a criação do Ministério das Cidades em 2003, o governo federal passa novamente e preocupar-se com a política habitacional.

Quase todos os projetos eram de financiamento, o primeiro que rompeu com isso era o PSH, mas que não dava as condições para se construir uma casa, pois acabava se recebendo apenas R\$ 6.000,00. Dentro dessa quantia, tinha que construir uma moradia. . (AGUIAR, 2018, Entrevista concedida em 27/02/18).

Depois veio o Programa MCMV, antes disso vieram outros programas, o PSH, a Resolução 460/04, o primeiro que veio foi o PSH e quando a gente conseguiu fazer as primeiras casas, as primeiras na verdade, a gente perdeu porque não tinham água, esgoto, aí não podiam se fazer essas casas. Na segunda vez nós conseguimos, fez as casas pelo PSH, terminamos e começamos a lhe dar muito com a construção, porque a maioria das pessoas que já eram lá da volta eram todos pedreiros, eletricitas, encanadores. (RODRIGUES, A. Entrevista concedida em 06/05/19).

Em 2003, o Ministério das Cidades (MinC) foi criado, tendo uma estrutura organizada em secretarias que dialogavam com alguns dos principais problemas que afetam a vida urbana. Foram formuladas importantes políticas setoriais para o

---

<sup>25</sup> O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH foi criado pelo Decreto Federal nº 4.156, de 11 de março de 2002, programa do governo federal para a construção de moradia popular, com recursos da Caixa Econômica Federal.  
Fonte: CAIXA (2019).

enfrentamento dos problemas urbanos, com a participação de acadêmicos, militantes e organizações não governamentais.

No embalo das experiências municipais, o Ministério das Cidades, criado no primeiro governo Lula, estimulou processos participativos nos diferentes níveis de governo, preparatórios para a realização de uma Conferência Nacional das Cidades, e contava com assessores urbanistas e reformistas de grande qualidade técnica e engajamento, que se moviam no sentido de uma retomada atualizada da pauta da reforma urbana. A mudança nesse ministério, feita com o objetivo de ceder lugar para partidos aliados, com vistas à governabilidade diante do Congresso, diminuiu drasticamente o ímpeto reformista anterior. No entanto, a pressão representada pelas necessidades crescentes de acesso à moradia nas grandes metrópoles fez os movimentos urbanos aumentarem em importância, ao mesmo tempo que conquistam alguns avanços na cogestão de programas habitacionais do governo (Minha Casa, Minha Vida Entidades). (LOPES & HEREDIA, 2014, p. 33).

No mesmo ano, tivemos a criação do Conselho Nacional das Cidades, e a subsequente realização de Conferências Nacionais das Cidades, precedidas de instâncias municipais e estaduais, abriu espaço para a democracia participativa de forma sistêmica e inovadora no Brasil.

Também em 2003, foi elaborado o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) com a participação da sociedade diferentemente do anterior, que foi criado em 1975, elaborado em gabinetes e que tinha como premissa a modernização das cidades.

As Conferências e o Conselho das Cidades foram conquistas dos movimentos populares urbanos que, ao longo de décadas, procuraram colocar a cidade real na agenda pública.

As Conferências das Cidades colocam na agenda pública questões urbanas que sempre foram preteridas ou tratadas apenas no âmbito local. Dentre essas questões estão ocupação de risco; regularização fundiária de interesse social; mediação de conflitos fundiários urbanos; urbanização de assentamentos irregulares; acesso universal à moradia, ao saneamento básico, aos transportes coletivos e à integração das políticas públicas urbanas. Permitem as conferências e conselhos a formação de redes de difusão de informações sobre a função social da cidade e da propriedade e direitos constitucionais. (RODRIGUES, 2013, p.17).

A 1ª. Conferência das Cidades, realizada em 2003, elaborou e aprovou o PNDU, tendo como premissa o acesso universal à habitação (com prioridade de atendimento

para quem ganha até cinco salários mínimos), ao saneamento ambiental e ao transporte coletivo de qualidade.

A realização de uma política de construção autogestionária em nível federal veio somente ocorrer através do Programa Crédito Solidário (PCS), em 2004. As ações realizadas pelo Estado na política habitacional para a população de baixa renda, através da criação da habitação de interesse social, também é fruto da movimentação social em torno do direito à cidade e da luta pela reforma urbana no país.

Para o PSH vinham R\$ 7.000,00 para construirmos a casa, material e mão-de-obra. Eu não sei como foram construídas, era bem cooperativismo mesmo, porque hoje se tu fores analisar é impossível fazer o que foi feito. Depois já na Resolução 460/04<sup>26</sup>, o valor foi para R\$ 14.000,00, então já dobrou o valor e as exigências assim, não tinha nenhuma regra. Era uma planta mais ou menos, que agradasse os olhos dos técnicos, que analisavam que não fosse tão desumana, mas não tinha a menor exigência, de padrão de tamanho, padrão de aberturas, telhado. Era sem reboco interno, sem forro, sem cerâmica, era só o casco com as portas, era uma base. (RODRIGUES, A. Entrevista concedida em 06/05/19).

Com o PCS, ocorreu pela primeira vez na história do país, uma política de habitação que contemplou a participação da população de baixa renda, não apenas como beneficiária de um financiamento habitacional, mas passando a ser integrante do processo de decisão.

A demanda dos movimentos de moradia e de reforma urbana por um programa de habitação de interesse social voltado para as associações e cooperativas habitacionais autogestionárias foi finalmente atendida através do Programa Crédito Solidário (PCS), criado em 2004. (FERREIRA, 2012, p.127-128)

O PCS foi a primeira grande experiência, que a CAIXA teve com as entidades, em 2004, tendo como objetivo o financiamento habitacional a famílias de baixa renda, organizadas em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil organizada.

Logo após ocorreu a possibilidade das entidades, do movimento popular acessar os recursos do FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social), mas estas

---

<sup>26</sup> Resolução CCFGTS 460/04. Estabeleceu as diretrizes para a aplicação dos recursos e a elaboração das propostas orçamentárias do FGTS, no período de 2005 a 2008. Fonte: DOU de 20 de dezembro de 2004, Seção 1, Pág. 87 a 89.

ações aconteceram em uma escala muito reduzida, em relação ao que o PCS poderia oferecer.

A primeira grande experiência, que a CAIXA teve com as entidades, já nos anos 2000, foi o Crédito Solidário e depois na sequência teve a possibilidade das entidades, do movimento popular acessar os recursos do FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social), isso aconteceu em uma escala muito reduzida, em relação ao que o programa poderia oferecer. (MASCIA, E. Entrevista concedida em 24/11/17).

Em 16 de junho de 2005, foi sancionada a Lei Federal nº 11.124 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação e Interesse Social (SNHIS), que possui como tarefa centralizar todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, observando a legislação específica. Juntamente com ele foi criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

Foram recolhidas mais de um milhão de assinaturas pelos movimentos de moradia, ONGs, sindicatos e federações de categorias profissionais (engenheiros, arquitetos, geógrafos, funcionários da Caixa Econômica Federal etc.), entidades acadêmicas e de pesquisa, dentre outras que integram o Fórum Nacional da Reforma Urbana, para subscrever o projeto de lei. A inclusão do capítulo de política urbana na Constituição Federal (arts. 182 e 183), o direito à moradia como direito social no artigo 6º da Constituição (2000), a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal no 10.257/01), a criação do Ministério das Cidades, bem como a realização das Conferências das Cidades e a criação do Conselho Nacional da Cidade, são também conquistas das quais o Fórum é protagonista. (CARDOSO, 2008, p.8).

O SNHIS possui como seus objetivos principais viabilizar para a população de menor renda o acesso a terra urbanizada e à habitação digna e sustentável, a implementação de políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menos renda e também articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

A ideia inicial para o SNHIS era para que este se tornasse um sistema descentralizado de investimentos em habitação, representado por fundos e conselhos estaduais e municipais, que teriam autonomia para aplicação dos recursos repassados por meios do Fundo Nacional.

A publicação da Lei Federal nº 11.481, de 31 de maio de 2007, designada como a Lei da Regularização Fundiária em Terras da União, buscou contornar alguns entraves jurídicos encontrados no processo de regularização fundiária de interesse social em áreas da União, de acordo com as diretrizes de inclusão social do Governo Federal.

Para o Governo Federal, a vigência desta Lei, tornou o processo de destinação do patrimônio público, para a promoção da inclusão sócio-territorial, combater as desigualdades regionais e promover o desenvolvimento sustentável, de forma menos burocrática.

Após a 3ª Conferência das Cidades, que ocorreu em novembro de 2007, o PCS foi reestruturado, surgindo o Programa Crédito Solidário 2<sup>27</sup>. O Programa assim se redefina para a melhoria da qualidade de vida por meio do atendimento às necessidades habitacionais da população de baixa renda, por intermédio da concessão de financiamento aos beneficiários finais, organizados de forma associativa, observadas as modalidades operacionais, atendendo os padrões mínimos de salubridade, segurança e habitabilidade definidos pelas posturas municipais.

O reconhecimento das ações dos movimentos sociais de moradia, através de suas agendas e sua expertise pelo Estado, contribuiu para a inserção de quadros desses movimentos no aparelho estatal. Estes militantes dos movimentos sociais de moradia, fazendo parte do aparelho de Estado, adquiriram assim qualificação em seus quadros, que gradativamente, passaram a entender a burocracia estatal e institucional para a formulação de políticas públicas, como o MCMV.

Acho que governo e liderança do movimento não é carreira, é uma condição. Você não faz carreira nisso, você faz carreira, na engenharia, no direito, na administração, essa é outra área, para se fazer carreira. No movimento social, você é uma circunstância, é um momento e um processo de dedicação, naquele determinado momento. No governo também, a não ser que você seja um concursado, um funcionário público, do quadro de carreira, do estado, do município ou da união, você está ali para fazer política. Fazer política é uma condição, é um momento, não é uma carreira. Então existem políticos profissionais,

---

<sup>27</sup> Resolução CCFDS nº 121 de 09/01/2008: Confere nova disciplina ao Programa Crédito Solidário criado pela Resolução nº 93, de 28 de abril de 2004, do Conselho Curador do FDS e Instrução Normativa nº 14, de 25 de março de 2008, do MinC.

Fonte: DOU de 27/03/08 – seção 1, págs. 43/46.

esses são um entrave, é um entrave também dentro do movimento. (CAMARGO, A. Entrevista concedida em 18/09/18).

Muitos dos agentes presentes nos Movimentos Sociais acabam sendo inseridos no aparelho de Estado, como no caso na Prefeitura do Rio Grande, onde membros dos movimentos pela moradia acabaram passando a fazer parte do aparelho de Estado, tornando-se mais capacitados a exercer os referidos papéis por dentro das secretarias municipais, influenciando na construção da política pública no sentido da efetivação de um projeto habitacional alternativo. Nas falas de dois dos entrevistados, Eleonora Mascia (2017) e Gilmar Ávila (2019), pode-se entender esta inserção.

Tem uma importância também, porque aquilo, quando é de esquerda é aparelhamento, quando é de outros partidos que não sejam de esquerda, eles acham que tem que ter indicação. Acho que tem um papel importante, que oxigena a estrutura de Estado, você ter pessoas do movimento atuando no poder público, isso dá uma oxigenada, traz uma outra visão e movimenta positivamente o poder público. Diferente de um funcionário público de carreira que vai trabalhar a vida inteira, se aposentar naquela função. (MASCIA, E. Entrevista concedida em 24/11/17).

Com a vinda do governo do Presidente Lula, que introduziu a política urbana, que se encontra na Constituição federal (art. 182 e 183) o debate da política urbana para dentro do governo executivo, criando Ministério das Cidades (MinC). Com a construção do MinC, se entrou para dentro do governo, inclusive alguns militantes fizeram este debate e começamos a ocupar estes espaços institucionais, para a implementação daquilo que já havia sido debatido dentro do movimento. (ÁVILA, G. Entrevista concedida em 11/03/19).

As lideranças do MNLM que foram entrevistadas avaliam o processo de agentes de movimentos de moradias terem ido para os aparelhos de Estado do federal ao municipal, da seguinte forma.

Acaba tendo-se um desfalque, do ponto de vista dos quadros organizadores da comunidade e ao mesmo tempo, quando se passa para dentro da gestão pública, não se tendo capacidade e força política para mudar a estrutura vigente. A política da cidade ela é uma pulverização de temáticas, dessa forma ocorre uma pulverização de forças e de interesses. Ao mesmo tempo, para alguns de nós, avançamos muito mais em lugares que tinham algum gestor, originário do movimento social, mas que também conseguia manter essa correlação de forças, dentro da estrutura. Nos lugares que não existiam essa característica, foi uma tragédia. (MORAIS, A. Entrevista concedida em 20/02/18).

Nós temos um princípio básico de que quem vai para o governo, acaba saindo das instâncias do movimento. Não deixa de ser militante do movimento, mas sai das instâncias do mesmo. Essas pessoas foram com um grande acúmulo importantíssimo para os aparelhos de estado. Lógico que nós todos sabemos que o aparelho de estado, ele é engessador, ele tem limites, impõe limites e o papel do movimento é tencionar ou corromper com esses limites do estado. (AGUIAR, entrevista concedida em 27/02/18).

Na cidade do Rio Grande, com a construção do Plano Diretor em 2008, através da Lei N° 6.585, buscou-se integrar os movimentos sociais e diferentes segmentos da sociedade civil, mas que vieram a participar apenas em situações, pontuais, jamais tendo poder de decisão. Em seu artigo 2° está explicitado que:

O Plano Diretor Municipal do Rio Grande visa a propiciar melhores condições para o desenvolvimento integrado e harmônico e o bem-estar social da comunidade do Rio Grande e é o instrumento básico, global e estratégico da política de desenvolvimento urbano determinante para todos os agentes públicos e privados que atuam no Município. (RIO GRANDE, Plano Diretor Municipal, 2008).

O Plano Diretor Municipal em seu artigo 5° apresenta os princípios da política de desenvolvimento municipal, que esta pautada, pelos seguintes princípios: A função social da cidade, a função social da propriedade, a sustentabilidade e a gestão democrática e participativa. Dos artigos 6° ao 9°, são apresentados cada um destes princípios.

A função social da cidade, no Município do Rio Grande, corresponde ao direito à cidade, nele compreendidos os direitos a terra urbanizada, à moradia, à qualidade ambiental, à infraestrutura e serviços públicos, ao transporte coletivo, à mobilidade urbana e acessibilidade, ao trabalho, à cultura e ao lazer. (RIO GRANDE, Plano Diretor Municipal, Art. 6°, 2008).

A propriedade urbana e rural cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais da ordenação do município expressas neste Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas na legislação urbanística e quando for utilizada para:

- I - Habitação, especialmente de interesse social;
- II - Atividades econômicas geradoras de trabalho, emprego e renda;
- III - Proteção e preservação do meio ambiente;
- IV - Proteção e preservação do patrimônio histórico e cultural;
- V - Equipamentos e serviços públicos;
- VI - Usos e ocupações do solo compatíveis com a infraestrutura disponível. (RIO GRANDE, Plano Diretor Municipal, Art. 7°, 2008).

(...) considera-se sustentabilidade o desenvolvimento local socialmente justo, ambientalmente equilibrado e economicamente viável, visando garantir qualidade de vida para as presentes e futuras gerações. (RIO GRANDE, Plano Diretor Municipal, Art. 8º, 2008).

A gestão democrática é entendida como o processo decisório no qual será garantida a participação direta dos cidadãos individualmente ou através das suas organizações representativas na formulação, execução e controle da política urbana. (RIO GRANDE, Plano Diretor Municipal, Art. 9º, 2008).

O tema habitação, no Plano Diretor Municipal, é tratado no artigo nº26, como um elemento da política social da cidade do Rio Grande. Em seu artigo nº33, e nos artigos subsequentes, determina-se que a Política Municipal de Habitação possua como objetivo geral:

(...) solucionar a carência habitacional no município e integrar os assentamentos informais ao conjunto da cidade, garantindo o acesso à terra urbanizada e à moradia aos habitantes do município, respeitado o interesse público e o meio ambiente. (RIO GRANDE, Plano Diretor Municipal, Art. 33º, 2008).

Sobre a habitação de interesse social, em seu artigo nº76, as classifica como áreas funcionais na cidade do Rio Grande, tendo assim um regime urbanístico especial, claro que condicionado a atender as peculiaridades de urbanização, regularização e produção de habitação de interesse social. A área onde esta sendo concebido o Empreendimento Junção, é classificada no Plano Diretor Municipal, como uma Área Especial de Interesse Social (AEIS), conforme o artigo nº107.

(...) são áreas públicas ou particulares ocupadas por população de baixa renda, onde há o interesse público em promover prioritariamente à regularização fundiária, a urbanização de núcleos habitacionais de baixa renda, a implantação de habitações de interesse social e atendimento a carência de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local. (RIO GRANDE, Plano Diretor Municipal, Art. 107º, 2008).

As AEIS na cidade do Rio Grande, conforme o artigo nº108 do Plano Diretor Municipal, apresenta como objetivos:

I - Construção de um programa participativo de regularização fundiária, utilizando os instrumentos jurídicos do Estatuto da Cidade;  
II - Integrar os assentamentos informais ao conjunto da cidade, assegurando a população o direito à moradia, respeitado o interesse público e o meio ambiente;

- III - Possibilitar a extensão dos serviços e da infraestrutura urbana nas regiões não atendidas;
- IV - Garantir a qualidade de vida e equidade social entre as ocupações urbanas;
- V - Assegurar a regularização fundiária;
- VI - Garantir acesso ao transporte coletivo e aos demais serviços e equipamentos públicos;
- VII - Garantir a ação direta do Município, junto ao Estado e União, visando a concessão de uso de áreas públicas classificadas como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS);
- VIII - Articular a política de habitação de interesse social com as políticas sociais, para promover a inclusão social das famílias beneficiadas. (RIO GRANDE, Plano Diretor Municipal, Art. 108º, 2008).

Em Rio Grande devido à presença de uma gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), iniciando sua gestão em 2013, com Alexandre Lindenmeyer, em meio ao terceiro mandato do PT na Presidência da República, com Dilma Rousseff, eleita em 2010, e após dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, nos anos de 2003 a 2010, houve um alinhamento do projeto político, nas esferas federal e municipal.

A possibilidade de alteração do status quo vigente gera, por si só, elementos de controvérsia e instabilidade. A proposta de reversão da função social das políticas públicas traz à tona conflitos e antagonismos de certa monta, constituindo-se em verdadeiros obstáculos à sua efetivação, além da resistência dos próprios atores políticos e da máquina administrativa, acomodados à inércia. (RAUTA RAMOS & BARBOSA, 2015, p.115).

Com esta aproximação de diretrizes entre o poder federal e municipal, foi possível a busca pela realização do Empreendimento Junção, através do Programa MCMVE, uma iniciativa do governo federal para o enfrentamento das lacunas sociais do histórico problema da falta de moradias no país e na cidade do Rio Grande.

Na convergência das trajetórias entre a ascensão do PT à Presidência da República, em 2003 e a Prefeitura Municipal de Rio Grande, no ano de 2013, permitiu que fosse realizada uma política pública como o MCMVE com uma construção habitacional que tem origem em movimentos e organizações sociais que expressem a luta por moradia popular.

O Empreendimento Junção, por sua localização visa contribuir para uma moradia digna a seus beneficiários, dando-os a oportunidade de crescimento enquanto sujeito social, oferecendo a infraestrutura básica e com a presença de uma série de

equipamentos públicos em seu entorno. Em sua concepção buscou-se integrar seus beneficiários, inserindo-os na área urbana da cidade do Rio Grande.

#### **5.4 Programa minha casa minha vida**

O Programa Minha Casa Minha vida é um programa do Governo Federal que busca facilitar a aquisição da casa própria para as famílias de baixa renda. O MCMV é a maior iniciativa de acesso à casa própria já criada no Brasil, além de também contribuir com a geração de emprego e renda aos trabalhadores da construção civil.

O “Minha Casa Minha Vida” é, antes de tudo, uma “marca”, sob a qual se organiza uma série de subprogramas, modalidades, fundos, linhas de financiamento, tipologias habitacionais, agentes operadores, formas de acesso ao produto “casa própria” – esta sim uma característica que unifica as diferentes experiências. (AMORE, 2015, p.15).

O Programa foi criado em 25 de março de 2009, o PMCMV, elaborado pela Casa Civil da Presidência da República em parceria com empresariado privado dos setores de Construção Civil e incorporação imobiliária, modificou a história da habitação do país.

Muitos acreditam que o MCMV saiu da cabeça de ilustres burocratas ou funcionários da estrutura do Estado. Na 3ª Conferência das Cidades, em 2007, houve uma campanha chamada Moradia Digna, que foi forjada pelos movimentos de luta pela moradia, junto com apoio na época do setor produtivo, representado no Conselho das Cidades pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC). (MASCIA, E. Entrevista concedida em 24/11/17).

A Casa Civil ocupou papel central na formulação e coordenação da implementação do programa, contando com o apoio do Ministério da Fazenda, na definição das normas de regulamentação e nas negociações com o empresariado do setor de construção civil, e com o aporte técnico da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), do Ministério das Cidades (MCidades), e intermediação financeira da Caixa Econômica Federal (CAIXA).

Conforme Eleonora Mascia, em sua entrevista (2017), na gestão operacional do MCMV, a CAIXA possui papel decisivo na articulação entre beneficiários, construtoras, incorporadoras, estados e municípios, na medida em que ela celebra termo de adesão com os governos, além de ser a responsável pela concessão dos diferentes tipos de

financiamento, pela aprovação dos projetos, do ponto de vista técnico, jurídico e econômico-financeiro, a serem realizados.

Para as lideranças entrevistadas do MNLN, Morais (2018) em sua entrevista, disse que —o MCMV surge com a proposta de resolver o problema habitacional, mas com a manutenção de capital de giro, para ele se manter dentro de um período, onde havia uma crise mundial”. Para Aguiar (2018)), em seu começo o MCMV teve um desenvolvimento de processo lento.

Dentro das nossas ansiedades, o desenvolvimento do processo ele foi muito lento. Porque como foi um projeto voltado mais para a economia, ele atendeu o interesse dos grandes empresários da construção civil, ou seja, os empreendimentos não eram de disputa do mercado, ou da lógica de cidade mercadoraria. Então tivemos construções verticais que rompiam com padrões que idealizávamos. Era muito mais para atender o interesse do grande empresário, do que atender o nosso povo. (AGUIAR, 2018, Entrevista concedida em 27/02/18).

No começo, quando foi criado o MinC, havia até uma certa disputa em relação a esse protagonismo, em relação aos programas de HIS. O MCMV surgiu com um protagonismo muito grande, em um dado momento o Banco do Brasil, entrou no processo, mas nunca entrou com as entidades.

As concessões de benefícios pelo Minha Casa Minha Vida são feitas por faixa de renda. Em Rio Grande, conforme a Circular nº 851/19 da CAIXA, os valores máximos para o município, para o financiamento de imóveis são de R\$ 170.000,00 para um imóvel de habitação popular, de R\$ 117.000,00, para um imóvel de habitação de interesse social e de R\$ 212.000,00, para uma habitação popular. No quadro 3, podemos analisar os atuais valores de renda (2019), pertencentes ao programa.

Quadro 3: Faixas de renda do Programa Minha Casa Minha Vida e características

Faixa do MCMV – Renda Familiar	Características
Faixa 1 – renda mensal de Até R\$ 1.800,00	Até 90% de subsídio do valor do imóvel. Pago em até 120 prestações mensais de, R\$ 80,00 a no máximo, R\$ 270,00, sem juros.
Faixa 1,5 – Renda mensal de R\$ 1.800,01 até R\$ 2.600,00.	Até R\$ 47.500,00 de subsídio, com 5% de juros ao ano.
Faixa 2 – Renda mensal de R\$ 2.600,01 até R\$ 4.000,00.	Até R\$ 29.000,00 de subsídio, com 6% até 7% de juros ao ano.
Faixa 3 – Renda mensal de 4.000,01 até R\$ 9.000,00.	8,16% juros ao ano.
Agricultores Familiares e trabalhadores rurais	Renda anual de até R\$ 78.000,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Regional (2019), adaptado pelo Autor (2019).

Conforme o quadro 3, enquanto na faixa 1, a moradia é praticamente subsidiada, sem juros, em até 120 meses e pode ser construída pelas entidades no caso da modalidade do MCMV - Entidades e o cadastro dos beneficiários pode ser realizado pela entidade ou pela prefeitura. Nas faixas seguintes (1,5, 2 e 3), tanto a construção como a comercialização das unidades habitacionais, são realizadas por empresas privadas, tendo taxas de juros ao ano, que variam de 5% a 8,16%.

O Programa possui diversas modalidades, sendo estas determinadas pela faixa de renda da família, a localização do imóvel e pelo empreendedor que irá realizar a obra, possuindo assim as seguintes divisões, em seu primeiro nível em dois subprogramas, o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) e o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU).

a) Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR)

O PNHR possui a finalidade de possibilitar aos agricultores familiares, trabalhadores rurais ou de comunidades tradicionais (como quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos e indígenas), o acesso à moradia digna no campo, através da construção de uma nova casa ou reformando/ampliando/concluindo uma moradia já existente.

Esta modalidade possui três grupos de renda, que variam até R\$ 78.000,00 por ano. O atendimento permite tanto construção de novas casas quanto reforma de unidades já existentes.

b) Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU)

Esta é a modalidade que deu origem ao programa sendo destinada aos moradores de centros urbanos, de acordo com as faixas de renda bruta mensal das famílias agrupado através da situação com renda até R\$ 1.800,00, que podem ser enquadradas nas modalidades da Faixa 1 do MCMV podendo ser realizada pelas modalidades do MCMV Entidades ou MCMV Financiamento.

Nesta modalidade encontram-se também as famílias com renda de até R\$ 9.000,00, que podem ser atendidas apenas pela modalidade MCMV Financiamento, com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), divididas nas Faixas 1,5, 2 ou 3 do programa.

Dizíamos que a construção do MCMV era na periferia da periferia. Era construído aonde o empresário, poderia comprar terras mais baratas,

onde poderia se construir, mas criava várias dificuldades, pois acaba onerando o estado, na questão de infraestrutura. Onera desde o início, porque o que o Estado vai gastar, para que se cheguem os equipamentos e os serviços até os empreendimentos e isto é muito mais oneroso para o futuro. (AGUIAR, 2018, Entrevista em 27/02/18).

Os empreendimentos do MCMV, em sua maioria acabaram sendo realizados nas regiões periféricas das cidades, fugindo do regramento, de se estabelecer nas áreas centrais, de atender famílias de mais baixa renda.

Eu concordo que sim, é oneroso demais você levar para as extremidades, para as periferias, conjuntos habitacionais incapazes de atender a demanda e que ali vai se construir outro bolsão no entorno, sem estudo prévio, sem antropologia envolvida, sem falar na falta de infraestrutura. Os custos que isso coloca, nisso a academia tem muita razão. (CAMARGO, A. Entrevista concedida em 18/09/18).

Com a realização destes empreendimentos em áreas sem infraestrutura de entorno, sem um estudo prévio, o MCMV urbano, acabou realizando uma produção habitacional onerosa, não só na perspectiva da casa, mas na perspectiva da ausência de equipamentos básicos de infraestrutura que pudessem atender seus beneficiados.

O MCMV em seu início, ele não atentou na maioria dos lugares a questão do crescimento ordenado da cidade, priorizando as comunidades locais, as relações das comunidades com aquele local, familiar, trabalho, educação, lazer. Simplesmente as construtoras ditaram as regras construindo onde as terras eram mais baratas sem se importar com os equipamentos e serviços públicos e trabalho para a comunidade na região do novo empreendimento, em parte revivendo os antigos núcleos das cohabs, BNH, e outros. (NASCIMENTO, C. Entrevista concedida em 07/05/2019).

Desde sua criação, em 2009, conforme números apresentados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR (2019)<sup>28</sup> o Programa MCMV permitiu a contratação de 5.495.977 unidades habitacionais em 5.374 municípios, o que representa 97% dos municípios do Brasil, prevendo diversas formas de atendimento às famílias que necessitam de moradia, considerando em sua concepção, fatores como a localização do imóvel, se na cidade ou no campo, a renda familiar e o valor da unidade habitacional.

---

<sup>28</sup> O Programa MCMV foi criado em 2009, dentro do Ministério das Cidades, porém em 2019, com o novo governo (2019), o programa foi transferido para o Ministério do Desenvolvimento Regional, que se originou da fusão do MinC e do Ministério da Integração Nacional.

O sucesso quantitativo e a boa repercussão na opinião pública fizeram o Programa se consolidar na política urbana em nível nacional, com impactos que estão se fazendo sentir no cotidiano das cidades grandes, médias e pequenas. Ajustes sistemáticos dos níveis de financiamento para cada fundo utilizado vêm sendo realizados, autorizou-se a produção em municípios com menos de 50 mil habitantes – o que não era previsto inicialmente –, incorporaram-se especificações mínimas para os projetos e para as construções, estabeleceram-se parâmetros para o trabalho social, e definiram-se metas e responsabilidades federativas para a implantação dos equipamentos públicos que deveriam acompanhar os empreendimentos. (AMORE, 2015, p.18).

Pelo Programa MCMV já foram entregues mais de cinco milhões de unidades com investimentos no valor de R\$ 458 bilhões. O MCMV é considerado “a política de Estado mais grandiosa do governo”, segundo o Secretário de Habitação do MDR, Celso Matsuda, em audiência realizada em 22 de maio de 2019, na Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), do Senado Federal. A distribuição de UH por demanda do programa, pode ser visto nas Tabelas 1 e 2, onde a Tabela 1 refere-se apenas as UH contratadas concluídas e entregues pela Faixa 1 do Programa MCMV e a Tabela 4 com UH contratadas concluídas e entregues das Faixas 1,5, 2 e 3 do MCMV.

Tabela 1: Total de UH contratadas, concluídas e entregues pelo MCMV – Faixa 1.

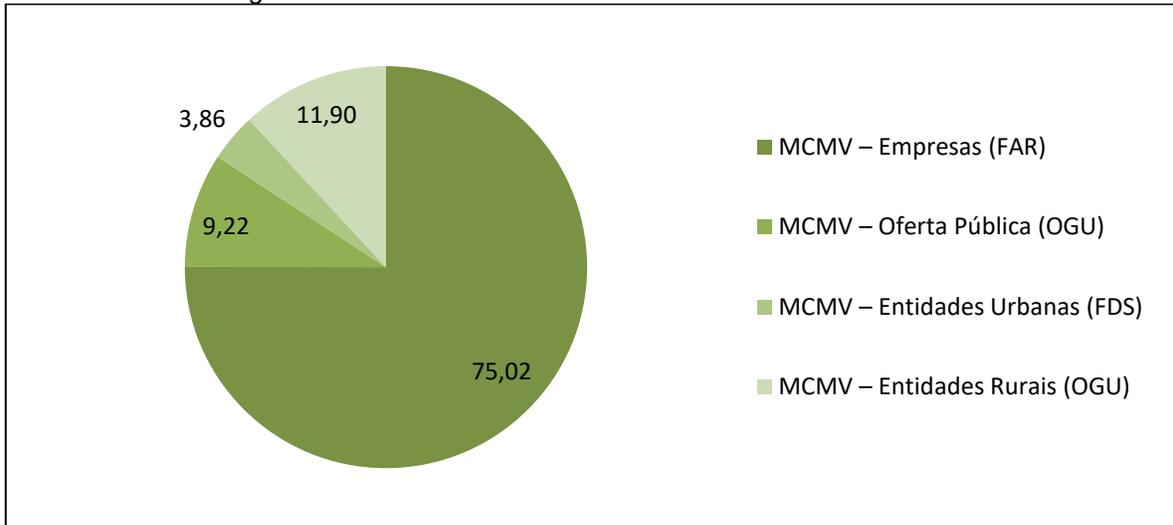
Modalidade	Total de UH Contratadas	Total de UH Concluídas	Total de UH Entregues
<b>MCMV – Empresas (FAR)</b>	1.357.792	1.128.263	1.102.885
<b>MCMV – Oferta Pública (OGU)<sup>29</sup></b>	166.865	124.928	111.221
<b>MCMV – Entidades (FDS)</b>	69.916	19.988	19.988
<b>MCMV – PNHR (OGU)</b>	215.300	160.250	160.250
<b>TOTAL</b>	1.809.873	1.433.329	1.394.244

Fonte: MDR (2019), adaptado pelo Autor.

Com os dados da Tabela 1, podemos observar que a modalidade dentro do Faixa 1, com maior número de UH contratadas é o MCMV Empresas (FAR), com 1.357.792 das UH, o que corresponde a 75,02% das UH do Faixa 1.

<sup>29</sup> Oferecido a municípios com população inferior a 50 mil habitantes.  
Fonte: MDR (2019).

Gráfico 1 – Porcentagem de UH contratadas dentro da Faixa 1 do MCMV



Fonte: MDR (2019), adaptado pelo Autor.

O Empreendimento Junção enquadra-se na modalidade entidades, que representa 11,90% do total de UH na Faixa 1, contratadas nestes 10 anos de MCMV, com apenas 69.916 UH contratadas e com 19.988 UH concluídas e entregues.

O Faixa 1, demonstra ser uma parcela importante do MCMV, por atender a população de renda mais baixa, mas a grande demanda de habitações contratadas é oriunda da Faixa 2 do MCMV, conforme podemos observar através dos dados da Tabela 2.

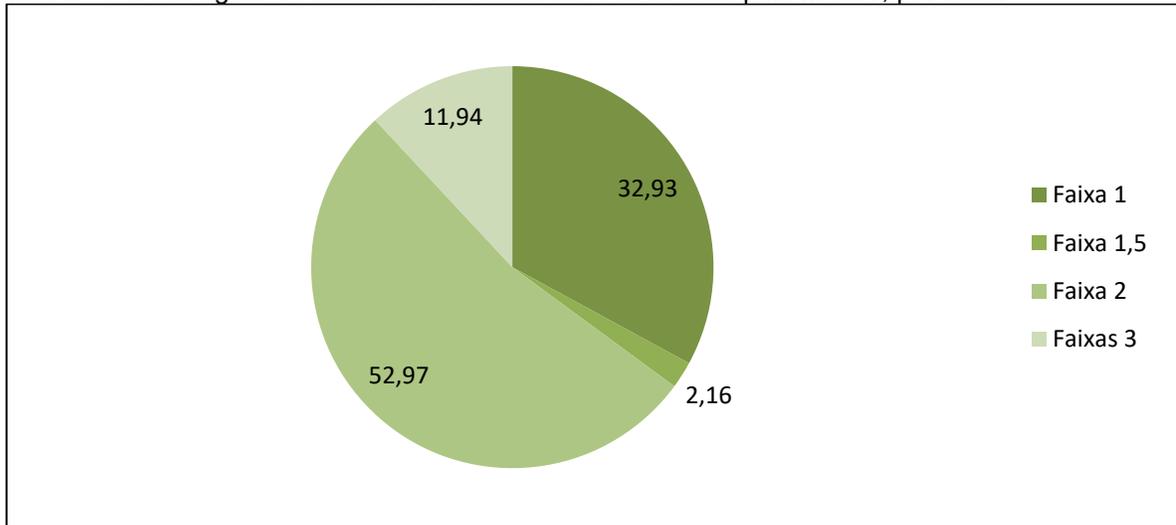
Tabela 2: Total de UH contratadas, concluídas e entregues pelo Programa MCMV – Faixas 1,5, 2 e 3

Modalidade	Total de UH Contratadas	Total de UH Concluídas	Total de UH Entregues
<b>Faixas 1,5 (OGU-FGTS)</b>	118.930	56.415	33.840
<b>Faixa 2 (OGU-FGTS)</b>	2.910.974	2.568.058	2.273.472
<b>Faixa 3 (OGU-FGTS)</b>	656.200	520.288	387.889
<b>TOTAL</b>	3.686.124	3.144.761	2.695.201

Fonte: MDR (2019), adaptado pelo Autor.

Na tabela 2, podemos perceber que grande número de UH contratadas, encontra-se na Faixa 2 do Programa MCMV, com 2.910.974 das UH, o que corresponde a 52,97% das UH, dentro do universo total de UH contratadas pelo Programa MCMV. O que pode ser entendido pelo Gráfico 2, que apresenta a porcentagem de UH contratadas em cada uma das faixas do MCMV.

Gráfico 2 – Porcentagem de Unidades Habitacionais contratadas pelo MCMV, por faixa.



Fonte: MDR (2019), adaptado pelo Autor.

A modalidade Faixa 2, com renda mensal de R\$ 2.600,01 até R\$ 4.000,00 a que possui maior atendimento pelo MCMV, tendo mais da metade das UH do MCMV. A Faixa 1, com renda mensal de R\$ 1.800,00, que atende a população com renda mais baixa, teve a contratação de 32,93%. A Faixa 3, com renda mensal de 4.000,01 até R\$ 9.000,00, contratou 11,94% das UH e a Faixa 1,5, com renda entre R\$ 1.800,01 até R\$ 2.600,00, contratou 2,16% das UH do MCMV. Na Tabela 3, temos o total de UH contratadas concluídas e entregues, nas quatro faixas do MCMV.

Tabela 3: Total de UH contratadas, concluídas e entregues pelo Programa MCMV e diferença entre UH contratadas e concluídas e concluídas e entregues

Modalidade	Total de UH Contratadas	Total de UH Concluídas	Diferença entre UH Contratadas e Concluídas	Total de UH Entregues	Diferença entre UH Concluídas e Entregues
<b>Faixa 1</b>	1.809.873	1.433.329	376.544	1.394.244	39.085
<b>Faixas 1,5 (OGU-FGTS)</b>	118.930	56.415	62.515	33.840	22.575
<b>Faixa 2 (OGU-FGTS)</b>	2.910.974	2.568.058	342.916	2.273.472	294.586
<b>Faixa 3 (OGU-FGTS)</b>	656.200	520.288	135.912	387.889	132.399
<b>TOTAL</b>	5.495.977	4.578.090	917.887	4.089.445	488.645

Fonte: MDR (2019), adaptado pelo Autor.

Com estes dados, podemos observar que faltam serem concluídas mais de 900 mil UH o que corresponde a 16,70% do total das UH contratadas do MCMV. Destas UH, a maioria concentram-se a nas Faixas 1 (6,85%) e 2 (6,24%) do MCMV. Entre as

unidades já concluídas e que ainda não foram entregues, temos 488.645 UH, onde a maioria concentra-se na Faixa 2, com 294.586 UH, o que corresponde a 6,43% do total das UH concluídas do MCMV.

Em informações divulgadas pelo Secretário Nacional de Habitação Celso Matsuda, o Programa MCMV atende uma população em torno de 15 milhões de pessoas, que já residem em uma moradia financiada pelo programa. Gerando um total de 9,5 milhões de empregos diretos e indiretos nestes 10 anos e com uma arrecadação gerada de R\$ 90,9 bilhões em impostos, nas três esferas, federal, estadual e municipal.

Nestes 10 anos, o Programa Minha Casa Minha vida demonstrou avanços em relação a outros programas habitacionais anteriores, como o Programa Crédito Solidário, conforme Eleonora Mascia (2017) —oPCS possuía um componente de subsídio, mas não do nível do MCMV, porque o subsídio dele, ainda estava atrelado à questão dos juros”.

Quando chega o MCMV, as condições são muito melhores, porque o subsídio por chegar a 90%, atrelado a questão da renda familiar e em um período de 10 anos, é a metade do tempo do Programa Crédito Solidário. Então realmente permitiu que famílias realmente de baixíssima renda ou sem renda pudessem acessar o programa, de uma forma muito mais simplificada. (MASCIA, E. Entrevista concedida em 24/11/17).

Com a criação do MCMV, existiu uma expectativa muito grande, por parte do MinC que houvesse um envolvimento significativo das prefeituras em adesão ao programa., em virtude do volume de recursos para habitação.

Naquele momento o MinC tinha uma expectativa de que os municípios estavam fazendo seus planos de habitação, em busca do recurso, para a contratação de habitação de interesse social (HIS), realizando tudo que o plano habitacional indicava. Em alguns locais isso aconteceu, em outros não. Houve omissões graves em municípios que aprovaram projetos, onde não poderia ter aprovado, aceitou, entrou na conversa de construtoras, comprou terra barata, mas longe, sem infraestrutura, o que gerou vários transtornos. A CAIXA conseguiu barrar algumas coisas, mas não barrou tudo e tiveram nesse sentido decisões equivocadas. (MASCIA, E. Entrevista concedida em 24/11/17).

Quando os empreendimentos ficaram prontos, o MinC passou a realizar uma articulação, para que as prefeituras providenciassem para o entorno do empreendimentos a presença de equipamentos públicos, como escola, unidade básica

de saúde, equipamentos de segurança pública. Os estados e municípios alegavam que não sabiam que deveriam realizar a construção destes equipamentos.

O MCMV conseguiu contratar 166 equipamentos, entre educação, saúde e segurança pública, mas este número não é nada, perto da quantidade de empreendimentos que a gente tem no Brasil todo. Houve uma tentativa do MinC, mas ela não foi frutífera, nesse sentido. (MASCIA, E. Entrevista concedida em 24/11/17).

Em 2018, foi lançada a portaria nº 162, pelo Ministério das Cidades, onde foram divulgadas as propostas habilitadas para a contratação de empreendimentos com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, para atendimento de famílias com renda familiar mensal de até R\$ 1.800,00.

Os movimentos sociais reagiram com indignação e revolta, sobre a publicação da Portaria, pois a mesma determinou como prazo, 30 dias para a contratação dos empreendimentos, contrariando a Instrução Normativa nº 18, de 2017, que possui como prazo para as entidades, 165 dias. O prazo de 30 dias é praticamente inviável para a entrega de toda a documentação por parte das entidades e para que as análises sejam feitas pela CAIXA.

Em 2018, tivemos o lançamento imobiliário de 59.502 unidades habitacionais, no país, onde no terceiro trimestre de 2018, o MCMV representou, conforme levantamento<sup>30</sup> da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), 51% dos lançamentos imobiliários, onde em um total de 21.463 mil UH, o MCMV representou 9.979 UH, que foram lançadas.

Conforme informações da CAIXA, a faixa 1 do programa, que em 2013, teve em número de contratações de 537,2 mil UH, diminuiu para 90,3 mil em 2018, quando foram contratadas 527 mil UH e entregues em torno de 200 mil UH.

Em números gerais, em uma década, o Programa Minha Casa Minha Vida, contratou um total de 5.567.032 unidades habitacionais, onde destas 4.087.628 já foram entregues, conforme informações da CAIXA. Em 2018, tivemos a contratação de 527.115 UH e destas foram entregues apenas 163.647 UH.

---

<sup>30</sup> Este levantamento foi feito em 19 regiões em todas as partes do país, que representam 91,1% de todas as unidades habitacionais lançadas no período.

Fonte: Indicadores Imobiliários Nacionais, 3º Trimestre de 2018 – CBIC.

Para o ano de 2019, o Programa Minha Casa Minha Vida, passou a ser realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e a previsão inicial é de nenhuma unidade habitacional a ser construída, uma vez que na proposta do orçamento encaminhada ao Congresso em setembro de 2018, constavam recursos suficientes apenas para atender as contratações já realizadas em 2018, o que impedirá novas contratações.

Encontra-se em obras paralisadas no país, neste momento (2019), um total de 50.221 unidades habitacionais, onde destas 28.047 UH, são pertencentes ao FAR, 5.723 UH ao FDS e 16.451 UH ao PNHR. O Governo Federal prevê que serão entregues em 2019, 101.776 mil UH, após a reformulação do Programa MCMV que tem previsão de anúncio para julho de 2019, com a previsão de investimentos na ordem de R\$ 52,38 bilhões, mais R\$ 9 bilhões de subsídios já previstos no orçamento da União.

Conforme dados do MDR, em 2019, foram contratadas 106.413 unidades habitacionais, mas o que causa grande curiosidade é que nenhuma destas é pertencente a Faixa 1 do Programa MCMV. A grande maioria das UH contratadas encontra-se na Faixa 2, com 80.991 UH. Em relação às unidades habitacionais entregues neste ano de 2019, tivemos um total de 30.558. Destas a grande maioria encontra-se na Faixa 1 do Programas, com 14.125 UH.

O governo federal prevê para julho de 2019, o lançamento de um novo programa habitacional, que terá como suas premissas, o de promover o acesso à moradia e de promover melhorias nas condições de moradia.

Após dez anos, o MCMV apresenta em seus números, um histórico favorável em relação a seus impactos. Concebido como importante instrumento de política pública mostrou que os investimentos no programa, contribuíram para aumentar a renda, os tributos e os postos de trabalho formais no setor da construção civil. Gerando 22 empregos diretos e indiretos, a cada R\$ 1 milhão em investimentos, gerando uma renda de 1,812 milhão a cada R\$ 1 milhão em investimentos, conforme informações divulgadas pelo MDR (2019). Como agenda futura da habitação social no Brasil o MDR tem como objetivos a revisão de programas e proposição de novas ações visando promover o acesso à moradia e a melhoria das condições de permanência.

O panorama atual é que o Programa MCMV venha a ter continuidade, o ministro do Desenvolvimento Regional, Gustavo Canuto, em uma audiência<sup>31</sup> na CDR em 27/02, já informou que solicitou ao Ministério da Economia a antecipação de R\$ 1,35 bilhão para regularizar a situação do referido programa e que buscará a contratações de novas unidades habitacionais.

O ministro em sua fala informou que o programa não está suspenso pelo governo federal, mas as contratações de novos imóveis estão ocorrendo com um "ritmo menor" neste ano, devido à programação orçamentária do governo, que só destina metade dos recursos necessários para manter-se o programa. O poder público municipal em Rio Grande, demonstra preocupação com a continuidade do Programa MCMV e com a política de desenvolvimento urbano.

A crítica principal é não termos um sistema de desenvolvimento urbano. Eu estou muito preocupado, com o novo governo, porque ele nem fala nada sobre o sistema de desenvolvimento urbano. Não sabemos como vai ficar a conferência e o conselho das cidades, porque agora nem temos mais o Ministério das Cidades, que foi incorporado ao Ministério do Desenvolvimento Regional, como é que fica? Nós teremos uma política de sistema de desenvolvimento urbano? (ÁVILA, G. Entrevista concedida em 11/03/19).

O MCMV representou uma importante ação anticíclica em 2009 quando foi criado e desde 2014 tem contribuído para atenuar os efeitos da recessão e da forte redução dos investimentos no Brasil.

A luta pelo direito à cidade volta às ruas: o que está em disputa é a própria cidade, seus equipamentos sociais, suas oportunidades de emprego, de lazer, de mobilidade. Mas essa disputa se refere também a aplicação do fundo público, que ao invés de se dirigir à reprodução da força de trabalho, se dirige à reprodução do capital. O que se estabelece é a oposição entre valor de troca e valor de uso no espaço urbano; entre renda imobiliária e condições de vida. A crise urbana está no centro do conflito social no Brasil, só não enxerga aquele que não quer ver. (MARICATO, 2014, p.26).

O MCMV tem uma grande contribuição social, pois mais de cinco milhões de famílias foram beneficiadas, destacando que o grupo mais favorecido foi aquele que compõe o perfil das famílias com pouco ou nenhum acesso aos recursos do mercado

---

<sup>31</sup> Audiência pública realizada na Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) do Senado Federal, no dia 27/02/2019, em Brasília-DF.  
Fonte: Agência Senado (2019).

imobiliário. O que contribuiu para a redução de componentes do déficit e impediu o seu crescimento em um ritmo maior ao que efetivamente foi verificado entre os anos de 2009 até 2018.

Tem que deixar bem claro, que o MCMV é um grande avanço na política habitacional, nós podemos ainda que avançar mais, e sempre vamos ter que avançar mais, dentro de uma política habitacional. Sempre vão existir as críticas necessárias, é importante. Por exemplo, como vai o Ministério se posicionar, embora vá se colocar nas resoluções do conselho, a questão da localização desses empreendimentos, que deixa a bel prazer das prefeituras fazerem isso. Se não ligado a um Plano Diretor, a um planejamento de cidade. (ÁVILA, G. Entrevista concedida em 11/03/19).

O MCMV além de buscar diminuir o déficit habitacional, que se encontra neste momento em 6,35 milhões de UH no país, conforme a Fundação João Pinheiro (2015), sendo a maioria de estas serem destinadas à população de baixa renda, deve também realizar a inserção urbana dos empreendimentos, buscando priorizar, além da produção de UH em quantidade, apresentar também para estas, uma boa localização e integração com a cidade, e com as infraestruturas, uma vez que 7,22 milhões de habitações do país encontram-se inadequadas, ou seja, não apresentam condições desejáveis de moradia.

## **5.5 Programa minha casa minha vida entidades**

O Programa Habitacional Popular – Minha Casa, Minha Vida – na modalidade Entidades, objetiva tornar acessível a moradia para a população cuja renda familiar mensal bruta não ultrapasse a R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais), organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos visando a produção e aquisição de novas habitações.

Organizaram-se critérios públicos para habilitação de entidades populares que tivessem interesse (experiência e condições técnicas) em produzir habitação, autorizaram-nas a comprar a terra antes que todo o empreendimento estivesse viabilizado e devidamente licenciado. (AMORE, 2015, p.18).

Com a criação desta nova modalidade do MCMV-E, proporcionou-se a oportunidade de ações de cooperativismo e da participação da população para atuarem como protagonistas na solução dos seus problemas habitacionais.

O MCMV-E pela relação das entidades, permite que as famílias fiquem muito mais próximas, e compreendam melhor, a máquina pública, de como funciona. Existe um trabalho técnico social muito forte, que faz com que na realidade, o final da obra, quando a pessoa pega a chave, ela consiga compreender minimamente, como se dá um sistema de subsídio, de recurso, da onde vieram estes recursos, as dificuldades que ocorreram. (MORAIS, A. Entrevista concedida em 20/02/18).

Esta modalidade não foi elaborada inicialmente com o Programa Minha Casa Minha Vida. Ela acabou sendo criada devido à pressão das Entidades Nacionais de Luta por Moradia, como parte da meta da construção de um milhão de moradias, a serem realizadas.

O MCMV-E ele surge no MCMV II, exatamente porque os empreendimentos estavam indo para fora das estruturas de apoio, posto de saúde, escola, saindo para as extremidades da cidade. Estavam com um padrão de qualidade extremamente baixo, eles até se massificaram, mas o déficit habitacional, não foi diminuído, “nem cócegas”, fez nele. (CAMARGO, A. Entrevista concedida em 18/09/18).

Os movimentos urbanos argumentaram juntamente ao governo federal, reivindicando a autogestão dos recursos por parte das próprias entidades e assim se organizaram para que tivessem condições para participarem do Programa Minha Casa Minha Vida. Os movimentos se organizaram para participar, através de oficinas de formação para autogestão do programa.

No momento que surge o Minha Casa Minha Vida Entidades, que é uma proposta, que a gente não pode esquecer, eu gosto de frisar, não é uma proposta, pura e simplesmente governamental, porque os movimentos sociais de moradia ajudaram a provocar essa discussão do Entidades, eles contribuíram para a elaboração da normativa, na elaboração das portarias, brigaram com o governo, nas suas opiniões e nas suas concepções de como deveria ser o programa. (MORAIS, A. Entrevista concedida em 20/02/18).

Em 2010, com a Portaria nº 618<sup>32</sup> de 14 de dezembro, definiu-se o processo de seleção de Entidades Privadas sem fins lucrativos, com vistas à indicação de

---

<sup>32</sup> Esta portaria, dispõe sobre o calendário de habilitação de entidades privadas sem fins lucrativos, referente ao exercício de 2010, para fins de participação nos programas habitacionais sob gestão do Ministério das Cidades, e dá outras providências. Estabelece as diretrizes gerais e cronograma para habilitação de entidades privadas sem fins lucrativos no âmbito das Ações de Apoio à Produção Social da Moradia e Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social, ambas executadas com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e do Programa Habitacional Popular – Entidades, Minha Casa Minha Vida – 2 PHP-E, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS.

beneficiários para os imóveis oriundos do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, destinados ao Programa Minha Casa, Minha Vida.

Este programa habitacional visa atender, pessoas físicas por meio de concessão de crédito com desconto variável de acordo com a sua capacidade de pagamento, sujeitos ao pagamento de prestações mensais, pelo prazo de 10 anos, correspondentes a 10% da renda familiar mensal bruta do beneficiário, ou R\$ 50,00, o que for maior. As Lideranças do MNLM destacam positivamente esta questão do financiamento.

O MCMV-E, ele consegue criar um cordão umbilical, com a família que vai ser beneficiada, coisa que a outra modalidade do programa, que está em uma lógica assistencialista não alcança. Inclusive o MCMV é contraditório, pois ele se propõe a uma política utilizando recurso público e na realidade, na minha compreensão a uma necessidade sim, de fazer as pessoas compreenderem seu papel enquanto cidadãos. Trabalhar o papel de cidadania, então o entidades ele traz isso. (MORAIS, A. Entrevista concedida em 20/02/18).

O grande diferencial do Entidades em relação a outros programas foi o subsidio. Tem uma diferença fundamental para o nosso povo pobre. A população recebia em empreendimento de 70 a 75 mil reais e pagam R\$ 6.000,00 em um prazo de 20 anos. Isso tem um significado real de uma retribuição do Estado, com relação a tantos anos sem uma política habitacional no país. (AGUIAR, G. Entrevista concedida em 27/02/18).

Nestes 10 anos de Programa MCMV-E tivemos um total de 69.916 unidades habitacionais contratadas, o que representa, conforme o Gráfico 1, 3,86% da UH do Faixa 1 e se considerarmos todas as UH contratadas pelo MCMV a modalidade Entidades corresponde a apenas 1,27% do total de UH contratadas nestes 10 anos. O número total de UH contratadas pelo MCMV-E, por região é apresentada na tabela 4.

Tabela 4: Total de Unidades Habitacionais contratadas no MCMV-E por região do país

Região	Total de Unidades Habitacionais	% do Total de UH
<b>Norte</b>	6.292	9
<b>Nordeste</b>	16.780	24
<b>Centro-Oeste</b>	12.585	18
<b>Sudeste</b>	20.975	30
<b>Sul</b>	13.284	19
<b>TOTAL</b>	69.916	100

Fonte: MDR (2019), adaptado pelo Autor.

Podemos ver que nestes dados, que o grande número de UH contratadas, no MCMV-E encontra-se nas regiões sudeste e nordeste, respectivamente com 30 e 24%

das UH, representando mais da metade UH contratadas, com 54%. O Empreendimento Junção que se encontra na região sul do Brasil, na cidade do Rio Grande com suas 1.276 UH corresponde a 9,61% do total de UH construídas na região sul do Brasil e de 1,83% das UH do país, no MCMV-E.

No MCMV-E ocorre a sistemática de formação dos grupos para as famílias a serem beneficiadas, serem definidos em etapa anterior a definição do projeto. Algo que é uma premissa da atuação do movimento popular.

A participação das famílias desde o começo do processo através das ações do trabalho técnico social, realizado pelas Entidades Organizadoras, feito no entidades, também é feito no MCMV construído pelas empresas, mas nesta o trabalho técnico social só vai começar, quando as famílias já estão morando, os conflitos já estão instalados e as resistências. (MASCIA, E. Entrevista concedida em 24/11/17).

Essa sistemática faz toda a diferença, pois desta forma ocorre o acompanhando contínuo das famílias, nas reuniões, nas assembleias, decidindo o que será realizado no projeto, tomando as decisões em conjunto com as cooperativas, sendo um grande diferencial. As lideranças do MNLM em suas respectivas entrevistas destacaram esta questão.

Existe uma distância universal entre uma comunidade do Entidades e uma organizada pelo FAR. Hoje mesmo nas prefeituras, estão buscando recursos e contratando equipe para fazer trabalho técnico social para o pós-ocupação. Depois que as famílias já estão morando no empreendimento. Depois da crise já instaurada. Não existe a preocupação, pois as pessoas já estão em outro ritmo. (MORAIS, A. Entrevista concedida em 20/02/18).

O MCMV-E trouxe elementos como o elemento do associativismo, o elemento do cooperativismo, o elemento da incorporação das famílias, na elaboração de todos os processos desde a concepção até a construção dos empreendimentos. O elemento das famílias beneficiárias poderem produzir as suas moradias, com o processo de construção em comunidade. Não é aquela que o empresário faz, o morador vai lá, pega a chave e entra na moradia. (AGUIAR, G. Entrevista concedida em 27/02/18).

Entre os agentes sociais presentes no MCMV-E estão, em escala federal, o Ministério das Cidades (MinC), a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) e a Caixa Econômica Federal (CAIXA).

Quadro 4: Agentes sociais e sua atribuições no Programa MCMVE – nível federal

Agentes	Atribuições
Ministério das Cidades (MinC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestão da aplicação dos recursos do FDS;</li> <li>- Responsável pela seleção das propostas de intervenção habitacional, por intermédio da SNH.</li> </ul>
Secretaria Nacional de Habitação (SNH)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Divulgar a relação das propostas selecionadas para encaminhamento prévio ao Agente Operador e comunicação do resultado às EO;</li> <li>- Estabelecer critérios, procedimentos e parâmetros básicos para análise, seleção, contratação;</li> <li>- Acompanhar e avaliar os projetos a serem financiados;</li> <li>- Acompanhar e avaliar permanentemente as ações desenvolvidas para a implementação do Programa e os resultados obtidos na aplicação dos recursos;</li> <li>- Gerir a aplicação dos recursos da FDS.</li> </ul>
Caixa Econômica Federal (CAIXA)	<p>1) Agente Operador do FDS, responsável por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acompanhar e divulgar a seleção de propostas;</li> <li>- Alocar o orçamento ao Agente Financeiro, de acordo com a distribuição orçamentária por Região;</li> <li>- Monitorar os recursos aplicados nas fases de carência e amortização.</li> </ul> <p>2) Agente Financeiro, responsável por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Analisar a proposta de intervenção habitacional sob os aspectos jurídico/cadastral e técnico de engenharia e trabalho social;</li> <li>- Formalizar as operações de financiamento aos beneficiários;</li> <li>- Acompanhar obras e serviços;</li> <li>- Liberação dos recursos.</li> </ul>

Fonte: MinC, adaptado pelo Autor (2017).

Em escala local, atuam como agentes sociais do MCMV-E, o Agente Fomentador ou Facilitador, que seria o Poder Público, através da Prefeitura Municipal de Rio Grande, as Entidades Organizadoras (EO), que são as cinco cooperativas que estão realizando a execução das obras e as famílias contempladas com as unidades, que em Rio Grande, realizaram o cadastro habitacional em 2013.

Quadro 5: Agentes sociais e sua atribuições no Programa MCMVE – nível local

Agentes	Atribuições
Agente Fomentador / Facilitador Estados, municípios, Distrito Federal, Companhias de Habitação Popular (COHABs) e assemelhados.	- Apoio à participação das famílias no programa; - Facilitador dos empreendimentos, com relação a terreno, infraestrutura, licenciamentos, assistência técnica e organização da demanda.
Entidade Organizadora (EO)	- Apresentar a CAIXA os beneficiários do empreendimento; - Apresentar a CAIXA o Projeto de Trabalho Técnico Social, bem como executar o mesmo; - Promover reuniões/assembleias com os beneficiários, disseminando informações a respeito de: a) Seus direitos e obrigações; b) As regras do programa; c) Eleger a Comissão de Representantes (CRE <sup>33</sup> ) e a Comissão de Acompanhamento das Obras (CAO <sup>34</sup> ). - Prestar assistência jurídica e administrativa aos beneficiários, com vistas à preparação dos documentos necessários à formalização dos processos individuais de financiamento; - Assinar os contratos de financiamento juntamente com os beneficiários; - Fixar na obra, em local visível, placa indicativa de que a construção é executada com recursos do FDS, conforme modelo definido pela CAIXA; - Fiscalizar e acompanhar a obra;
Agentes Executores	- Empresas do setor de construção civil, na realização de obras e serviços, quando contratadas pelas entidades.
Outros órgãos ou entidades	- Quando a critério da EO participem da realização dos objetivos dos projetos, como assistências técnicas para elaboração de projetos e estudos de viabilidade, quando da contratação de projetos autogeridos.
Beneficiários	- Aportar na obra recursos próprios sob a forma de recursos financeiros, bens e/ou serviços, necessários à contemplação do valor do investimento, se for o caso; - Retornar os recursos do financiamento, conforme contrato; Participar e acompanhar a execução das obras através da CAO; - Participar das atividades do Projeto de Trabalho Técnico Social; - Participar dos processos construtivos, quando o regime de construção for o de autoconstrução, autoajuda ou mutirão, respeitando o projeto/especificações aprovados/contratados.

Fonte: MCidades, adaptado pelo Autor (2017).

<sup>33</sup> A CRE será responsável pelo acompanhamento financeiro do empreendimento e pela abertura e movimentação da conta bancária que receberá os recursos. Além disso, deve prestar contas aos beneficiários quanto à aplicação dos recursos liberados.

Fonte: Manual do MCMVE (2018).

<sup>34</sup> A CAO deve acompanhar a execução do empreendimento e/ou acompanhar a elaboração, apresentação e aprovação dos projetos, juntamente com os beneficiários e a Entidade Organizadora. Essa comissão também deve prestar contas aos beneficiários, informando sobre o desenvolvimento dos projetos ou, no caso de construção, sobre o andamento das obras, segurança e guarda das obras e do material adquirido.

Fonte: Manual do MCMVE (2018).

De uma forma geral, temos entre os entes que participam do MCMV-E, pela esfera governamental, o MinC, que participa como Gestor da Aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). A Caixa Econômica Federal (CAIXA), como Agente Operador do FDS e instituição credenciada pelo Banco Central do Brasil (BACEN) para atuar como Agente Financeira, além dos estados, municípios, Distrito Federal, Companhias de Habitação Popular – COHAB's e assemelhados, na qualidade de Agente Fomentador, parceiro, ou facilitador dos empreendimentos, com relação a terreno, infraestrutura, licenciamentos, assistência técnica, e organização de demanda.

Movimentos e organizações populares também aparecem como agentes do Programa, atuando na modalidade Entidades, na qual são os operadores principais, assinando os contratos com a Caixa, mas também indicando a demanda de empreendimentos produzidos por construtoras, em parceria com as prefeituras. (RUFINO, 2015, p.58).

Conforme Eleonora Mascia (em entrevista em novembro de 2017) a CAIXA, possui uma participação na questão da política de habitação muito forte, e que com a criação do MinC, ficou mais evidente, que a gestão da política habitacional, é do Minc e a CAIXA é um dos agentes da política de habitação, tendo um papel preponderante, devido a sua expertise.

Também participam do MCMVE, na esfera dos movimentos sociais, as Cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos, denominadas Entidade Organizadora (EO), na qualidade de fomentadores/facilitadores dos empreendimentos, com atribuições de congregar, organizar e apoiar famílias no desenvolvimento de cada uma das etapas dos projetos voltados para a solução dos seus problemas habitacionais, e ainda, responsáveis pela assistência necessária à realização das obras e serviços em conjunto com os beneficiários.

O Entidades nos ajudou, a entender, a estudar, a respeitar essa relação entre a academia e a organização social, que era muito distante. Isso fez com que os movimentos procurassem assessorias técnicas. Hoje as entidades cooperativadas, ligadas aos movimentos, elas estão muito qualificadas, do ponto de vista de assessoria técnica, elas tem muito mais capacidade, que as vezes de uma estrutura de um governo local, com sua secretaria de planejamento, de infraestrutura, de habitação. Dependendo do município, os movimentos e suas entidades tem muito mais estrutura para compreender as diretrizes de um Plano Diretor, como se pensa a questão da extensão da produção da cidade, respeitando e não potencializando a questão dos loteamentos

irregulares, que era uma prática das décadas de 1970, 1980 e 1990. Nestas décadas os loteamentos irregulares explodiram. Hoje o MCMV-E, ele fez nós nos organizarmos nesse sentido, podemos ir até o poder público municipal e nos proprietários, com outro nível de diálogo, pensar em conjunto com as famílias. (MORAIS, A. Entrevista concedida em 20/02/18).

As empresas do setor de construção civil participam como Agentes Executores das obras e serviços quando contratadas pelas entidades. Outros órgãos ou entidades, que a critério da EO, podem vir a fazer parte da realização dos objetivos dos projetos.

Podemos dimensionar o empreendimento, a partir da vontade das pessoas, aqui é um exemplo, do território preservando, aqui tem centros de convivência, tem centros comunitários, pensar o todo, não apenas a moradia. Até porque aqui tem um fator que é não ter a questão do lucro, não temos o resultado de lucro. Não é que não precise, tem a estabilidade da cooperativa, tu tens uma série de custos, mas ele não é o fator principal e tu acabas deixando isso dentro da obra, isso é uma coisa importante. (GOULART, J. Entrevista concedida em 26/04/19).

O Programa inicialmente teve alguns problemas, como por exemplo, que a contratação das propostas selecionadas só ocorreria após o projeto do empreendimento estivesse elaborado, aprovado e licenciado. Pois como uma EO, iria ter um terreno com recursos próprios ou doado pelo Poder Público e ter cumprido as etapas de elaboração e licenciamentos dos projetos nos órgãos competentes.

A questão do tempo que os empreendimentos levam para ficar prontos, entre projeto e execução. Pois o tempo que se estima é de dois a três anos, para aprovar um projeto e tem situações em que este tempo se elastece e não é suficiente para poder ter o alvará e o início das obras. Então esse é realmente um grande problema e a gente tem situações, assim que os anos passam o projeto não consegue ficar pronto, há conflitos vários e não consegue passar para a etapa de obras e quando chega na etapa de obras, a depender da situação em que ele migrou para a etapa de obras, o recurso pode estar defasado, se não teve uma correção recente. (MASCIA, E. Entrevista concedida em 24/11/17).

A burocracia foi um grande problema a ser enfrentado. Querer tratar a associação de moradores, as cooperativas, como se tratassem de uma empresa de construção civil. O olhar do governo foi sempre muito mais burocrático do que um olhar social. Em questões como a forma de definição das famílias a serem contempladas. (AGUIAR, G. Entrevista concedida em 27/02/18).

Isso foi solucionado através da Resolução nº143 de 26/11/2009 com a Aquisição do terreno, pagamento de assistência técnica e despesas com legalização, a chamada

Compra Antecipada. Porém em janeiro de 2014, esta ação foi suspensa pelo MinC com o argumento de que o limite de contratação para essa modalidade já alcançou seu objetivo.

Outra questão a ser superada, é a de não se compreender o papel das entidades tratando-as dentro deste processo como uma empresa e não como uma entidade social. Uma vez que as cooperativas não possuem capital de giro, para começarem as obras a pleno funcionamento.

A grande dificuldade foi o olhar institucional, de agentes como o MinC, a CAIXA, para com essa nova forma de construção de moradias. A mudança para um olhar, que tinha realidade social, como pressuposto, então questões como prazos, formas de construção, formas de fazer o repasse, ou seja, a medição, o recurso inicial. Para nós foi o maior entrave do processo de construções. (AGUIAR, G. Entrevista concedida em 27/02/18).

As cooperativas tem pouco recurso, no inicio da obra, para dar condições de mobilizar o conjunto de coisas que precisam mobilizar, para dar vazão para obra. Esses períodos são muito ruins, o MCMV-E tem esse problema. O problema dos primeiros 4 a 5 meses, que é sofrido, não é fácil lhe dar com isso. (CAMARGO, A. Entrevista concedida em 18/09/18).

O principal entrave, acho que tem um. Porque na verdade as cooperativas não são loteadores e elas são tratadas como loteadores e empreendedores. É muito engraçado, tu chegas na CORSAN, tu chegas na CEEE, nas prefeituras e tu é considerado um empreendedor, um loteador, isso é um problema. Tu és tratado assim, mas na verdade tu não és tu é um agente organizador de um grupo, apenas cumprindo essa tarefa, não tem essa prerrogativa. (GOULART, J. Entrevista concedida em 26/04/19).

Um dos grandes desafios do MCMV-E é o de conseguir cumprir os prazos estabelecidos e fazer com que o recurso disponível, de fato, seja distribuído de forma a executar a todo o processo.

Preocupa muito, que na realização dos empreendimentos, tanto as empresas, quanto as entidades, acabam por problemas de recurso, tendo que paralisar suas obras, pelos mesmos motivos. Mas a gente sabe que o estigma de uma entidade que paralisa a obra é muito maior. (MASCIA, E. Entrevista concedida em 24/11/17).

O custo por unidade habitacional, em Rio Grande, segundo informações da CAIXA são de R\$ 80.000,00 para cada apartamento a ser construído e de R\$ 83.000,00

para a construção das casas. Valores que são extremamente superiores aos valores utilizados em programas habitacionais anteriores.

Em questão de valores, para a construção de moradias no PSH era R\$ 7.000,00, na Resolução 460 foi para R\$ 14.000,00, no Crédito Solidário era R\$ 25.000,00, no MCMV foi para R\$ 60.000,00. Hoje aqui para Rio Grande (RS), é R\$ 80.000,00, mais R\$ 3.000,00 do aquecimento solar, então seriam R\$ 83.000,00 para fazer uma casa. (RODRIGUES, A. Entrevista concedida em 06/05/19).

Outra questão a se analisar envolve a situação de que as empresas, nas outras modalidades do programa MCMV, realizam a construção de moradias, com os mesmo recursos utilizados no MCMV-E e acabam entregando moradias com qualidade inferior e com um valor de unidade habitacional, superando em muito o valor da UH.

O que mais indigna sabe e a gente analisa, porque as empresas fazem essas mesmas casas, com qualidades inferiores até e vendem essa casa por R\$ 200.000,00. Então se nós fizemos essa casa com R\$ 80.000,00 eles também de certo fazem com o mesmo valor, como a gente não tem fins lucrativos, tu empregas. Eles vendem por R\$ 200.000,00 e então ganham R\$ 120.000,00 de lucro, em cima das famílias, e essas famílias pagam durante 30 anos. (RODRIGUES, A. Entrevista concedida em 06/05/19).

O processo de seleção de propostas para participação no Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades (MCMV-E) passou a ser regulamentado, através da portaria nº 367/18. Onde as Entidades Organizadoras (EO) dos grupos associativos, previamente habilitadas pelo Ministério das Cidades, poderão apresentar, a qualquer tempo, propostas à CAIXA para fins de seleção. Em 12 de junho de 2018, o Ministério das Cidades, regulamentou o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades - PMCMV-E, através da Instrução Normativa nº 12<sup>35</sup>.

O MCMV-E, sofreu uma paralização, neste ano de 2019 e veio a ter repasses realizados, apenas no mês de maio, com o valor de R\$ 25 milhões, conforme dados do MDR.

O MCMV-E ele foi se qualificando de tal forma que eu digo que o FDS é o melhor programa que existe. Esse não deveria acabar nunca, em qualquer governo que fosse. Porque ele é um programa que atende todas as questões técnicas, atende totalmente às famílias, a gente percebe pela satisfação. Em comparação a quem compra casa do MCMV também do Empresarial. (RODRIGUES, A. Entrevista concedida em 06/05/19).

<sup>35</sup> Fonte: DOU de 08/06/2018, Seção: 1, Página 158.

## 5.6 Relação entre cooperativas e beneficiários

A principal forma de relação entre as cooperativas e os beneficiários ocorre através das atividades do trabalho técnico social. O Trabalho Técnico Social (TTS) é um dos componentes do Programa MCMV e conta com financiamento específico. Os estados, municípios e Distrito Federal que aderirem ao MCMV serão responsáveis pela execução do TTS dos empreendimentos implantados em cada local, a partir de normativa aprovada em 2011. A Instrução normativa nº 8 de 26 de março de 2009 do MinC, trata do TTS, tendo como definição.

Um conjunto de ações que visam promover a autonomia, o protagonismo social e o desenvolvimento da população beneficiária, de forma a favorecer a sustentabilidade do empreendimento, mediante a abordagem dos seguintes temas: mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda. (MinC, 2009, p.3).

O TTS, de que trata o manual da Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014, compreende:

Um conjunto de estratégias, processos e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político- institucional do território e da população beneficiária, além das características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados. (MinC, 2014, p.5).

Este trabalho consiste em se realizar o diagnóstico social, identificando a realidade das famílias a serem beneficiadas, através do conjunto de ações informativas e educativas, planejadas para a promoção social, desenvolvimento comunitário da população beneficiária e sustentabilidade do empreendimento, através de oficinas, cursos, campanhas, qualificação profissional, geração de trabalho e renda. O trabalho técnico social acompanha todo o processo, desde os estudos preliminares até a pós-ocupação, com objetivos e ações específicas para cada uma das etapas.

A primeira etapa é a de pré-obras, que é iniciada em até 90 dias antes do início das obras e tem orçamento limitado a 15% do valor total estabelecido para o TTS informado no Quadro de Composição de Investimento (QCI).

A segunda etapa ocorre durante as obras e também após a assinatura dos contratos de operação entre a CAIXA, que é o agente financiador do Programa MCMVE e os beneficiários do empreendimento, com orçamento de 75% do valor estabelecido para o TTS, dentro do QCI.

A terceira etapa é durante o período de pós-Ocupação, esta é iniciada imediatamente após a conclusão das obras e tem duração de até 90 dias, limitado a 10% do valor total estabelecido para o TTS informado no QCI. Desta forma o orçamento para o TTS fica distribuído da seguinte forma: 10% na primeira etapa, 75% na segunda e 15% na terceira.

O trabalho técnico social é um exercício exigido pela CAIXA e pelos entes estatais, dividida nas três etapas acompanhando desde antes mesmo do início das obras, passando pelo decorrer das obras e encerrando-se após 90 dias do término das construções das moradias.

É uma relação em que cada um dos agentes, tem às vezes, seu ponto de vista. A Prefeitura sempre foi parceira do projeto, e tem interesse na construção. O movimento de moradia tem uma questão, muito de luta e de acompanhar o processo e a CAIXA tem o papel de fiscalizar. A CAIXA sendo a agente fiscalizadora, às vezes ela tem uma cobrança muito grande e uma relação buscando ter muita segurança, por ser a agente financiadora e isto às vezes pode atrapalhar. Se a CAIXA fosse mais presente, no sentido, não só de fiscalizar, mas também de apontar, o que de fato, poderia proporcionar para avançar, às vezes isso funcionaria melhor, com a existência de uma melhor comunicação. (BORDINHÃO, L. Entrevista concedida em 24/04/19).

Todas estas atividades apresentam uma série de reuniões periódicas, que garantem a legitimidade dos trabalhos desenvolvidos pelas equipes técnicas de engenharia e social. Durante os encontros são apresentadas as etapas de obra já executadas bem como o cronograma de atividades do projeto social que envolve cursos e oficinas de diversas atividades.

Já tem um trabalho sendo feito com essas famílias, que tiveram uma dificuldade no começo de aceitar, de terem que ir participar das ações como oficinas e cursos. Mas é um trabalho que esta sendo feito bem duro, com o TTS sendo muito bem aproveitado pelas famílias, pelas famílias que querem aproveitar. (ROCHA, K. Entrevista concedida em 18/09/18).

Conforme a Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014, o objetivo geral do TTS é promover a participação social, a melhoria das condições de vida, a efetivação dos

direitos sociais dos beneficiários e a sustentabilidade da intervenção”. Para o MCMV-E, são cinco os eixos a serem trabalhados pelo TTS, que estão descritos no Quadro 6.

Quadro 6: Eixos a serem trabalhados no Trabalho Técnico Social

Eixo	Descrição das atividades
Mobilização, organização comunitária	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoiar ao funcionamento da CAO e da CRE;</li> <li>- Identificar e capacitar lideranças e grupos representativos, em processos de gestão comunitária, com a discussão do papel das associações e congêneres, orientando sobre as questões de formalização e apoiando a legalização dessa representatividade;</li> <li>- Instituir e/ou consolidar as organizações de base, estimulando a criação de organismos representativos dos beneficiários e o desenvolvimento de grupos sociais e de comissões de interesses;</li> <li>- Estimular a participação dos beneficiários na pactuação das normas de convivência e do uso de espaços comuns;</li> <li>- na modalidade loteamento estimular a constituição de associação de moradores ou congêneres e providenciar sua legalização (registro do estatuto, regimento interno, dentre outros); -</li> <li>- Na modalidade condomínio, coordenar a constituição do condomínio e seus procedimentos de legalização (eleição de síndico, conselho fiscal, elaboração do regimento interno, dentre outros);</li> <li>- Apoiar a participação comunitária na promoção de atitudes e condutas ligadas ao zelo e ao bom funcionamento dos equipamentos sociais e comunitários disponibilizados;</li> <li>- articular com as políticas públicas locais, monitorando o acesso aos serviços de educação, saúde e assistência social, bem como as tarifas sociais, quando necessário.</li> </ul>
Educação sanitária e ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Difundir noções sobre higiene, saúde e doenças individuais e da coletividade;</li> <li>- Divulgar informações sobre o uso racional dos recursos naturais, como a água e a energia elétrica, bem como a preservação, conservação ambiental e, manejo de resíduos sólidos.</li> </ul>
Educação Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estimular a correta apropriação e uso dos espaços e equipamentos de uso comum;</li> <li>- Repassar informações básicas sobre manutenção preventiva da moradia e dos equipamentos coletivos, e sobre os sistemas de água, esgoto, coleta de resíduos sólidos e aquecimento solar, quando for o caso.</li> </ul>
Planejamento e Gestão do Orçamento Familiar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Divulgar informações sobre organização e planejamento do orçamento familiar, e sobre a racionalização dos gastos com moradia;</li> <li>- Orientar as famílias sobre as tarifas sociais dos</li> </ul>

	serviços públicos.
Geração de Trabalho e Renda	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mapear vocações profissionais dos beneficiários e as produtivas do entorno do empreendimento e região;</li> <li>- Encaminhar aos serviços de intermediação de mão de obra por meio dos sistemas de emprego e aos serviços de formação de núcleos associativos de produção e de microcrédito produtivo;</li> <li>- Promover projetos de capacitação para o trabalho e geração de trabalho e renda.</li> </ul>

Fonte: Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014, adaptado pelo Autor (2017).

Por determinação desta portaria, o TTS deverá observar, obrigatoriamente, e realizar todos os cinco eixos, sendo que a ênfase a cada um destes eixos deverá respeitar as características do empreendimento, em Rio Grande o processo do TTS atendeu as expectativas, dando voz aos beneficiários e permitindo assim o controle social das famílias beneficiadas.

O controle social é de extrema importância, foi um grande acerto. As famílias foram selecionadas em 2014, então isso garante que elas inclusive participassem do processo de elaboração do projeto. Foram não digo nos detalhes, porque não é a família que vai desenhar o projeto, mas sim o arquiteto, mas elas puderam concordar ou não concordar. Nós queríamos fazer um debate de concepção de cidade, de construção de política habitacional. Então a participação delas é muito boa. (ÁVILA, G. Entrevista concedida em 11/03/19).

O MCMV-E, modalidade em que foi concebido o Empreendimento Junção, permitiu assim que os beneficiários participassem do acompanhamento desde as etapas dos projetos e das obras, conhecessem o terreno e seu entorno e opinassem no modo de como os recursos estão sendo empregados, durante a execução das obras, buscando contribuir para a qualidade das moradias.

## **5.7 A relação entre estado e movimentos sociais e a produção do espaço urbano**

O espaço urbano tem sua reprodução determinada e articulada pelo processo de reprodução das relações sociais. A possibilidade de transformação das relações sociais de produção, em diferentes níveis, desde a escala do cotidiano, que seria a familiar, até a reprodução geral da sociedade, em sua totalidade, acaba contribuindo para a

produção de um novo espaço social. Para Lefebvre (2000), a luta de classes intervém na produção do espaço.

Produção da qual as classes, frações e grupos de classes são os agentes. A luta de classes, hoje mais que nunca, se lê no espaço. Para dizer a verdade, só ela impede que o espaço abstrato se estenda ao planeta, literalmente apagando as diferenças; só a luta de classes tem uma capacidade diferencial, a de produzir diferenças que não sejam internas ao crescimento econômico considerado como estratégia, “-lógica” e “-sistema” (diferenças induzidas ou toleradas). As formas dessa luta são muito mais variadas que outrora. Dela fazem parte, certamente, as ações políticas das minorias. (LEFEBVRE, 2000, p.67-68).

Conforme Corrêa (2012), os agentes sociais são agentes concretos da produção do espaço, portadores de interesses e contradições que moldam a formação espacial capitalista. Este autor nos apresenta a categorização dos agentes produtores do espaço, sendo estes o Estado, os agentes financeiros, os proprietários de terras, os incorporadores, os agentes imobiliários, e os agentes sociais excluídos. Todos estes agentes são concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade.

Estão inseridos na temporalidade e espacialidade de cada formação socioespacial capitalista. Refletem, assim, necessidades e possibilidades sociais, criadas por processos e mecanismos que muito eles criaram. E são os agentes que materializam os processos sociais na forma de um ambiente construído, seja a rede urbana, seja o espaço intraurbano. (CORRÊA, 2012, p. 43-44).

Na busca para se analisar a cidade, o processo não deverá ocorrer realizando-se separado dos processos do momento histórico e de sua sociedade, pois existe trabalho materializado, acumulado ao longo do tempo.

A cidade, enquanto construção humana, é um produto histórico-social e nesta dimensão aparece como trabalho materializado, acumulado ao longo do processo histórico de uma série de gerações. Expressão e significação da vida humana, obra e produto, processo histórico cumulativo, a cidade contém e revela ações passadas, ao mesmo tempo em que o futuro, que se constrói nas tramas do presente – o que nos coloca diante da impossibilidade de pensar a cidade separada da sociedade e do momento histórico analisado. (CARLOS, 2007, p.11).

Desta forma a reprodução do espaço sendo utilizada como categoria de análise, nos permite verificar através de determinado momento histórico, a vida humana e o seu

grau de desenvolvimento naquele período. Assim a reprodução nos permite a noção de apurar a realidade urbana e isto será realizado através da pesquisa sócio-espacial.

A pesquisa sócio-espacial engloba os esforços de investigação científica, filosoficamente embasada e informada em que as relações sociais e o espaço são, ambos, devidamente valorizados e articulados entre si com densidade no decorrer da construção do objeto e da própria pesquisa. (SOUZA, 2016, p.12).

Para o Empreendimento Junção, será realizada a abordagem da centralidade, na escala territorial interna da área urbana de Rio Grande-RS, enfocando as suas formas de expressão territorial e espacial, pois este empreendimento, esta inserido nas alterações sócio-espaciais. A centralidade intraurbana serve para compreendermos a atual dinâmica do espaço urbano.

O Empreendimento Junção faz parte da organização interna da área urbana do Rio Grande envolvido na dinâmica da produção do espaço, sendo realizada através de um processo social que alia o Estado com os movimentos sociais pela moradia.

A organização interna da cidade, a qual é a chave para chegarmos aos processos sociais que animam o núcleo urbano e que estão envolvidos na dinâmica da produção do espaço, e que é ao mesmo tempo, uma chave privilegiada para observarmos e deciframos a sua complexidade enquanto produto social. (SOUZA, 2005, p.63).

No local designado para a realização do Empreendimento Junção, estava inicialmente previsto a possibilidade de construção de um *shopping center*. Sua localização é privilegiada, próxima à nova rodoviária da cidade e de outros aparelhos urbanísticos como uma unidade de pronto atendimento.

Faz-se necessário estabelecermos a distinção entre centro e centralidade. A noção de centro refere-se ao espaço construído, ligado intrinsecamente a estrutura espacial urbana, enquanto a centralidade, é determinada pelas relações sócio-espaciais que agem na constituição de um novo centro, estando diretamente ligada ao processo de estruturação e de reestruturação. A centralidade consiste-se assim na criação de novas formas espaciais, em novas áreas de centralidade urbana.

Se o centro se revela pelo que se localiza no território, a centralidade é desvelada pelo que se movimenta no território, relacionando a compreensão das centralidades, do plano conceitual prevalentemente à dimensão temporal da realidade. O que é central é redefinido em escalas temporais de médio e longo prazo pela mudança na localização de atividades. A centralidade é redefinida continuamente, inclusive em

escalas temporais de curto prazo, pelos fluxos que se desenham através da circulação das pessoas, das mercadorias, das informações, das ideias e valores. (SPOSITO, 2001, p. 238).

Segundo Sposito (1998), a análise da redefinição da centralidade urbana no interior das cidades ganha cada vez mais relevância em função de quatro dinâmicas que marcam as transformações em curso, as quais são:

1. As novas localizações dos equipamentos comerciais e de serviços concentrados e de grande porte determinam mudanças de impacto no papel e na estrutura do centro principal ou tradicional, o que provoca uma redefinição de centro, de periferia e da relação centro-periferia.
2. A rapidez das transformações econômicas que se expressam, inclusive, através das formas flexíveis de produção impõem mudanças na estruturação interna das cidades e na relação entre as cidades de uma rede.
3. A redefinição da centralidade urbana não é um processo novo, mas ganha novas dimensões, considerando-se o impacto das transformações atuais e a sua ocorrência não apenas nas metrópoles e cidades grandes, mas também em cidades de porte médio.
4. A difusão do uso do automóvel e o aumento da importância do lazer e do tempo destinado ao consumo redefinem o cotidiano das pessoas e a lógica da localização e do uso dos equipamentos comerciais e de serviços. (SPOSITO, 1998, p. 28).

Conforme Sposito (1998) a extensão dessas dinâmicas impõe novas formas de centralidade e uma recomposição contínua da estrutura interna das cidades. O Empreendimento Junção irá ser determinante, para tornar-se uma nova centralidade na cidade do Rio Grande, uma vez que este terá a inclusão de 1.276 famílias, em um novo espaço urbano da cidade, dotado em seu entorno de uma série de equipamentos de infraestrutura, como a nova rodoviária, unidade de saúde, entre outros, modificando-se esta área, através das ações dos agentes sociais.

A produção do espaço, seja o da rede urbana, seja o intraurbano, não é o resultado da “mão invisível do mercado”, nem de um Estado hegeliano, visto como entidade supraorgânica, ou de um capital abstrato que emerge de fora das relações sociais. É consequência da ação de agentes sociais concretos, históricos, dotados de interesses, estratégicas e práticas espaciais próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade. (CORRÊA, 2012, p.43).

A reprodução do espaço com a concepção do Empreendimento Junção, através da apropriação popular e coletiva, em um processo conjunto entre os movimentos sociais pela moradia e o Estado, está inserido em um processo socioeconômico, com a

presença das classes populares, participando das diversas etapas do processo. Conforme Rodrigues (2009) “Há nas cidades capitalistas várias maneiras de apropriação do espaço urbano para moradia. Em todas elas a terra é apropriada – vendida e comprada – em “pedaços”, compartimentada”.

Segundo Souza (2008) devemos ter o cuidado ao referirmos o termo sócio-espacial ou socioespacial, pois se trata de algo diverso, mais complexo e pode ser trabalhado através de duas possibilidades.

- 1) Fazer referência somente ao espaço social, que é um produto (enquanto substrato espacial material, território, “lugar” etc.) das relações sociais (trabalho/economia, poder/política, simbolismo/cultura) e, ao mesmo tempo, parte integrante da totalidade social concreta ou sociedade concreta (a qual compreende as relações sociais e o espaço). Quando dizemos, por exemplo, “a estrutura socioespacial preconizada no plano-piloto de Brasília” ou “a interpenetração dos espaços urbano e rural prevista pelo modelo de organização socioespacial das *garden cities* de Ebenezer Howard”, deseja-se fazer referência direta apenas ao espaço social (ou a algumas de suas características, retratáveis por meio de um mapa ou de um modelo gráfico), e não necessariamente à totalidade social concreta formada pelo espaço e pelas relações sociais que o produziram e animam. Nesses casos é justificável e, mais que isso, é recomendável a ausência do hífen.
- 2) Fazer referência simultaneamente às relações sociais e ao espaço (social), como dimensões da sociedade concreta que, sem se confundirem, são, por outro lado, essencialmente interdependentes. (SOUZA, 2008, p.160).

Para SOUZA (2008), as relações sociais e espaço (duas dimensões) não se confundem ontologicamente, e por isso tampouco se sobrepõem conceitualmente e o uso dos termos sócio-espacial ou socioespacial, dependerá do contexto e dos propósitos.

Embora seja um produto das relações sociais, o espaço social pode sobreviver às relações sociais que o geraram, ao menos como substrato material; tome-se, para ilustrar, o caso extremo de uma cidade-fantasma ou das ruínas de uma cidade antiga “perdidas” na selva, em que a materialidade não retrocedeu à condição de “natureza primeira” (para usar a conhecida expressão de Marx) ou de “estrato natural originário” (nas palavras do filósofo greco-francês Cornelius Castoriadis). Nesse segundo caso, portanto, a lógica é similar à da formação de adjetivos como “austro-húngaro” (Império Austro-Húngaro) ou “dolico-louro” (indivíduo que é, ao mesmo tempo, dolicocefalo e louro): trata-se de integrar duas “entidades” e, por extensão, implicitamente, dois conceitos. Afinal, as relações sociais produzem o espaço e nele “se inscrevem”, “falam por meio dele” (também), “se exercem por seu intermédio” (também), mas não são, obviamente, “parte do espaço” ou um

-subconjunto” do espaço, ainda que sejam influenciadas e até mesmo condicionadas pela espacialidade; de sua parte, tampouco o espaço é um -subconjunto” das relações sociais. (SOUZA, 2008, p.160-161).

Nesta pesquisa optou-se pela utilização do termo sócio-espacial, com hífen, pois este diz respeito às relações sociais e ao espaço, utilizando-se assim das duas dimensões, de forma simultânea, abordando assim de forma direta, a dinâmica da produção do próprio espaço, através da concepção do Empreendimento Junção, no contexto da sociedade concreta, envolvendo todos os agentes envolvidos neste processo.

Para se compreender e elucidar o espaço, não basta compreender e elucidar o espaço. É preciso interessar-se, profundamente, e não somente epidermicamente, também pelas relações sociais, É necessário interessar-se pela sociedade concreta, em que relações sociais e espaço estão inseparáveis, mesmo que não se confundam. (SOUZA, 2016, p.16).

Cabe a nós pesquisadores realizarmos o discernimento de separarmos a diferenciação sócioespacial que é referente exclusivamente da diferenciação do espaço social, não confundi-lo com o da diferenciação sócio-espacial, que de forma mais ampla a diferenciação das relações sociais e do espaço social e da relação entre ambos.

A grande questão dos conjuntos habitacionais voltados a HIS, é que estes acabaram tendo em sua grande maioria, a construção de moradias, nas periferias das cidades, encontrando-se assim, distantes dos equipamentos de infraestrutura que são complementares para a moradia, como creches, escolas, hospitais, postos de saúde, quadras de lazer, de segurança, de cultura, portanto faz-se necessária à implementação de políticas públicas, para que esses equipamentos possam a vir a atender a essa população.

No entanto parece não existir por parte de que detêm o poder político nos vários níveis de governo e no setor privado, uma compreensão clara da dimensão fundiária, urbana, arquitetônica e ambiental da habitação, que ainda é tratada por muitos, como uma mera questão de produção de unidades habitacionais, ou de geração de crescimento econômico, emprego e crédito. (BONDUKI, 2014, p.303).

Além da preocupação com a produção física das habitações, deve-se também buscar se contemplar a infraestrutura básica, para a reprodução da vida humana, como a presença de aparelhos básicos, como escolas, postos de saúde, e da infraestrutura

básica de transporte, água, esgoto e drenagem pluvial, oferecendo-se assim condições mínimas para que a população possa viver de forma satisfatória, nesse espaço urbano. Pois caso não exista a integração das políticas urbanas de transporte, energia elétrica, água e esgoto, as unidades habitacionais acabam ficando inviabilizadas.

Quando ficaram prontos os empreendimentos, ou quando o MinC passou a fazer uma articulação, para ter escola, unidade básica de saúde, para ter equipamentos de segurança pública, os estados e municípios disseram: - não, mas eu não sabia que ia ter que equipar os equipamentos de saúde, não sabia que eu teria que colocar professores nas escolas e nas creches, não sabia que eu teria que equipar com segurança pública. (MASCIA, E. Entrevista concedida em 24/11/17).

Desta forma, a lógica de produção de habitação social acaba gerando custos para a sociedade como um todo, devido à necessidade de recursos para se implementar a infraestrutura nas áreas periféricas, gerando fatores como o aumento da necessidade de deslocamento dos beneficiários.

Eu concordo que sim, é oneroso demais você levar para as extremidades, para as periferias, conjuntos habitacionais incapazes de atender a demanda e que ali vai se construir outro bolsão no entorno, sem estudo prévio, sem antropologia envolvida, sem falar na falta de infraestrutura. Os custos que isso coloca, nisso a academia tem muita razão. (CAMARGO, A. Entrevista concedida em 18/09/18).

Para Arretche (2015), o acesso a serviços sociais é uma dimensão do bem-estar distinta e não redutível aos rendimentos. A produção de habitações deve se questionar se existe o mínimo de dignidade para a inserção de moradias, no local onde está a ser designada. Muitas vezes, o Estado, acaba construindo unidades habitacionais com tamanho reduzido e localização periférica, distante dos centros das cidades, possuindo pouca ou nenhuma infraestrutura e equipamentos públicos em seu entorno, necessários ao atendimento da população.

No decorrer deste período, percebe-se que no Brasil, o planejamento da produção social da moradia não teve números expressivos, que pudessem contribuir para o urbanismo no país, quer seja pela falta de uma formulação política de alguns governos, quer seja pelo baixo volume de recursos para a realização de ações para atendê-la. A falta de planejamento de políticas que efetivem o direito à moradia, entretanto, caracteriza a grande maioria das cidades brasileiras, em particular nas áreas periféricas.

Por mais paradoxal que possa parecer, apesar de todo esse avanço institucional, quando o governo Lula retomou em 2009 os investimentos em habitação e saneamento numa escala significativa, após quase trinta anos de estagnação nesse sentido, as cidades se orientaram numa direção desastrosa. [...] O coração da agenda da reforma urbana, a reforma fundiário-imobiliária foi esquecida. Os movimentos sociais ligados à causa se acomodaram no espaço institucional, onde muitas das lideranças foram alocadas. (MARICATO, 2013, p. 23).

Um dos grandes obstáculos a se superar é o de equacionar a questão habitacional nos grandes centros urbanos. O elevado preço da terra dificulta a produção de unidades habitacionais dentro dos parâmetros do programa, levando a oferta para áreas mais distantes dos centros urbanos, indicando a necessidade de se pensar outras soluções para o problema.

Este é o grande desafio da integração urbana, pois existem poucos exemplos de empreendimentos habitacionais de baixa renda, presentes em áreas centrais, grande parte dos empreendimentos foi realizada em áreas de expansão e essas áreas de expansão, tem diversos níveis de integração urbana. A produção de unidades habitacionais fora dos centros urbanos traz consigo outras demandas, tornando imprescindível a conjunção com o desenvolvimento da infraestrutura urbana, ou ainda, a inserção do programa dentro de um contexto mais amplo de política urbana.

O tempo que a integração urbana leva para chegar, porque o Estado vai ter que colocar equipamentos para atender a população, mas não os coloca. Tem empreendimentos que vai ter que “queimar muito pneu”, para poder ter uma linha de ônibus, tem que fechar a via, para poder ter iluminação pública adequada, para poder ter os equipamentos básicos de acesso a saúde e educação. Temos exemplos infelizmente que são de o que não fazer na implantação de um conjunto habitacional. (MASCIA, E. Entrevista concedida em 24/11/17).

A produção do espaço urbano e a habitação estão intrinsecamente ligados, no caso do Empreendimento Junção, na produção de habitação de interesse social, sendo constituída através de uma política pública, como o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, sendo assim concedida a habitação como uma política pública, legitimada para os grupos sociais populares.

As espacialidades dos movimentos sociais são, portanto, as múltiplas dimensões espaciais que regulam, condicionam, são inerentes, oferecem possibilidades, orientam as ações elaboradas (ou não) como estratégias de intervenção dos/nos movimentos. Isto implica, necessariamente, um exercício de imaginação geográfica. (ou,

imaginação espacial) através de um tensionamento dos aspectos observados tomando por base os conceitos e categorias que estruturam as análises e raciocínios baseados no espaço. (SANTOS, 2006, p.229).

O Empreendimento Junção, assim surge como um modelo a ser replicado em outras cidades, pois encontra-se em uma área dotada de infraestrutura em seu entorno, com localização privilegiada, ocupando um vazio urbano<sup>36</sup> da cidade do Rio Grande, na área central da área urbana da cidade do Rio Grande, bem no eixo de divisão das duas principais vias de tráfego da cidade, a RS-734 e a estrada Roberto Socoowsky.

---

<sup>36</sup> De acordo com Alvarez, R. (1994, p. 11), os vazios urbanos fazem "[...] referência a um processo, diante da dinâmica produção/reprodução das parcelas da cidade que, num dado momento, não estão sendo utilizadas".

## 6 TRAJETÓRIA DA PESQUISA

Como etapa inicial da pesquisa optou-se por realizar o acompanhamento da 1ª Conferência Municipal de Habitação e Regularização Fundiária, nos meses de outubro e novembro, com a realização das três pré-conferências. Também foi realizada a participação no Grupo de Trabalho do Programa Minha Casa Minha Vida que tratava dos assuntos gerais de todos os empreendimentos a serem realizados na cidade do Rio Grande.

Também foi adotado como caminho metodológico, o acompanhamento das atividades dos movimentos sociais, através das cinco (05) cooperativas presentes na concepção do empreendimento, através das oficinas, assembleias e todo o trabalho de integração entre os beneficiários.

Aproveitando-se a etapa de trabalho de campo, foi utilizada a ferramenta da entrevista, para a obtenção de informações ou coletar dados que não foram adquiridos através da pesquisa bibliográfica. A entrevista é uma das técnicas mais utilizadas pelos pesquisadores para a coleta de dados neste momento da pesquisa.

O termo *entrevista* é construído a partir de duas palavras, *entre* e *vista*. *Vista* refere-se ao ato de ver, ter preocupação com algo. *Entre* indica a relação de lugar ou estado no espaço que separa duas pessoas ou coisas. Portanto, o termo *entrevista* refere-se ao *ato de perceber realizado entre duas pessoas*. (RICHARDSON, 1999. p 207).

Todas as entrevistas foram realizadas em local, horário e data de escolha dos entrevistados, visando não acarretar gastos com deslocamento ou geração de eventuais incômodos aos mesmos. Foram gravadas em áudio e disponibilizadas aos entrevistados que tiveram interesse no registro. Adotou-se um roteiro pré-estabelecido de entrevista para cada entrevistado e a duração das entrevistas com previsão média de 40 e 120 minutos, dependendo do entrevistado.

Em novembro de 2017, foi realizada a primeira entrevista, com Eleonora Mascia, arquiteta e urbanista, ex-Gerente Nacional de Habitação Urbana da Caixa Econômica Federal, que participou do processo para a concepção do Empreendimento Junção.

Fotografia 1: Eleonora Mascia na Conferência Municipal de Habitação e Regularização Fundiária



Fonte: Do Autor (2017).

Eleonora Mascia, é funcionária da CAIXA, há 18 anos, sempre trabalhou na área de desenvolvimento urbano, e em 2007, foi cedida para o Governo do Estado da Bahia, trabalhando primeiro na Companhia Estadual de Desenvolvimento Urbano (CONDER), depois na Casa Civil e por fim como Superintendente de Habitação do Estado (SEDUR).

Quando retornou à CAIXA, em 2013, trabalhou com a Faixa 1 do Programa MCMV, com Habitação de Interesse Social (HIS), na área que tratava do MCMV Entidades, como gerente nacional de política habitacional urbana da CAIXA.

No mês de fevereiro de 2018, foram realizadas duas entrevistas com lideranças do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), com grande representatividade, tanto a nível nacional, como a nível estadual, que são respectivamente, Antônio Ezequiel Moraes e Gilberto Cardoso de Aguiar.

Fotografia 2: Entrevista com Antônio Ezequiel Moraes



Fonte: Do Autor (2018).

Antônio Ezequiel Moraes começou atuando localmente, em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, na zona sul da capital e depois começou a acompanhar mais as ações do MNLM no Estado e por fim, estava acompanhando o debate nacional, também fazendo parte da articulação internacional, em conjunto com a Aliança Internacional dos Habitantes (AIH), além de representante do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), fazendo o trabalho de articulação na região sul do país.

A terceira entrevista ocorreu com Gilberto Aguiar, que milita na luta urbana em torno de 35 anos. Atua como dirigente nacional do MNLM há 12 anos. Sempre acompanhando a luta política urbana, tendo muitos anos de experiência na temática, tendo um acúmulo mais prático do que teórico, como citou o próprio entrevistado.

Fotografia 3: Entrevista com Gilberto Aguiar



Fonte: Do Autor (2018).

As entrevistas seguintes foram realizadas em Rio Grande, em setembro de 2018, no Empreendimento Junção. A quarta entrevista, foi com Alan Camargo, que faz parte da secretaria geral do Empreendimento Junção. Ele é o elo entre os setores internos da obra, como assessoria, o corpo diretivo, a obra e as cooperativas, que estão realizando a construção dos 1.120 apartamentos.

Fotografia 4: Entrevista com Alan Camargo



Fonte: Do Autor (2018).

Alan é sócio da COOPERNOVA, mora em Sapiranga (RS), que é a sede da cooperativa, é beneficiário de um núcleo que construiu um projeto semelhante ao Junção. Trabalhou na cooperativa, na coordenação de projetos e também nos setores

de assessoria e de integração dos técnicos, para viabilizar os projetos. Está em seu terceiro projeto pela cooperativa.

A quinta entrevista, ocorreu em uma das moradias construídas pela COOTRAHAB, com Karina Rocha, que faz parte da coordenação estadual, da executiva do MNLM e que também trabalha como coordenadora no trabalho técnico-social na cooperativa COOTRAHAB, na construção das 156 casas do empreendimento.

Fotografia 5: Entrevista com Karina Rocha



Fonte: Do Autor (2018).

Karina foi beneficiária do MCMVE, através do empreendimento São João, construído em 2012 em Rio Grande. Foi através de uma política pública, que ela começou a fazer parte do MNLM, desde 2012, quando aconteceu o encontro do MNLM na cidade do Rio Grande.

Neste ano de 2019, ocorreu a continuidade das entrevistas, em Rio Grande. A sexta entrevista, ocorreu em março de 2019, na Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária (SMHARF), com o Secretário Municipal Gilmar Ávila, que é oriundo do MNLM, inclusive desde sua fundação, em 1990. Quando o Prefeito Alexandre Lindenmeyer (PT) assumiu o governo em 2013, o chamou para ser Secretário Municipal de Habitação. Não por causa exclusivamente da pauta do Empreendimento Junção, mas por todo o histórico de luta e de conhecimento da relação habitacional na cidade do Rio Grande.

Fotografia 6: Entrevista com Gilmar Ávila



Fonte: Do Autor (2019).

Em abril de 2019, ocorreu o prosseguimento das entrevistas, com agentes sociais atuantes no Empreendimento Junção, com entrevistas que foram realizadas no próprio empreendimento.

A sétima entrevista ocorreu com Luciane Haigertt Bordinhão, que é sócia da COOPERNOVA, mora em Sapiranga (RS), que é a sede da cooperativa, é beneficiária de um núcleo que construiu um projeto semelhante ao Empreendimento Junção. Trabalhou na cooperativa COOPERNOVA, no trabalho técnico social e veio para Rio Grande, para trabalhar junto com as assistentes sociais, com o atendimento aos beneficiários e todo o acompanhamento do serviço técnico social, nas quatro cooperativas das 1.120 unidades de apartamentos COOPERNOVA, COOPARROIO, COOPERLAR e UNIPERFIL.

Fotografia 7: Entrevista com Luciane Bordinhão



Fonte: Do Autor (2019).

A oitava entrevista com o Engenheiro Otomar Andreazza, da Cazzabeton Construções Ltda, empresa da cidade de Cascavel, estado do Paraná. Ele é o responsável técnico pelas obras dos 1.120 apartamentos do Empreendimento Junção. Possui expertise em obras de concreto moldado em bloco, a mais de 20 anos, este sistema de formas é o utilizado para a construção das unidades habitacionais do Empreendimento Junção.

Fotografia 8: Entrevista com Otomar Andreazza



Fonte: Do Autor (2019).

A nona entrevista ocorreu com Joaquim Goulart, presidente da COOPERNOVA, da cidade de Sapiranga (RS). A COOPERNOVA é uma das cinco cooperativas do Empreendimento Junção, na construção de 336 unidades. Joaquim já trabalhou em

vários projetos habitacionais em Rio Grande como a construção de moradias no Bairro Castelo Branco II com a construção de 41 moradias.

Fotografia 9: Entrevista com Joaquim Goulart



Fonte: Do Autor (2019).

As últimas duas entrevistas foram realizadas na primeira semana de maio de 2019. A décima entrevista, ocorreu com Andreia Camilo Rodrigues, presidente da COOTRAHAB, cooperativa responsável pela construção das 156 casas. Esta entrevista inclusive ocorreu dentro de uma das casas construídas pela cooperativa.

Fotografia 10: Entrevista com Andreia Camilo Rodrigues



Fonte: Do Autor (2019).

A décima-primeira entrevista ocorreu com Cleber do Nascimento, secretário adjunto da Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária (SMHARF), esta entrevista por questões médicas do entrevistado, acabou ocorrendo de forma

escrita, onde as perguntas foram encaminhadas ao entrevistado e este as respondeu por escrito. Cléber é sociólogo, veio para Rio Grande para realizar o Trabalho Técnico Social do Empreendimento Junção em 2014 e em 2017 foi convidado para se tornar o Secretário Adjunto.

Fotografia 11: Cleber do Nascimento na Assembleia da COOPERLAR



Fonte: Do Autor (2019).

Com estas entrevistas com os diversos agentes pertencentes ao processo, existentes no aparelho de Estado, como os gestores presentes na Prefeitura Municipal de Rio Grande e da CAIXA, os presentes na concepção do empreendimento, como do MNLM, que realizam as atividades técnico-sociais e das cooperativas, pode-se conhecer a situação de como ocorreu toda a conjuntura para a concepção do Empreendimento Junção.

Quadro 7: Quadro síntese com os agentes sociais da pesquisa entrevistados.

Entrevistada (o)	Data	Agente Social da Pesquisa
Eleonora Mascia	24/11/2017	CAIXA
Antônio Ezequiel Moraes	20/02/2018	MNLM
Gilberto Cardoso de Aguiar	27/02/2018	MNLM
Alan Camargo	18/09/2018	Empreendimento Junção - COOPERNOVA
Karina Rocha	18/09/2018	MNLM e COOTRAHAB
Gilmar Ávila	11/03/2019	SMHARF/PMRG
Luciane Bordinhão	24/04/2019	Empreendimento Junção
Otomar Andreazza	24/04/2019	Empreendimento Junção
Joaquim Goulart	26/04/2019	COOPERNOVA
Andreia Rodrigues	06/05/2019	COOTRAHAB
Cléber Nascimento	07/05/2019	SMHARF/PMRG

Fonte: Elaboração do Autor (2019).

No Empreendimento Junção, temos a presença de cinco entidades organizadoras (EO), que se uniram para formar a concepção do Empreendimento Junção, através do MNLM, na construção de um local para atender a 1.276 famílias, realizando uma estratégia política, na busca por um terreno de boa localização e negociação de ações conjuntas do governo municipal para a realização do empreendimento.

Foram selecionadas pessoas através do cadastro municipal, que foi realizado nos dias 2 e 3 de novembro de 2013, onde estiveram escritas mais de 3.000 famílias, onde destas foram selecionadas os beneficiários para o empreendimento, a partir de critérios, do Programa MCMV-E.

Esta busca das entidades em Rio Grande, para que o Empreendimento Junção, não viesse a se enquadrar, como em outros casos recorrentes, em empreendimentos que foram pesquisados pela academia nestes últimos anos e que foram justificadamente criticados, por serem empreendimentos que se localizavam em áreas periféricas dos municípios, carentes de todo o tipo de serviços públicos e infraestrutura, já demonstra uma grande preocupação dos agentes presentes neste processo, de fazer com que o projeto fosse um modelo único e que mereceria ser replicado em outras cidades do país.

A CAIXA, assim, tem uma participação na questão da política de habitação atuante, e que após a criação do MinC, a gestão da política habitacional, passou a ser deste ministério e a CAIXA é um dos agentes da política de habitação, com a participação do poder público. Entre os agentes que atuam na política habitacional brasileira, especialmente na de HIS, a Caixa tem um papel preponderante, justamente pela própria expertise.

Foi uma decisão estratégica da direção da CAIXA, afinada com a gestão do MinC, mas no corpo técnico funcional da CAIXA havia uma resistência muito grande. Lembro que isso gerou diversas discussões internas, tinha gente que dizia: - que não vai dar certo, o nível de inadimplência vai ser muito alto, não dá para confiar nesse pessoal. Enfim, preconceito mesmo e muita resistência. (MASCIA, E. Entrevista concedida em 24/11/17).

No dia 07 de agosto de 2015, ocorreu a primeira reunião de alinhamento do Empreendimento Junção, com a Gerente Nacional de Habitação Urbana da CAIXA,

Eleonora Mascia, na Gerência de Habitação em Porto Alegre (RS). Participaram desta reunião, as cooperativas habitacionais participantes do projeto, a Prefeitura Municipal do Rio Grande, através da Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária (SMHARF) e o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM). Nesta reunião foi avaliado o andamento dos projetos de engenharia, a evolução do cronograma e a conclusão das assinaturas para os termos de adesão.

Fotografia 12: Reunião do Empreendimento Junção, na CAIXA, em Porto Alegre



Fonte: Cooperativa Uniperfil (2015).

O Empreendimento Junção iniciou suas obras em agosto de 2016. Em 20 de agosto, ocorreu a entrega oficial dos contratos das cinco cooperativas (COOPERNOVA, COOPARROIO, COOTRAHAB, COOPERLAR e UNIPERFIL) pelos representantes da CAIXA, com a presença dos beneficiários, das entidades e das instituições envolvidas na construção das unidades habitacionais.

Fotografia 13: Ato de entrega dos contratos das cooperativas.



Fonte: Prefeitura Municipal do Rio Grande (2016).

Segundo informações juntamente coletadas a CAIXA, o modelo Entidades do MCMV estimula o cooperativismo e a participação da população como protagonista na solução dos seus problemas habitacionais. Nesse sentido, o Empreendimento Junção é um projeto que é o resultado da união de diversas entidades, com o apoio do Poder Público Municipal.

Hoje o cenário é bem melhor do que já foi, mas se você for conversar com o pessoal das entidades, eles tem histórias que chegam a ser engraçadas. Tinha uma fala até na época que era bem interessante, que para tentar convencer o funcionário da CAIXA em atender bem o pessoal das cooperativas, seja rural ou urbana e dizia que a CAIXA não tinha esse negócio do atendimento diferenciado para alta renda, como outros bancos possuem e que a porta que entrava o alta renda era a mesma porta que entrava o baixa renda e o café servido a ambos era o mesmo. Naquele momento isso foi bem importante, que era a ideia de ter um atendimento de qualidade, independente do segmento. (MASCIA, E. Entrevista concedida em 24/11/17).

As Entidades Organizadoras assim como os movimentos sociais de moradia, através do MNLM, são agentes sociais do processo com protagonismo, possuindo um papel determinante para o processo de construção do Empreendimento Junção, sendo de suma importância, a atuação das entidades como executoras e da participação das comunidades nos projetos desenvolvidos pelas entidades.

Aqui no Rio Grande do Sul, teve um período em que tivemos em torno de 4 mil contratos com a CAIXA de produção habitacional. Nós aqui no estado, acabamos tendo um pouco mais de desenvolvimento para esse programa, diferente de outros estados, nós nos aprofundamos mais, nos

desenvolvemos mais e por consequência, acabamos dominando mais o programa. (MORAIS, A. Entrevista concedida em 20/02/18l).

Uma boa parceria entre o poder público municipal e as cooperativas é essencial, pois o Empreendimento Junção contribui na realização da política habitacional local, estando em uma área dotada de infraestrutura e equipamentos comunitários e serviços, onde o Poder Público também contribui com a execução das obras de infraestrutura viária, iluminação pública, redes de distribuição de água e esgoto do empreendimento, através de recursos obtidos através do FINISA.

As atividades de construção estão sendo desenvolvidas com a participação de mão de obra local, o que representou mais de 100 empregos diretos e 150 indiretos. Em números totais, o Empreendimento Junção conta com a participação de 250 funcionários na realização de suas obras.

## **6.1 1ª Conferência municipal de habitação e regularização fundiária**

No ano de 2017, tivemos a definição para a realização 1ª Conferência Municipal de Habitação e Regularização Fundiária. Antes da Conferência Municipal de Habitação, nos meses de outubro e novembro de 2017, foram realizadas três Pré-Conferências, onde a primeira discutiu o tema da mulher na produção da moradia, a segunda discutiu o tema a produção e política habitacional e a terceira teve como tema a regularização fundiária e a produção da cidade.

Dentre as três pré-conferência optou-se por realizar-se o acompanhamento *in loco*, da segunda pré-conferência, com o tema produção e política habitacional, que se realizou na Prefeitura Municipal do Rio Grande, no dia 7 de novembro de 2017.

Fotografia 14: População participante na Pré-Conferência



Fonte: Do Autor, em 7/11/17.

Participaram desta pré-conferência, a CAIXA, através da Gerencia Executiva de Habitação Pelotas, com o funcionário Fabio Menezes, o Secretário de Habitação do município de São Leopoldo Nelson Spolaor, e a Prefeitura Municipal de Rio Grande, através do Secretário Municipal de Habitação e Regularização Fundiária Gilmar Xavier Ávila e do Secretário Adjunto da mesma pasta, Cléber Nascimento.

Fotografia 15: Apresentação da CAIXA na Pré-Conferência



Fonte: Do Autor, em 7/11/17.

Em sua explanação a CAIXA apresentou a Habitação de Interesse Social (HIS), através de seus produtos, os empreendimentos em análise e o acompanhamento dos que estão sendo realizados na região do extremo sul do Rio Grande do Sul.

A primeira Conferência Municipal de Habitação e Regularização Fundiária ocorreu no dia 25 de novembro de 2017, na escola Cipriano Porto Alegre. Tendo como tema —Habitação e Terra Regularizada – direitos de transformação da cidade e da sociedade – Conquistas e Desafios”.

A Conferência contou com as presenças da ex-Gerente Nacional de Habitação Urbana da Caixa Federal Eleonora Mascia, do Coordenador da direção nacional do MNLM Cristiano Schumacher e de Andrea Santos, Superintendente de Regularização Fundiária da SMHARF, que realizaram as palestras de abertura do evento, na parte da manhã, na Mesa 1 – Conjuntura da Política habitacional no país.

Fotografia 16: População participante na 1ª Conferência Municipal de Habitação e Regularização Fundiária



Fonte: Do Autor, em 25/11/17.

A Mesa 2, que foi realizada na parte da tarde, que tratou do tema —Políticas públicas e a moradia no município de Rio Grande”, contou com as presenças do Secretário da SMHARF Gilmar Ávila, de Elisete Flores, vice-presidente do Conselho Municipal de Habitação e de Daniel Alvarenga, membro do Conselho Municipal de Habitação.

Dando continuidade a Conferência, ocorreram os Grupos de Trabalho, que foram separados em três temáticas, que foram a de Produção Habitacional, Regularização Fundiária e Gestão da Política Habitacional. Foi realizado o acompanhamento do GT de Gestão da Política Habitacional, que contou com a participação do Secretário Municipal de Habitação e Regularização Fundiária Gilmar Ávila e de Elisete Flores, vice-presidente do Conselho Municipal de Habitação.

Fotografia 17: GT de Gestão da Política Habitacional



Fonte: Do Autor, em 7/11/17.

Foram demonstradas as formas de composição do Conselho Municipal de Habitação, que se consiste na presença de 50% de membros presentes no poder público municipal e 50% por pessoas dos movimentos sociais.

Foi informado durante o GT, que o Empreendimento Junção estará inserido na AMORVM – Associação dos Moradores da Vila Maria, para buscar futuras demandas, junto ao poder público municipal.

Ao final foi decidido pelos membros do GT que seriam mantidos o Fundo Municipal de Habitação, o Conselho Municipal de Habitação e que o modelo atual da conferência continue o mesmo.

Ao final da Conferência, foi realizada a apresentação de propostas e diretrizes dos três grupos de trabalho e ocorreu a aprovação do plenário, das propostas realizadas e na sequência ocorreu o encerramento da Conferência.

## **6.2 Grupo de trabalho do programa minha casa minha vida**

A Prefeitura Municipal de Rio Grande, através da Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária (SMHARF), começou a realizar o Grupo de Trabalho do Programa Minha Casa Minha Vida (GTMCMV), onde são discutidas ações como informes da SMHARF, das Entidades e da CAIXA, além de assuntos gerais de todos os empreendimentos a serem realizados na cidade de Rio Grande.

Nós construímos o GT do MCMV, onde temos reunidos, a CAIXA, as cooperativas, as concessionárias (CORSAN, CEEE) e a Prefeitura Municipal do Rio Grande e quem mais acharmos que pode vir a participar, como a FURG. Temos chamado e ali na mesa, que é no olho no olho, não é no e-mail, não é no ofício, que fica na gaveta, é ali que se resolvem as questões. Nós queremos entregar esse projeto para as famílias, não vamos ficar aqui “nas arestas”, botando na gaveta e não resolvendo os problemas. Se tiver alguma coisa assim, o GT resolve, pois ele esmiúça a questão. (ÁVILA, G. Entrevista concedida em 11/03/19).

O Grupo de Trabalho do Programa MCMV, foi criado pela Prefeitura Municipal de Rio Grande, através do Decreto nº 14.387 de 14 de fevereiro de 2017, visando agilizar a análise e a aprovação dos projetos habitacionais de interesse social propostos no município.

O Grupo de Trabalho dos projetos do MCMV é formado por gestores das secretarias de Habitação e Regularização Fundiária, de Meio Ambiente, de Coordenação e Planejamento e de Mobilidade Urbana e Acessibilidade, dirigentes e técnicos sociais e de engenharia das entidades organizadoras do empreendimento Junção, das cinco cooperativas, a coordenação do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) e representantes da Gerência de Habitação da CAIXA (GIHAB).

Este grupo de trabalho busca soluções técnicas e administrativas para as diversas etapas e demandas que surjam em relação ao Empreendimento Junção e a outros conjuntos habitacionais a serem construídos na cidade do Rio Grande. Foi realizado o acompanhamento das reuniões do período de outubro de 2017 até abril de 2019, onde foi permitido assim um assento a este GTMCMV, como ouvinte, sem poder decisório nas ações do mesmo.

Aqui em Rio Grande conseguimos desenvolver algumas relações bem interessantes, muito interessantes, senão nós não teríamos chegado, aonde chegamos hoje. Do ponto de vista com a prefeitura, com as cooperativas, a gente desenvolveu uma síntese muito interessante, que serve inclusive para podermos dialogar, do ponto de vista de comprometimento, de trocar ideias, ver a dimensão do todo do projeto. (GOULART, J. Entrevista concedida em 26/04/19).

Neste GT são apresentadas periodicamente, assuntos gerais e as informações da SMHARF, das Entidades, dos empreendimentos habitacionais, como o Empreendimento Junção, Paraíso do Sul, Porto 5, Área 1, entre outros, todos estes localizados na cidade do Rio Grande.

Foi criada dentro da Prefeitura Municipal do Rio Grande, a câmara técnica deste GT, que compreende as secretarias municipais de Habitação, Coordenação e Planejamento, de Meio Ambiente, de Mobilidade, Acessibilidade e Segurança, de Infraestrutura e Gabinete de Programas e Projetos Especiais. Tem como finalidade a tramitação dos projetos relacionados à área dentro da Câmara, com encontros realizados a cada 10 dias, para a busca de maior agilidade no atendimento a demanda dos empreendimentos habitacionais, criando um fluxo entre as secretarias e outros órgãos, como CAIXA, CORSAN, CEEE, entre outros.

Dentro desta Câmara, ocorre a discussão do ponto de vista técnico, entre todas as secretarias, como a situação da malha viária, a situação do esgoto e da drenagem, não se preocupando apenas com os empreendimentos habitacionais somente, mas também com as obras decorrentes no entorno dos empreendimentos.

Todos vão ter que contribuir com isso, CAIXA, MinC, cooperativas, movimento, famílias organizadas, a prefeitura, CEEE, CORSAN. Tem uma tarefa bastante grande aí, se tudo se encaixar, vamos chegar ao final tendo que fazer uma nova discussão, uma outra discussão mais qualificada, com os ocupantes, para prever o futuro da organização deles aqui no Empreendimento Junção. (CAMARGO, A. Entrevista concedida em 18/09/18).

Entre as informações apresentadas no GTMCMV, informou-se que o FINISA foi aprovado no Ministério da Fazenda e na Secretaria do Tesouro Nacional e a solicitação para a licitação da Rua 1 – do Empreendimento Junção, além das obras de esgoto, drenagem e pavimentação. O FINISA foi assinado em julho de 2018, com isso iniciou-se a realização das obras das redes de água e esgoto, drenagem pluvial, pavimentação e colocação de calçadas com acessibilidade, além do asfaltamento do acesso do Empreendimento Junção (Rua 1), até a Avenida Itália. As obras iniciaram-se devido a questões burocráticas, somente em março de 2019.

Também foram informadas situações do Empreendimento Junção com a CAIXA sobre as medições, que são semanais, uma vez que cada cooperativa tem uma medição mensal, e a cada semana existe uma medição sendo realizada, pois temos a presença de cinco cooperativas nas obras.

Neste ano de 2019, foi definido que este Grupo de Trabalho terá reuniões mensais, em 4 de abril de 2019, foram discutidos o andamento das obras de

infraestrutura do entorno do Empreendimento Junção, que compreendem Rede de Água, Rede de Esgoto, Rede de Iluminação, além de Pavimentação e Drenagem, compondo junto com as 1.276 moradias, a totalidade do Complexo Junção.

Fotografia 18: Grupo de Trabalho do Programa MCMV



Fonte: Prefeitura Municipal do Rio Grande (2019).

Esta reunião ocorreu no Salão Nobre Deputado Carlos Santos, reuniram-se os representantes das instituições envolvidas com o processo, como a Secretaria de Habitação, Gabinete de Programas e Projetos Especiais (GPPE), cooperativas habitacionais (COOPERNOVA, COOPARROIO, COOTRAHAB, COOPERLAR e UNIPERFIL), a Secretaria de Serviços Urbanos, CAIXA, CORSAN, CEEE e FURG.

Ocorreu a discussão referente à antecipação do cronograma da colocação da Rede de Esgotamento, antecipada, a partir do diálogo estabelecido dentro do GTMCMV, para a previsão de um prazo de quatro meses. Sobre a estruturação da Iluminação pública do local, também foi estabelecido este mesmo prazo. Para a iluminação, os serviços serão executados pela Secretaria de Serviços Urbanos da Prefeitura. A CEEE será a responsável pela estruturação da Rede Base de Energização para levar energia até o empreendimento.

Ficou definido que o Gabinete de Programas e Projetos Especiais (GPPE) realizará a parte de fiscalização das obras da infraestrutura externa do Empreendimento Junção, verificando assim as vias de acesso e a construção das redes de água, esgotamento e drenagem.

Todas estas obras de infraestrutura do entorno que compõe o Complexo Junção foram elaboradas em conjunto entre o GPPE, responsável pelas obras de drenagem e pavimentação, as cooperativas, com a rede de água e a Secretaria de Habitação (SMHARF), com a rede de esgoto. Este conjunto de obras está orçado em mais de R\$ 15 milhões de que serão investidos via financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento, obtidos através do FINISA.

Com a existência deste Grupo de Trabalho, mantém-se assim um espaço de diálogo, onde os agentes sociais presentes na política habitacional do Rio Grande, no MCMV, possam discutir em uma esfera pública<sup>37</sup> a questão habitacional do município, buscando atender suas demanda em encontros periódicos.

### **6.3 Beneficiários da política pública habitacional**

Para que se iniciasse o Trabalho Técnico Social (TTS) do Empreendimento Junção, as cinco cooperativas COOPERNOVA, COOPARROIO, COOTRAHAB, COOPERLAR e UNIPERFIL, realizaram no ano de 2016, o diagnóstico das 1.276 famílias beneficiadas pelas moradias. Um breve panorama do perfil destes beneficiários será demonstrado a seguir.

Sobre a população de cada cooperativa, a COOPERNOVA possui uma população de 1.086 pessoas, a COOPERLAR conta com 1.012, a COOTRAHAB com 686, a UNIPERFIL 654 e a COOPARROIO com 520 pessoas. Lembrando que COOPERNOVA e COOPERLAR possuem 336 UH cada, a COOPARROIO possui 240 UH, a UNIPERFIL 208 e a COOTRAHAB 156 UH. A tabela 7 nos apresenta a população de cada cooperativa e a média de beneficiários por UH.

---

<sup>37</sup> Conforme MELAZZO (2010), esfera pública é uma arena pública que pode ser definida como o espaço onde são estabelecidos conflitos em torno de diferentes alternativas possíveis, de acordo com quem as formula e a agenda pública passa a ser liberada de uma determinação unicamente estatal, podendo ser tomada como um mecanismo que agrega interesses divergentes e institucionaliza conflitos.

Tabela 5: População de cada uma das cooperativas do Empreendimento Junção e % de beneficiários por UH

Cooperativa	População	(%) Beneficiários por UH
COOPERNOVA	1.086	3,23
COOPERLAR	1.012	3,01
COOTRAHAB	686	4,40
UNIPERFIL	654	3,14
COOPARROIO	520	2,17
TOTAL	3.958	3,10

Fonte: Diagnostico das cooperativas (2016), adaptado pelo Autor.

A distribuição da população do Empreendimento Junção por faixa etária é apresentada na Tabela 8. Onde se percebe que a grande maioria dos beneficiários, 24,58% é composta por pessoas que possuem idade entre 25 a 39 anos (973 pessoas), seguido pela população de 12 a 18 anos, com 17,28% (684 pessoas).

Tabela 6: faixa etária dos beneficiários do Empreendimento Junção

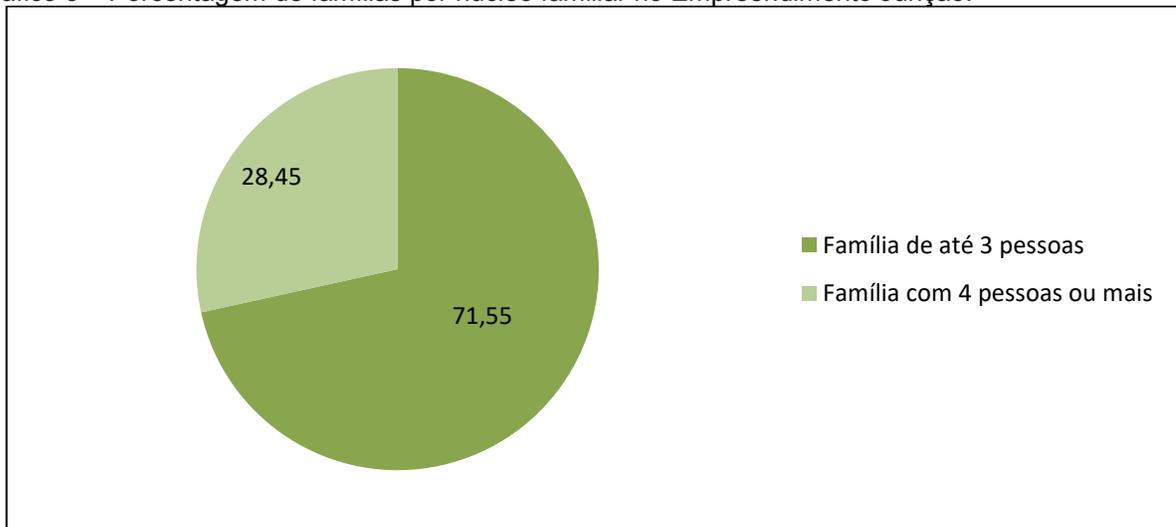
Faixa Etária	Frequência	(%) Beneficiários por faixa etária
Menos de 1 ano	40	1,01
De 01 a 05 anos	455	11,50
De 06 a 11 anos	494	12,48
De 12 a 18 anos	684	17,28
De 19 a 24 anos	475	12,00
De 25 a 39 anos	973	24,58
De 40 a 59 anos	633	15,99
De 60 a 69 anos	163	4,12
De 70 a 74 anos	21	0,53
De 75 a 79 anos	11	0,28
De 80 a 84 anos	7	0,18
Mais de 85 anos	2	0,05
TOTAL	3.958	100

Fonte: Diagnostico das cooperativas (2016), adaptado pelo Autor.

A distribuição por faixa etária em cada cooperativa apresenta-se em sua maioria de acordo este perfil de 25 a 39 anos (COOPERNOVA, COOPERLAR e COOPARROIO). Na COOTRAHAB a maioria da população está presente na faixa de 12 a 18 anos e na UNIPERFIL a maioria possui de 40 a 59 anos.

Do universo de 1.276 famílias, 725 são formadas por núcleo familiar de até 3 pessoas, o que corresponde a 67,88% e 343 famílias são formadas por famílias com 4 ou mais pessoas, que corresponde a 32,12%. Com isso podemos dizer que a cada 10 famílias, aproximadamente sete são formadas por até três pessoas e três por quatro ou mais pessoas. Das cinco cooperativas, a única que possui perfil de moradias com 4 ou mais pessoas é a COOTRAHAB.

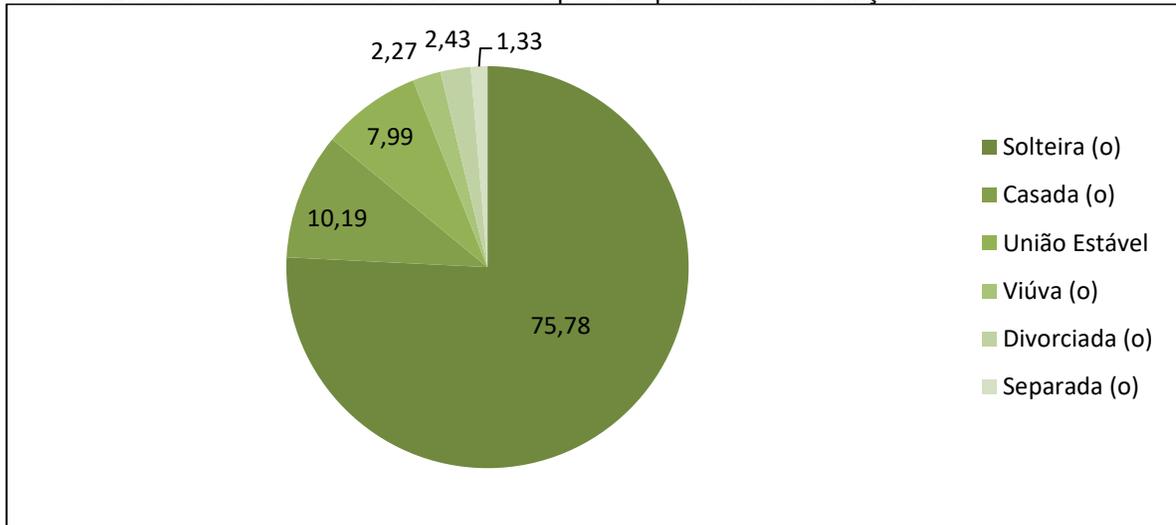
Gráfico 3 – Porcentagem de famílias por núcleo familiar no Empreendimento Junção.



Fonte: Diagnostico das cooperativas (2016), adaptado pelo Autor.

Sobre o gênero dos titulares de cada unidade habitacional, esta em sua maioria é composta por mulheres, que correspondem a 81,19%, o que representa que a cada cinco titulares beneficiadas pelo Empreendimento Junção, quatro são mulheres, onde estas em sua grande maioria são chefes de família. Sobre o estado civil dos titulares este é apresentado no gráfico 4, que nos demonstra que a cada 5 titulares, 3 são solteiras (os), o que corresponde a 75,78%, com 967 pessoas. Em torno de 18%, são pessoas casadas, ou com união estável. Estas duas predominâncias se confirmam nas cinco cooperativas.

Gráfico 4 – Estado civil dos titulares beneficiados pelo Empreendimento Junção.



Fonte: Diagnóstico das cooperativas (2016), adaptado pelo Autor.

Em relação à renda dos 1276 titulares, mais da metade (60,27%) possuem faixa salarial entre 1 a 2 salários mínimos<sup>38</sup>, dentro da Faixa 1 do Programa MCMV. Com renda menor do que um salário mínimo, temos 38,24% das famílias e com 1,49% existem famílias que possuem renda de 2 a 3 salários mínimos. Esta predominância esta presente nas cinco cooperativas.

Do universo de 1276 famílias beneficiadas, 28,68% recebem algum tipo de benefício social do governo federal e 71,32% não recebem qualquer tipo de benefício. Esta predominância é observada em quatro cooperativas, somente a COOTRAHAB é formada em sua maioria por pessoas que recebem algum benefício social, dentro das suas 156 famílias, 107 recebem algum tipo de benefício, o que representa 68,59% dos beneficiários.

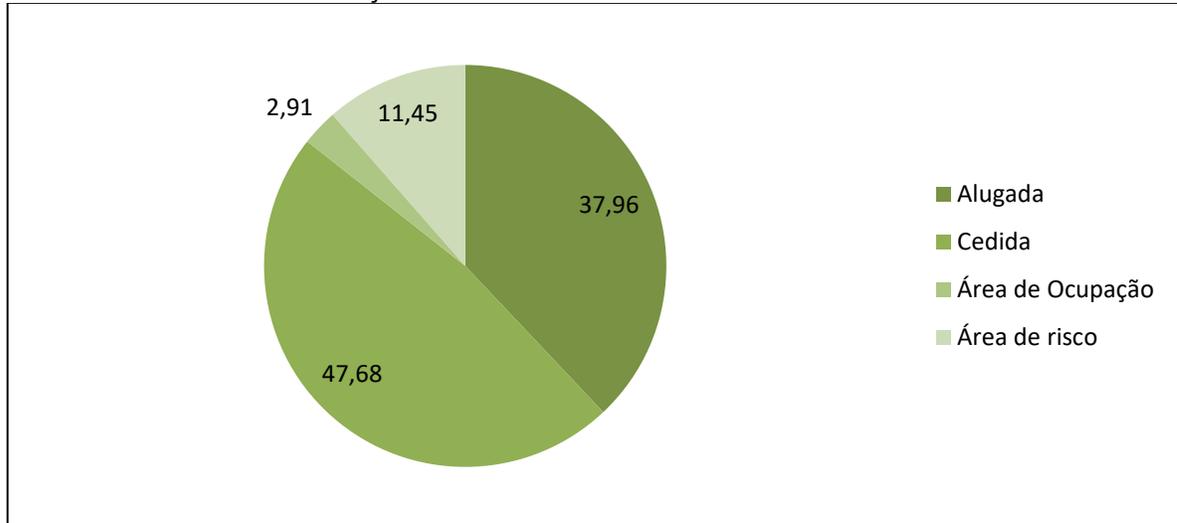
Em relação ao tipo de habitação de que são oriundas as famílias beneficiadas, 47,68% estão em habitações na condição de cedidas (de favor), que seriam coabitações, ou seja, é uma moradia temporária, que foi colocada à disposição sobre caráter gratuito, esta é atual situação de quase metade das famílias beneficiadas. Já a moradia em habitações alugadas, representam 37,96%. Além destas, 11,45% estão morando em áreas de risco e 2,91% em áreas de ocupação. Esta predominância se apresenta em quatro cooperativas. Somente a COOPERNOVA possui em sua maioria

<sup>38</sup> Em 2016, o salário mínimo era de R\$ 880,00, em 2019, encontra-se em R\$ 998,00.

Fontes: Decretos 8.618/15, Diário Oficial da União - Seção 1 - 30/12/2015, Página 5 e 9.661/19, Diário Oficial da União - Seção 1 - 01/01/2019, Página 15.

famílias que são oriundas de moradias alugadas, em sua maioria, com 167 famílias, dentro do universo de 336 UH, o que representa 49,70% das famílias beneficiadas.

Gráfico 5 – Forma atual de habitação das famílias beneficiadas.



Fonte: Diagnóstico das cooperativas (2016), adaptado pelo Autor.

Desta forma, se formos traçar o perfil básico de uma beneficiária do Empreendimento Junção, baseados no diagnóstico, ela seria uma mulher, com uma idade entre 25 a 39 anos, solteira, tendo como renda mensal de 1 a 2 salários mínimos, não recebe benefício social do governo e que atualmente mora em uma moradia cedida. Como a média de habitantes por UH é de 3,10, ela mora com mais duas pessoas.

Das cinco cooperativas as que teriam um perfil diferente seriam a COOTRAHAB, pois nela a mulher, possui sua família formada por quatro ou mais pessoas e a beneficiária recebe benefício social. Na UNIPERFIL a idade predominante é de 40 a 59 anos.

#### **6.4 Empreendimento Junção: segregar, integrar ou separar seu entorno?**

Para entendermos a localização do Empreendimento Junção é importante se fazer um breve resgate histórico da zona oeste da cidade do Rio Grande. A área onde está sendo construído o empreendimento era pertencente à RFFSA e foi repassada para o MNLM, através da Lei Federal nº 11.481/2007.

Em 1942 com a criação do loteamento Vila Junção, inicia-se a ocupação com moradias, da área oeste da cidade do Rio Grande. Conforme Salvatori (1989) no ano de 1945 foram fixadas, através do decreto n° 324/45, zonas de permissão para construção de habitações econômicas e de madeira, sempre em áreas periféricas ao centro urbano da cidade. A partir deste período iniciou-se o processo de ocupação de praticamente todo o trajeto da antiga Estrada dos Carreiros (atual Estrada Roberto Socoowsky), ao longo da Laguna dos Patos até a BR-392, estrada que liga as cidades de Rio Grande e Pelotas.

Figura 6: Imagem aérea da zona oeste da cidade do Rio Grande, ano de 1947.



Fonte: Agência de Desenvolvimento da Lagoa Mirim (ALM), concedida por Maria Cristina Pires (2019).

Em 1955 foi criada aprovada pela Prefeitura Municipal do Rio Grande o loteamento da Vila Braz. Em 1957, ocorreu a criação dos loteamentos da Vila Maria, Vila Recreio e da Vila Santa Rosa, que somados, possuíam mais de 1000 lotes. No ano seguinte, temos a criação da Vila São Miguel e da Vila São João, com mais de 2.500 lotes. Em 1964, é criado o Parque Marluz. Todos estes localizados distantes do centro da cidade e sem qualquer infraestrutura, naquele período.

Figura 7: Imagem aérea da zona oeste da cidade do Rio Grande, ano de 1964.



Fonte: Agência de Desenvolvimento da Lagoa Mirim (ALM), concedida por Maria Cristina Pires (2019).

Em 1971, com a inauguração do Campus Carreiros, os cursos da Fundação Universidade do Rio Grande (FURG – atual Universidade Federal do Rio Grande), que estavam dispersos em diversos pontos da cidade, foram reunidos em um terreno de 250 hectares cedido pela prefeitura municipal, em uma área a oeste do centro urbano do Rio Grande, apresentando-se assim, um equipamento de infraestrutura educacional, a localizar-se na zona oeste da cidade.

Nas décadas de 70 e 80, são criadas algumas áreas habitacionais importantes, como os PROFILURB's e COHAB's, alguns deles fora da área urbana legal, através de legislação específica. Estas áreas habitacionais destinaram-se à moradia de interesse social, caracterizando-se para atender a uma população de baixo poder aquisitivo do período.

Nas construções horizontais, prevaleceriam nesses decênios os loteamentos com construção do tipo Cohab e com a presença do Estado como incorporador e executor das obras e como contribuinte na criação de vazios urbanos, como resultado da segmentação proposta. (MARTINS, 2016, p.212).

Em 1985 foi implantado o último conjunto residencial da Cohab, na cidade do Rio Grande, distante também da área de ocupação intensiva, a Cohab IV<sup>39</sup>. Conforme Martins (2016) se por um lado possibilitou a aquisição da casa própria para moradores de baixa renda, por outro lado criava dificuldades de deslocamento para seus moradores, devido à grande distância da zona urbana.

Figura 8: Imagem de satélite da zona oeste da cidade do Rio Grande, ano de 1986.



Fonte: Google Earth (2019).

Foram assim, construídos loteamentos extensos, buscando preencher alguns vazios urbanos, próximos aos principais acessos rodoviários à cidade. Estes loteamentos são todos urbanizados, mostrando uma ação de Estado mais intensa naquele período, no sentido de diminuir o problema da moradia para as faixas mais desfavorecidas da população, mas que não possuíam a preocupação para atender a população com equipamentos de infraestrutura em seu entorno.

Outros dois empreendimentos destinados a famílias de baixa renda e financiados pelo poder público são o bairro Profilurb I, financiado pelo governo do Estado e o Castelo Branco, financiado pela Prefeitura Municipal. Ambos foram construídos numa área carente de todo tipo de infraestrutura e de difícil comunicação com outras áreas da cidade, causando dificuldades em termos de vivência e sociabilidade para aqueles que lá se fixaram. (MARTINS, 2016, p.221).

<sup>39</sup> A Cohab IV localiza-se na extremidade da zona oeste da cidade do Rio Grande, no entorno dos bairros Castelo Branco, Santa Rosa e Cidade de Águeda. As outras Cohabs existentes na cidade do Rio Grande, fundadas anteriormente são as Cohabs I (1981), II (1977) e III, denominado Parque Marinha (1981).  
Fonte: SALVATORI (1989).

Nas décadas seguintes em Rio Grande, ocorreu uma diminuição da construção de empreendimentos para habitação popular, sendo construídos apenas condomínios para moradias da classe média e alta. Desta forma, ocorreu um aumento significativo de sub-habitações localizadas em áreas irregulares, próximas de infraestrutura e de serviços indispensáveis.

A concepção do Empreendimento Junção, na zona oeste da cidade do Rio Grande, permite que possamos questionar qual papel o empreendimento irá realizar na realidade da cidade do Rio Grande, se ele terá o papel de um elemento de segregação, de integração ou de separação do espaço urbano, o qual estará inserido.

A democratização da produção de novas moradias e do acesso à moradia legal e à cidade com todos seus serviços e infraestrutura exige a superação de dois grandes obstáculos – terra urbanizada e financiamento – que, durante toda a história da urbanização brasileira, foram insumos proibidos para a maior parte da população. (MARICATO, 2003, p.163).

Rauta Ramos & Barbosa (2015) nos apresenta que as cidades devem buscar alterar suas políticas públicas urbanas locais, buscando aliar ações entre o governo local e os grupos sociais locais, algo que foi possível observar em Rio Grande. Na aliança entre os aparelhos de Estado e os movimentos sociais no Empreendimento Junção.

Defende-se aqui uma proposta de alteração do quadro de segregação sócio-espacial de um município através da reversão dos critérios de gestão das políticas públicas urbanas locais, impondo como exigência, para o sucesso de suas medidas, a participação do governo local conjugada a iniciativas de grupos sociais, que contribuam com suas propostas e sua intervenção para a elaboração e o controle de sua execução. (RAUTA RAMOS & BARBOSA, 2015, p.115).

Conforme Rauta Ramos (2015), o processo de segregação, ocorre através de uma hierarquização na distribuição dos grupos sociais através dos espaços territoriais de um município. Devemos compreender a segregação socioespacial como:

A segregação socioespacial, e seus efeitos na vida das populações atingidas, somente pode ser explicada a partir do estudo das relações de produção e estrutura das classes sociais, ou seja: esse fenômeno também chamado de “exclusão social”, resulta das relações sociais capitalistas, ao produzir um acesso desigual aos meios de produção, circulação e troca de riqueza social. (RAUTA RAMOS, 2015, p.138).

O grau de segregação socioespacial, manifestado em determinada localidade, está relacionado à sua localização em relação aos demais territórios municipais, em face das condições gerais da produção capitalista e dos meios de produção e circulação. Segundo Lojkine (1997), podemos distinguir três tipos de segregação urbana.

- 1) Uma oposição entre o centro, onde o preço do solo é o mais alto, e a periferia. O papel-chave dos efeitos de aglomeração explica, a nosso ver, a importância dessa "tenda de acordo com a localização".
- 2) Uma separação crescente entre as zonas e moradias reservadas às camadas sociais mais privilegiadas e as zonas de moradia popular.
- 3) Um esfacelamento generalizado das "funções urbanas", disseminadas em zonas geograficamente distintas e cada vez mais especializadas. (LOJKINE, 1997, p. 189).

O processo de segregação urbana deve ser pensado como algo ligado à constituição do espaço urbano, que revela desigualdades que são sócio-espaciais, uma vez que são realizadas em um processo contraditório de uma produção social do espaço, tanto em nível local, como regional e até mesmo global.

Assim a segregação urbana se expressa, por exemplo, na morfologia profundamente desigual das habitações, na dificuldade e/ou impossibilidade de acesso à centralidade urbana e aos serviços, e hoje, marcadamente pela impossibilidade da presença na cidade, para grande parte de seus habitantes. (ALVAREZ, I. 2013, p.113).

Nesta década (2009-2019), a área urbana da cidade do Rio Grande encontra-se praticamente ocupada em sua totalidade. Apenas na zona oeste, ainda podemos perceber "vazios urbanos" mais significativos. A mancha urbana da cidade divide-se exatamente na área em que se encontra o Empreendimento Junção, que poderá integrar as duas ramificações. Estes dois eixos são percebidos através dos dois principais acessos rodoviários a cidade, uma ao longo da Estrada Roberto Socoowski para a direção norte, e um eixo na direção sul, ao longo da rodovia RS-734 (Rio Grande/Cassino).

Figura 9: Imagem de satélite da zona oeste da cidade do Rio Grande, ano de 2009.



Fonte: Google Earth (2019).

O Empreendimento Junção encontra-se entre estes dois eixos de urbanização preenchendo um dos vazios urbanos mais significativos na cidade do Rio Grande, os outros vazios que temos neste momento em Rio Grande, seriam a área do entorno da FURG e do Aeroporto Municipal.

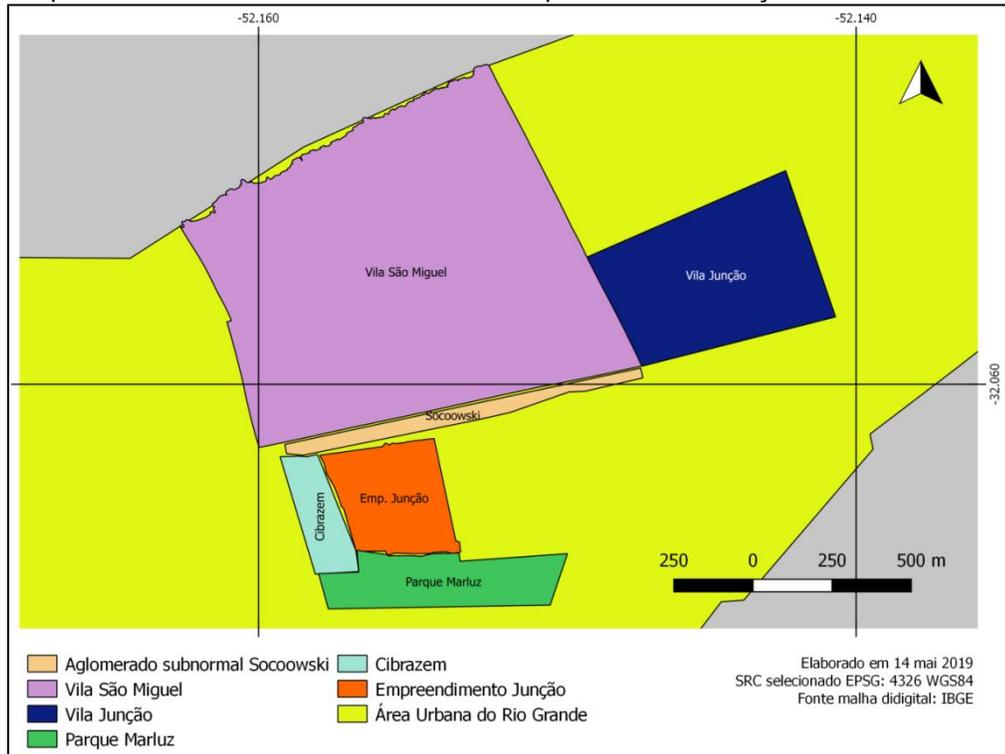
O desafio da integração urbana, pois temos pouquíssimos exemplos de empreendimentos em área central, grande parte dos empreendimentos foi feita em áreas de expansão e essas áreas de expansão, tem diversos níveis de integração urbana, que geram dissertações e teses sobre isso. (MASCIA, E. Entrevista concedida em 24/11/17).

Para a análise dos bairros que se encontram no entorno imediato do Empreendimento Junção, serão levados em consideração os seguintes bairros: A Vila Junção por ser o primeiro a ser concebido no entorno no ano de 1942, o Cibrazem, bairro adjacente as 156 casas do empreendimento, a Vila São Miguel, onde está localizado o reservatório de água, para o empreendimento, o Parque Marluz, adjacente aos 1.120 apartamentos e o aglomerado subnormal denominado Roberto Socoowski<sup>40</sup>.

Figura 10: Mapa dos bairros do entorno imediato ao Empreendimento Junção

<sup>40</sup> A área, próxima ao Empreendimento Junção, denominada Roberto Socoowski que é classificada conforme o IBGE (2010), como um dos seis (06) aglomerados subnormais, identificados, na cidade do Rio Grande, juntamente com outros locais presentes na cidade, denominados como Dom Bosquinho, Getúlio Vargas, Henrique Pancada, Mangueira, e Santa Tereza.

Figura 11: Mapa dos bairros do entorno imediato ao Empreendimento Junção



Fonte: Malha digital (IBGE), realizado por Potiguara Marques (2019).

Em alguns destes cinco bairros, como o Cibrarem e no aglomerado subnormal Roberto Socoowski, a questão da regularização fundiária, ainda precisa ser realizada.

É um debate de cidades, da questão da regularização fundiária, nós temos 63% de áreas irregulares no município. A população que esta inserida nos bairros Roberto Socoowski e na Cibrarem, estão dentro destes 63%, do processo de regularização fundiária, está dentro deste contexto. Não que não tenhamos um olhar para eles, nós temos um olhar (ÁVILA, G. Entrevista concedida em 11/03/19).

Nestes bairros do entorno do Empreendimento Junção, conforme demonstra a Tabela 5, com dados obtidos através do Censo 2010 (IBGE), temos atualmente a presença de uma população de aproximadamente 14 mil pessoas e de 4.750 moradias, o que nos apresenta uma taxa de habitantes por moradia de 2,94.

Tabela 7: Números de domicílios, população residente e habitantes por moradia, nos bairros do entorno do Empreendimento Junção.

Bairro	Domicílios	População	Habitantes por moradia
<b>Cibrazem</b>	326	1.028	3,15
<b>Vila Marluz</b>	360	1.051	2,92
<b>Vila Junção</b>	807	2.298	2,85
<b>Vila São Miguel</b>	3.112	9.150	2,94
<b>Roberto Socoowski</b>	147	484	3,29
<b>TOTAL</b>	4.752	14.001	2,94

Fonte: IBGE (2010), adaptado pelo Autor.

Incluindo-se a população estimada para o Empreendimento Junção, que será em torno de 4.000 pessoas e mais as 1.276 UH, a população para esta região da cidade, passará para algo em torno de 18 mil pessoas e com aproximadamente 6 mil moradias, o que nos apresentará uma taxa de habitantes por moradia de 2,98, conforme os números da Tabela 6.

Tabela 8: Números de UH, população residente e habitantes por moradia, nos bairros do e com o Empreendimento Junção.

Bairro	UH	População Residente	Habitantes por moradia
<b>Empreendimento Junção</b>	1.276	3.958 <sup>41</sup>	3,10
<b>Cibrazem</b>	326	1.028	3,15
<b>Vila Marluz</b>	360	1.051	2,92
<b>Vila Junção</b>	807	2.298	2,85
<b>Vila São Miguel</b>	3.112	9.150	2,94
<b>Roberto Socoowski</b>	147	484	3,29
<b>TOTAL</b>	6.028	17.969	2,98

Fonte: IBGE (2010) e cooperativas habitacionais (2016), adaptado pelo Autor.

Com estes dados das tabelas 5 e 6, podemos observar que a quantidade de moradores por moradia irá elevar-se, o que demonstra que o perfil dos moradores do Empreendimento Junção, é semelhante aos dos bairros de seu entorno imediato, possuindo assim identidade com a população de seu entorno próximo, pois a média de 3,1 habitantes por moradia, é inferior apenas ao dos Bairro Cibrazem, que possui 3,15 e do aglomerado subnormal Roberto Socoowski, que possui 3,29 habitantes por moradia.

<sup>41</sup> População obtida através do diagnóstico realizado por cada uma das cinco cooperativas (2016), que será brevemente apresentado no Capítulo 6, subcapítulo 6.3 desta dissertação.

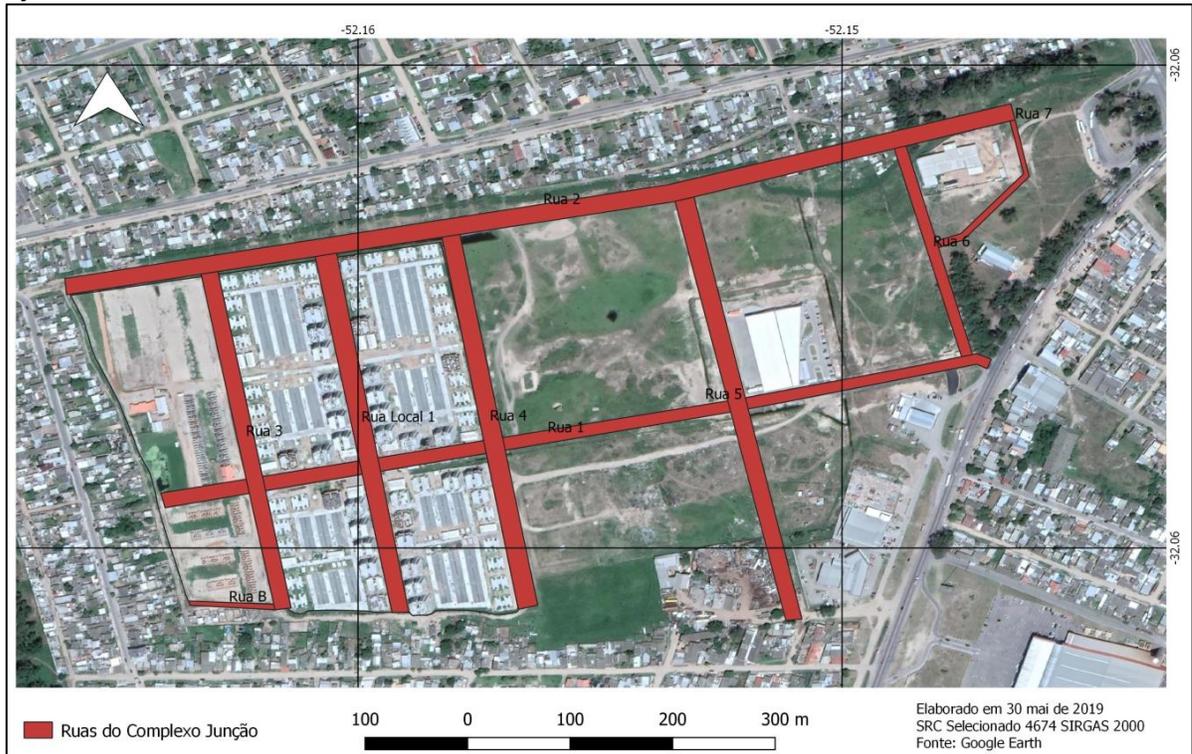
O Empreendimento Junção se apresenta como um modelo que foge do modelo de outros empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, que se encontram em localização periférica, muitas vezes mal conectada ao tecido urbano, ficando marginalizadas, tanto pela questão física, quanto simbólica. A periferia são —as áreas de expansão da cidade, incorporadas pelas formas mais recentes de redefinição das cidades e não, necessariamente, articuladas de forma contínua ao tecido urbano constituído” (SPOSITO, 1998, p.29).

Esta distribuição geográfica, juntamente com o desenho dos empreendimentos, contribui para a segregação territorial das famílias de baixa renda, gerando assim uma série de impactos na qualidade de vida e na mobilidade dos beneficiários.

Olha o que o Empreendimento Junção trabalha. A questão de uma infraestrutura toda para a área e trabalha todo o debate da mobilidade. Porque o sistema de mobilidade do município, diz que aquelas ruas, que tem ali, irão ajudar, para diminuir aquele trancamento, da rótula da Junção, criando vias de fuga para o tráfego. Quando dá aquele trancamento, existirão outras vias, para a fuga do tráfego, destravando o trânsito. Muita gente olhava com olhar desconfiando, pois com 6 mil pessoas a serem inseridas naquele local. Sempre no sistema, nos mostrou que não ocorrerão problemas, vamos ver na prática, o que ocorrerá. Lá no planejamento, foi apontado, que pode ter problemas, mas que não é tanto assim. Inclusive tem a possibilidade de ajudar no trânsito. (ÁVILA, G. Entrevista concedida em 11/03/19).

A mobilidade do entorno do Empreendimento Junção, ocorrerá com a pavimentação da Rua 2, que ligará a UPA da Junção, as vias do empreendimento, da Rua 1, que ligará a Avenida Itália ao empreendimento. Também será realizada a ligação do empreendimento, com o Bairro Cibrazem e com o Parque Marluz. Por ser um condomínio aberto, ele se integrará com os outros bairros de seu entorno, através das vias de transporte, sendo uma nova alternativa de deslocamento, do bairro para o centro e vice-versa, para os habitantes da região oeste da cidade do Rio Grande.

Figura 12: Mapa das vias de infraestrutura a serem realizadas no entorno imediato ao Empreendimento Junção.



Fonte: Google Earth, realizado pelo autor (2019).

Conforme a Figura 11, podemos observar que uma série de outras vias, serão realizadas no entorno realizando-se assim a integração do Empreendimento Junção, com a cidade do Rio Grande, inserido dentro da malha urbana. Estão previstas nestas obras, a drenagem e a pavimentação das Ruas 1,2,4,5 e 6 do Bairro Junção, com a realização da infraestrutura de saneamento a atender esta área do Complexo Junção. Esta obra esta orçada em R\$ 15.596.740,87, com recursos do FINISA, iniciadas em março de 2019 e com previsão de término de 24 meses.

Em relação ao número de unidades habitacionais, conforme a Normativa nº12/2018 do Ministério das Cidades, o número máximo de unidades habitacionais por empreendimento, é de 500 unidades, por empreendimento isolado e de 2.000 unidades, para agrupamento. O Empreendimento Junção atende esta normativa, pois teremos 1.276 UH, construídas por cinco cooperativas (COOTRAHAB, UNIPERFIL, COOPARROIO, COOPERLAR e COPERNOVA), que se uniram para a construção deste empreendimento.

Essa é a grande vitória do Empreendimento Junção, foi ousar, rompendo barreiras. Tudo foi um não inicialmente, saber dizer não, foi

importantíssimo, tudo nos empurra. Os apartamentos deveriam ter 42m<sup>2</sup>, não teriam churrasqueira e não seriam condomínios. Nós superamos os limites, o limite nos colocava limite no número de unidades, nós fomos lá e lutamos e conseguimos. Questionavam a construção de apartamentos, porque nós teríamos que ter acervo técnico, equipe técnica, não tem problema, providenciamos. Vocês tem que ter uma tecnologia construtiva para ter a capacidade de construção, providenciou-se isso também. Temos que atender as normas, agora não poder fazer é outra história. (CAMARGO, A. Entrevista concedida em 18/09/18).

Um grande diferencial do processo construtivo no Empreendimento Junção é a utilização de formas de madeira, para o concreto moldado em bloco, um sistema inovador, substituindo as formas metálicas, para a construção das 70 torres com os 1.120 apartamentos, este processo foi pensado, para que houvesse uma maior contenção de despesas, mas sem deixar de primar pela qualidade da obra.

A forma metálica, ela é mais precisa, mas ninguém está dizendo o contrário, mas ela tem um custo de R\$ 900.000,00 por forma. Com esses 900 mil reais, podem ser construídas nove formas de madeira e damos o mesmo ritmo de trabalho, com o mesmo padrão de qualidade. Talvez com mais necessidade de acabamento, porém com o mesmo padrão e respeitando as normas. (CAMARGO, A. Entrevista concedida em 18/09/18).

Era a proposta do grupo, em fazer uma obra com certo avanço, em relação ao que já se tinha no Brasil, e nós aí aceitamos o desafio. Quando nós desenvolvemos o projeto arquitetônico, em função da nossa experiência em outras obras. A gente procurou trazer o melhor possível. Definimos essa questão dos espaços, dos estacionamentos de veículos, das áreas dos apartamentos, de iluminação, o tamanho dos quartos, dos banheiros, e ainda que se conseguisse adaptar dentro do projeto, daquilo que o MinC exigia. Então de certa forma, a gente teve certa felicidade, porque conseguiu viabilizar isso. (ANDREAZZA, O. Entrevista concedida em 24/04/19).

Por ser aberto, estará interligado aos bairros de seu entorno, com uma população estimada de 4.000 pessoas, que trarão um mercado consumidor para a zona oeste de Rio Grande e poderá também utilizar-se das comunidades de seu entorno, através de suas áreas sociais, com a abertura de comércio para atender esta região da cidade.

A integração do Empreendimento Junção vai ser muito importante, em função do grande mercado consumidor que ele vai trazer para esse entorno. Vamos imaginar que são 1.276 unidades habitacionais, que

virão morar aqui 6.000 pessoas<sup>42</sup>. Desde panificadora, oficina, barbearia, todo mundo vai se beneficiar, com o Junção. O Junção vai ser o diferencial, eu imagino que toda essa região vai se transformar, ao longo dos próximos anos, em função desse grande mercado consumidor, que vai se estabelecer aqui. (ANDREAZZA, O. Entrevista concedida em 24/04/19).

A diferença que tem das pessoas que vão morar aqui e dos vizinhos, que esta em uma situação precária, é muito diferente, do ponto de vista das comunidades. Se tu analisares aqui um estacionamento desses, pode ser um ambiente de uma feira, para todos os bairros, pode ser um ambiente cultural, no estacionamento, pode ser um ambiente de artesanato. Tem iniciativas que devem e podem ser realizadas, integrando o Empreendimento Junção ao seu entorno. (GOULART, J. Entrevista concedida em 26/04/19).

Analisando-se os efeitos sócio-espaciais na cidade do Rio Grande e no entorno imediato do Empreendimento Junção, verificando se o objeto de pesquisa irá se integrar ou segregar-se dos bairros vizinhos, As cooperativas estão trabalhando com a população do entorno, para que estas se sintam incluídas neste grande projeto e integrem a região.

Nós aqui da COOTRAHAB, já estamos trabalhando com essa questão do entorno, desde o início das obras. Quando viemos para cá, no começo da obra, existiam pessoas que habitavam o terreno. Tanto que não fizemos nenhuma ação judicial, para retirar estas pessoas. Com todas as pessoas aqui, foi conversado e deslocamos as pessoas, até acomodá-las. Todas as atividades que realizamos aqui, convidamos a população do entorno. Queremos fazer uma parceria com a FURG, para regularizar estas moradias do entorno. O pessoal da engenharia estava vendo esta questão e a secretaria municipal de habitação, também esta disposta, para regularizar, o pessoal do entorno. Este terreno todo é da união. Então dá para regularizar também, e essas pessoas podem vir a construir uma casa boa, neste terreno, quando estiver regularizado. (ROCHA, K. Entrevista concedida em 18/09/18).

Acho que a gente do Trabalho Técnico Social também tem um limite financeiro e segundo de continuidade disso, nós temos o pós-obra e depois tem que desenvolver a capacidade interna aqui, de lideranças internas do ponto de vista de sustentabilidade e preservação. Sustentabilidade disto aqui e preservação. (GOULART, J. Entrevista concedida em 26/04/19).

---

<sup>42</sup> Esta é a estimativa da PMRG, que inclusive era trabalhada como previsão, estando inclusive presente este valor nos questionários aos agentes sociais desta pesquisa. Porém o diagnóstico realizado nesta dissertação demonstra que teremos um número próximo de 4.000 pessoas morando neste empreendimento.

Em Rio Grande, segundo dados da SMHARF (2019), ocorre neste momento, o processo de regularização fundiária de 5.380 lotes. Destes 3.550, estão incluídos no Projeto —~~Opel~~ “Opel Passado”, com andamento aproximado do processo para regularização, na taxa de 80%. Os bairros que estão incluídos neste projeto desde 2018 são: Querência, Atlântico Sul, Profilurb I (Bairro Carlos Santos), Profilurb II (Bairro Santa Rita de Cássia) e Barra Velha.

O projeto habitacional não pode andar descolado do projeto de regularização fundiária. Eu encontro aqui um déficit habitacional de 8.200 famílias na cidade do Rio Grande. Estamos interligando aqui na cidade do Rio Grande, estas duas questões, porque quando tu regularizas você esta fazendo uma política habitacional. Tu estás garantindo acesso a terra dessa pessoa e com acesso a terra ela pode buscar financiamento para construir a moradia, tu estás garantindo habitação. Se eu for garantir uma regularização fundiária e uma unidade habitacional para essa pessoa, eu estou deixando de atender uma pessoa, assim o déficit, nunca irá diminuir. (ÁVILA, G. Entrevista concedida em 11/03/19).

Os outros 1.800 lotes, localizados no Bairro Getúlio Vargas, estão incluídos no Programa PAC – Urbanização de Assentamentos Precários, neste momento com andamento aproximado no processo de regularização de 30%. Os restantes 30 lotes estão sendo regularizados em uma parceria entre a Prefeitura Municipal do Rio Grande e moradores, na Vila Militar. Com os 3.550 lotes que já foram regularizados, a cidade do Rio Grande corresponde a 11% da regularização fundiária do Brasil, que possui 28 mil lotes regularizados.

## **6.5 Cooperativas e beneficiários em ação**

O acompanhamento periódico das atividades do TTS com os beneficiários do Empreendimento Junção. Iniciou-se o acompanhamento destas atividades em 07 de outubro de 2017, onde tivemos a realização de visitação das obras com beneficiários das cinco cooperativas (COOPERNOVA, COOPARROIO, COOTRAHAB, COOPERLAR e UNIPERFIL), além de três atividades do TTS, com o plantio de mudas, nas áreas do empreendimento, realizado pelos beneficiários e a realização de duas oficinas, uma de educação ambiental e outra oficina de grafite. Onde se pode observar uma boa participação de beneficiários. As oficinas foram realizadas em horários distintos, devido

ao grande número de pessoas e para um melhor fluxo da população, para andarem em meio às obras.

Fotografia 19: Visita as obras do Empreendimento Junção, em 7/10/17



Fonte: Prefeitura Municipal do Rio Grande (2017).

Estas atividades de TTS contribuem para uma ampla e ativa participação dos beneficiários do Empreendimento Junção, buscando-se assim estimular a capacidade destes de obterem novo saberes, que serão obtidos através de cada uma das atividades que foram e que serão desenvolvidas. Esta participação nas atividades contribui para que estes se sintam inseridos, com participação regular perante o acompanhamento das ações realizadas no empreendimento.

As famílias aqui elas tem um grau de participação grande, não tão grande como na cooperação, mas elas participam. Elas tem as oficinas, tem a formação de lideranças, possuem assembleias a cada dois meses, prestação de contas, vão ter a questão toda do condomínio para discutir, daqui para frente. Depois do condomínio, mais a exploração dos espaços de uso público. (CAMARGO, A. Entrevista concedida em 18/09/18).

Fotografia 20: Plantio de mudas, pelos beneficiários



Fonte: Do autor (2017).

Quando os beneficiários vivenciam um processo participativo horizontal e democrático, atuando juntamente com técnicos e gestores da política pública, eles tornam-se capazes de contribuir significativamente nas proposições dessa política pública.

Elas estão a quatro anos e meio, sabendo que são beneficiárias, trabalhando coletivamente no processo do projeto e agora na fase de obras. Parte delas veio trabalhar conosco, porque tem pessoas que são da área, que podem trabalhar, aproveitamos isso. Elas estão participando, a ideia é de que a gente chegue ao final do Empreendimento Junção, com uma organização local, muito forte e que eles possam herdar essa tarefa aqui. Porque nós não temos, como mandar, isso aqui não é mercado, ah vamos ficar em Rio Grande, nossa lógica é outra, mercado é outra coisa e a superação do déficit habitacional em Rio Grande é outro. Nós conseguimos fazer um bom pedaço disso, mas agora, os herdeiros disso, vão ter que tocar um bom projeto, daqui para frente. (CAMARGO, A. Entrevista concedida em 18/09/18).

Fotografia 21: Realização da oficina de educação ambiental com os beneficiários



Fonte: Do autor (2017).

Este acompanhamento sistemático das famílias permite que através da produção da casa, as famílias beneficiadas tenham um olhar diferente, tanto na qualidade, quanto no cuidado do material, em seu reaproveitamento, para não ocorrer desperdício, na construção das moradias.

Eu estava realizando a oficina de grafite com os beneficiários e dois dos contemplados, comentaram que estavam cursando a universidade (FURG), então é um projeto que também traz isso, uma geração nova, que vem de um cunho popular, mas que vem com uma compreensão e uma assimilação de ideias. Com mais força do ponto de vista da apropriação da sua cidade. (MORAIS, A. Entrevista concedida em 20/02/18).

Fotografia 22: Realização da oficina de grafite



Fonte: Do autor (2017).

Em janeiro de 2018, tivemos a continuidade de atividades técnico-sociais, com os beneficiários do Empreendimento Junção, com a realização de uma oficina sobre cooperativismo, oferecida que reuniu em torno de 25 futuros moradores. Estas oficinas são totalmente gratuitas em encontros que começaram a ocorrer desde a primeira quinzena de janeiro e se estenderam até março, em um total de 40 horas.

Essa é a essência mesmo, o controle social, é a participação, é o acompanhamento direto das famílias, de fato a entidade organizadora (EO) tem um papel fundamental, inclusive quem defende a empreitada global diz que este seria o principal papel da entidade: - organizar as famílias. Quem defende a autogestão, diz que não é só esse: - nós não queremos ser expectadores, nós queremos ser protagonistas do processo. Então esse caminho que é um diferencial, é o processo autogestionário ser entendido e apropriado pelas entidades. (MASCIA, E. Entrevista concedida em 24/11/17).

Fotografia 23: Realização de oficina de cooperativismo



Fonte: Prefeitura Municipal do Rio Grande (2018).

Em março de 2018, ocorreu com os beneficiários do Empreendimento Junção, a realização de uma oficina sobre cerâmica, para a realização das obras, que reuniu nove futuros moradores, que foram devidamente certificados.

Fotografia 24: Entrega de certificados da oficina de cerâmica



Fonte: Cooperativa Uniperfl (2018).

É de suma importância a importância da participação dos beneficiários no decorrer de todas as etapas do Empreendimento Junção, desde a fase de planejamento, passando pelo momento das execuções das obras e também contribuir para a elaboração das regras de convivência entre os futuros moradores.

Vão ter muitas organizações, que terão que ser realizadas. A ocupação dos espaços de usos comunitários, as ações de geração de trabalho e renda, que nós desenvolvemos, elas vão ter que ter alguma consequência. A própria formação do condomínio, a divisão das tarefas internas, das áreas internas, que são extras a unidade habitacional. (CAMARGO, A. Entrevista concedida em 18/09/18).

Em setembro de 2018, na assembleia da COOTRAHAB, foram definidas as cores das unidades habitacionais, com a presença das 156 famílias beneficiadas. Karina Rocha, em ao ser entrevistada (setembro de 2018), destacou a participação dos beneficiários nestes momentos em que podem se manifestar.

Aqui nós quando realizamos qualquer atividade, abrimos espaço para os beneficiários se manifestarem, através de um papel e uma caneta, que escrevam, para termos uma opinião da atividade, que nos dá um excelente retorno. Recebemos as mais diversas opiniões. Algumas pessoas elogiam, outras reclamam, mas tudo que é ideia que vem, acatamos essa ideia e constrói junto. (ROCHA, K. Entrevista concedida em 18/09/18).

Fotografia 25: Assembleia para a escolha da cor das moradias - COOTRAHAB



Fonte: Do Autor (2018).

As cores das pinturas das casas foram definidas através deste processo democrático, sendo as cores e as tonalidades escolhidas pelas famílias beneficiadas, que inclusive, auxiliaram na pintura, mesmo sem saber em qual moradia deverá morar. O que contribui para o sentimento de pertencimento da obra, das moradias.

Fotografia 26: Moradias do Junção, com pintura externa já realizada



Fonte: COOTRAHAB (2018).

Em dezembro de 2018, foi realizada a atividade para a criação do 1º Pomar Comunitário Junção, que foi organizado por alunos do curso de graduação de Geografia da FURG, em parceria com a Prefeitura Municipal do Rio Grande, através da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA).

Fotografia 27: Atividade do 1º Pomar Urbano Comunitário Junção



Fonte: Do Autor, em 1/12/18.

Entre outras ações da COOTRAHAB, em janeiro de 2019, foram definidas a questão da segurança das casas e de cursos como o de artesanato e de culinária, além do curso de segurança patrimonial. Cabe salientar que as 156 moradias desta cooperativa já se encontram prontas, dentro dos 24 meses previstos para a obra, restando apenas a realização das obras de infraestrutura, que serão realizadas pela Prefeitura Municipal do Rio Grande (PMRG), CEEE e CORSAN, para a colocação respectivamente de vias de acesso as moradias, energia elétrica e água, esgoto e drenagem.

Aqui no Empreendimento Junção, desde a seleção das famílias, toda a organização, a gente fez, aqui foram seis anos, que levou para aprovar o projeto e iniciar as obras. Depois que iniciamos as obras, o nosso cronograma era de 24 meses, nós terminamos em 16 meses, um pouco antes, isso também judiou um pouco da infraestrutura, porque a prefeitura trabalhava dentro dos 24 meses e nós terminamos antes. Só que agora já deu os 24 meses, estão nós já estamos com as casas prontas, esperando para serem entregues. (RODRIGUES, A. Entrevista concedida em 06/05/19).

Fotografia 28: Assembleia da COOTRAHAB, para a definição as segurança das moradias



Fonte: Do Autor (17/01/2019).

Em 19 de março de 2019, o prefeito municipal Alexandre Lindenmeyer assinou o contrato para realização das obras de infraestrutura no Complexo Junção, com a realização da drenagem pluvial, a pavimentação, obras de acessibilidade para as calçadas e ciclovias e a instalação de água e esgoto no Empreendimento Junção,

Com a realização destas obras, existirá assim um ramal de acesso dos beneficiários do Empreendimento Junção, com a nova rodoviária e a Unidade de Pronto Atendimento (UPA) e com os bairros de seu entorno, em uma área que era praticamente um vazio urbano e que passa a receber um volume significativo de obras de infraestrutura.

A ideia aqui do prefeito, também não só de apoiar, mas de poder construir conjuntamente com eles a ideia da urbanização integrada, ter bem claro que essas vias vão ser públicas, com acesso de transporte público, de limpeza urbana, esse entendimento não é fácil. O prefeito tem que ter uma generosidade muito grande, um prefeito que esta no segundo mandato, mas mesmo assim, ele sabe que são ações de médio e longo prazo e talvez ele inaugure os empreendimentos, mas não inaugure toda a infraestrutura que esta sendo pensada. Então a que se ter também uma generosidade grande por parte do prefeito e da gestão municipal. (MASCIA, E. Entrevista concedida em 24/11/17I).

Um grande desafio do TTS é o de também integrar os beneficiários, com os bairros do entorno do Empreendimento Junção. Isto porque como ele se trata de um condomínio aberto, estará integrado a sua vizinhança, através das ruas.

Por ser um condomínio aberto, acho que tem que pegar e chamar as pessoas, e eles já tem essa ideia, justamente da questão comercial,

porque eles sabem que apesar de ser um condomínio muito grande, onde vai ter um número muito elevado de moradores, eles também necessitam de conversar com os vizinhos. (BORDINHÃO, L. Entrevista concedida em 24/04/19).

Nos dias 31 de maio e 1º de junho, realizaram-se as assembleias das quatro cooperativas que realizam a construção dos 1.120 apartamentos (COOPERLAR, COOPERNOVA, COOPARROIO e UNIPERFI), na Escola Juvenal Muller, para a realização de esclarecimentos, sobre o andamento das obras e para informar os beneficiários sobre o momento atual da política habitacional do Governo Federal. Muitos dos beneficiários mostravam-se apreensivos, em busca de informações de que se teremos ou não a conclusão das obras do Empreendimento Junção.

Cada uma das cooperativas apresentou o andamento das obras, onde tivemos as falas de cada um dos presidentes das cooperativas, do Secretário da SMHARF, Gilmar Ávila, para informar sobre as obras do Complexo Junção e das Técnicas Sociais de cada uma das cooperativas, esclarecendo sobre o cumprimento das oficinas, cursos, campanhas, qualificação profissional, geração de trabalho, já realizadas no Empreendimento Junção.

Fotografia 29: Assembleia da COOPERNOVA



Fonte: Do Autor (31/05/2019).

Devido ao avanço das atividades do TTS, estarem bem mais avançadas do que as obras estruturais, que encontram-se em 66,7%, este irá retornar apenas em um estágio mais avançado das obras. O fluxo de informações para os 1.276 beneficiários

passará a ser da SMAHRF da PMRG, demonstrando que persiste a parceria entre as cooperativas e o poder público municipal.

Fotografia 30: Assembleia da COOPARROIO



Fonte: Do Autor (01/06/2019).

Com a chegada desta população estimada em torno de 4.000 pessoas, muitas delas vão viver direcionadas a esse espaço da cidade. Onde poderão reproduzir nas áreas sociais do empreendimento, seus saberes aprendidos nas oficinas de geração de trabalho e renda, realizados durante o TTS.

Os 1.120 apartamentos do Empreendimento Junção, encontram-se em maio de 2019, com a finalização de 28 dos 70 blocos de apartamentos, o que corresponde a 40% de sua construção. As quatro cooperativas (COOPERLAR, COOPERNOVA, COOPARROIO e UNIPERFIL) buscaram junto ao MDR a negociação de um novo aporte de recursos para obra, readequando o orçamento das obras, devido ao acréscimo de valores em diversos insumos de materiais utilizados na obra.

Claro com todas as dificuldades e os limites que a gente tem, principalmente financeiro. Porque tu vais ver o problema dos insumos, dos materiais, também tem um custo e isso influenciou aqui. Com o passar do tempo, tem o reajuste dos valores dos materiais. O alumínio, por exemplo, aumentou 38,9%, aumentou o aço, o vidro, o cimento, era R\$ 17,00, hoje comprando bem tu compras por R\$25,00, R\$26,00. Ele era orçado a R\$17,00, hoje esta R\$25,00, e se tu facilitares, pagas R\$35,00. Isso influencia direto. (GOULART, J. Entrevista concedida em 26/04/19).

As quatro cooperativas (COOPERLAR, COOPERNOVA, COOPARROIO e UNIPERFIL) apresentaram um novo cronograma de obras ao MDR, onde pretendem

realizar a construção de dois blocos de apartamentos por mês, para cada entidade, o que resultaria na realização de oito blocos de apartamentos por mês, tendo assim a possibilidade de mais 10 meses de obras como prazo final, a ser contado, a partir da liberação de recursos por parte do MDR e da CAIXA.

Também ocorreu o atraso nas obras de infraestrutura do entorno do Empreendimento Junção, isto não permitiu ainda a entrega das 156 casas construídas pela COOTRAHAB, que já se encontram prontas, mas não podem ser entregues, aguardando ainda a colocação das redes de esgoto e drenagem, além do calçamento da via.

As obras do entorno, iniciaram-se em março de 2019, tendo prazo final de 24 meses. Porém está se realizando uma força tarefa, para que as primeiras atividades destas obras atendam ao Empreendimento Junção, para que este possa ser entregue dentro de um prazo plausível, não deixando assim, os beneficiários preocupados, com a data de entrega. O Empreendimento Junção encontra-se atrelado a inserção dos aparelhos de infraestrutura de seu entorno.

O Empreendimento Junção já é uma alternativa muito positiva a isso, ele esta no centro urbano de Rio Grande, ele possui aparelhos de infraestrutura em seu entorno. Ele vai ter que mexer com regiões sensíveis de seu entorno, que agora esta se dimensionando de fato, o impacto disso, talvez precisasse de um estudo antropológico melhor, mas estamos começando a mexer nisso, mas essas são as soluções. (CAMARGO, A. Entrevista concedida em 18/09/18).

Observando-se a realização de todas as atividades pode-se constatar que o MCMV-E demonstra a capacidade, no caso do Empreendimento Junção de uma construção harmoniosa entre os beneficiários, permitindo que através das atividades, os beneficiários se conheçam.

As cooperativas tem trabalhado muito bem a questão do trabalho técnico social (TTS). Tanto é que dentro do cronograma, o TTS é o que está mais avançado. Tem algumas questões como a COOTRAHAB, com um trabalho muito bom, até porque o número de famílias é menor, são 156 famílias, enquanto que tu tens lá, 336 na COOPERNOVA e na COOPPERLAR. Então para tu lher dar com 336 famílias, é um trabalho maior. (ÁVILA, G. Entrevista concedida em 11/03/19).

As ações realizadas pelas cinco cooperativas sempre tiveram a boa participação dos beneficiários, mostrando uma efetividade do MCMV-E, em relação a programas

anteriores, integrando as pessoas com situações a serem resolvidas, antes mesmo da entrega das moradias.

Sempre tivemos um número positivo, só que a gente vem de uma herança cultural, porque nisso que se mostra muito diferente o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades. Porque os outros programas, os beneficiários não estavam acostumados, a ter esta contrapartida, das pessoas, de ter participação. Tivemos que fazer uma mobilização, e fazer com que os beneficiários, viessem participar e compreender, que esse era um processo diferente, que estava se iniciando. Que não era de só eles esperarem e aguardarem sua chave, para entrar na moradia. Eles iam se deparar e vão se deparar, com obstáculos, que vão partir deles resolverem. (BORDINHÃO, L. Entrevista concedida em 24/04/19).

A transparência na forma de se transmitir as informações, colabora com o fortalecimento das relações de confiança, entre as cooperativas e os beneficiários, incentivando cada vez mais a participação destes, através de espaços de participação.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Geografia através de seus pesquisadores deve assumir responsabilidade por suas ações e até mesmo por suas omissões, devendo sempre denunciar publicamente aquilo que for prejudicial do ponto de vista social, lutando por causas que consideram justas, como nesta pesquisa, em que acreditamos que a relação entre os aparelhos de estado e os movimentos sociais é possível, na construção de uma política habitacional.

Nesta pesquisa, avalia-se como seu problema se é existe a possibilidade de uma aliança entre os aparelhos de Estado (Prefeitura Municipal do Rio Grande, Governo Federal) e os movimentos sociais, neste estudo de caso, para a concepção de uma política pública habitacional, através do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, para a construção do Empreendimento Junção, em Rio Grande, RS.

Para o método de investigação, foi utilizada a pesquisa teórica que incluiu o levantamento bibliográfico e documental. Onde foram estudados sistematicamente, as obras de diversos autores para a conceituação e a discussão sobre temas como produção do espaço urbano, políticas públicas, aparelhos de Estado, habitação, movimentos sociais e sobre a participação conjunta entre Estado e sociedade civil organizada, na execução de ações conjuntas, entre estes entes.

Após a análise dos documentos e da formulação teórica, partiu-se para a etapa da pesquisa de campo, realizando-se assim uma articulação entre a teoria e a prática. Realizou-se, nos anos de 2017, 2018 e 2019, o acompanhamento de ações da Prefeitura Municipal do Rio Grande, na área da habitação, como a 1ª Conferência Municipal de Habitação (2017) e o Grupo de Trabalho do Programa Minha Casa Minha Vida (2017 a 2019).

Outras ações realizadas por essa pesquisa ocorreram através do acompanhamento das ações do trabalho técnico social (TTS), realizado pelas cinco cooperativas, que foram realizadas com os beneficiários do Empreendimento Junção, no período de 2017 a 2019.

Concomitantemente as ações de trabalho de campo, no período de 2017 a 2019, foram realizadas 11 entrevistas, com os agentes sociais presentes na concepção do Empreendimento Junção, com o objetivo de obtenção de informações pertinentes a

esta pesquisa, através de entrevistas estruturadas, com questionários de 15 a 20 perguntas, que foram realizadas aos agentes sociais da pesquisa (CAIXA, PMRG, MNLM, com as cinco cooperativas do Empreendimento Junção) possuindo questões relacionadas à política habitacional brasileira, ao Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, sobre o Empreendimento Junção, o Trabalho Técnico Social (TTS), entre outros pertinentes.

Através da abordagem qualitativa, buscou-se com a compreensão da produção teórica e do levantamento dos dados, somados a pesquisa de campo, entrevistas e o registro fotográfico, para que com todas estas informações fosse possível discutir-se a construção de uma política pública, aliando o Estado e os movimentos sociais. Com a reunião de todas estas informações foi possível realizar-se a análise e a interpretação para as discussões dos resultados desta dissertação.

O objetivo principal desta pesquisa de analisar a concepção do Empreendimento Junção, em Rio Grande – RS e de que forma, o Estado e os movimentos sociais, realizaram a construção de uma política pública de habitação, através do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, foi atingido com êxito, pois ao analisarmos sua concepção, através do MCMV-E, este nos apresentou uma rede de relações, onde se destacam e se entrelaçam agentes distintos. Começando pelos agentes pertencentes aos movimentos sociais e as cinco cooperativas (COOPERNOVA, COOPARROIO, COOTRAHAB, COOPERLAR e UNIPERFIL), que possuem um padrão de organização, direcionado na produção de moradias e no trabalho técnico social com as 1.276 famílias beneficiadas pelo empreendimento.

Esse modelo espacial realizado no Empreendimento Junção pode ser projetado em outras cidades, se existir o interesse das prefeituras, como decorrente no caso da cidade do Rio Grande, onde ocorreu o uso das infraestruturas e recursos humanos do poder público. Com o aumento da sensibilidade do poder público, as prefeituras, podem discutir com sua população, o desenvolvimento de projetos habitacionais, buscando por soluções que sempre envolvam parcerias e a participação dos beneficiários nas decisões.

O exemplo realizado em Rio Grande, RS demonstra uma grande aliança entre os aparelhos de estado e os movimentos sociais. O governo federal realizou a doação do

terreno, em uma área bem localizada, próxima a entrada da cidade. Em um segundo momento as ações do poder público municipal, demonstrou ter compromisso, ao assumir-se como protagonista deste projeto e sempre buscando atender as ações pleiteadas pelo Empreendimento Junção, com agilidade, não medindo esforços, para viabilizar todo o projeto, que possui uma série de fatores que foram superados, como suas inovações, como o número de unidades habitacionais para um empreendimento de grande porte, a inclusão da construção de apartamentos e de casas, em um local dotado de infraestruturas.

Analisando-se o processo de concepção do Empreendimento Junção, através do MCMV-E, este merece destaque, por ser um dos primeiros com a construção de apartamentos, para este tipo de modalidade do Programa Minha Casa Minha Vida<sup>43</sup>. Incluindo-se assim questões como a inclusão de sacada e churrasqueira, algo inédito para a Faixa 1 deste programa.

Os grandes diferenciais do Empreendimento Junção são a sua localização e a sua concepção como um condomínio de 1.276 unidades habitacionais, sem muros, interligando-se com os bairros de seu entorno. O processo de sua concepção é muito importante, porque conseguiu unir várias entidades em diversas esferas, como o apoio da União Federal, através da doação da área, que é uma grande conquista. Outro importante agente foi o poder público municipal, que buscou atender aos anseios da população da cidade do Rio Grande. Desta forma, todos os agentes presentes na realização deste projeto, conseguiram tirar o máximo proveito possível das condições favoráveis que eles tinham naquele momento, para a realização desta política pública, aliando os aparelhos de Estado e os movimentos sociais.

Todo o processo de concepção do Empreendimento Junção, desde a doação da área através da SPU para o MNLM, em 2007, até a realização do cadastro municipal, em 2013, chegando até a assinatura de início das obras em agosto de 2016, só foi possível devido à conjunção de interesses entre os diversos agentes sociais presentes neste empreendimento, como a união, a Prefeitura Municipal do Rio Grande, o MNLM e

---

<sup>43</sup> O Empreendimento Junção foi o primeiro a ser habilitado no Brasil, com a construção de apartamentos, mas o Residencial Luiz Gonzaga, em Fortaleza (CE), com 1.760 unidades habitacionais, no Bairro Messejana, possui em sua concepção, apartamentos, com varanda, porém está localizado em uma área periférica da capital cearense.

Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza (2018).

as cinco cooperativas (COOPERNOVA, COOPARROIO, COOTRAHAB, COOPERLAR e UNIPERFIL) e que conseguiu aliar o interesse de todos os agentes sociais, uma vez que membros pertencentes neste momento ao aparelho de estado possuíam identidade com os movimentos sociais e assim buscaram atender a combater o déficit habitacional em Rio Grande, RS, através do MCMV-E.

A busca de se demonstrar a possibilidade de uma ação conjunta entre o poder público municipal e os movimentos sociais e as cinco cooperativas, na realização conjunta da política pública habitacional em Rio Grande, pode ser observada, através da existência de espaços de diálogo, entre os aparelhos de estado e a população, como os que foram acompanhados nesta pesquisa, sendo estes o Conselho Municipal de Habitação (2017) e o Grupo de Trabalho do Programa Minha Casa Minha Vida (de 2017 até 2019). Estes espaços são de suma importância, pois estas instâncias servem como ferramentas de gestão da política habitacional para a cidade do Rio Grande. O GTMCMV se mostrou um modelo burocrático, mas como todos os seus participantes, podem se manifestar na busca por suas demandas, se mostrou um instrumento eficaz.

Os aparelhos de estado, os movimentos sociais e a academia devem buscar a compreensão de um novo significado da função social nas cidades, para que tenhamos um embasamento teórico para a análise da realização de políticas públicas habitacionais, buscando assim atender aos interesses da população com menor faixa de renda.

Os movimentos sociais juntamente com a academia, devem contribuir para a discussão sobre a função social da propriedade, tornando-a um preceito básico para a análise das políticas públicas nas cidades, a contribuir com os interesses da população, para a realização de intervenções na cidade.

Conforme Santos (2011) —os movimentos nada mais são do que uma forma de ação social, estruturados sobre pactos possíveis, através da difusão e solidificação de culturas cívicas e políticas”. O MNLM, assim como as cooperativas devem prosseguir com suas reivindicações, constante por mais recursos e por melhorias na política habitacional brasileira, procurando contribuir e seguir na luta pela reforma urbana, buscando continuar como agentes no processo de produção de moradias.

Os movimentos sociais desta forma necessitam apresentar propostas para ampliar a participação e autogestão nos programas habitacionais, seja de qual governo for. Um grande desafio é superar a descontinuidade das políticas habitacionais. Uma vez que cada mudança de programa acaba propondo um determinado modo de participação das cooperativas.

O MNLM se conseguir manter a perspectiva de transformação social, dentro da conjuntura atual, de crise e desmobilização dos movimentos sociais urbanos, deverá buscar manter-se em evidência no papel de protagonista para a organização da classe trabalhadora na luta pela efetivação do direito à moradia digna e a uma cidade sustentável.

A realização de um olhar espacial para os movimentos sociais se torna fundamental, para a sua análise através de um olhar sobre o espaço e a partir deste. Realizando esta interpretação a partir de raciocínios centrados no espaço, será possível compreender e identificar os processos de construção identitária que fundam os movimentos, suas agendas de intervenção, suas práticas e formas de luta, as esferas institucionais que darão formato à organização e as arenas e os atores que realizam esta interlocução.

O Estado deve buscar garantir a função social da propriedade, na busca de atender o interesse público, na resolução dos conflitos fundiários coletivos, fazendo-se cumprir suas leis inseridas na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Cidade e nos Planos Diretores Municipais. Buscando assim promover uma discussão no nível político, revisando continuamente a política habitacional, no sentido de oferecer para a população, a construção de cidades mais harmoniosas, tanto do ponto de vista de qualidade de vida para os beneficiários, contribuindo para o desenvolvimento e a mobilidade urbana das cidades.

Através de todas as ações realizadas nesta pesquisa, desde o acompanhamento das ações entre os agentes sociais presentes nesta pesquisa e com as dúvidas esclarecidas através das 11 entrevistas realizadas, com estes agentes, como CAIXA, Prefeitura Municipal do Rio Grande, MNLM e as cinco cooperativas (COOPERNOVA, COOPARROIO, COOTRAHAB, COOPERLAR e UNIPERFIL), no período de 2017 a 2019, pode-se observar que todos os agentes e instâncias presentes nesta pesquisa

realizaram através de suas ações uma experiência de espaço-tempo. Todas as dimensões da origem e dos impactos de suas ações remetem à sua relação com o espaço, com as instâncias da formação sócio-espacial em que estão inseridos e com sua história de vida.

Pela existência de termos agentes presentes na gestão pública municipal, que se identificam com as questões pertinentes aos movimentos sociais urbanos de luta pela moradia, permitiram que existisse uma grande aliança entre o poder público municipal e as cinco cooperativas, na busca pela efetivação desta política pública habitacional para a concepção do Empreendimento Junção.

O Programa Minha Casa Minha Vida Entidades demonstra sua importância, pois é uma modalidade do Programa MCMV, que possui dimensão política considerável, apoiando-se na tradição de uma política habitacional autogestionária, envolvendo, no caso do Empreendimento Junção, e suas cinco cooperativas habitacionais, aliadas com os movimentos de moradia.

Fazendo-se uma breve análise, do MCMV-E, através do Empreendimento Junção, este se apresenta como uma das principais formas de acesso das classes menos favorecidas do ponto de vista financeiro, para a aquisição da moradia própria. Dando assim a oportunidade do direito à cidade, para seus beneficiários, oportunizando-os estarem presentes, em um conjunto habitacional com infraestrutura em seu entorno.

Deve-se salientar que a faixa salarial dos beneficiários do MCMV-E, em sua grande maioria é formada por famílias assalariadas, com renda proveniente de emprego informal, por pessoas que moram em casas alugadas ou morando de favor e que não possuem condições de acessar a aquisição de uma moradia, através do mercado.

A política habitacional de interesse social deve continuar sendo realizada, mesmo após se realizar a entrega das habitações aos seus beneficiários, para que estes tenham o direito à cidade e aos bens de consumo coletivos, uma vez que estes são direito de toda a população, independentemente da localização de sua moradia, assim como estar provida de um sistema de abastecimento de água, de coleta e

tratamento de esgotos, de pavimentação, de iluminação pública, de energia elétrica, da coleta de lixo e da drenagem adequada das águas pluviais.

Através do diagnóstico realizado por cada uma das cinco cooperativas, pode-se verificar que a população total da área do Empreendimento Junção, incluindo apartamentos e casas, será de aproximadamente 4 mil pessoas. No entorno do empreendimento estão sendo instalados uma série de equipamentos públicos para a população, como a nova Estação Rodoviária do Município, entregue à população em dezembro de 2017. Uma nova Unidade de Pronto Atendimento (UPA) também está sendo erguida nas proximidades. Em outra área, também próxima ao empreendimento, há também a intenção do Executivo Municipal para a construção de um novo CRAS e uma nova escola.

Com os dados obtidos através do diagnóstico realizado pelas cinco cooperativas, é possível observar que praticamente 37% da população que irá residir no Empreendimento Junção, possuem idade entre 19 a 39 anos e que aproximadamente 25% possuem idade até 11 anos. Outro aspecto a ser visualizado é que em torno de 75% das titulares das moradias são solteiras. Assim como a renda da maioria destes titulares, em torno de 60%, é de um salário mínimo.

Em relação à forma de moradia, quase 48% dos titulares informaram que moram em moradias cedidas, ou seja, moram de favor com algum familiar, geralmente em algum tipo de coabitação e que praticamente 38% moram em moradias alugadas.

Outro diferencial a ser destacado é que o Empreendimento Junção será inserido dentro da malha urbana da cidade do Rio Grande, uma vez que se trata de um condomínio aberto, dotado de equipamentos de infraestrutura em seu entorno, bem diferente dos modelos habituais realizados para as unidades habitacionais do MCMV-E, que possuem condomínios fechados e em áreas periféricas das cidades, sem infraestrutura básica para atender seus beneficiários.

Deve-se lembrar de que as construções de habitações de interesse social necessitam fornecer moradias, na maioria dos casos, a alguém que não, a princípio, possui as condições e os meios para aquisição ou construção e muito provavelmente tem poucas condições para a manutenção deste lar.

O Empreendimento Junção será um residencial, construído em uma área nobre da cidade, que terá a presença de salas comerciais em um condomínio aberto, que assim buscará gerar trabalho e renda, para a zona oeste da cidade do Rio Grande.

Em seu entorno imediato, o Empreendimento Junção possui uma série de bairros como a Vila Junção, Cibrazem, Vila São Miguel, Parque Marluz e o aglomerado subnormal denominado Roberto Socoowski locais onde existe um processo de regularização em algumas destas áreas, que são irregulares. O poder público municipal busca regularizar essas áreas, visando garantir a população da zona oeste de Rio Grande, o direito a moradia.

O padrão econômico de vida, da população que será inserida no Empreendimento Junção é o mesmo dos bairros de seu entorno imediato. As cinco cooperativas, dentro do processo do trabalho técnico social, já realizam ações que visam integrar as 1.276 famílias, com estes bairros.

Um dos grandes desafios do Empreendimento Junção será o período da Pós-Ocupação, para isso a importância das atividades técnico-sociais, ocorridas previamente, contribuiu na busca da integração dos beneficiários, que são oriundos dos mais diversos pontos da cidade do Rio Grande.

Com o avanço das obras, chega-se na fase mais importante, que será a fase de discussão, de convivência entre os beneficiários, onde eles vão ter que definir suas regras de convivência. Ocorreram as oficinas de geração de renda e de formação de lideranças. Deverá futuramente ser discutida a questão do convívio entre as famílias beneficiadas, e a utilização dos espaços de uso comunitário e dos espaços livres de lazer.

Organizar as famílias beneficiadas, para o período pós-ocupação é fundamental, para superarem-se desafios como o da organização comunitária, da violência urbana, que é algo que sempre ocorreu em grande parte dos empreendimentos do MCMV, pela ausência do poder público que acaba não se estabelecendo.

O Empreendimento Junção apresenta-se como um projeto completamente estratégico, para além da pauta da moradia, que surge como uma provocação, buscando um conceito de cidade completamente diferente dos modelos realizados pelo programa MCMV.

O Programa MCMV-E impacta ambientes urbanos inteiros, além de algumas cidades, como no caso da cidade do Rio Grande. É de suma importância para o governo federal, expandir o entendimento que tem deste impacto, e tornar-se capaz de enxergá-lo sob uma perspectiva histórica, tendo em conta o atual contexto de estagnação econômica, e assim buscar combater à desigualdade social.

Mesmo com a conjuntura política e econômica do país em um cenário de retração, a questão habitacional e fundiária e os problemas advindos dela no espaço urbano se agravam com o passar dos anos. Fatores como o valor da terra, a especulação imobiliária e a segregação espacial se tornaram cada vez mais notados em todas as cidades e deve existir uma política de Estado, que busque diminuir estas desigualdades sociais.

Faz-se assim necessária, a formulação de uma política habitacional permanente de Estado, de combate ao déficit habitacional e de atendimento à população de baixa renda, unidas a uma gestão urbana fortalecida, poderiam contribuir para uma maior eficácia a qualquer política pública habitacional. A importância do MCMVE e a necessidade de sua continuidade deveriam inquestionáveis, mas a continuidade do programa, nesta modalidade, ainda não está garantida.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Gilberto Cardoso de. **Gilberto Cardoso de Aguiar**: depoimento [fev. 2018]. Entrevistador: Mario R. Magalhães. Porto Alegre, 2018. Gravação de áudio. O roteiro da entrevista encontra-se transcrito no Apêndice A desta dissertação.

ALENTEJANO, Paulo R. As relações campo-cidade no Brasil do século XXI. **Terra Livre**, São Paulo, v. 2, n. 21, p. 25-39, jul./dez. 2003.

ALVAREZ, Isabel, Pinto. A segregação como conteúdo da produção do espaço urbano. In: VASCONCELOS, Pedro Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria. (Orgs.) **A cidade contemporânea**: segregação socioespacial. São Paulo: Contexto, 2013. p. 111-126.

ALVAREZ, Ricardo. **Os “vazios urbanos” e o processo de produção da cidade**. 1994. 146 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (orgs). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015. 428 p.

ANDREAZZA, Otomar. **Otomar Andreazza**: depoimento [abr. 2019]. Entrevistador: Mario R. Magalhães. Rio Grande, 2019. Gravação de áudio. O roteiro da entrevista encontra-se transcrito no Apêndice A desta dissertação.

ARRETCHE, Marta (org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. 1. Ed. – São Paulo: Editora UNESP; CEM, 2015. 489 p.

ÁVILA, Gilmar. **Gilmar Ávila**: depoimento [mar. 2019]. Entrevistador: Mario R. Magalhães. Rio Grande, 2019. Gravação de áudio. O roteiro da entrevista encontra-se transcrito no Apêndice A desta dissertação.

BALLESTEROS, Aurora García (Coord). **Métodos y técnicas cualitativas em geografia social**. 1ª ed. – Barcelona: Oikos-Tau, 1998. 239 p.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco; tradução. Carmen C, Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. **Dicionário de política I**. 11ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. 1348 p.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**. Análise social, volume XXIX (127), 1994 (3º), p. 711-732.

\_\_\_\_\_. **Origens da habitação social no Brasil**. Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998. 209 p.

\_\_\_\_\_. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n.1, p.70–104, 2008. Disponível em: [http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf). Acesso em: abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Avanços, limitações e desafios da política habitacional do governo Lula. Direito à habitação e, oposição ao direito à cidade. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 293 – 317.

BORDINHÃO, Luciane Haigertt. **Luciane Haigertt Bordinhão: depoimento** [abr. 2019]. Entrevistador: Mario R. Magalhães. Rio Grande, 2019. Gravação de áudio. O roteiro da entrevista encontra-se transcrito no Apêndice A desta dissertação.

BRASIL. **Lei n. 11.977**, de 7 de Julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Diário Oficial da União (DOU), Brasília, DF, 07 de julho. 2009. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em: 15 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade (2002)**. Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos: Lei 10.27, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política Urbana. 2ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. 273 p.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Instrução Normativa nº 8, de 26 de março de 2009. Regulamenta o trabalho social executado em intervenções de provisão habitacional e de urbanização de assentamentos precários das Ações e Programas geridos pelo Ministério das Cidades. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília – Distrito Federal, nº.66, 7 de abril de 2009. Seção 1, p. 42.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Instrução Normativa nº 21, de 22 de janeiro de 2014. Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília – Distrito Federal, nº.16, 23 de janeiro de 2014. Seção 1, p. 39.

BUONFIGLIO, Leda Velloso. **O Resgate do centro de Porto Alegre: a luta dos sem-teto pelo direito à moradia**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Departamento de Geografia. Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2007. 239 p.

\_\_\_\_\_. **Da política urbana federal à produção do espaço municipal: a gestão habitacional no Rio Grande do Sul**. – Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências. Campinas – São Paulo, 2015. 298 p.

\_\_\_\_\_. **Habitação de Interesse Social**. Revista Mercator (Fortaleza, Ceará) [online]. 2018, vol.17, e17004. Epub Mar 12, 2018. ISSN 1676-8329. DOI: <http://dx.doi.org/10.4215/rm2018.e17004>.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA). **Programa Minha Casa Minha Vida: Entidades e Recursos FDS**. 2013. Disponível em: <[http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/manual\\_MCMV\\_ENTIDADES.pdf](http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/manual_MCMV_ENTIDADES.pdf)>. Acesso em: 10 mai. 2017.

CALDAS, Maria Fernandes. **Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil** – Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura. Belo Horizonte – Minas Gerais, 2015. 271 p.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Desenvolvimento Urbano – Presença do Ministro Gustavo Canuto – 04/06/2019 – 10:21**. 2019. (3h56m38s). Disponível em: <<https://youtu.be/TnGaHqWR9a4>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

CAMARGO, Alan. **Alan Camargo**: depoimento [set. 2018]. Entrevistador: Mario R. Magalhães. Rio Grande, 2018. Gravação de áudio. O roteiro da entrevista encontra-se transcrito no Apêndice A desta dissertação.

CARDOSO, Patrícia. **Sistema nacional de habitação de interesse social à luz do novo marco legal urbanístico: subsídios para implementação nos estados e municípios: lei federal nº 11.124/05**. – São Paulo: Instituto Pólis, 2008. 64p.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O Espaço Urbano**: Novos Escritos sobre a Cidade. São Paulo: FFLCH, 2007, 123 p.

\_\_\_\_\_, SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). **A produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2012, 237 p.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção no espaço: Um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2012, p. 42 – 51.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1995. 293 p.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito à moradia adequada**: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014. 359 p.

FERREIRA, Regina Fátima C. F. Movimentos sociais, autogestão e a construção da política nacional de habitação no Brasil. In: LAGO, Luciana Corrêa do. (Org). **Autogestão Habitacional no Brasil**: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p.116-136.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. 2006. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>. Acesso em: 17 out. 2018. 15 p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. – Belo Horizonte: FJP, 2018. 78 p.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008. 206 p.

GOHN, Maria da Glória. (org). **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. Petrópolis: Vozes, 2003. 143 p.

\_\_\_\_\_. **Novas teorias dos movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 2008. 166 p.

GOULART, Joaquim. **Joaquim Goulart: depoimento** [abr. 2019]. Entrevistador: Mario R. Magalhães. Rio Grande, 2019. Gravação de áudio. O roteiro da entrevista encontra-se transcrita no Apêndice A desta dissertação.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. (Coleção Geografia e Adjacências). 252 p.

\_\_\_\_\_. A liberdade da cidade. In: MARICATO, E. et. al. **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013. 122 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: < <https://censo2010.ibge.gov.br/agsn/>>. Acesso em: 1 março de 2019.

LACOSTE, Yves. **A pesquisa e o trabalho de campo: um problema político para os pesquisadores, estudantes e cidadãos**. Revista Heródote nº 8, out./dez. páginas 3 à 20, 1977. In: Boletim Paulista de Geografia, v. 84, p. 77-92, 2006.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica Formal Lógica Dialética**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. 5.ª ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1991. 301 p.

\_\_\_\_\_. **La production de l'espace**. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000. 485 p.

\_\_\_\_\_. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. 5ª ed. São Paulo: Centaruro, 2008. 143 p.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. Tradução Estela dos Santos Abreu. 2ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997. 359 p.

LOPES, José Sergio Leite; HEREDIA, Maria Alasia de. (org.). **Movimentos sociais e esfera pública: o mundo da participação: burocracias, confrontos, aprendizados inesperados** – Rio de Janeiro: CBAE, 2014. 308 p.

KAISER, Bernard. **O geógrafo e a pesquisa de campo**. In: Boletim Paulista de Geografia, v. 84, p. 93-104, 2006.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos Avançados, volume 17, nº 48. p. 151–166, 1 de agosto de 2003.

\_\_\_\_\_. (Org.); et al. **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013. 122 p.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3ª Ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. 214 p.

MARQUES, Eduardo. Condições habitacionais e urbanas no Brasil. In: ARRETCHE, Marta (org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. 1. Ed. – São Paulo: Editora UNESP; CEM, 2015. p. 223 – 247.

MARTINS, Solismar Fraga. **Cidade do Rio Grande: industrialização e urbanidade (1873-1990)**. 2. ed. revisada em ampliada – Rio Grande: Editora da Furg, 2016. 238 p.

MASCIA, Eleonora. **Eleonora Mascia: depoimento** [nov. 2017]. Entrevistador: Mario R. Magalhães. Rio Grande, 2017. Gravação de áudio. O roteiro da entrevista encontra-se transcrita no Apêndice A desta dissertação.

MELAZZO, Everaldo S. **Padrões de desigualdades em cidades paulistas de porte médio. A agenda das políticas públicas em disputa**. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente – São Paulo. 2006. 230 p.

\_\_\_\_\_. **Problematizando o Conceito de Políticas Públicas: Desafios à Análise e à Prática do Planejamento e da Gestão**. TÓPOS, (online), v. 4, n. 2, p. 9-32, 2010.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (org.); DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 34 ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2015. 108 p.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lucia. **Estado, classe e movimento social**. 3.ed. – São Paulo: Cortez, 2011. 384 p.

MORAIS, Antônio Ezequiel. **Antônio Ezequiel Moraes**: depoimento [fev. 2018]. Entrevistador: Mario R. Magalhães. Porto Alegre, 2018. Gravação de áudio. O roteiro da entrevista encontra-se transcrito no Apêndice A desta dissertação.

NASCIMENTO, Cleber. **Cleber do Nascimento**: depoimento [mai. 2019]. Entrevistador: Mario R. Magalhães. Rio Grande, 2019. Entrevista por escrito. O roteiro da entrevista encontra-se transcrito no Apêndice A desta dissertação.

PEDON, Nelson Rodrigo. **Geografia e movimentos sociais: dos primeiros estudos à abordagem socioterritorial**. São Paulo: Editora Unesp, 2013. 239 p.

POULANTZAS, Nico. **As classes sociais no capitalismo de hoje**. Tradução de Antônio Roberto Neiva Blundi. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975. 368 p.

\_\_\_\_\_. **O Estado, O Poder, O Socialismo**. Tradução de Rita Lima, revisão de Severino Bezerra. Rio de Janeiro: Graal, 1980. 307p.

RAUTA RAMOS, Maria Helena. (org.). **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. 280 p.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 327 p.

RIO GRANDE, **Lei N°6.585**, de 20 de agosto de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do município do Rio Grande, e estabelece as diretrizes e proposições de desenvolvimento urbano municipal. Rio Grande, RS. 2008, 41 p. Disponível em: [http://www.riogrande.rs.gov.br/portaltransparencia/arquivos/lei/lei\\_6.585\\_-\\_plano\\_diretor\\_participativo.pdf](http://www.riogrande.rs.gov.br/portaltransparencia/arquivos/lei/lei_6.585_-_plano_diretor_participativo.pdf)

ROCHA, Karina. **Karina Rocha**: depoimento [set. 2018]. Entrevistador: Mario R. Magalhães. Rio Grande, 2018. Gravação de áudio. O roteiro da entrevista encontra-se transcrito no Apêndice A desta dissertação.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Desigualdades socioespaciais – A luta pelo direito à cidade**. Cidades, Rio Claro, v. 4, n. 6, 2007, p. 73-88.

\_\_\_\_\_. **Na Procura do Lugar o Encontro da Identidade: um estudo do processo de ocupação de terras: Osasco**: FFCLH, 2009, 314 p.

\_\_\_\_\_. **Os Geógrafos na luta pela cidade como direito**. Boletim Campineiro de Geografia, Campinas, v. 3, n. 1, 2013, p-7-20.

RODRIGUES, Andreia, C. **Andreia C. Rodrigues**: depoimento [mai. 2019]. Entrevistador: Mario R. Magalhães. Rio Grande, 2019. Gravação de áudio. O roteiro da entrevista encontra-se transcrito no Apêndice A desta dissertação.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (orgs). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 51 – 70.

SALVATORI, Elena. et al. **Crescimento horizontal da cidade do Rio Grande**. Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro, IBGE, v. 51, n. 1, 1989. p. 27 – 72.

SANTOS, Renato Emerson Nascimento dos. **Agendas & agências: a espacialidade dos movimentos sociais a partir do Pré-Vestibular para Negros e Carentes**. 2006. 350p. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense. Niterói – RJ, 2006. 607 p.

\_\_\_\_\_. **Movimentos sociais e Geografia: sobre a(s) espacialidade(s) da ação social**. 1. Ed. – Rio de Janeiro: Consequência, 2011. 350 p.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 22<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 2<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 192 p.

\_\_\_\_\_. **Da “diferenciação de áreas” à “diferenciação socioespacial”: a “visão (apenas) de sobrevôo” como uma tradição epistemológica e metodológica limitante**. Cidades, Presidente Prudente, v. 4, n. 6, p. 101-114, jan./dez., 2007.

\_\_\_\_\_. **Em torno de um hífen**. Formação, Presidente Prudente, n. 15, v. 1, p. 159-161, jan./jul., 2008.

\_\_\_\_\_. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. 3<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016. 320 p.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **A gestão do território e as diferentes escalas na centralidade urbana**. Revista Território, ano 3, nº4, jan/jun. 1998, p. 27 – 37.

\_\_\_\_\_. **Novas formas comerciais e redefinição da centralidade intra-urbana**. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.) **Textos e contextos para a leitura geográfica de uma cidade média**. Presidente Prudente: Pós-Graduação em Geografia da FCT/UNESP, 2001, p. 235 – 254.

\_\_\_\_\_. **A produção do espaço urbano: Escalas, Diferenças e desigualdades socioespaciais**. In: CARLOS, A.F.A. et al (org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2012, p. 123 – 146.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987. 175 p.

TV SENADO. **CDR – Diretrizes da pasta para os próximos dois anos - TV Senado ao vivo - 27/02/2019**. 2019. (3h09m46s). Disponível em: <<https://youtu.be/OzDQBz-at6Y>>. Acesso em: 02 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **TV Senado ao vivo - CCT - Minha Casa / Minha Vida - 22/05/2019**. 2019. (1h53m47s). Disponível em: <<https://youtu.be/x2UhBZLZvpY>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

VALENÇA, Márcio Moraes. **Habitação: notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar**. Cadernos Metrópole, [s.l.]: no. 9, p. 165-171, 1º. Sem, 2003.

VALVERDE, Orlando. Metodologia da Geografia Agrária. In: IBGE. **Curso de Férias para aperfeiçoamento de professores de Geografia do ensino médio**. Rio de Janeiro: IBGE, 1964, p. 69 – 86.

VASCONCELOS, Pedro Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria. (Orgs.) **A cidade contemporânea: segregação socioespacial**. São Paulo: Contexto, 2013. 207 p.

VIANNA, Ilca Oliveira de Almeida. **Metodologia do trabalho científico: um enfoque didático da produção científica**. São Paulo: EPU, 2001. 288 p.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005. 212 p.

## **APÊNDICES**

**APÊNDICE A – Roteiro das entrevistas realizadas com os agentes sociais  
pertencentes ao processo de inserção do Programa Minha Casa Minha Vida  
Entidades – Empreendimento Junção, Rio Grande – RS.**

<b>Entrevistada 1</b>	Eleonora Lisboa Mascia
<b>Data:</b>	24/11/2017
<b>Função:</b>	Ex-gerente Nacional de Habitação Rural e Entidades Urbanas (GEHUR). Vice-presidente da Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA)
<b>Agente da pesquisa:</b>	CAIXA

1. Gostaria que você contasse um pouco sobre sua participação no processo de concepção e gestão do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades.
2. Qual o papel da Caixa na política habitacional brasileira? Podemos dizer que a CAIXA pauta a política habitacional brasileira?
3. Como você descreveria a evolução do Programa Minha Casa Minha Vida de 2009 até hoje?
4. Quais os avanços do MCMV em relação a outros programas habitacionais passados?
5. Qual a importância do Minha Casa Minha Vida Entidades em relação as outras modalidades do programa?
6. A seu ver, quais eram os principais problemas encontrados e desafios enfrentados no MCMV Entidades?
7. E se ainda fosse mantido o programa, quais alterações e ajustes poderiam ser feitos para melhoria e aprimoramento do Programa?
8. Com base nos empreendimentos do Entidades realizados até hoje, como você destacaria o controle social e a participação das famílias beneficiadas?
9. Qual foi a intensidade de participação das organizações sociais e comunitárias no MCMV Entidades? Foram muitas em todo o Brasil? Conte um pouco como se dava o processo de elaboração e construção de projetos habitacionais?
10. Como você destacaria a participação dos movimentos de moradia e cooperativas no Minha Casa Minha Vida Entidades?

11. Como você avalia o processo de agentes de movimentos de moradias terem ido para os aparelhos de Estado do federal ao municipal?
12. Você acha que os movimentos sociais de moradia pautam a política habitacional brasileira?
13. Como você descreveria a relação entre as cooperativas habitacionais e a CAIXA no MCMV?
14. Como você descreveria a relação entre os movimentos de moradia e a CAIXA no MCMV?
15. Como você descreveria a relação entre as prefeituras e a CAIXA no MCMV?
16. Como você descreveria a construção desse processo de concepção do Residencial Junção?
17. Para você, existe algum diferencial do Junção aqui de RG/RS a nível nacional?
18. Há algum outro empreendimento do MCMV Entidades que merece destaque em nível nacional?
19. Como você avalia o Residencial Junção receber o Prêmio Internacional de melhor conjunto Habitacional de Moradia Popular?
20. Quais os desafios para a política habitacional brasileira daqui pra frente? Qual será o papel da Caixa?

<b>Entrevistados 2 e 3</b>	2. Antônio Ezequiel Moraes 3. Gilberto Cardoso de Aguiar
<b>Datas:</b>	2. 20/02/2018 3. 27/02/2018
<b>Função:</b>	Membros da coordenação estadual do MNLM
<b>Agente da pesquisa:</b>	MNLM

1. Em primeiro lugar, gostaria que tu apresentasse um pouco da sua trajetória política no movimento.
2. Gostaria que você contasse um pouco sobre sua participação no Programa Minha Casa Minha Vida Entidades? De que forma o MNLM e você como diretor nacional participou da construção e elaboração ou pactuação do Programa?
3. Como você descreveria o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades de 2009 até hoje?

4. Quais os avanços do MCMVE em relação a outros programas habitacionais passados, como o Crédito Solidário, PAR, Resolução 460/04?
5. Quais eram os principais problemas encontrados no MCMV Entidades?
6. A Academia criticou muito o Programa Minha Casa Minha Vida (FAR)? O Movimento de moradia concorda com essas críticas?
7. Há famílias militantes do MNLM contempladas em empreendimentos do MCMV FAR em Porto Alegre, como se deu esse processo?
8. Com base nos empreendimentos do MCMV em geral, realizados até hoje no Rio Grande do Sul e em Porto Alegre, como você destacaria o controle social e a participação das famílias do movimento beneficiadas?
9. Como você destacaria a participação do MNLM e das cooperativas no Minha Casa Minha Vida Entidades no Rio Grande do Sul?
10. Como você avalia o processo de agentes de movimentos de moradias terem ido para os aparelhos de Estado do federal ao municipal?
11. Como você acha que os movimentos sociais de moradia pautam a política habitacional brasileira?
12. Como você descreveria a relação entre os movimentos de moradia e a CAIXA no MCMVE?
13. Como você descreveria a relação entre as prefeituras e os movimentos de moradia no MCMVE?
14. Como você avalia os canais de participação com assento do movimento e instâncias da política pública de deliberação como Conselhos e Fóruns?
15. Como você avalia o Residencial Junção de Rio Grande?
16. Há algum outro empreendimento do MCMV Entidades que merece destaque em nível nacional?
17. Qual sua leitura da atual conjuntura para a Política de Habitação Popular? E para o futuro?
18. É possível pensar nas cooperativas do movimento que atuaram no Minha Casa Minha Vida Entidades, com expertise seguir na construção de moradias populares no futuro, mesmo sem um programa federal como o MCMV?
19. Qual será o papel dos movimentos de moradia?

<b>Entrevistada (o)s 4 e 5</b>	4. Alan Camargo 5. Karina Rocha
<b>Data:</b>	18/09/2018
<b>Função:</b>	4. Membro da secretaria geral do Empreendimento Junção 5. Coordenadora regional do MNLM e Trabalho Técnico Social da COOTRAHAB
<b>Agente da Pesquisa:</b>	4. Cooperativas do Empreendimento Junção 5. MNLM e Cooperativas do Empreendimento Junção

1. Em primeiro lugar, gostaria que tu te apresentasses um pouco da sua trajetória na cooperativa.
2. Gostaria que você contasse um pouco sobre sua participação no Programa Minha Casa Minha Vida Entidades? De que forma tu participou neste Programa?
3. Como você descreveria o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades de 2009 até hoje?
4. Quais os avanços do MCMVE em relação a outros programas habitacionais passados, como o Crédito Solidário, PAR, Resolução 460/04?
5. Quais eram os principais problemas encontrados no MCMV Entidades?
6. A Academia criticou muito o Programa Minha Casa Minha Vida (FAR)? As cooperativas concordam com essas críticas?
7. Como você destacaria o controle social e a participação das famílias beneficiadas, no Residencial Junção?
8. Como você destacaria o controle social e a participação das famílias beneficiadas na cooperativa COOPERNOVA, em Sapiranga?
9. Como você destacaria a participação das cooperativas no Minha Casa Minha Vida Entidades no Rio Grande do Sul?
10. Como você avalia o processo de agentes de movimentos de moradias terem ido para os aparelhos de Estado do nível federal ao municipal?
11. Como você acha que as cooperativas de moradia pautam a política habitacional brasileira?
12. Como você descreveria a relação entre as cooperativas e a CAIXA?

13. Como você descreveria a relação entre a prefeitura de Rio Grande e as cooperativas na concepção do Residencial Junção?
14. Como você avalia o Residencial Junção de Rio Grande? Quais as vantagens e as desvantagens?
15. Sobre o processo construtivo do Residencial Junção, o que você destacaria como seu grande diferencial?
16. Há algum outro empreendimento do MCMV Entidades que você destacaria em nível estadual ou nacional?
17. Qual sua leitura da atual conjuntura para a Política de Habitação Popular? E para o futuro?
18. É possível pensar nas cooperativas que atuaram no Minha Casa Minha Vida Entidades, com expertise, seguirem na construção de moradias populares no futuro, mesmo sem um programa federal como o MCMV?
19. O que você acha dos conflitos sociais, do entorno do Junção?
20. Qual será o papel das cooperativas para os próximos anos, na política habitacional?
21. Teria alguma outra que você gostaria de destacar do Residencial Junção?

<b>Entrevistado 6</b>	Gilmar Ávila
<b>Data:</b>	11/03/2019
<b>Função:</b>	Secretário Municipal de Habitação e Regularização Fundiária
<b>Agente da Pesquisa:</b>	Prefeitura Municipal do Rio Grande

1. Em primeiro lugar, gostaria que tu te apresentasses e que contasse um pouco sobre sua trajetória política, desde membro do MNLM, até chegares a se tornar Secretário Municipal de Habitação e Regularização Fundiária na Prefeitura Municipal do Rio Grande.
2. Como você descreveria o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades de 2009 até hoje? Quais os avanços do MCMVE em relação a outros programas habitacionais passados, como o Crédito Solidário, PAR, Resolução 460/04?
3. A Academia criticou muito o Programa Minha Casa Minha Vida (FAR)? Você, como agente do Estado concorda com essas críticas?

4. Como você avalia o processo de agentes de movimentos de moradias terem ido para os aparelhos de Estado do nível federal ao municipal?
5. Como foi o processo de se garantir a área, para os movimentos de moradia, para a construção do Empreendimento Junção.
6. Como você destacaria o controle social e a participação das famílias beneficiadas, no Empreendimento Junção?
7. Como você descreveria a relação entre a Prefeitura Municipal do Rio Grande e a CAIXA no Empreendimento Junção?
8. Como você descreveria a relação entre a prefeitura de Rio Grande e as cooperativas na concepção do Empreendimento Junção?
9. Sobre o processo construtivo do Empreendimento Junção, o que você destacaria como seu grande diferencial?
10. Você acredita que o Junção irá conseguir se integrar aos bairros de seu entorno, fazendo com que tenhamos o crescimento e o desenvolvimento da zona oeste da cidade do Rio Grande?
11. O que você acha dos conflitos sociais, do entorno do Junção?
12. Como você avalia o Empreendimento Junção de Rio Grande? Quais as vantagens e as desvantagens?
13. Qual o papel do Estado na política habitacional brasileira?
14. Como você destacaria a participação das cooperativas no Minha Casa Minha Vida Entidades no Rio Grande do Sul?
15. É possível pensar nas cooperativas do movimento que atuaram no Minha Casa Minha Vida Entidades, com expertise seguir na construção de moradias populares no futuro, mesmo sem um programa federal como o MCMV?
16. Você acha que as cooperativas de moradia possam pautar a política habitacional brasileira? Qual será o papel das cooperativas para os próximos anos, na política habitacional?
17. Qual sua leitura da atual conjuntura para a Política de Habitação Popular? E para o futuro?
18. Teria alguma outra que você gostaria de destacar do Empreendimento Junção?

<b>Entrevistada (o)s 7, 8, 9 e 10</b>	7. Luciane Haigertt Bordinhão 8. Otomar Andreazza 9. Joaquim Goulart 10. Andreia Camilo Rodrigues
<b>Datas:</b>	7. 24/04/2019 8. 24/04/2019 9. 26/04/2019 10. 06/05/2019
<b>Função:</b>	7. Coordenação do Trabalho Técnico Social 8. Engenheiro Responsável 9. Presidente da COOPERNOVA 10. Presidente da COOTRAHAB
<b>Agente da Pesquisa</b>	7. Cooperativas do Empreendimento Junção 8. CAZZABETON 9. Cooperativas do Empreendimento Junção 10. Cooperativas do Empreendimento Junção

1. Em primeiro lugar, gostaria que apresentasse um pouco da sua trajetória na cooperativa
2. Antes do Junção, você já havia participado do Programa Minha Casa Minha Vida? De que forma e em qual (is) cidade(s)?
3. Como e quando começou sua participação no Projeto Junção de Rio Grande?
4. Quais os avanços do MCMVE em relação a outros programas habitacionais passados, como o Crédito Solidário, PAR, Resolução 460/04?
5. A Academia criticou muito o Programa Minha Casa Minha Vida)? As cooperativas concordam com essas críticas? E os movimentos de moradia?
6. No Estado de SP foram contratadas 20 mil UH pelo MCMV Entidades, enquanto no RS, 10.076 UH, até março de 2018. Os demais estados da Federação tiveram uma produção pífia na modalidade Entidades. O que representa essa produção do RS?
7. Quais os principais entraves encontrados no MCMV Entidades?
8. Em sua opinião, o que deveria ser priorizado daqui pra frente, na política habitacional do país? Como deveria ser a atuação do Governo Federal e dos Governos Municipais? E a atuação das empresas construtoras, cooperativas e movimentos sociais?

9. Como você descreveria a relação entre a Prefeitura de Rio Grande, a CEF, as cooperativas e o movimento de moradia na concepção do Residencial Junção?
10. Como você destacaria a formação e a efetiva participação das famílias beneficiárias no pré-ocupação do Residencial Junção?
11. Como você destacaria a atuação do MNLM no Residencial Junção?
12. O que você destacaria como grande diferencial do Empreendimento Junção de Rio Grande?
13. O empreendimento Junção se limita com áreas vulneráveis e periféricas da zona oeste da cidade (Cibrazém, R. Socoowski, Vila Maria, São Miguel. De que forma o Junção poderá se integrar com o entorno?
14. Em torno de 6.000 pessoas e 1.276 famílias irão morar na zona oeste de Rio Grande. Como tu avalia esse impacto sobre as infraestruturas da cidade?
15. O que esperar da Política de Habitação Popular para os próximos anos?

<b>Entrevistado 11</b>	Cléber Nascimento
<b>Data:</b>	07/05/2019
<b>Função:</b>	Secretário Adjunto da Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária
<b>Agente da Pesquisa:</b>	Prefeitura Municipal do Rio Grande

1. Em primeiro lugar, gostaria que tu te apresentasses e que contasse um pouco sobre sua trajetória política, até chegares a se tornar Secretário Adjunto da Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária na Prefeitura Municipal do Rio Grande.
2. Gostaria que você contasse um pouco sobre sua participação no Programa Minha Casa Minha Vida Entidades? Antes do Junção, você já havia participado do Programa Minha Casa Minha Vida? De que forma e em qual (is) cidade(s)?
3. Como e quando começou sua participação no Projeto Junção de Rio Grande?
4. Quais os avanços do MCMVE em relação a outros programas habitacionais passados, como o Crédito Solidário, PAR, Resolução 460/04?
5. A Academia criticou muito o Programa Minha Casa Minha Vida (FAR)? As cooperativas concordam com essas críticas?

6. No Estado de SP foram contratadas 20 mil UH pelo MCMV Entidades, enquanto no RS, 10.076 UH, até março de 2018. Os demais estados da Federação tiveram uma produção pífia na modalidade Entidades. O que representa essa produção do RS?
7. Quais os principais entraves encontrados no MCMV Entidades?
8. Na sua opinião, o que deveria ser priorizado daqui pra frente, na política habitacional do país? Como deveria ser a atuação do Governo Federal e dos Governos Municipais? E a atuação das empresas construtoras, cooperativas e movimentos sociais?
9. Como você avalia o processo de agentes de movimentos de moradias terem ido para os aparelhos de Estado do nível federal ao municipal?
10. Como você descreveria a relação entre a Prefeitura de Rio Grande, a CEF, as cooperativas e o movimento de moradia na concepção do Empreendimento Junção?
11. Como você destacaria a formação e a efetiva participação das famílias beneficiárias no pré-ocupação do Empreendimento Junção?
12. Como você destacaria a participação das cooperativas no Empreendimento Junção?
13. O que você destacaria como grande diferencial do Empreendimento Junção de Rio Grande?
14. O empreendimento Junção se limita com áreas vulneráveis e periféricas da zona oeste da cidade (Cibrazém, R. Socoowski, Vila Maria, São Miguel. De que forma o Junção poderá se integrar com o entorno?
15. Em torno de 6.000 pessoas e 1.276 famílias irão morar na zona oeste de Rio Grande. Como tu avalias esse impacto sobre as infraestruturas da cidade?
16. O que esperar da Política de Habitação Popular para os próximos anos? É possível pensar nas cooperativas que atuaram no Minha Casa Minha Vida Entidades, com expertise seguir na construção de moradias populares no futuro, mesmo sem um programa federal como o MCMV?
17. Teria alguma outra que você gostaria de destacar do Empreendimento Junção?

**APÊNDICE B – Termo de consentimento das entrevistas realizadas com os agentes sociais pertencentes ao processo de inserção do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades – Empreendimento Junção, Rio Grande – RS.**

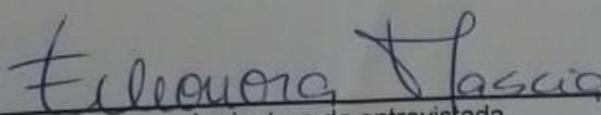


UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA INFORMAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

AUTORIZAÇÃO

Eu, Eleonora Lisboa Mascia, abaixo assinada, autorizo Mario Rodrigues Magalhães estudante do Mestrado em Geografia, do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande, a utilizar as informações por mim prestadas, em entrevista realizada em 24/11/2017, para a elaboração de sua Dissertação de Mestrado, que tem como título: Estado e movimentos sociais na construção de uma política pública habitacional: Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, Empreendimento Junção, cidade do Rio Grande, RS, que está sendo orientado pela Profª. Dra Leda Velloso Buonfiglio.

Salvador, 5 de JULHO de 2019

  
Assinatura da entrevistada

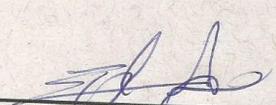


UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA INFORMAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

AUTORIZAÇÃO

Eu, Antonio Ezequiel Morais, abaixo assinado, autorizo Mario Rodrigues Magalhães estudante do Mestrado em Geografia, do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande, a utilizar as informações por mim prestadas, em entrevista realizada em 20/02/2018, para a elaboração de sua Dissertação de Mestrado, que tem como título: Estado e movimentos sociais na construção de uma política pública habitacional: Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, Empreendimento Junção, cidade do Rio Grande, RS, que está sendo orientado pela Profª. Dra Leda Velloso Buonfiglio.

Porto Alegre, 10 de Julho de 2019

  
Assinatura do entrevistado



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA INFORMAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**AUTORIZAÇÃO**

Eu, Gilberto Cardoso de Aguiar, abaixo assinado, autorizo Mario Rodrigues Magalhães estudante do Mestrado em Geografia, do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande, a utilizar as informações por mim prestadas, em entrevista realizada em 27/02/2018, para a elaboração de sua Dissertação de Mestrado, que tem como título: Estado e movimentos sociais na construção de uma política pública habitacional: Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, Empreendimento Junção, cidade do Rio Grande, RS, que está sendo orientado pela Profª. Dra Leda Velloso Buonfiglio.

Porto Alegre, 17 de julho de 2019.

*Gilberto Cardoso de Aguiar*

---

Assinatura do entrevistado



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA INFORMAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

AUTORIZAÇÃO

Eu, Alan Camargo, abaixo assinado, autorizo Mario Rodrigues Magalhães estudante do Mestrado em Geografia, do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande, a utilizar as informações por mim prestadas, em entrevista realizada em 18/09/2018, para a elaboração de sua Dissertação de Mestrado, que tem como título: Estado e movimentos sociais na construção de uma política pública habitacional: Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, Empreendimento Junção, cidade do Rio Grande, RS, que está sendo orientado pela Profª. Dra Leda Velloso Buonfiglio.

Rio Grande, 21 de SETEMBRO de 2018.

Assinatura do entrevistado



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA INFORMAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

AUTORIZAÇÃO

Eu, Karina Rocha, abaixo assinada, autorizo Mario Rodrigues Magalhães estudante do Mestrado em Geografia, do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande, a utilizar as informações por mim prestadas, em entrevista realizada em 18/09/2018, para a elaboração de sua Dissertação de Mestrado, que tem como título: Estado e movimentos sociais na construção de uma política pública habitacional: Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, Empreendimento Junção, cidade do Rio Grande, RS, que está sendo orientado pela Profª. Dra Leda Velloso Buonfiglio.

Rio Grande, 02 de julho de 2019.

*Karina Rocha*

Assinatura da entrevistada



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA INFORMAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

AUTORIZAÇÃO

Eu, Gilmar Xavier Ávila, abaixo assinado, autorizo Mario Rodrigues Magalhães estudante do Mestrado em Geografia, do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande, a utilizar as informações por mim prestadas, em entrevista realizada em 11/03/2019, para a elaboração de sua Dissertação de Mestrado, que tem como título: Estado e movimentos sociais na construção de uma política pública habitacional: Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, Empreendimento Junção, cidade do Rio Grande, RS, que está sendo orientado pela Profª. Dra Leda Velloso Buonfiglio.

Rio Grande, 11 de março de 2019.

Assinatura do entrevistado

*Gilmar Xavier Ávila*  
Secretário SMHARF



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA INFORMAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

AUTORIZAÇÃO

Eu, Luciane Haigert Bordinhão, abaixo assinada, autorizo Mario Rodrigues Magalhães estudante do Mestrado em Geografia, do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande, a utilizar as informações por mim prestadas, em entrevista realizada em 24/04/2019, para a elaboração de sua Dissertação de Mestrado, que tem como título: Estado e movimentos sociais na construção de uma política pública habitacional: Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, Empreendimento Junção, cidade do Rio Grande, RS, que está sendo orientado pela Prof.ª Dra Leda Velloso Buonfiglio.

Rio Grande, 08 de julho de 2019

Luciane Haigert Bordinhão  
Assinatura da entrevistada



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA INFORMAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

AUTORIZAÇÃO

Eu, Otomar Andreazza, abaixo assinado, autorizo Mario Rodrigues Magalhães estudante do Mestrado em Geografia, do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande, a utilizar as informações por mim prestadas, em entrevista realizada em 24/04/2019, para a elaboração de sua Dissertação de Mestrado, que tem como título: Estado e movimentos sociais na construção de uma política pública habitacional: Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, Empreendimento Junção, cidade do Rio Grande, RS, que está sendo orientado pela Profª. Dra Leda Velloso Buonfiglio.

Rio Grande, 4 de Julho de 2019.

Assinatura do entrevistado

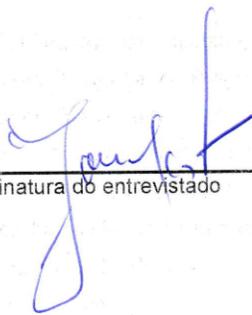


UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA INFORMAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

AUTORIZAÇÃO

Eu, Joaquim Antônio de Souza Goulart, abaixo assinado, autorizo Mario Rodrigues Magalhães estudante do Mestrado em Geografia, do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande, a utilizar as informações por mim prestadas, em entrevista realizada em 26/04/2019, para a elaboração de sua Dissertação de Mestrado, que tem como título: Estado e movimentos sociais na construção de uma política pública habitacional: Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, Empreendimento Junção, cidade do Rio Grande, RS, que está sendo orientado pela Profª. Dra Leda Velloso Buonfiglio.

Rio Grande, 28 de MAIO de 2019.

  
Assinatura do entrevistado



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA INFORMAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

AUTORIZAÇÃO

Eu, Andreia Camilo Rodrigues, abaixo assinada, autorizo Mario Rodrigues Magalhães estudante do Mestrado em Geografia, do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande, a utilizar as informações por mim prestadas, em entrevista realizada em 06/05/2019, para a elaboração de sua Dissertação de Mestrado, que tem como título: Estado e movimentos sociais na construção de uma política pública habitacional: Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, Empreendimento Junção, cidade do Rio Grande, RS, que está sendo orientado pela Prof<sup>a</sup>. Dra Leda Velloso Buonfiglio.

Rio Grande, 30 de junho de 2019.

*Andreia Camillo Rodrigues*

Assinatura da entrevistada



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA INFORMAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

#### AUTORIZAÇÃO

Eu, Cleber Nascimento, abaixo assinado, autorizo Mario Rodrigues Magalhães estudante do Mestrado em Geografia, do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande, a utilizar as informações por mim prestadas, em entrevista realizada em 07/05/2019, para a elaboração de sua Dissertação de Mestrado, que tem como título: Estado e movimentos sociais na construção de uma política pública habitacional Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, Empreendimento Junção, cidade do Rio Grande, RS, que está sendo orientado pela Prof. Dra Leda Vellozo Buonfiglio.

Sapiranga, 04 de Julho de 2019.

Assinatura do entrevistado