

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
CURSO DE ARQUITETURA
MESTRADO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**AUTOGESTÃO HABITACIONAL E A PRODUÇÃO DE NOVAS
TERRITORIALIDADES: A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA
VIDA ENTIDADES NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE**

ELOISE DE BRITO MUDO

PORTO ALEGRE

2017

ELOISE DE BRITO MUDO

AUTOGESTÃO HABITACIONAL E A PRODUÇÃO DE NOVAS
TERRITORIALIDADES: A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA
VIDA ENTIDADES NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito final à obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Heleniza Ávila Campos

Linha de Pesquisa: Planejamento e Espaço Urbano e Regional

PORTO ALEGRE
2017

CIP - Catalogação na Publicação

Mudo, Eloise de Brito

AUTOGESTÃO HABITACIONAL E A PRODUÇÃO DE NOVAS
TERRITORIALIDADES: A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA MINHA
CASA MINHA VIDA ENTIDADES NA REGIÃO METROPOLITANA DE
PORTO ALEGRE / Eloise de Brito Mudo. -- 2017.
179 f.

Orientador: Heleniza Ávila Campos.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura,
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e
Regional, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Autogestão habitacional. 2. Programa Minha
Casa Minha Vida entidades. 3. Cooperativas
habitacionais. 4. Movimentos sociais. 5.
Territorialidade. I. Campos, Heleniza Ávila, orient.
II. Título.

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

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos membros da banca por aceitarem o convite para a defesa desta dissertação e por suas valiosas contribuições. Agradeço aos professores do PROPUR que me incentivaram a retomar o curso quando as coisas pareciam perdidas, em especial Eber Marzulo, Lívia Pichinini, Júlio Vargas, Luciana Miron e minha orientadora Heleniza Campos, que me deu muito mais que orientação, resgatou em mim o desejo de concluir este projeto.

Nesses anos de mestrado, entre os altos e baixos do processo, muitas pessoas foram de extrema importância para meu crescimento como pessoa e pesquisadora. Agradeço aos amigos que tive o privilégio de conhecer nessa nova cidade que escolhi para viver, Porto Alegre, com destaque aos queridos colegas do PROPUR, que contribuíram com discussões, boas conversas, encontros, risos e lágrimas.

Agradeço também a todos que me forneceram dados e contatos para esta pesquisa, destaco aqui Fernanda Escobar, Felipe Drago, Lúcia Melchioris, Júlia Wartchow, Rafa Passos, Sabrina Endres, Lucimar Siqueira e Cláudia Fávaro, entre outros.

Não poderia deixar de agradecer as pessoas que gentilmente cederam um pouco do seu tempo para me conceder as entrevistas que tanto enriqueceram esta pesquisa, além de despertar novos olhares e questionamentos. Em especial as lideranças dos movimentos sociais que me trouxeram de volta a vontade de trabalhar com comunidades, lembrando um momento muito importante do início da minha trajetória com moradia popular em Fortaleza.

Faço aqui um agradecimento especial aos meus amigos do IAB RS, que me abriram portas a novas oportunidades profissionais e que tanto enriqueceram minha vida com suas ideias e afetos.

Como esta pesquisa fala do morar, eu não poderia me furtar de agradecer alguns amigos que se tornaram minha morada e uma referência de família nesse ambiente distante. Muito obrigada Patrícia Cruz, Mayara Martins, Loyvana Peruchi, Tamáris Pivatto, Maile Almeida e Akhila pela amizade incondicional. Em especial agradeço à Virgínia Muzell, por me abrigar em sua casa num momento delicado do

caminho. Agradeço também aos amigos que fiz no Namastê, que me possibilitaram enxergar o mundo e a mim mesma de uma maneira incômoda e potencializadora.

Agradeço todo apoio e incentivo da minha família e amigos que deixei em Fortaleza, mas que continuam presentes na minha vida.

RESUMO

Diante do novo cenário nacional que se abre para a provisão de moradia, dentro das possibilidades das linhas de crédito concedidas pelo governo federal a partir de recursos destinados ao Programa Minha Casa Minha Vida entidades - PMCMVe, as Entidades Organizadoras assumem novo papel enquanto agentes produtores do espaço e passam a se organizarem como empreendedoras na produção de suas moradias. Essas entidades encontram dificuldades em competir com o mercado formal imobiliário na disputa por territórios, ocupando, desse modo, as áreas menos valorizadas das cidades, reproduzindo a segregação residencial pela dificuldade de acesso à terra, devido a alguns aspectos: a) pouca experiência em gerir seus empreendimentos; b) os escassos recursos financeiros; c) baixa articulação política junto ao poder público; d) dificuldade de acesso à terra urbanizada a este segmento de baixa renda. O objetivo desta pesquisa, portanto, é estudar os processos de produção do espaço urbano a partir da autogestão habitacional pelas Entidades Organizadoras - EO do PMCMVe. Foi realizada investigação sobre quem são e como atuam essas entidades, bem como as estratégias utilizadas para autogerir seus empreendimentos, desde o acesso à terra até a construção das moradias e de infraestrutura. Analisa-se a construção de novas territorialidades na Região Metropolitana de Porto Alegre a partir desses agentes, tendo como foco a sua metrópole, no período entre 2009 e 2014, referentes às duas primeiras fases do Programa. São utilizados como fonte de pesquisa dados secundários a partir dos cadastros dos empreendimentos contratados pelo Ministério das Cidades e dados disponibilizados pela Caixa Econômica Federal - CEF, verificados e confrontados com informações obtidas através de entrevistas a agentes envolvidos no processo de implementação dos empreendimentos.

Palavras-chave: Autogestão habitacional, Programa Minha Casa Minha Vida entidades, Cooperativas habitacionais, Movimentos sociais, Territorialidade.

ABSTRACT

Given the new national scenario which opens up for the provision of housing, within the possibilities of lines of credit granted by the federal government from resources allocated to the *Programa Minha Casa Minha Vida entidades - PMCMVe*, the Organizing Entities assume a new role as agents that produce the space and begin to organize themselves as entrepreneurs in the production of their dwellings. These entities find it difficult to compete with the formal real estate market in the territory dispute, occupying the least valued areas of the cities, reproducing the residential segregation due to the difficulty of access to the land, on account of some aspects: a) little experience in managing their enterprises; b) scarce financial resources; c) low political articulation with the public authorities; d) Difficulty of access to urbanized land to this low-income segment. The objective of this research is to study the processes of urban space production from the housing self-management by the Organizing Entities of *PMCMVe*. A research is carried out on which are these entities and how they operate, as well as the strategies used to self-manage their enterprises, from access to land to the construction of housing and infrastructure. It is analyzed the construction of new territorialities in the Metropolitan Region of Porto Alegre from these agents, focusing on their metropolis, in the period between 2009 and 2014, referring to the first two phases of the Program. As source of investigation, secondary data are used from the registers of the enterprises contracted by the *Ministério das Cidades* and data provided by *Caixa Econômica Federal - CEF*, verified and confronted with information obtained through interviews with agents involved in the implementation process of the enterprises.

Keywords: Housing self-management, Programa Minha Casa Minha Vida entidades, Housing cooperatives, Social movements, Territoriality.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	x
LISTA DE QUADROS.....	xii
LISTA DE SIGLAS	xiii
INTRODUÇÃO.....	18
1.1. QUESTÃO DE PESQUISA E OBJETIVOS.....	22
1.2. METODOLOGIA.....	22
1.3. ESTRUTURA DOS CAPÍTULOS.....	29
CAPÍTULO 1 - QUADRO TEÓRICO-CONCEITUAL	30
1.1. AGENTES PRODUTORES DO ESPAÇO URBANO, TERRITORIALIDADES E REDES DE SOLIDARIEDADE	30
1.2. MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS, AUTOGESTÃO E COOPERATIVISMO	35
1.2.1. Movimentos Sociais	35
1.2.2. Autogestão e Cooperativismo	39
CAPÍTULO 2 - CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO	44
2.1. AUTOGESTÃO NO BRASIL NO CONTEXTO DA AMÉRICA LATINA.....	44
2.1.1. O cooperativismo habitacional no contexto brasileiro.....	47
2.1.2. O cooperativismo habitacional no contexto gaúcho.....	49
2.2. DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (HIS) NA PERSPECTIVA DA AUTOGESTÃO HABITACIONAL AO PMCMVe NO BRASIL E RS	52
2.2.1. Da criação e desenho institucional do PCS.....	52
2.2.2. Da criação do PMCMV e desenho institucional da modalidade Entidades	53
2.2.3. Principais diferenças do MCMV1 e MCMV2.....	69
CAPÍTULO 3 - CARACTERIZAÇÃO GERAL DA RMPA NO RS	71
3.1. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS.....	71
3.1.1. O Estado do RS	71
3.1.2. A RMPA	76
3.2. ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS.....	80
3.2.1. Produto Interno Bruto (PIB) e PIB <i>per capita</i>	80
3.2.2. Renda	82
3.2.3. Índice de Gini.....	84

3.2.4. IDH / IDHM.....	85
CAPÍTULO 4 – TERRITORIALIDADES DO PMCMVe EM PORTO ALEGRE NO CONTEXTO DO RIO GRANDE DO SUL	89
4.1. CARACTERIZAÇÃO GERAL DA LEGISLAÇÃO	89
4.1.1. Legislação Federal, planos e programas.....	89
4.1.2. Legislação Estadual para o Rio Grande do Sul	92
4.1.3. Legislação Municipal para Porto Alegre	94
4.2. DOS EMPREENDIMENTOS DO PMCMVe NO RS E SUAS EOS.....	99
4.2.1. Entidades Organizadoras- EO no Rio Grande do Sul.....	99
4.2.2. Empreendimentos no Rio Grande do Sul	108
4.2.3. Empreendimentos na RMPA.....	113
4.2.4. Empreendimentos em Porto Alegre.....	120
4.3. FORMAS DE ARTICULAÇÃO ENTRE OS AGENTES PRODUTORES DO ESPAÇO NA PERSPECTIVA DO PMCMVe	139
4.4. ANÁLISE E CONCLUSÕES	145
CONSIDERAÇÕES FINAIS	154
REFERÊNCIAS	156
APÊNDICES.....	160
Apêndice 1 Entidades Organizadoras e suas atividades	160
Apêndice 2 Empreendimento e suas modalidades	164
Apêndice 3 Quadro geral EO's e empreendimentos	167
Apêndice 4 Entidades Organizadoras X Empreendimentos - Agrupados por Empreendimentos na RMPA	173
Apêndice 5 Empreendimentos - Agrupados por Empreendimentos no RS	174
Apêndice 6 Roteiro de Entrevista – CEF	175
Apêndice 7 Roteiro de Entrevistas – DEMAHB.....	177
Apêndice 8 Roteiro de entrevistas – EO	178
Apêndice 9 Roteiro de entrevistas – Movimentos	180

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Esquema de funcionamento do PMCMVe	59
Figura 2 - Distribuição da população total nos municípios do RS	71
Figura 3 - População Urbana x População Rural no RS (1940 – 2010).....	73
Figura 4 - Taxa de Urbanização e Taxa de Densidade no RS – 2010	74
Figura 5 – Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas no RS	75
Figura 6 - Sub-regiões da RMPA e população por município (IBGE, 2010).....	77
Figura 7 - Configuração territorial da RMPA – 2013	78
Figura 8 - PIB per capita no Brasil e no RS	81
Figura 9 - PIB Total e PIB per capita no RS.....	81
Figura 10 - Renda Per Capta média dos municípios.....	84
Figura 11 - Índice de desenvolvimento Humano - IDH no RS em 2010.....	86
Figura 12 - IDHM no RS (1991-2010)	87
Figura 13- IDHM na RMPA (2000-2010).....	87
Figura 14 - IDHM na RMPA (2000-2010).....	88
Figura 15 - Estrutura do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social-SNHIS91	
Figura 16 - Mapa das Localizações das AEIS de Porto Alegre por categoria (1985 – 2016)	98
Figura 17 – Mapa de distribuição das Entidades Organizadoras nos municípios do RS	101
Figura 18 - Mapa de distribuição das Entidades Organizadoras com empreendimentos contratados no MCMV1 e MCMV2 nos municípios da RMP 104	

Figura 19 - Número de Entidades Organizadoras por Natureza Jurídica no RS.....	105
Figura 20 - Número de EOs por Natureza Econômica (atividade principal) no RS .	106
Figura 21 - Gráfico da distribuição das Unidades Habitacionais por município.....	108
Figura 22 - Distribuição dos Empreendimentos contratados no MCMV1 e MCMV2 nos municípios do RS	109
Figura 23 - Nº de empreendimentos por Modalidade de Operação - Construção...	112
Figura 24 - Nº de empreendimentos por Modalidade de Operação - Terreno	113
Figura 25 - Gráfico da distribuição das Unidades habitacionais por município	114
Figura 26 - Mapa de distribuição Empreendimentos contratados no MCMV1 e MCMV2 nos municípios da RMPA	116
Figura 27 - Nº de empreendimentos por Modalidade de Operação – Construção na RMPA.....	119
Figura 28 - Nº de empreendimentos por Modalidade de Operação – Terreno na RMPA.....	120
Figura 29 - Imagem de Satélite com Localização dos empreendimentos em Porto Alegre.....	121
Figura 30 - Mapa de Localização dos Empreendimentos contratados no MCMV1 e MCMV2 em Porto Alegre em relação às AEIS gravadas	123
Figura 31 - Mapa de Localização dos Empreendimentos contratados no MCMV1 e MCMV2 em Porto Alegre em relação às APPs	125
Figura 32 - Localização do empreendimento Loteamento COOMETAL	131
Figura 33 - Localização do empreendimento Residencial Dois Irmãos.....	133
Figura 34 - Localização do empreendimento jardim das Figueiras I, II e III	136
Figura 35 - Gráfico de Vinculação das EOs aos Movimentos Sociais do RS.....	140

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Déficit habitacional e distribuição das UH nos municípios da RMPA por faixa do PMCMV até 2013	20
Quadro 2 – Códigos identificadores os entrevistados	26
Quadro 3 – Metas quantitativas PMCMV (em unidades habitacionais e valores de investimento) por fases, faixas de renda e subprogramas	55
Quadro 4 – Faixas de renda PMCMV para subprogramas voltados às áreas urbanas por fases	56
Quadro 5 – Número de UH contratadas por ano para o PCS e MCMV-e no Brasil ..	57
Quadro 6 – Síntese das regras de financiamento	63
Quadro 7 – Limite de UH pela população do município	66
Quadro 8 – Evolução da População no RS de 1970-2010.....	72
Quadro 9 – Distribuição da População, densidade e municípios das RMs e Aglomerações no RS	76
Quadro 10 – Ano de inclusão, população, taxa de urbanização, área, densidade e taxa de crescimento da RMPA 2010.....	79
Quadro 11 – Renda per capita média mensal nos estados do Brasil.....	83
Quadro 12 – Índice de Gini Comparativo RMPA e demais RMs	85
Quadro 13 – Ano de fundação das Entidades Organizadoras com empreendimento contratados no MCMV 1 e MCMV2.....	102
Quadro 14 – Empreendimentos agrupados nos municípios do RS.....	111
Quadro 15 – Empreendimentos e seus agrupamentos na RMPA.....	118
Quadro 16 – Empreendimentos e seus agrupamentos em Porto Alegre	127
Quadro 17 – Quadro resumo sobre o empreendimento e sua Entidade Organizadora.	130
Quadro 18 – Quadro resumo sobre o empreendimento e sua Entidade Organizadora	135
Quadro 19 – Quadro resumo sobre o empreendimento e sua Entidade Organizadora	137

LISTA DE SIGLAS

AEIS - Área Especial de Interesse Social

BNH - Banco Nacional da Habitação

CAADHAP - Comissão de Análise e Aprovação Demanda Habitacional Prioritária

CADMUT - O Cadastro Nacional de Mutuários

CadÚnico - Cadastro Único de Assistência Social

CEF - Caixa Econômica Federal

CFNHIS - Conselho do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

CMP- Central de Moradia Popular

COHABs - Companhias de Habitação Popular

CONAM – Confederação Nacional das Associações de Moradores

CRAS - Centro de Referência em Assistência Social

DEHAB – Departamento Estadual de Habitação

DEMHAB - Departamento Municipal de Habitação

DMP - Demanda Habitacional Prioritária

EO – Entidades Organizadoras

FAR - Fundo de Arrendamento Residencial

FDS - Fundo de Desenvolvimento Social

FEHIS - Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FMHIS - Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

GIDUR - Gerência de Desenvolvimento Urbano da Caixa

GIHAB – Gerência Executiva de Habitação

HIS - Habitação de Interesse Social

IAPs - Institutos de Aposentadoria e Pensões

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MCidades - Ministério das Cidades

MCMVe – Minha Casa Minha Vida Entidades

MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia

NIS – número de inscrição social

OGU - Orçamento Geral da União

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAR - Programa de Arrendamento Residencial

PlanHab - Plano Nacional de Habitação

PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida

PMCMVe - Programa Minha Casa Minha Vida Entidades

PMHIS - Plano Municipal de Habitação de Interesse Social

PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNH - Política Nacional de Habitação

PNHR - Programa Nacional de Habitação Rural

PNHU - Programa Nacional de Habitação Urbana

RMPA – Região Metropolitana de Porto Alegre

RS – Rio Grande do Sul

SFH - Sistema Financeiro da Habitação

SM - Salário Mínimo

SNH - Sistema Nacional da Habitação

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SPM - Secretaria Municipal de Planejamento

UNMP - União Nacional de Moradia Popular

INTRODUÇÃO

Visa-se com este projeto estudar os processos de produção do espaço urbano a partir da ação de Entidades Organizadoras¹ - EO do programa Minha Casa Minha Vida entidades - PMCMVe enquanto agentes produtores do espaço metropolitano da Região Metropolitana de Porto Alegre - RMPA, investigando quem são e como atuam essas entidades, bem como se dá a espacialização destas ações, analisando sua contribuição para a construção de novas territorialidades na região metropolitana com foco em Porto Alegre, no período entre 2009 e 2014, buscando assim englobar no universo da pesquisa as etapas um e dois do PMCMVe.

Desde a implantação do PMCMV, inúmeras pesquisas têm sido desenvolvidas sobre o programa, suas implicações e efeitos na produção das cidades do Brasil. Dado o volume e importância que o PMCMV vem tomando nas pesquisas em todo o país, o último ENANPUR² teve sessão específica para o programa. A exemplo destas, podemos citar em escala nacional: Cardoso(2013), Aragão(2013), Rufino(2015), Pequeno e Rosa(2016), Rolnik(2015), entre outros. Mais especificamente, no PROPUR foram elaboradas teses e dissertações acerca do tema no RS: Milano (2013), Melchioris (2014), Vasconcellos (2015), Escobar (2017), Gobbato (2016), Potter (2016), Flach (2016) e Lima (2016).

Quanto à autogestão habitacional no RS, poucos trabalhos foram desenvolvidos. Friedrich (2015) estuda o movimento cooperativista no norte e nordeste do Estado, mas seu foco não é o PMCMVe. Na RMPA, Fruet(2004), estudou as cooperativas habitacionais em Porto Alegre, antes da criação do Programa Crédito Solidário - PCS e PMCMVe. Os estudos recentes sobre autogestão habitacional são de Whartchow (2012), que faz um estudo de caso sobre a ação de uma cooperativa habitacional, tanto no PCS como no PMCMVe, e Drago (2011), tendo o último tratado do PCS. Os dois autores tratam mais especificamente da autogestão com foco nas cooperativas habitacionais.

¹ Segundo definição do Ministério das Cidades para a Faixa 1 do PMCMVe, Entidades Organizadoras são compostas por instituições sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais.

² XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional.

Nesta pesquisa, pretende-se, com base nos estudos realizados até o momento, ampliar a discussão sobre a autogestão dentro do PMCMVe, incluindo assim a ação não somente das cooperativas, mas também das demais entidades organizadoras produtoras do espaço, como as entidades sem fins lucrativos, a fim de analisar a ação desses agentes no PMCMVe 1 e 2.

O recorte temporal proposto no início deste projeto abrangia os anos de 2009 até 2015, porém após verificar os empreendimentos aprovados nesse mesmo período, notou-se que seria mais oportuno analisar o programa em suas duas primeiras fases, posto que, dessa forma, poder-se-ia analisar as portarias às quais esses contratos estariam vinculados. Essa mudança de recorte se justifica pelo fato de que, a cada fase do programa, foram alteradas e complementadas portarias e resoluções sobre a aprovação de empreendimentos, valores aportados e critérios para habilitação das entidades organizadoras-EO.

A escolha da RMPA com foco em Porto Alegre como recorte espacial deu-se devido à concentração de cerca de 60% das EOs atuantes no Estado na região, onde concentra-se a maior produção de Unidades Habitacionais – UH por empreendimentos do PMCMVe, apresentando características distintas do restante do Estado³ que, em geral, possui empreendimentos de menor porte e mais pulverizados no território, enquanto na RMPA alguns empreendimentos se agrupam numa mesma área podendo chegar a aproximadamente 1.000 UH.

Apesar de a maior parte da pesquisa estar centrada na Região Metropolitana, serão apresentados dados gerais e localizações das EOs e seus empreendimentos no restante do Estado, a fim de demonstrar essa concentração, além de apontar uma expansão de ações de EOs da RMPA sobre os demais municípios do Estado, indicando que as ações destas não se dão apenas em nível local, mas também estadual.

Grande parte dos investimentos na primeira fase do Programa foram direcionados para as faixas 2 e 3 (de maior renda), apesar de a faixa 1 atender a demanda da população de mais baixa renda e representar a maior parcela do déficit habitacional no país. Segundo Cardoso (2013), após forte pressão da sociedade civil organizada, essa discrepância entre déficit habitacional e investimentos foi

³ Excetuando-se o município de Rio Grande, que apresenta o maior empreendimento conjunto da união de seis empreendimentos em um único terreno.

minimizada na segunda fase do Programa com tendência a diminuir ainda mais essa disparidade na terceira fase.

Na RMPA essa inversão se confirma, verificando que, na faixa de renda entre 0 e 3 SM, correspondente à faixa 1 do PMCMV, a concentração do déficit para esta faixa é da ordem de 59,7% (MELCHIORS, 2014)⁴. Embora a maior concentração do déficit esteja na faixa 1 do Programa, entre os anos de 2009 e 2013 a contratação total foi de 48.767 unidades habitacionais, distribuídas entre as faixas 1, correspondendo a aproximadamente 43% em 18 municípios, e, as faixas 2 e 3 correspondendo aos 57% restantes distribuídos em 21 municípios da RMPA.

Quadro 1 - Déficit habitacional e distribuição das UH nos municípios da RMPA por faixa do PMCMV até 2013

Município	Faixa 1		Faixa 2 e 3	Total	Déficit habitacional em 2000
	Empresas	Entidades	Empresas		
Alvorada	500	24	2.636	3.160	3.295
Cachoeirinha	-	-	3.314	3.314	2.091
Campo Bom	-	-	104	104	1.019
Canoas	2.680	24	5.186	7.890	5.066
Dois Irmãos	240	-	96	336	388
Eldorado do Sul	-	-	270	270	489
Esteio	952	-	972	1.924	1.590
Gravataí	-	-	3.569	3.569	4.793
Montenegro	160	-	29	189	936
Nova Hartz	-	213	14	227	248
Nova Santa Rita	-	185	-	185	277
Novo Hamburgo	716	-	1.248	1.964	3.983
Portão	437	100	192	729	362
Porto Alegre	3.220	2.100	9.171	12.931	26.340
Santo Antônio da Patrulha	240	-	-	240	476
São Leopoldo	2.037	394	1.988	4.419	3.458
Sapiranga	480	323	-	480	1.198
Sapucaia do Sul	600	-	2.699	3.299	2.120
Taquara	-	-	20	20	795
Viamão	-	1.003	346	1.349	3.581
Total	12.262	4.651	31.854	48.767	62.507

Fonte: Ministério das Cidades, julho/2013. Somatório do total dos domicílios improvisados, coabitação familiar e famílias conviventes. IBGE, 2002. (FEDOZZI, 2015)

⁴ Melchiors (2014) traz em seu trabalho mapas em que é possível ver a distribuição do déficit por município.

Importante salientar que, até 2013, desses 43% correspondentes a faixa 1, a produção pelo modalidade Entidades responde por 27,5% das unidades contratadas nesta faixa, e por 9,5% da contratação total das três faixas, concentradas em apenas nove dos 34 municípios RMPA: Alvorada, Canoas, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Portão, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga e Viamão. (FAGUNDES e WARTCHOW, 2015)

Constatou-se, também, uma distribuição irregular das contratações entre os municípios quando comparado ao déficit habitacional, pois alguns destes apresentam produção habitacional superior ao Déficit: Cachoeirinha (159%), Canoas (156%), Esteio (121%), Portão (201%), São Leopoldo (128%), Sapucaia do Sul (156%). Enquanto outros apresentaram produção inferior a 50% de seu déficit, como é o caso de: Porto Alegre (49%), Novo Hamburgo (49%), Sapiranga (40%), Viamão (38%), Montenegro (20%), Campo Bom (10%) e Taquara (2%).

O PMCMV tem sido tema recorrente em estudos, dissertações e teses nos últimos anos em todo o Brasil, não apenas por se tratar de um programa nacional de habitação em larga escala, que mobiliza um montante considerável de recursos federais, mas também pelos efeitos que essa produção habitacional têm causado no território, afetando desde as grandes cidades até o meio rural.

No Rio Grande do Sul, podemos contar com várias pesquisas sobre o PMCMV, mas a maioria destas tem estudado as faixas 2 e 3 do Programa, que representam o volume mais alto de investimento de recursos. Estudos sobre a faixa 1 do Programa também apontam para as modalidades de maior expressão em investimentos e conseqüentemente montante de produção de UH, como é o caso do PNHHR e do FAR. A modalidade Entidades por sua vez ainda tem sido pouco estudada, o que aponta a relevância desta pesquisa como contribuição para ampliar os estudos sobre o Programa em todas as suas modalidades no Estado do Rio Grande do Sul.

1.1. QUESTÃO DE PESQUISA E OBJETIVOS

I. Questão de Pesquisa

Como as Entidades Organizadoras do PMCMVe se articulam com os demais agentes produtores do espaço na produção da moradia?

II. Objetivo Geral

Analisar os processos de produção do espaço metropolitano pelas Entidades Organizadoras do PMCMVe 1 e 2.

III. Objetivos Específicos

1) Identificar e espacializar os empreendimentos, bem como as entidades organizadoras-EO no RS/RMPA, a fim de mapear a distribuição das ações desses agentes no espaço, partindo da escala estadual para a metropolitana;

2) Identificar e traçar o perfil das EOs, visando conhecer esses agentes e entender seu campo de atuação, bem como possíveis potencialidades ou limitações para sua ação no PMCMVe;

3) Investigar a relação das EO com a legislação urbanística e as políticas habitacionais em Porto Alegre, verificando se há políticas públicas municipais que visem facilitar o processo de implantação dos empreendimentos.

1.2. METODOLOGIA

A estratégia metodológica adotada para a pesquisa é o estudo de caso do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades na Região Metropolitana com destaque para o município de Porto Alegre. Para tanto, se buscou criar um panorama geral do programa no Estado, a fim de contextualizar a ação dos agentes produtores do espaço através da autogestão habitacional na capital gaúcha no contexto da Região Metropolitana.

No intuito de compreender os processos dessa modalidade específica, o PMCMVe, são estudados os agentes envolvidos no processo e a forma como estes

desempenham seus papéis e as relações formadas entre eles. É utilizado como base para discussão sobre a autogestão habitacional no Brasil, sobretudo no RS.

A pesquisa foi dividida em sete etapas, a saber:

- I. Revisão de literatura e construção de referencial teórico;
- II. Investigação sobre os empreendimentos na RMPA;
- III. Investigação sobre as EOs na RMPA;
- IV. Criação de mapas temáticos, tabelas e quadros.
- V. Investigação sobre a legislação urbanística e as políticas habitacionais em Porto Alegre no contexto da RMPA;
- VI. Cruzamentos e Análise dos dados;
- VII. Conclusões a partir da análise dos dados gerados na construção do objeto empírico.

Etapa I - A primeira etapa traça a construção do objeto teórico com a realização de revisão de literatura a partir da leitura de teses e dissertações que discutam autogestão habitacional no contexto nacional e regional e do PMCMVe, como também a construção de referencial teórico a partir da leitura de autores que discutam os conceitos de territorialidade e territorialização, produção do espaço, redes, e, habitação de interesse social- HIS na perspectiva da autogestão habitacional.

A partir da segunda etapa, começa-se a traçar a construção do objeto empírico, buscando responder aos três objetivos específicos.

Etapa II - Para responder o objetivo 1, buscou-se criar uma base de dados com os empreendimentos do RS e do espaço metropolitano a partir dos cadastros dos empreendimentos aprovados disponibilizados no site do Ministério das Cidades e dados dos empreendimentos contratados, disponibilizados pela CEF.

Quanto à localização dos empreendimentos, somente os empreendimentos da RMPA foram georreferenciados, por conta da falta de dados dos endereços nos demais municípios do Estado. Desta forma, os demais empreendimentos tiveram suas coordenadas localizadas num ponto aleatório a partir do centroide do município, a fim de ter-se uma localização média dos empreendimentos nos mesmos.

Para a localização dos empreendimentos foram realizadas pesquisas *online* nos sites das EOs, a fim de se conseguir alguns endereços. Outros endereços foram informados por telefone pelas EO e alguns outros fornecidos como pontos georreferenciados em formato SHP por outros pesquisadores que já vem estudando o PMCMV: Wartchow (2012), Gobbato (2015), Escobar (2016) e Melchioris(2014). Ainda para a conclusão da busca dos endereços e confirmação dos mesmos, estes dados foram solicitados à CEF.

Etapa III - Respondendo ao objetivo específico 2, buscou-se identificar as entidades organizadoras a partir de suas matrículas CNPJ, a fim de reconhecer a origem, os tipos de atuação e organização dessas entidades, enquanto cooperativas, ONGs, associações ou outros. A partir da realização de pesquisa no site da Receita Federal na coleta de dados sobre o CNPJ, foi possível também encontrar os endereços das EOs, o que possibilitou sua localização.

Etapa IV - Além de produzir tabelas e quadros, buscou-se gerar mapas temáticos georreferenciados, a partir do uso de ferramentas SIG, utilizando o programa QGis, no intuito de além de contribuir para a espacialização dos dados coletados, possibilitar a visualização da distribuição da ação das EOs no estado, a partir dos seus empreendimentos, além de facilitar comparativos e análises cruzando dados socioeconômicos elaborados pelo IBGE, FEE e Fundação João Pinheiro.

Para todos os mapas gerados, utilizou-se a base cartográfica de municípios do IBGE, criando-se um projeto no sistema de coordenadas SIRGAS 2000, devido a parte dos arquivos coletados já estarem neste sistema de coordenadas.

Uma vez tendo os arquivos de base de dados com os pontos georreferenciados, iniciou-se a geração de mapas temáticos, que foram distribuídos em três grupos: Entidades organizadoras – EO no RS e RMPA; Empreendimentos no RS e RMPA; Cruzamentos e Análise dos dados.

Entidades organizadoras – EO no RS e RMPA.

- Criação de tabela contendo: Nome das EOs; Município, Ano de fundação; Ano de qualificação junto ao MCidades; Área de abrangência; UHs contratadas; Natureza jurídica; Natureza econômica.

- Criação de quadro geral contendo: Nº de EOs por município; Nº de EOs quanto à natureza jurídica; Nº de EOs quanto à natureza econômica; Nº de UHs contratadas por município.
- Geração de mapas temáticos: Distribuição das EO por município;
- Geração de Gráficos: Distribuição por nº de UH contratada; Distribuição por natureza jurídica.

b) Empreendimentos no RS e RMPA.

- Criação de tabela contendo: Nome dos empreendimentos; Município; Ano de contratação; Nº de UHs contratadas; Situação do empreendimento; Modalidade; Aporte financeiro; EO responsável.
- Criação de quadro geral contendo: Nº empreendimentos por município; Nº de UHs contratadas por município; Aporte financeiro total por município; Nº de Empreendimentos concluídos por município.
- Geração de mapas temáticos: Distribuição dos empreendimentos por município;
- Geração de gráfico: Distribuição por data de aprovação; Distribuição dos empreendimentos por nº de UH contratadas.

Etapa V - Respondendo ao objetivo 3, a fim de aprofundar o entendimento das relações entre as EO na formação de uma rede de agentes e relacionar com a análise dos dados secundários, fez-se necessária a realização de entrevistas semiestruturadas aos agentes produtores do espaço em Porto Alegre no intuito de coletar dados primários que dessem suporte aos dados secundários anteriormente coletados. Foram entrevistadas sete pessoas, divididas em grupos, a saber:

- a) Agente operacional - 1 representante de cada entidade organizadora selecionada seguindo o critério: EOs que tenha empreendimentos em comum, estabelecendo uma rede de ação (total = três pessoas);
- b) Agente político-administrativo municipal - 1 técnico do setor de habitação da prefeitura municipal – DEMHAB. A escolha deste agente específico foi pautada na existência de um setor dentro do departamento que trata exclusivamente da autogestão habitacional em Porto Alegre;

- c) Agente financeiro/operador - 1 representante da Caixa Econômica Federal – CEF. Devido à facilidade de acesso pela proximidade, ao histórico de ação dentro do programa e concentração de dados sobre Porto Alegre, foi selecionado técnico da GIHAB/PO;
- d) Agente político-estratégico – 1 representante do Movimento Nacional de Luta por Moradia – MNLM e 1 representante da Confederação Nacional das Associações de Moradores - CONAM.

Inicialmente pretendia-se entrevistar um representante de cada um dos movimentos de moradia no Brasil, porém ao longo da pesquisa notou-se que no estado do RS dois movimentos destacavam-se dos demais, atuando como articuladores políticos dentro do programa, o MNLM e a CONAM. Desta forma, foram entrevistados apenas representantes desses dois últimos.

Esta pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa – CEP-UFRGS e foram utilizados Termos de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE para cada grupo de entrevistado, informando os riscos e benefícios da pesquisa, bem como o procedimento adotado na aplicação da entrevista pela pesquisadora.

No intuito de garantir o anonimato dos entrevistados, foram adotados os códigos identificadores para cada agente do processo, ver Quadro 2 abaixo:

Quadro 2 – Códigos identificadores os entrevistados

Entrevistado	Agente (Grupo)	Agente (Tipo)	Representante
A	Político-administrativo municipal	PMPA	DEM HAB
B	Financeiro/operador	CEF	GIHAB/PO
C	Político-estratégico	Movimento social	MNLM
D	Político-estratégico	Movimento social	CONAM
E	Operacional	Entidade organizadora	COOHAGIG
F	Operacional	Entidade organizadora	COOHADIL
G	Operacional	Entidade organizadora	COOMETAL

Fonte: Elaborado pela autora

Com relação às entrevistas realizadas, a escolha da COOHAGIG se deu não apenas pelo seu trabalho em parceria com a COOMETAL, mas principalmente

devido ao envolvimento do entrevistado com a CONAM e a possibilidade de complementação de dados fornecidos pelo representante do movimento, que em sua entrevista não pôde fornecer todos os dados solicitados por estar mais envolvido em outros processos.

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 roteiro⁵ flexível de entrevista para cada grupo e a duração das entrevistas com previsão média de 30 e 50 minutos, dependendo do grupo entrevistado.

Os entrevistados mostraram-se bastante solícitos e interessados em fornecer dados para a pesquisa. Por fim, algumas entrevistas foram mais longas que o previsto, o que resultou na escolha da pesquisadora em não realizar a transcrição completa dessas, mas sim de pontuar os dados mais importantes destacados do áudio, além de anotações de campo no momento que o entrevistado fazia sua fala.

Dos sete entrevistados, apenas um se recusou a assinar o TCLE, o entrevistado do DEMHAB. Para não causar nenhum constrangimento, não foi utilizada nenhuma transcrição literal de suas falas, assim como só estão expostas informações que também foram encontradas nas falas de outros entrevistados ou em dados secundários.

Etapa VI – Realizou-se levantamento da legislação urbanística de Porto Alegre, além de realizado desenho institucional do PMCMV entidades (portarias e resoluções) relacionando-o com as EOs e seus empreendimentos;

- Criação de quadro geral da produção de UH da modalidade Entidades no RS e sua comparação a produção do Programa no Brasil, com nº de empreendimentos, total de UH contratadas e aporte financeiro.

Etapa VII – Realização de cruzamento e análise dos dados a partir das tabelas, quadros e mapas temáticos com dados do IBGE, FEE e Fundação João Pinheiro, levantados no capítulo 3 – caracterização da RMPA.

⁵ Os roteiros para cada grupo de entrevistados podem ser encontrados nos apêndices deste trabalho.

- Criação de quadro geral contendo: N^o de empreendimentos por EO; N^o de UH por EO; Empreendimentos em comum entre EOs.
- Geração de gráficos/mapas analíticos: Relação entre as EO e os movimentos de moradia, além da relação de EOs entre si, a partir de seus respectivos empreendimentos; Relação entre o N^o de UH e a população dos municípios; Relação da localização dos empreendimentos com as manchas urbanas; Relação da localização dos empreendimentos com as AEIS e APPs em Porto Alegre.

Etapa VIII - Por fim, com base na literatura estudada e apresentada no capítulo 2 – discussão teórica, tem-se a realização de conclusões a partir da análise dos dados gerados na construção do objeto empírico.

Sobre a coleta de dados, foram encontradas algumas dificuldades, sobretudo na solicitação de material à CEF.

A partir da segunda fase do Programa, quando a CEF passa a atuar como gestora, a Caixa regionaliza suas ações que, até o PMCMV1, atendia pela Gerência Institucional de Desenvolvimento Urbano - GIDUR/RS, passando a partir do PMCMV2 a atender pelas Gerências Executivas de Habitação - GIHAB. No RS os municípios são atendidos por seis GIHABs, (GIHAB/CX Caxias do Sul RS; GIHAB/PF Passo Fundo RS; GIHAB/PO Porto Alegre RS; GIHAB/SM Santa Maria RS; GIHAB/NH Novo Hamburgo RS; GIHAB/PL Pelotas RS).

Para esta pesquisa foram contatadas todas as GIHABs no intuito de atualizar os dados de contratação dos empreendimentos. Foi solicitado que as gerências atualizassem a lista de empreendimentos contratados no PMCMV1 e 2. Após vários telefonemas e troca de e-mails foi possível conseguir a verificação de praticamente todo o Estado. Apenas uma GIHAB não forneceu dados, a GIHAB-PL, que engloba os empreendimentos de Pelotas e Rio Grande.

Esse fato não chegou a prejudicar a análise de dados, pois um dos entrevistados dos movimentos de moradia, MNLM, atua junto às EOs com empreendimentos em Rio Grande e pôde fornecer dados gerais sobre os mesmos. Desta forma, o único município com dados sem atualização é o de Pelotas.

Como nesta pesquisa o foco são os empreendimentos de Porto Alegre, foi solicitada entrevista a um representante da GIHAB/PO, que aceitou conceder tanto

a entrevista como fornecer dados imprescindíveis para elucidar dúvidas desta pesquisadora.

Apesar dos empreendimentos terem sido distribuídos a partir da regionalização de atendimento pela CEF, alguns deles ficaram sob responsabilidade da GIHAB/PO, devido a já estarem em andamento no momento da distribuição entre as GIHABs. É o caso dos empreendimentos de Canoas, Nova Hartz, Portão e São Leopoldo.

Após a coleta e análise dos dados secundários, estes foram confrontados com os resultados encontrados nas entrevistas aos agentes produtores. Os dados primários oriundos das entrevistas visaram complementar e confirmar ou refutar alguns dados analisados anteriormente.

1.3. ESTRUTURA DOS CAPÍTULOS

Esta dissertação está dividida em quatro capítulos, a saber:

No Capítulo 1 será apresentado o Quadro teórico- conceitual, em que serão abordados os conceitos de territorialidade, rede de solidariedade, movimentos sociais, autogestão e cooperativismo. No subcapítulo que versa sobre os movimentos sociais são apresentados os movimentos abordados na pesquisa.

O Capítulo 2 subdivide-se em duas partes, na primeira será abordado o objeto de estudo, apresentando um breve histórico da autogestão, partindo da América Latina, Brasil e por fim o Estado do Rio Grande do Sul. Na segunda parte, são apresentados os Programas Federais de HIS voltadas à autogestão.

O Capítulo 3, por sua vez, traz uma caracterização geral da RMPA no contexto do Estado do RS, em que são apresentados aspectos demográficos e socioeconômicos.

No quarto e último Capítulo é discutido o processo de territorialização dos agentes operacionais do Programa, as Entidades Organizadoras. São abordadas suas ações, a partir da produção de seus empreendimentos, apresentando nesse processo as articulações entre os agentes envolvidos no PMCMV.

Ao final, são apresentadas as considerações finais, mostrando as dificuldades da pesquisa e as perspectivas de trabalhos futuros.

CAPÍTULO 1 - QUADRO TEÓRICO-CONCEITUAL

Este capítulo está dividido em duas partes. A primeira apresenta os principais conceitos discutidos na dissertação: agentes produtores do espaço urbano, território/territorialidade e redes de solidariedade. Tais conceitos estão diretamente ligados e são interdependentes, o que direcionou à opção de não dividir o texto em blocos conceituais, mas sim integrá-los à medida em que fossem discutidos. Na Segunda parte, são apresentados os conceitos de movimentos sociais urbanos, autogestão e cooperativismo, onde são apresentados os principais movimentos envolvidos no PMCMVe.

1.1. AGENTES PRODUTORES DO ESPAÇO URBANO, TERRITORIALIDADES E REDES DE SOLIDARIEDADE

No intuito de evitar confusões, será adotado pela autora deste trabalho “agentes” para fazer referência aos agentes produtores do espaço, ainda que os autores utilizados mencionem a palavra “atores”. Essa escolha por “agentes” e não “atores” se dá baseado em Corrêa (2011).

A produção do espaço, segundo Corrêa (2011, p.45) é:

o resultado da ação de agentes sociais concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles e com outros segmentos da sociedade.

O autor categoriza os tipos ideais de agentes produtores do espaço: o Estado, agentes financeiros, proprietários de terras, incorporadores, agentes imobiliários, e agentes sociais excluídos. Vale salientar ainda que esses agentes não possuem papel tão definido, podendo permear entre os papéis.

No entendimento da autora deste trabalho, quando se trata do PMCMV entidades, tanto as Entidades Organizadoras quanto os Movimentos sociais de moradia são também agentes do processo e ainda que a correlação de forças com os demais agentes produtores do espaço urbano seja desigual, estes são protagonistas do Programa e têm papel determinante para o processo de construção do mesmo.

Quanto ao território e territorialidade, serão discutidos os conceitos com base em Haesbaert (2000 e 2004), Santos (1999, 2001 e 2002) e Souza (2013), focando na perspectiva relacional e em processos de territorialização e desterritorialização. Para redes foi utilizado Dias (2000) e Trindade (1998), o conceito aqui trabalhado será o de redes sociais ou de solidariedade, uma vez que levantamentos já realizados na pesquisa apontam-se para uma interação em rede pelos agentes produtores dos espaços estudados e das entidades organizadoras.

Observou-se, nesta pesquisa, que esses agentes, para conseguirem aprovação de empreendimentos e acesso tanto a recursos junto ao Ministério das Cidades e CEF como acesso à terra, têm recorrido à ação em rede como estratégia de articulação, aumentando suas chances de êxito e ampliando sua escala de atuação no território.

Os agentes reprodutores do espaço urbano encontram-se em constante disputa pelo uso do solo urbano, essas disputas geralmente se dão de maneira desequilibrada, onde os setores (agentes) mais preparados ou com maior poder de barganha costumam ser privilegiados. No caso da produção da moradia essas disputas tendem a ser mais evidentes, sendo mais privilegiados com a melhor localização e atendimento de infraestrutura os atores melhores articulados tanto política como economicamente. Para que o espaço urbano não se transforme num palco de luta desigual se faz necessário políticas que promovam um equilíbrio dessas forças atuantes (SARTORI, 1981).

Na disputa por recursos e financiamentos os diversos agentes se utilizam de *lobby* frente aos responsáveis diretos pela provisão da moradia, o Estado. E nessa disputa vários fatores são colocados como questão de embate e vários discursos são articulados na defesa desse ou daquele grupo como mais merecedor de atendimento de suas demandas.

Haesbaert (2004), em seus estudos sobre território e territorialidade, traça um histórico apontando as várias vertentes do pensamento científico acerca de conceitos, aqui nos deteremos mais especificamente na perspectiva relacional, em que o autor discute em Sack e Raffestin o conceito de territorialidade como algo que ser ativado e desativado, estando vinculada às relações de poder. Para Raffestin é o “Conjunto de relações estabelecidas pelo homem enquanto pertencente a uma sociedade, com a exterioridade e a alteridade através do auxílio de mediadores ou instrumentos” (RAFFESTIN *apud* HAESBAERT, 2004, p 87), enquanto que para

Sack a territorialidade é a “tentativa por um indivíduo ou grupo, de atingir, afetar, influenciar e controlar pessoas, fenômenos e relacionamentos, pela delimitação e afirmação do controle sobre uma área geográfica. Esta área será chamada território.” (SACK *apud* HAESBAERT, 2004, p 86).

Ainda na perspectiva relacional, Haesbaert (2004) esboça um conceito de território baseado na apropriação do espaço de Léfèbvre:

O território enquanto relação de dominação e apropriação sociedade-espaço, desdobra-se ao longo de um *continuum* que vai da dominação político-econômica mais “concreta” e “funcional” à apropriação mais subjetiva e/ou “cultural-simbólica” (...) Cada grupo social, classe ou instituição pode “territorializar-se” através de processos de caráter mais funcional (econômico-político) ou mais simbólico (político-cultural) na relação que desenvolvem com os “seus” espaços, dependendo da dinâmica de poder e das estratégias que estão em jogo”. (HAESBAERT, 2004, p. 95).

Vale salientar que, para Santos (1999, p. 19), “o território não pode ser uma categoria de análise, tem que ser considerado (como território) usado”. Ou seja, está em permanente mudança. O autor aponta ainda para o território como espaço de disputa entre forças, “lugar do exercício, de dialéticas e contradições entre o vertical e o horizontal, entre o Estado e o mercado, entre o uso econômico e o uso social dos recursos.” (SANTOS, 1999, p. 19).

Quanto à lógica territorial das empresas, esses agentes dispõem de força suficiente para induzir os Estados a adotar comportamentos que respondam aos seus interesses privados (SANTOS, 2001).

Nessa lógica apontada por Santos (2001), as Entidades Organizadoras⁶ isoladas saem perdendo vantagem, pois não dispõem desse poder de barganha, restando a elas se adequarem às áreas menos valorizadas e recursos limitados que lhes são concedidos. Como estratégia passam a fazer o uso da rede de solidariedade entre si, onde buscam somar forças, *know-how* e recursos para poderem atuar no mercado de terras, escasso e disputado pelos especuladores imobiliários.

Nesta pesquisa, buscou-se discutir, como assinala Haesbaert (2004), que território e territorialidade dizem respeito à espacialidade humana. O autor fala dos conflitos potenciais num jogo de territorialidades, posto que cada grupo social pode

⁶ Entidades Organizadoras – EOs são entidades privadas sem fins lucrativos, responsáveis pelo gerenciamento dos empreendimentos contratados no PMCMVe.

“territorializar-se” de maneiras diferentes, tendendo mais para uma esfera em detrimento de outras, ainda que nenhuma delas seja negada totalmente.

O autor trabalha ainda com o conceito “território-rede”, que permite todo tipo de superposição, esse territórios não necessariamente são delimitados fisicamente, as relações entre os agentes permitem uma multiplicidade de ações sobre o território.

Trindade (1998) entende a dinâmica social intrinsecamente ligada à dinâmica espacial a partir da compreensão da sociedade territorialmente organizada. O autor assinala a estruturação urbana como uma decorrência da dinâmica apresentada por redes de ação ao mesmo tempo em que garante a prioridade dos interesses hegemônicos que mobilizam essas redes. Ademais, o mesmo autor coloca que toda rede reflete uma imagem de poder, com destaque para o poder do agente dominante. Para tanto, o estudioso supracitado elabora uma discussão sobre os conceitos de território e territorialidades e dá exemplos de territorialidades urbanas, tais como: os territórios das empresas do mercado imobiliário; as organizações populares e suas territorialidades e os formatos territoriais institucionalizados.

Com relação aos agentes produtores do espaço urbano e suas redes de ação, para Trindade (1998), suas atividades não se dão de maneira isolada, posto que esses agentes se articulam através de redes ou coligações com objetivos específicos. Essas redes podem ser simples ou complexas (composta por mais de dois agentes). Sendo ilustradas redes, tais como: entre Estado e agentes, sociais excluídos; entre agentes sociais excluídos e candidatos políticos; entre Estado e empresas incorporadoras/construtoras; entre agentes sociais excluídos e proprietários fundiários; entre o Estado e os proprietários fundiários; entre agentes financiadores e incorporadoras.

Dos conceitos de território e territorialidade apontados por Trindade (1998), vale destacar a inter-relação entre os dois, posto que os territórios representam relações sociais projetadas no espaço, o que os torna espaços definidos por relações de poder e que podem ser usados tanto para conter ou restringir, como para excluir. Ao passo que a territorialidade apresenta um caráter essencialmente coletivo que se mostra mais dependente do tipo de relação na qual se estabelece entre os indivíduos e os grupos do que propriamente da ligação direta desses aos lugares, assim, territorialidade encontra-se diretamente ligada ao sentido de identidade e apropriação do espaço.

Quanto à territorialidade, Trindade (1998, p.43) apresenta três tipos de territorialidades urbanas e aponta seus agentes: a) Os territórios das empresas do mercado imobiliário - territorialidade do tipo senhorial, redefinidas e residuais; b) As organizações populares e suas territorialidades - territorialidades do tipo familiar “quando no território, atualizamos pela nossa identidade com ele, antigos sentimentos de emulação, competição ou solidariedade vividos no ambiente familiar.”; c) Territorialidades baseada mais em articulações políticas do que econômicas, com características do tipo informal e fugaz.

Para Trindade (1998), os produtos das correlações de forças geram resultados do tipo de mobilização empreendida, forma dinâmica e transitória de apropriação do espaço, devido muito mais ao atendimento a necessidades de urgência de atores de baixa renda que propriamente uma ação estratégica ou projeto político que vise uma efetiva melhora das condições de vida e uma visão da cidade na sua totalidade. O que decorre, geralmente, das atitudes de suas lideranças e que se agrava pela relação clientelista com o Estado.

Quanto ao conceito de redes, segundo Dias (2000), estas podem ter várias escalas, podendo ser global e local, una e múltipla, estável e dinâmica e suas principais características são conexidade, temporalidade e fluidez. Para a autora, não é possível dissociar as redes da dinâmica territorial, pois a primeira afeta a conformação da segunda. As redes reforçam as lutas de forças nas dinâmicas territoriais, sendo mobilizadas por agentes, onde o poder destes define a abrangência, a duração e a conectividade dessas redes.

As redes dividem-se em duas categorias principais: a Rede material ou técnica (Infraestruturas que permitem transporte de matéria, de energia ou de informação, e que se inscreve sobre um território), caracterizada pela topologia de pontos de acesso ou terminais, seus arcos de transmissão, nós de bifurcação ou comunicação; e a Rede Social e política ou rede de solidariedade (composta por pessoas, mensagens, valores que a frequentam) (SANTOS, 2002).

A classe trabalhadora, para Santos (2002), se identifica melhor com as redes de solidariedade por possuir maior intimidade com a “esfera comunicacional” enquanto que nas redes técnicas, estes são “passivos”, tendo sua participação menos expressiva nesta última. O autor fala do poder criativo da classe trabalhadora, pensando o espaço da cidade como espaço cultural é possível fazer uma correlação com a reprodução do espaço urbano pelos pobres na cidade. Aqui,

o autor nos dá pistas do potencial criativo desses agentes produtores do espaço a partir da esfera comunicacional, principal formadora das redes sociais.

Por serem “diferentes”, os pobres abrem um debate novo, inédito, às vezes silencioso, às vezes ruidoso, com as populações e as coisas já presentes. É assim que eles reavaliam a tecnoesfera e a psicoesfera, encontrando novos usos e finalidades para objetos e técnicas e também novas articulações práticas e novas normas, na vida social e afetiva. Diante das redes técnicas e informacionais, pobres e migrantes são passivos, como todas as demais pessoas. É na esfera comunicacional que eles, diferente das classes ditas superiores, são fortemente ativos. (SANTOS, 2002. p. 236).

Neste trabalho, o conceito de redes sociais ou de solidariedade é o mais condizentes com a ação dos agentes estudados, focando as articulações entre Entidades Organizadoras entre si e entre estas e os movimentos sociais de moradia. Considerando-se também as articulações desses com os demais agentes produtores envolvidos direta ou indiretamente no PMCMVe: construtoras, incorporadoras, proprietário de terras, agente financeiro e o Estado.

Podemos vislumbrar, através das relações associativas entre os agentes, a criação de novas e múltiplas territorialidades que, apesar de estarem atrelados ao espaço físico da cidade, ultrapassam suas fronteiras e permitem criar uma rede de relações, onde as entidades unem-se umas às outras, formando redes e criando novas estratégias de ocupar o espaço metropolitano.

1.2. MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS, AUTOGESTÃO E COOPERATIVISMO

1.2.1. Movimentos Sociais

Neste trabalho o conceito utilizado de movimentos sociais é baseado em Sherer-Warren (2011), que entende esses movimentos como um tipo de rede social complexa, composta tanto por indivíduos como por uma coletividade. Para a autora, esses tipos de rede se diferem das organizações e carregam uma forma “solidarística” de ação. O que se aproxima das “redes de solidariedade” de Santos (2002).

Movimentos sociais, enfim, são redes sociais complexas, que transcendem organizações empiricamente delimitadas e que conectam, de forma simbólica, solidarística e estratégica, sujeitos individuais e atores coletivos em torno de uma identidade ou identificações comuns, de uma definição de um campo de conflito e de seus principais adversários políticos ou sistêmicos e de um projeto ou utopia de transformação social. (SHERER-WARREN, 2011, p. 12)

Sherer-Warren(2011) discorre sobre a existência de “redes de movimentos sociais”⁷ e fala da “sociedade das redes”, em queos movimentos de bases locais, o associativismo localizado ou setorizado passam a ver a necessidade de articulação entre si e outros grupos que possuam a mesma identidade social ou política, no intuito de conseguirem maior projeção e gerar impactos sobre o poder público em prol de conquistas para a cidadania.

A autora ainda pontua que esse processo possui dois lados, o da articulação dos movimentos com o Estado e o daarticulação dos movimentos entre si para além e independentes das ações do Estado.

Nesse processo articulatório, atribuem, portanto, legitimidade às esferas de mediação (fóruns e redes) entre os movimentos localizados e o Estado, por um lado, e buscam construir redes de movimento com relativa autonomia, por outro. (SHERER-WARREN, 2011, p. 13)

Segundo a teórica, essa dupla articulação gera uma tensão permanente para o movimento social que se posiciona em duas frentes, a de participação na formulação e implementação de políticas públicas junto ao Estado ou a de assumir o papel de “pressão autônoma da sociedade civil”.

1.2.1.1. Movimentos Sociais no Brasil

Durante a ditadura militar deu-se início a diversas ações de luta por moradia digna e reforma urbana, iniciadas da década de 1970 com apoio da Comunidades Eclesiais de Base, o que culminou nas décadas de 1980 e 1990 na criação de quatro movimentos atuantes até hoje: a Central de Movimentos Populares - CMP, o Movimento Nacional de Luta pela Moradia - MNLM, a União Nacional de Moradia

⁷ A rede de movimentos sociais refere-se, pois, à uma comunidade de sentido que visa a algum tipo de transformação social e que agrega atores coletivos diversificados, constitutivos do campo da sociedade civil organizada. (SHERER-WARREN, 2011, p. 13)

Popular - UNMP e a Confederação Nacional das Associações de Moradores – CONAM (FERREIRA, 2012).

Todos esses movimentos possuem vinculação ao Fórum Nacional da Reforma Urbana – FNRU e contribuíram para a construção do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, também foram importantes na articulação e propostas de políticas públicas de habitação junto ao Governo Federal, promovendo mobilizações em todo o país, tornando-se determinantes na inclusão do Direito à Moradia na Constituição, na aprovação do Estatuto das Cidades e na realização da Conferência das Cidades. Desde o início até a atualidade tais movimentos possuem assento no ConCidades e participaram ativamente no desenho do PCS e PMCMVe.

Segundo Ferreira (2012), no Programa Crédito Solidário – PCS, destes quatro movimentos dois tiveram presença marcante na região sul e centro-oeste: o MNLM e a CONAM. Enquanto a UNMP teve maior presença nas regiões sudeste, centro-oeste e nordeste e, por fim, a CMP nas regiões sudeste e nordeste.

No Programa Minha Casa Minha Vida Entidades – PMCMVe I e II, os movimentos mais atuantes são o MNLM e a CONAM, embora a CMP também possua articulação em alguns empreendimentos do PMCMVe, mas com participação bastante inferior em relação aos dois primeiros, como será apresentado no quinto capítulo deste trabalho.

Dois desses movimentos foram criados prioritariamente voltados para a questão da moradia, a UNMP e o MNLM. Ambos têm ações voltadas para o fortalecimento e articulação de ocupações, sendo o primeiro pioneiro em autogestão habitacional em São Paulo (FERREIRA, 2012).

a) Central de Movimentos Populares - CMP

A CMP foi criada em 1993 no I Congresso Nacional de Movimentos Populares, como resultado da resistência dos movimentos populares e de suas lutas sociais no final dos anos 1970 e durante os anos de 1980, através da Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais – ANAMPOS⁸.

A CMP não está relacionada apenas ao movimento de moradia, ela agrega vários movimentos populares dos mais diversos espectros. Foi criada da

⁸ No mesmo período foi criado o PT, em 1980. “Alguns militantes discordavam da criação do partido, mas concordaram quanto à necessidade de se criar uma articulação suprapartidária para gerar uma ferramenta de luta sindical e popular”, daí surge a ANAMPOS, que em 1993 contribuiu para a criação da Central Única dos Trabalhadores – CUT e buscando maior organicidade, criou a CMP. (CMP, 2015)

necessidade de um instrumento que servisse de articulação entre os movimentos e visa “somar forças com os diversos movimentos nas lutas por direitos e construção de políticas públicas, superando a fragmentação”. Desse modo, a CMP tem como objetivo principal apoiar e fortalecer os movimentos filiados a ela (Portal da CMP, 2015).

b) União Nacional de Moradia Popular - UNMP

O processo de articulação para a criação da UNMP teve início em 1989 e “consolidou-se a partir do processo de coletas de assinaturas para o primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular que criou o Sistema, o Fundo e o Conselho Nacional por Moradia Popular no Brasil (Lei 11.124/05)”. Sua criação tinha como objetivo principal a articulação e mobilização dos movimentos de moradia, a luta pelo direito à moradia, a luta pela reforma urbana, pelo direito à cidade e pela autogestão na busca do ideal de extirpar a exclusão social.

Teve origem a partir de São Paulo, Paraná e Minas Gerais e atualmente tem bases em diversos Estados, focando suas ações nas áreas de favelas, cortiços, sem-teto, mutirões, ocupações e loteamentos, sendo “radicalmente contra os despejos”. Vale ressaltar que A UNMP é filiada à CMP.

c) Movimento Nacional de Luta pela Moradia - MNLM

O MNLM tem 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” (MNLM, 2006).

Criado em 1990, a partir do I Encontro Nacional dos Movimentos de Moradia, o movimento é fruto das grandes ocupações de áreas e conjuntos habitacionais nos centros urbanos na década de 80 e teve apoio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB, da Cáritas e da Central de Movimentos Populares - CMP. Possui, também, vínculo com o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra – MST e parceria com a Central Única dos Trabalhadores – CUT (MNLM, 2006).

O MNLM possui ação estratégica em todo o país, distribuindo 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.

d) Confederação Nacional das Associações de Moradores - CONAM

A CONAM foi fundada em 1982 e tem como principal objetivo “organizar as federações estaduais, uniões municipais e associações comunitárias, entidades de bairro e similares”. Dentre as ações da CONAM estão: a universalização da qualidade de vida, com especial atenção às questões do direito a cidades, incluindo além da luta pela moradia digna, saúde, transporte, educação, meio ambiente, trabalho, igualdade de gênero e raça e democratização em todos os níveis (CONAM, 2017).

A confederação congrega mais de 500 entidades municipais, além de 22 federações estaduais e possui representantes em 23 Estados e no Distrito Federal. (CONAM, 2017)

1.2.2. Autogestão e Cooperativismo

A autogestão está intimamente ligada à autonomia coletiva enquanto princípio e se propõe a repensar a sociedade, posto que promove uma maior apropriação do indivíduo à vida em sociedade, fazendo com que este questione a realidade em que está inserido e, assim, juntamente com outros indivíduos, possa numa ação coletiva alterá-la (SOUZA,2006).

Guillerm e Bourdet (1976) possuem uma visão radical sobre a questão citada anteriormente, pois defendem que não é possível promover uma autogestão sem um processo de ruptura com a heteronomia do Estado.

A autogestão deve ser compreendida em um sentido generalizado e que não se pode realizar senão por uma revolução radical, que transforme completamente a sociedade em todos os planos, dialeticamente ligados, da economia, da política e da vida social (GUILLERM e BOURDET,1976, pg. 37).

Para tanto, a autogestão requer uma organização social forte, já que os indivíduos exercem sua autonomia nos processos de escolha coletiva. Isso naturalmente demanda um preparo desses indivíduos quanto aos princípios de autonomia coletiva, em que cada indivíduo não represente uma individualidade, e sim uma parte de um todo coletivo.

Turner (1977) aponta para a existência de barreiras práticas que impedem ou dificultam a eficácia da autogestão, posto que a mesma vem de encontro aos ideários e aos atos praticados pelas classes dominantes.

El problema [da autogestão] en parte sin resolver es el de la identificación de los límites prácticos y necesarios entre la heteronomía y su opuesto, la autonomía. [...] Tal autonomía no es absoluta, ni lo puede ser nunca, pues depende del acceso a los recursos esenciales, habitualmente fuera del control local o personal. En el alojamiento, por ejemplo, la autonomía local y el control directo o indirecto que puedan ejercer los usuarios dependerá de la disponibilidad de herramientas y materiales adecuados, suelo y financiación. En general, el acceso a estos recursos básicos depende de la ley y su administración, las cuales, a su vez, vienen dictadas por la autoridad central (TURNER, 1977, pg. 35).

O próprio Estado, numa sobreposição de papéis, enquanto agente produtor do espaço e mediador de conflitos entre os agentes, tende a se eximir da responsabilidade de equilibrar as forças de atuação dos agentes na sociedade.

Ainda em Souza (2006), o autor aproxima a autogestão de ações cooperativistas ao pontuar que o indivíduo quando se apropria do processo de construção da sociedade passa a ter seus direitos contemplados, mas não mais através do uso da força ou do poder, mas sim de princípios cooperativos, em que as “liberdades” se relativizam no encontro com outras também “liberdades”, sem que estas se choquem, mas sim cooperem entre si a partir de uma divisão (não-igualitária, mas minimamente justa) dos papéis de cada indivíduo na vida coletiva.

É comum encontrar confusões quanto à autogestão habitacional e as modalidades construtivas como: a “autoconstrução”, “mutirão” e “construção por ajuda mútua”. A autogestão habitacional, enquanto modelo de gestão, pode ou não vir acompanhada do sistema de mutirão, depende do poder aquisitivo ou de “posicionamentos ideológicos”⁹ dos indivíduos envolvidos no processo. Sua maior diferença para o mutirão é o fato de a participação dos envolvidos (futuros moradores) se dá em toda ou quase todo o processo de promoção da moradia, desde a organização comunitária dos indivíduos enquanto grupo, a escolha de critérios de participação desses indivíduos, gestão dos recursos (financiamentos), gestão da obra, escolha do terreno, elaboração participativa do projeto, etc. Enfim, a gestão do processo como um todo é coletiva, ainda que se opte por em determinadas etapas contratar ou requerer apoio externo.

A “autoconstrução” deriva de indivíduos que tomam para si o processo de construção de sua moradia, geralmente esse é um processo que não requer (ou

⁹ Neste caso, mesmo que os indivíduos possam contratar mão de obra para substituí-los esses não o fazem por considerar o trabalho em mutirão enriquecedor e fortalecedor do vínculo entre os indivíduos e do mesmo com o objeto em construção. Esse caso pode ser encontrado em comunidades que praticam permacultura, por exemplo.

pelo menos não costuma obter) assessoria técnica de profissional capacitado na área da construção civil. É o sistema construtivo mais difundido na América Latina e que vem compor a maioria das cidades brasileiras, como carece de planejamento e técnicas adequadas de construção, geralmente apresentam problemas no que tange à qualidade final da obra, sobretudo, por se tratar em sua grande maioria de habitações de indivíduos de baixa renda, com escassos recursos para adquirir materiais de primeira qualidade ou mais adequados para a necessidade da obra em questão.

O sistema de “mutirão” e a “construção por ajuda mútua” em muito se aproximam, podendo até ser consideradas a mesma coisa, pois as duas modalidades construtivas sugerem uma ação coletiva, em que os indivíduos cooperam mutuamente a fim da construção coletiva de moradias ou outras edificações de uso coletivo, como creches, escolas, centro comunitários, etc. Tal modalidade pode ou não apresentar um maior poder de organização, porém, sua eficácia é tão mais acentuada quanto maior for a organização dos indivíduos enquanto grupo. A execução da obra aqui geralmente é realizada (em quase toda sua totalidade) pelos próprios mutirantes, porém, em situações que se necessite uma maior qualificação é possível encontrar a prática da contratação de mão de obra especializada, sobretudo para serviços de acabamentos e algumas instalações ou serviços de infraestrutura. Aqui geralmente há a participação de profissionais qualificados tanto de projeto como de construção ou de serviço social e jurídico, isso vai depender do poder de Lobby do grupo junto à ONGs, universidades e ou o próprio poder público.

Segundo a OCERGS¹⁰, cooperativismo é um modelo econômico-social que gera e distribui riqueza de forma proporcional ao trabalho de cada associado. É considerado pela ONU “um modelo de negócios que constrói um mundo melhor”, além de representar uma opção de crescimento econômico com o desenvolvimento social, pautado por valores humanos como solidariedade, responsabilidade, democracia e igualdade.

A autogestão segue os princípios da economia solidária. Segundo Singer (2008), a economia solidária é um modo de produção que se caracteriza pela

¹⁰ OCERGS - Organização Cooperativa é o órgão de registro, cadastro e certificação das cooperativas gaúchas.

igualdade de direitos, já que os meios de produção são de posse coletiva. A autogestão é a forma como a economia solidária gera seus empreendimentos, estes são geridos pelos próprios trabalhadores, coletivamente, de forma democrática, em que cada membro do empreendimento tem direito a voto.

Segundo o Código Civil brasileiro, as cooperativas são regulamentadas por lei específica (Lei n.º 5.764, de 16 de dezembro de 1971) e são consideradas entidades empresariais. Sua natureza jurídica compreende as sociedades de pessoas que se obrigam, através da celebração de contratos de sociedades cooperativas, a contribuir, com bens ou serviços, para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro, podendo ter por objeto qualquer gênero de serviço, operação ou atividade. As cooperativas, independentemente da atividade que exploram, serão sempre consideradas sociedades simples, porém, devem arquivar seus atos na Junta Comercial.

As cooperativas atuam em diversos setores da economia e foram divididas em três grandes grupos e em 13 ramos:

- Grupo - Agropecuário: O Ramo Agropecuário reúne cooperativas de produtores rurais, agropastoris e de pesca. O papel da cooperativa é receber, comercializar, armazenar e industrializar a produção dos cooperados e oferecer assistência técnica, educacional e social.
- Grupo - Consumo: Focado na compra em comum de artigos de consumo para seus cooperados. Podem ser fechadas ou abertas. As primeiras admitem como cooperados somente pessoas ligadas a uma mesma cooperativa, sindicato ou profissão. As segundas estão abertas a qualquer pessoa que queira se associar. E possui três tipos: Crédito; Educacional e Especial.
- Grupo – Infraestrutura: são cooperativas que fornecem serviços essenciais para seus associados e possui três tipos: Habitacional, que tem como função construir e administrar conjuntos habitacionais para os cooperados; Produção - Cooperativas dedicadas à produção de um ou mais tipos de bens e produtos. As cooperativas detêm os meios de produção e os cooperados contribuem com trabalho conjunto. O ramo congrega desde cooperativas de artesãos, até cooperativas metalúrgicas; Mineral; Trabalho - Reúne profissionais de uma mesma categoria em

torno de uma cooperativa para melhorar a remuneração e as condições de trabalho do grupo de associados, ampliando sua força no mercado. É um ramo bastante abrangente, já que as cooperativas podem atuar em todos os segmentos de atividades econômicas; Saúde; Turismo e lazer; Transporte.

Quanto às associações privadas, que também estão previstas como entidades organizadoras habilitadas pelo PMCMVe, estas são sem fins lucrativos e sua natureza jurídica compreende as associações profissionais ou de classe; os fundos de pensão (entidades fechadas de previdência complementar), quando se constituírem sob a forma de associação; as organizações não-governamentais - ONG, de nacionalidade brasileira, quando assumirem a natureza jurídica de associação; os fundos garantidores de créditos; os consórcios públicos de direito privado; as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip), quando se constituírem sob a forma de associação; as unidades executoras (Programa Dinheiro Direto na Escola), quando se constituírem sob a forma de associação; as organizações indígenas quando se constituírem sob a forma de associação; as associações criadas pelos partidos políticos.

A forma como estes grupos foram se organizando ao longo do tempo na construção de processos autogestionários de produção do habitat será tratado no próximo capítulo. Já a atuação dos movimentos sociais aqui apresentados e das entidades organizadoras do PMCMVe, cooperativas e das associações sem fins lucrativos, serão estudadas, em profundidade, no capítulo 4, em que serão apresentadas as articulações criadas entre estas e entre os demais agentes atuantes no Programa no Rio Grande do Sul.

CAPÍTULO 2 - CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

Este capítulo está dividido em duas partes, a primeira apresenta um histórico da autogestão a partir do cooperativismo, partindo do cenário internacional, principalmente a América Latina, chegando ao Brasil e destacando o contexto do Rio Grande do Sul. Essa contextualização da autogestão na América Latina torna-se fundamental para o entendimento do movimento autogestionário no Brasil, devido à influência e troca de experiências entre esses países. Na segunda parte é dado destaque às políticas públicas direcionadas à habitação de interesse social na perspectiva da autogestão, em que é apresentado o PCS e sua transição para o PMCMV-e no Brasil e RS.

2.1. AUTOGESTÃO NO BRASIL NO CONTEXTO DA AMÉRICA LATINA

O movimento autogestionário teve início com o cooperativismo que surge na Europa no século XVIII, iniciativa de cunho socialista e como contraponto à exploração do trabalho. A experiência iniciada por Robert Owen e Charles Fourier é, até os dias atuais, referência para as cooperativas no mundo e tendo servido também de inspiração para a experiência uruguaia no uso da autogestão na provisão de moradia.

Em muitos países latino-americanos, com a crescente problemática de abastecimento, sobretudo de gêneros de primeira necessidade, vê-se um período de crise a partir das últimas décadas do século XIX, sobretudo com o surgimento e crescimento dos centros urbano-industriais. No Brasil, a partir da década de 1930, o Estado passa a financiar o movimento cooperativista, tendo-o como prática um potencial político-reformista que resolveria tanto a crise de abastecimento como também seguraria crescentes exigências pela reforma agrária (BARROSO, 2010).

Barroso (2010) destaca que vários países tiveram iniciativas cooperativistas praticamente ao mesmo tempo. No Peru, desenvolveu-se o cooperativismo de pesca, de produção e de crédito, funcionando como uma central cooperativa. Na Colômbia, o cooperativismo deu-se, em grande parte, na produção e exportação de café, bem como algumas iniciativas de movimento de cooperativas escolares e de

crédito. No México, o movimento tem se desenvolvido com muita dificuldade, embora não haja motivos de restrição legislativa para a formação de cooperativas.

Para o estudo das cooperativas habitacionais, merece destaque o caso da Argentina por ser a pioneira, embora tenha iniciado a prática de cooperativas a partir do rural, com as cooperativas de laticínios. A primeira cooperativa habitacional na América Latina data de 1905, chamada de El Hogar Obrero, que tinha como objetivo principal construir casas populares, consumo e crédito na capital federal. Essa iniciativa primeira tornou-se exemplo para o surgimento de outras cooperativas habitacionais em Buenos Aires e outras cidades argentinas. Há um avanço das cooperativas de crédito entre os anos de 1975 e 1976, sendo necessário constituir um Banco Cooperativo numa tentativa de superar as barreiras burocráticas e a legislação adotada pelo governo que o limitavam e impedia o seu crescimento. Ainda hoje este Banco centraliza suas operações e as cooperativas funcionam como postos de atendimento aos associados (BARROSO, 2010).

Em 1963 dá-se a constituição da Organização das Cooperativas da América, essa organização tinha como objetivos principais: propagar e defender os princípios e os métodos de cooperação livre, promover a formação e o desenvolvimento de organismos cooperativos, em seus distintos graus, assim como instituições auxiliares que lhes sejam necessárias, entre outros. Esse episódio potencializou o fortalecimento para as práticas cooperativas que vinham se consolidando no cenário do continente.

Destaca-se, no campo habitacional latino-americano, o cooperativismo uruguaio, que se deu a partir do movimento sindical. Os trabalhadores tinham acesso à linha de crédito que lhes permitia investir em habitação (BARAVELLI, 2006). A experiência das cooperativas habitacionais no Uruguai teve início em 1966 em Montevideu, foi uma iniciativa governamental e contou com empréstimo internacional do BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento. Por necessidades de contrapartida ao investimento do BID o governo uruguaio deveria desembolsar uma soma que não havia em suas reservas. Desta forma, foi necessário desenvolver um sistema que aproveitasse uma tradição de autoconstrução e a existência de mão de obra dentre os próprios beneficiários. Daí surgiu a produção habitacional por ajuda mútua ou mutirão no Uruguai.

Em 1968 aprova-se, no Uruguai, uma Lei Nacional de Habitação que foi desenhada com um capítulo especial para as iniciativas cooperativas habitacionais

como um modelo de gestão. Assim, era reconhecida a experiência como uma modalidade viável para a solução do problema da moradia, com boa aceitação da população, entrando inclusive para o imaginário popular como uma experiência positiva.

Entre os fatores que possibilitaram a viabilização e consolidação da experiência, após um período de adaptação e aceitação da população ao sistema, foi o fato de ter se iniciado após a crise econômica do país entre os anos 1950 e 1960, quando a tradicional autoconstrução não poderia se sustentar (os recursos eram escassos para se construir sozinho), aliada à rica tradição das organizações populares no país, que formava uma sólida trama social e por fim veio a servir de plataforma firme para a realização da experiência.

Entre 1976 e 1989, durante a ditadura militar, no governo civil de Júlio María Sanguinetti, o país teve um período de total falta de concessão de créditos às cooperativas habitacionais, dessa forma, as iniciativas cooperativas foram desestimuladas, sendo alvo da política estatal para construção de grandes conjuntos habitacionais que se pautavam nos princípios do CIAM. Em 1990, o próprio BID passa a fechar linha de créditos coletivos em toda a América latina, conformando a tendência global pós-moderna de individualização inclusive na solução da provisão da moradia. Passa-se, portanto, a ter uma redução do crédito coletivo em detrimento do crédito individual.

Na década de 1990, jovens arquitetos, estudantes e professores da faculdade de arquitetura de Montevideu lideraram um movimento de resgate da experiência cooperativa e voltam a trazer em pauta essa prática que se mostrou bem-sucedida nos anos 60. Essa nova iniciativa traria à discussão as falhas encontradas na experiência cooperativa bem como tentaria superar os equívocos provocados pela ação estatal na construção dos conjuntos habitacionais de larga escala, na busca de encontrar uma solução mais viável para a provisão habitacional.

O que diferencia a experiência uruguaia das demais da América Latina, além de seu caráter de resistência a governos e situações adversas às práticas cooperativistas, é o fato de os movimentos populares terem se fortalecido a tal ponto que hoje o país é considerado exemplo de gestão participativa, tendo o melhor índice de educação da América latina e servindo de referência de democracia participativa para o mundo. Chama a atenção e tem sido matéria de

estudos o fato de o Uruguai estar conseguindo dirimir o problema da moradia através também de uma atitude inusitada e bastante corajosa de se trabalhar a questão do acesso à terra urbana de maneira coletiva, a partir da posse coletiva da terra dada às cooperativas e não aos moradores de maneira individual. Nas últimas duas décadas, tal experiência tem sido considerada referência para os países vizinhos, servindo de modelo para outras experiências cooperativas inclusive no Brasil.

Segundo Bonduki (2004), a experiência uruguaia teve reflexos na produção da moradia paulista pouco antes da ditadura se instalar também no Brasil, resultando em experiências interessantes e totalmente novas no cenário nacional. Entretanto, assim como no Uruguai, essas iniciativas coletivas também foram desestimuladas, passando a ser foco do estado a provisão de moradia em larga escala.

2.1.1. O cooperativismo habitacional no contexto brasileiro

A autogestão habitacional com a criação das cooperativas no cenário brasileiro teve forte influência estatal, sendo sua regulação e financiamentos controlados através do extinto Banco Nacional de Habitação – BNH em 1964 (FRUET, 2004). Durante o período de funcionamento do extinto banco, houve grande investimento na produção em larga escala, com a produção estatal dos grandes conjuntos, localizados prioritariamente nas periferias das cidades, além de estímulos e financiamentos para a produção privada de habitações para população de média e alta renda, o que favoreceu o crescimento de empresas de porte médio e grande do setor privado da construção civil.

Após mais de duas décadas do encerramento das atividades do BNH (1964-1986) e a municipalização das ações, regulamentadas pela Constituição Federal de 1988, que configurou uma descontinuidade na produção habitacional e nas políticas voltadas ao desenvolvimento urbano e uma crescente demanda por moradia, sobretudo para as populações de baixa renda, retomam-se os investimentos na área da habitação e volta-se a valorizar modelos alternativos de produção da moradia. Principalmente a partir de 2003, com o governo Lula, o modelo de “associativismo produtivo”, como se refere Lago (2011), tem crescido no cenário

nacional nos últimos anos, principalmente a partir do desenho de políticas públicas que apresentam linhas de financiamento específicas para essas associações, como é o caso do Crédito Solidário, entre 2003 e 2009.

Em São Paulo, a disseminação das cooperativas habitacionais tem-se ampliado nas últimas duas décadas, sobretudo a partir de novos investimentos federais com a criação de linhas de créditos voltados para as iniciativas cooperativistas. O que, de fato, é fruto de conquistas do próprio movimento de luta pela moradia e pela reforma urbana, a partir da criação do Estatuto da Cidade em 2001, bem como da ascensão ao poder de representantes desse movimento tanto no âmbito federal como estaduais e municipais, o que tem contribuído para a criação de leis e políticas públicas mais favoráveis ao desenvolvimento dessas práticas, embora haja problemas e questionamentos acerca da eficácia e real magnitude desses programas criados e sua gestão.

Barroso (2013) aponta para questões jurídicas e trabalhistas na criação e manutenção de cooperativas no Brasil, assinalando o Art. 5º da Constituição Federal de 1988 que trata da autonomia das cooperativas:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XVIII – a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, vedada a interferência estatal em seu funcionamento (Constituição Federal, 1988).

Todavia, embora a própria Constituição Federal de 1988 discorra sobre uma autonomia das cooperativas no que tange a sua criação e seu funcionamento, enquanto atividade econômica as cooperativas devem ser estimuladas, fiscalizadas e planejadas pelo Estado sob um sistema financeiro que regule o “funcionamento das cooperativas de crédito e os requisitos para que possam ter condições de operacionalidade e estruturação próprias das instituições financeiras” (BARROSO, 2013, p.56).

Outro artigo que trata da legislação tributária também menciona a necessidade de uma matéria de lei complementar que estabeleça normas gerais de legislação tributária para as associações cooperativas.

Desta forma, pode-se observar que a autonomia a que trata o Art. 5º é relativa, uma vez que as atividades econômicas e tributárias estão diretamente ligadas a ações estatais, regidas por leis complementares para tal fim.

São as origens que impedem as cooperativas de se despojarem de seu ideário político e as tornam empresas permanentemente cobradas quanto sua adequação a um ou outro modo de produção, lamentadas quando são criadas apenas por conveniências tributárias ou atacadas quando descumprem as promessas de emancipação que elas herdaram de uma história progressista. (BARAVELLI, 2006, p.12)

2.1.2. O cooperativismo habitacional no contexto gaúcho

Para um maior entendimento das cooperativas no contexto do Rio Grande do Sul, faz-se necessário conhecer suas origens. Segundo Fruet (2004), as cooperativas em Porto Alegre têm três origens distintas: sindical, comunitária e de ocupação, sendo as duas últimas originárias dos movimentos sociais urbanos. As mais bem articuladas e estruturadas são as de origem sindical, representando também as mais antigas no panorama Gaúcho, as demais são relativamente recentes. As cooperativas por sindicato apresentam vantagens sobre as outras tanto pelo histórico e experiência de luta, como pelo forte apelo articulador entre os cooperados, pois elas encontram-se associadas em duas esferas de luta, a trabalhista e por moradia, além de terem, geralmente, mais recursos e segurança com relação ao trabalho.

Já nas cooperativas formadas por ocupação o que congrega seus associados é o fator geográfico, pois estes já se encontram num território ocupado e suas reivindicações são geralmente por regularização fundiária e construção/melhoria de habitações, congregam membros de origens das mais variadas e nem sempre apresentam uma forte organização comunitária. O que já torna frágil o elo de ligação entre os membros da cooperativa ou entidade comunitária criada, pois sua criação dificilmente se daria por um projeto político, e sim mais provavelmente pela necessidade de se consolidar no território e/ou aproveitar a oferta do Estado por meio de programas de habitação (FRUET, 2004).

Por sua vez, as cooperativas de origem comunitária já demonstram um maior avanço com relação às formadas por ocupação, pois estas já encontram-se organizadas em entidades, o que sugere uma maior organização e espírito

coletivo entre os seus membros, além de uma suposta experiência de luta e articulações com o poder público e demais atores, além da experiência em propor e negociar projetos em prol da comunidade.

Drago (2011), ao estudar a ação das cooperativas habitacionais no Programa Crédito Solidário, assinala um enfraquecimento político e estratégico no movimento de moradia, pois ao assumirem papéis burocráticos ao assumirem a produção da moradia em si, estariam descaracterizando suas ações de debate com o estado e agindo como construtores, diminuindo significativamente sua dedicação de tempo às lutas sociais.

Outro aspecto apresentado por Drago (2011) é de um enfraquecimento dos movimentos sociais de luta pela moradia por uma possível “institucionalização” de tais movimentos, pois estes passam a se articular diretamente com o Estado, tendo relativa representatividade política dentro do governo, partindo tanto da eleição de candidatos representantes desse movimento como da ocupação de cargos administrativos pelos seus membros. Para o autor, essa sobreposição de papéis entre movimento e governo pode representar para além de uma aparente vitória, uma possível desmobilização e desarticulação política desses movimentos, pois vem limitar o seu poder de embate e reivindicação, posto que estaria criticando de certa forma a suas próprias ações.

Drago, em um ensaio para o livro de Lago (2012), discorre sobre a relação de interdependência construída através do confronto político entre estado e movimento, principalmente no Brasil pós-ditadura e aponta o PCS como o “resultado de um ciclo de confrontos”, sinalizando com o início do programa o fim de um ciclo, após quarenta anos de reivindicações do movimento junto ao estado por políticas públicas de moradia (DRAGO, 2012).

Inicia-se, assim, um novo ciclo de disputas dentro do panorama de um estado que acolhe a autogestão em sua política de governo. Drago (2012) fala sobre repertórios de ação dos movimentos e das cooperativas no PCS e distingue uma ação operacional de uma ação política, onde há a necessidade da figura jurídica para receber os aportes financeiros e administrar os empreendimentos, na figura da cooperativa, e a figura do movimento, que discute o programa na esfera política.

Foram criadas ações de fortalecimento ao movimento cooperativista no RS, dentre elas a ONG Cidade organizou o ciclo de debates Prática de Morar para fomentando discussões a partir do intercâmbio entre a universidade, líderes do

movimento cooperativista gaúcho, de outros e estados e de países latino-americanos.

Dentre as principais dificuldades apontadas pelas cooperativas, observou-se ser o acesso à terra o maior e mais difícil de resolver. Alguns grupos e movimentos de luta pela moradia, sobretudo de países vizinhos, como Argentina e Uruguai, defendem a ideia de que para se resolver a questão do acesso à terra e garantir a manutenção da moradia e a não expulsão dos moradores pela especulação imobiliária a partir da valorização dos terrenos deve-se investir numa reforma urbana através da criação da propriedade coletiva. Esses grupos defendem que não faz sentido a moradia ser produzida em regime coletivo e não se haver garantias para que as ações coletivas e a coesão do grupo não se esvaíam diante das pressões dos especuladores.

Temos que derrubar o mito da propriedade coletiva com experiências concretas e vê-la não só como uma forma de posse do solo, mas como um estruturador de cidade. Por que o pobre vive em péssimas condições? Porque a propriedade individual enfatiza o valor de troca. O que a propriedade coletiva faz é tirar do mercado um pedaço da cidade. Isto muda a lógica de construção da cidade, pois, a partir daí, os pobres não podem ser expulsos. (Entrevista concedida por Ramirez a ONG CIDADE em 2012)

Whartchow (2012), em sua pesquisa sobre a ação de cooperativas na RMPA, confirma esse problema do acesso à terra para a construção dos empreendimentos de baixa renda. Lago (2000), a partir de uma coletânea de estudos nacionais realizados na última década, aponta que a excessiva valorização das terras urbanizadas tem impossibilitado esses grupos de acessarem uma localização mais privilegiada na cidade, tendo muitas vezes que optar por terrenos na periferia ou em alguns casos, fora do perímetro da metrópole, espalhando essa produção de moradias para os municípios vizinhos onde se possam encontrar terras mais acessíveis para compra, uma vez que são escassos os recursos desse grupo.

2.2. DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (HIS) NA PERSPECTIVA DA AUTOGESTÃO HABITACIONAL AO PMCMVe NO BRASIL E RS

2.2.1. Da criação e desenho institucional do PCS

Após a experiência cooperativista no BNH na década de 1980 e o hiato de políticas que visassem a inserção dos movimentos de moradia, a primeira experiência efetivamente autogestionária em nível federal foi o Programa Crédito Solidário – PCS. O Programa é fruto de intensa reivindicação do movimento de moradia que, desde 2003, vinha exercendo pressão sobre o Conselho Curador de Desenvolvimento Social – CCDS e, em 2004, essas reivindicações chegam à Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades (DRAGO, 2011).

Por fim, o PCS foi criado em 2004 pelo Conselho Curador do fundo – CCFDS, conforme Resolução no 93/2004. Os recursos eram oriundos do FDS, operados pela CEF com acompanhamento e regulamentação do Ministério das Cidades. Tinham como objetivo atender ao público alvo de renda baixa, com salário mensal de até R\$ 1.125,00, com uma flexibilização para seleção do público alvo em até 10%¹¹ com renda superior a estabelecida, podendo chegar até R\$ 1900,00.

O PCS contou com o apoio dos técnicos da Secretaria das Cidades nas negociações e desenho do programa, buscando atender às contribuições e reivindicações dos movimentos, porém o responsável pelo desenho institucional do programa foi o agente operador financeiro, a CEF (NAIME, 2009).

A divisão de papéis dos agentes produtores do PCS segundo Naime (2009) e do Manual de operação do PCS – CEF (BRASIL, S/D) consistia em:

- Agente gestor – Ministério das Cidades – Midades, responsável pelas diretrizes e instrumentos para implementação do programa, além de avaliar os projetos propostos e gerenciar, monitorar e avaliar a execução do programa;
- Agente operador – CEF. Responsável pela operação dos recursos do FDS e seu direcionamento aos agentes financiadores, além controlar e fiscalizar os financiamentos;

¹¹ Devem representar até 35% do grupo, para propostas no DF e nos municípios integrantes de regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Campinas, Baixada Santista e Belo Horizonte; Nos demais municípios poderia representar até 10% do grupo.

- Agente financeiro – CEF e qualquer outro banco comercial, concede o crédito ao beneficiário final. No caso da CEF, analisa os projetos e faz análise financeira dos beneficiários;
- Agentes proponentes - cooperativas, associações e entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, responsáveis pela gestão dos empreendimentos e organização dos beneficiários;
- Agentes executores – empresas de construção civil contratadas pelo agente proponente, responsável pela execução da obra sob coordenação dos proponentes.
- Outros – entidades e órgãos que possam vir a colaborar com o agente proponente;
- Beneficiários – público alvo (famílias)

Segundo o Manual de operação da CEF (BRASIL, S/D), as modalidades existentes para o programa eram para: aquisição e construção de terreno; construção em terreno próprio ou de terceiros; conclusão, ampliação ou reforma de unidade habitacional; aquisição de unidade construída ou de imóveis para reabilitação urbana com fins habitacionais.

O financiamento era concedido à pessoa física e as famílias eram organizadas por cooperativas, associações ou entidades privadas sem fins lucrativos. A liberação do financiamento era parcelada e disponibilizada de acordo com a conclusão das etapas: A primeira parcela era referente à etapa de aprovação de projetos e documentação para liberação da construção ou reforma. As demais parcelas eram liberadas em função do TTS e da construção. Era obrigatória a contratação de equipe para o Trabalho Técnico Social – TTS, acompanhando todas as etapas do programa.

2.2.2. Da criação do PMCMV e desenho institucional da modalidade Entidades

No final de 2008, começa-se a desenhar um novo pacote habitacional, no intuito de construir 1 milhão de casas, em meio a diversas negociações com a indústria da construção civil, apresentando-se o primeiro esboço do PMCMV (LAGO, 2013).

A partir da Medida provisória 459, de 25 de março de 2009 e, posteriormente, convertida na Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, é lançado o PMCMV1. O Programa, segundo Cardoso (2011), foi criado prioritariamente não para reduzir o déficit habitacional, mas para responder a uma crise financeira mundial, cuja a opção do governo federal, à época, foi de dar continuidade ao aquecimento da construção civil já iniciado com as obras do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento. Essa escolha ao mesmo tempo que reaqueceu o mercado da construção civil, trouxe uma série de problemas a reboque, como a proliferação de grandes conjuntos habitacionais periféricos, o que vem transformando significativamente a paisagem das cidades (CARDOSO, 2011).

Em 2011 é lançado o PMCMV2 de acordo com a Medida Provisória 514 de 1 de dezembro de 2010 e, posteriormente, convertida na Lei 12.424, 16 de junho de 2011. O programa aumenta sua meta para 2 milhões de moradias e mantém a maioria das suas regras, com algumas alterações que vão ocorrendo ao longo do tempo e devido a novas pressões dos movimentos de moradia, a fim de diminuir a burocratização e facilitar o trabalho das EOs.

A Faixa 1 subdivide-se em três modalidades no MCMV1: Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR, Fundo de Arrendamento Residencial - FAR e Minha Casa Minha Vida Entidades – MCMVe, e no MCMV2 passa a incorporar a modalidade Oferta Pública. Para esta pesquisa, estudaremos a modalidade Entidades, devido às razões já apontadas anteriormente.

O MCMV2, após diversas críticas da sociedade civil organizada e da forte contestação dos movimentos de moradia, foram ampliados os investimentos voltados a Faixa1, em que se concentra a maior parte do déficit habitacional, porém se manteve a taxa de recursos destinados à modalidade Entidades em 3% do total do Programa. Mais uma vez, o programa priorizou a produção de mercado, pelas construtoras e incorporadoras que, além de atuar nas faixas 2 e 3, também executam o FAR, PNHR e agora a Oferta Pública.

Quadro 3 – Metas quantitativas PMCMV (em unidades habitacionais e valores de investimento) por fases, faixas de renda e subprogramas

Fase	Faixa	Subprograma	Meta UHS	Meta (R\$)	Total de investimentos
PMCMV 1	Faixa 1	FAR/Construtoras	Não especificada	-	
		FDS/Entidades	30.000	3%	
		Rural (PNHR)	Não especificada	-	
	Subtotal Faixa 1		400.000	40%	
	Faixa 2	FGTS	400.000	40%	
	Faixa 3	FGTS	200.000	20%	
Total Fase 1			1.000.000	100%	28 bilhões de reais
PMCMV 2	Fase 1	FAR/Construtoras	860.000	43%	
		FDS/Entidades	60.000	3%	
		Rural (PNHR)	60.000	3%	
		Oferta Pública	220.000	11%	
	Subtotal Faixa 1		1.200.000	60%	
	Faixa 2	FGTS	600.000	30%	
	Faixa 3	FGTS	200.000	10%	
Total fase 2			2.000.000	100%	125 bilhões de reais

Fonte: Camargo (2016), a partir de Santo Amore (2015)

O PMCMV, atualmente, encontra-se na fase III, PMCMV3, que teve início em meados de 2015. Para esta pesquisa, analisamos apenas as fases I e II que, para o RS, compreende o período entre 2009 e 2014. É importante esclarecer que, apesar desta pesquisa compreender o recorte temporal entre 2009 e 2014, a título de possibilitar uma leitura no tempo dos dispositivos jurídicos e legislação adotados no programa, esse recorte é aplicado somente ao Rio Grande do Sul e trata apenas da fase aprovação dos empreendimentos, pois os valores, a partir de 2015 para esse Estado, são referentes ao PMCMV3, o que não ocorre obrigatoriamente com outros estados do país, podendo haver empreendimentos ainda do PMCMV2 aprovados em meados de 2015. Será observado que muitos empreendimentos tanto do PMCMV1 como do PMCMV2 ainda estão em andamento, em várias fases diferentes entre si.

O programa, nas suas duas primeiras fases, encontra-se dividido em três faixas de renda, estipulada em reais, baseadas a princípio no Salário Mínimo e

considerando a primeira faixa a de baixa renda, equivalente ao valor de renda familiar entre 0-3 SM.

Quadro 4 – Faixas de renda PMCMV para subprogramas voltados às áreas urbanas por fases

Fase	Faixa	Renda bruta familiar mensal
PMCMV 1	Faixa 1	Até 1.395,00 reais
	Faixa 2	De 1.395,01 a 2.790,00 reais
	Faixa 3	De 2.790,01 a 4.650 reais
PMCMV 2	Faixa 1	Até 1.600,00 reais
	Faixa 2	De 1.600,01 a 3.100,00 reais
	Faixa 3	De 3.100,01 a 5.000,00 reais

Fonte: Camargo (2016), a partir de Santo Amore (2015)

O PCS, aos poucos, passa a ser substituído pelo PMCMV entidades (com atendimento a uma parcela da Faixa 1). O PMCMV1, em sua Faixa 1, destinou recursos da União ao FAR e ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, recursos estes gerenciados pela CEF. Ao todo foram quase 15 bilhões de reais em investimento, destinados aos empreendimentos nas áreas urbanas, sendo direcionados apenas 500 milhões ao FDS na fase 1 do Programa (CARDOSO, 2011).

No quadro abaixo é possível ver em números a produção habitacional dos dois programas entre 2005 e 2015 no Brasil. Neste período, os programas apresentaram contratações durante sete anos cada. O PCS apresentou ao longo de sete anos (2005-2011) 20.170 UH contratadas, enquanto o PMCMVe (2009-2015) apresentou contratação de 32.821 UH, superando num mesmo período de tempo o PCS em 12.651 UH.

Comparado ao PCS, o PMCMVe iniciou suas contratações de maneira tímida. Isso pode ser explicado pelo fato de as Entidades Organizadoras - EOs terem enfrentado dificuldades no processo de transição entre os dois programas,

devido à mudança das regras. Essas dificuldades foram superadas após diversos debates e redesenhos do Programa pelos membros do ConCidades¹².

Vale ressaltar que o número elevado de contratações no ano de 2014, no total de 12.947 UH, possui correlação com a finalização do MCMV2 e início do MCMV3, quando houve uma aceleração nas contratações numa tentativa de cumprimento da meta estabelecida.

Quadro 5 – Número de UH contratadas por ano para o PCS e MCMV-e no Brasil

Ano	PCS - UH	MCMVe - UH	Total UH
2005	1117	-	1117
2006	4376	-	4376
2007	5208	-	5208
2008	7839	-	7839
2009	1540	310	1850
2010	40	5532	5572
2011	50	2641	2691
2012	-	3441	3441
2013	-	5560	5560
2014	-	12947	12947
2015	-	2390	2390
Total	20170	32821	52991

Fonte: Elaborado pela autora, adaptado de MINEIRO e RODRIGUES (2013) e de CAMARGO (2016), a partir de dados da CEF, (2011 e 2015)

Além de ter sido destinado à modalidade Entidades, calculou-se apenas 3% do montante (todas as faixas) dos 3 milhões de UHs previstos para as duas fases do Programa, assim, essa modalidade teve uma produção abaixo da meta, correspondendo apenas 1,58% do total (entre as três faixas) e 2,38% da Faixa 1. Esse fenômeno pode ser explicado pelas dificuldades que as EOs tiveram em se adaptar às regras do Programa que acabaram por excluir entidades - tanto no processo de qualificação e requalificação das dessas junto ao MCidades, como na

¹² O Conselho das Cidades – ConCidades é um órgão colegiado que reúne representantes do poder público e da sociedade civil, de natureza permanente, caráter deliberativo e consultivo, integrante da estrutura do Ministério das Cidades.

O ConCidades tem por finalidade formular, estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano e metropolitano, e no que couber, de forma integrada ao desenvolvimento regional, com participação social e integração das políticas de planejamento, ordenamento territorial e gestão do solo urbano, de habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte urbano, em consonância com os artigos nº 182 e 183 da Constituição Federal, com a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, (Estatuto da Cidade) e com as deliberações da Conferência Nacional das Cidades. (BRASIL,2017)

aprovação dos projetos, devido a burocracia com a documentação dos beneficiários e aprovação dos projetos junto aos órgãos das prefeituras. Outro fator que agravou o quadro foi a dificuldade de encontrar terreno para os empreendimentos. O valor da terra passou a ficar muito oneroso e a disputa com as construtoras por terras também dificultava o sucesso dos empreendimentos.

Quanto à questão fundiária, chama a atenção o estoque de terra urbanizada bem localizada nas cidades sob domínio de grandes empresários e especuladores imobiliários, o acesso à terra tem se tornado cada vez mais difícil para os setores que dispõem de menores recursos financeiros, causando uma periferização dos empreendimentos do PMCMV voltados ao público de mais baixa renda, tanto dos atendidos pelo PMCMVe, que é o caso das cooperativas habitacionais e associações comunitárias, como pelos conjuntos executados pelas próprias prefeituras para esta faixa de renda, com as obras do FAR (de subsídio 100%) (LAGO, 2000).

Segundo o Manual de Operação do Programa, o objetivo do Programa é “atender às necessidades de habitação da população de baixa renda nas áreas urbanas, garantindo o acesso à moradia digna com padrões mínimos de sustentabilidade, segurança e habitabilidade”.

A Figura 1 apresenta, em linhas gerais, o papel e a posição de cada agente no Programa.

Figura 1 - Esquema de funcionamento do PMCMVe



Fonte: Camargo (2016), elaborado por IAU USP/Peabiru (2014)

2.2.2.1. Papéis dos Agentes do PMCMVe

Com base no Manual de Operação do Programa e dados coletados por meio das entrevistas concedidas pelos agentes selecionados, já especificados na metodologia deste trabalho, os agentes diretamente ligados ao Programa são a própria CEF, o MCidades, as EOs e as Prefeituras Municipais. O público alvo são as famílias beneficiárias do Programa. As Assistências Técnicas e Sociais e Movimentos Sociais dão suporte aos agentes primários, embora este último assumam papéis variados, como será explicitado adiante.

a) Papel do MCidades:

O papel principal do MCidades é ditar as diretrizes e criar os critérios de avaliação e de aprovação da participação dos Municípios e Estados no Programa,

da habilitação das EOs, da aprovação dos Empreendimentos e do cadastro das famílias beneficiárias.

Esse regramento do Programa é discutido sistematicamente entre os agentes a partir de instâncias de participação, tais como o ConCidades (em seu três níveis: federal, estadual e municipal), o Conselho Gestor do FNHIS e o Conselho Curador do FDS. É papel do MCidades garantir as instâncias de participação nos Conselhos.

b) Papel das Prefeituras Municipais e Governos Estaduais:

O papel das Prefeituras municipais é o de atender aos critérios de participação do programa, tais como: elaboração do PLHIS e criação de estrutura adequada para promover o Programa em seus municípios.

Diferente do FAR na modalidade Entidades, a Prefeitura não interfere no cadastramento das famílias, cabendo essa função às EOs sob supervisão da CEF.

Cabe à Prefeitura, por meio de seus diversos órgãos, a análise e aprovação dos projetos dos empreendimentos, além do monitoramento e fiscalização das obras, por fim, a realização do processo de legalização dos empreendimentos.

c) Papel da CEF:

Durante o MCMV1 o papel de operador do Programa cabia ao MCidades. A partir do MCMV2, a CEF passa atuar como agente operador e financiador do Programa para o FDS que rege a Modalidade Entidades.

É função da Caixa realizar a análise jurídica, social e de engenharia dos projetos apresentados pelas EOs, assim como realizar pesquisa cadastral e de enquadramento das famílias proponentes beneficiárias.

Quanto à fase de obras, é responsabilidade da CEF a avaliação das obras e a liberação de recursos em etapas a partir de medições.

Para a entidade receber o financiamento do FDS, ela deverá obrigatoriamente estar habilitada pelo Ministério das Cidades.

d) Papel da Entidade Organizadora:

Cabe às EOs a busca, negociação e aquisição do terreno. A contratação da primeira fase (fase de projeto) do empreendimento está condicionada à apresentação de documento que comprove a aquisição da área ou promessa de compra e venda. Após a comprovação da aquisição da área, através de Assistência

Técnica, a EO se responsabiliza pela elaboração dos projetos e aprovação nos órgãos municipais.

Quanto ao cadastramento das famílias beneficiárias, é papel da EO a seleção, organização e cadastramento das mesmas, cabendo ainda à EO a orientação aos beneficiários quanto à documentação necessária e os critérios de aprovação. Uma vez cadastradas (sem restrições) as famílias, a EO providencia a assinatura do Termo de Cooperação e Parceria, além dos contratos de financiamento junto à CEF.

É de responsabilidade das Entidades a gestão do empreendimento (contratação e implantação da infraestrutura e a construção das UH), organizando as equipes responsáveis pela execução do projeto e obra, a partir da formação de duas comissões para acompanhamento da obra e aplicação dos valores, a fim de garantir a correta aplicação dos recursos e aplicação da poupança prévia dos beneficiários.

Cabe à EO a fiscalização e o acompanhamento durante a fase de obras. No pós-obra, as Entidades devem tomar providências quanto à legalização do projeto junto aos órgãos públicos.

Mesmo após concluídas as etapas de projeto, de obra e de legalização, a EO fica responsável pela atualização permanente do cadastro socioeconômico das famílias beneficiárias durante um período de 10 anos, enquanto estas ainda estão cumprindo o reembolso do recurso concedido através do FDS.

e) O papel dos Movimentos Sociais:

O papel deste agente é principalmente político-estratégico, no sentido de articulação entre outros movimentos e redes de movimentos, em nível nacional, estadual e local. Os movimentos participam de todo o processo de discussão nas instâncias de participação social. Eles ocupam assento no ConCidades, no Conselho Curador do FDS, além de articularem mobilizações de nível nacional, Fóruns e Conferência das Cidades.

Além desse papel de articulador, os movimentos sociais aqui estudados, por vezes, assumem também o papel de EO, como é o caso do MNLM que está contratando empreendimentos no MCMV3 que, como já foi dito, não será estudado neste trabalho.

Em alguns casos, como também é protagonizado pelo MNLM, o movimento social intervém junto a outros movimentos e EOs repassando suas experiências e assumindo como consultora o TTS de empreendimento desses outros grupos.

f) Papel das famílias beneficiárias (público alvo):

O público alvo do Programa no MCMV1 era de famílias com renda bruta mensal até R\$ 1.395,00. A partir do MCMV2, o valor é reajustado para R\$ 1.600,00.

A renda bruta mensal deve considerar os rendimentos de todos os componentes da família. O chefe de família deve ter cadastro atualizado no CADUNICO e não ter restrição cadastral no SINAD e no CADIN, sendo permitida a participação de pessoas com restrição cadastral no Serviço de Proteção ao Crédito SPC e/ou SERASA.

Sobre o pagamento pelas famílias beneficiárias, estas iniciam o pagamento do reembolso na conclusão da obra. O Pagamento de prestações pelos beneficiários, inicialmente, seria de no mínimo R\$ 50,00 em até 120 parcelas (equivalendo a uma média de 10% da renda familiar), independentemente do valor do empreendimento, de acordo com BRASIL, 2009. Em BRASIL, 2012, foi realizada revisão desses valores e os beneficiários passam a pagar valor reduzido, mínimo de R\$ 25,00, correspondentes a 5% da renda bruta familiar mensal, mantendo-se o mesmo número de 120 prestações mensais.

Quadro 6 – Síntese das regras de financiamento

	PCS1	PCS2	MCMVe1	MCMVe2
Valor do encargo mensal	VF/240 + seguro	VF/240	de R\$50,00 a R\$135,00	de R\$25,00 a R\$80,00
Subsídio direto	não	Não	até 90% do VF	até 90% do VF
Prazo de amortização	até 20 anos	até 20 anos	10 anos	10 anos
Taxa de juros	0%	0%	0%	0%
Atualização monetária	sim	Sim	sim	sim
Encargos pagos durante a obra	atualização monetária + seguro	Não	não	não
Seguro	pago pelo beneficiário	pago pelo FDS	não	não
Análise de capacidade de endividamento	sim	Sim	não	não
Renda atendida	de 1 a 3 SM, até 20% de 3 a 5 SM	de 1 a 3 SM, até 20% de 3 a 5 SM	de R\$0,00 a R\$1395,00	de R\$0,00 a R\$1600,00
Análise cadastral (SPC/SERASA)	sim	Sim	não	não
Análise CADMUT/CADÚNICO/CADIN	sim	Sim	sim	sim
Desconto por adimplência	não	5%	não	não

Fonte: Elaborado pela autora, adaptado de Mineiro e Rodrigues, 2012. Atualizado com dados do MCMVe2

Os beneficiários devem ser associados a uma Entidade Organizadora que se enquadre no Programa e atenda às exigências estatutárias.

Os critérios de seleção das famílias são divididos em duas categorias:

- Nacional (obrigatório seguir como prioridade para a seleção e atendimento às famílias): para famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; famílias de que façam parte pessoas com deficiência; famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas ou oriundas de comunidades tradicionais.

São previstos 3% do atendimento prioritário a famílias com idosos. Não há limite máximo de idade para se inscrever no programa.

É prevista pela Portaria 96 a quitação em caso de morte do beneficiário. Ainda nesta Portaria prevê-se que a contribuição securitária (seguro do prédio) é paga pelo FDS até o prazo de 120 meses, sendo assumida pelo beneficiário após esse período.

É possível haver substituição dos beneficiários até a assinatura do contrato, porém o número de substituição não deve ultrapassar 30% da listagem apresentada inicialmente à CEF.

- Adicional (facultativo): As EOs podem criar até três critérios, desde que seja realizada assembleia específica para tal fim com ampla divulgação entre as famílias proponentes beneficiárias.

O beneficiário deve fazer o NIS – número de inscrição social, no Centro de Referência em Assistência Social - CRAS. Algumas EOs sugerem a seus associados que solicitem um NIS individual para fins habitacionais, em que seja declarada somente a renda de quem irá morar na casa nova e não a renda familiar total atual, para não ultrapassar a faixa de R\$1.600,00.

Segundo relato do Entrevistado F, quando a informação da renda familiar é enviada pelo CRAS, muitas famílias cadastradas são excluídas do Programa, devendo-se rever todos os cadastros. Esse processo costuma ser demorado e trabalhoso, exigindo das EOs constantes organização das famílias beneficiárias.

g) Papel da Assistência Técnica / Social:

O papel da Assistência Técnica é promover a execução dos projetos e acompanhamento de sua aprovação junto aos órgãos competentes. Outra função da Assistência técnica é o apoio às EO na organização e planejamento das obras quando o empreendimento é autogerido, além do gerenciamento e execução da obra quando a modalidade é de Empreitada Global, configurando Cogestão com a EO.

O Trabalho Técnico Social – TTS é responsável pela organização das famílias, desde a seleção e cadastramento dos beneficiários até o pós-obra. São realizadas oficinas diversas ao longo de todo o processo, no intuito de preparar as famílias tanto para participarem do processo de planejamento como de execução de suas moradias. O papel do TTS é primordial para garantir a apropriação da moradia

pelo novo morador, como também a apropriação do processo de produção da mesma.

2.2.2.2. Modalidades do PMCMVe

O Programa possui dois tipos de modalidades: modalidades de contratação e modalidades de operação.

b) Modalidade de operação existentes:

- Quanto ao terreno:

Existem três tipos: Aquisição de terreno pela EO; Construção em terreno próprio; Construção de terreno próprio ou de terceiros. Apesar de não constar no Manual de Operação, alguns municípios adotam uma política de promoção do acesso à terra através de doação de terrenos.

- Quanto à construção:

São adotados dois regimes de construção: Autogestão - que engloba autoconstrução, mutirão ou autoajuda e administração direta; e Cogestão, caracterizada pela empreitada global, em que se contrata uma empresa para gerenciar a obra, enquanto a EO se responsabiliza pela gestão dos recursos e das equipes envolvidas no processo.

Como forma de limitar a ação das EOs, no que tange à construção vertical e sua complexidade técnica, na Resolução CCFDS nº 141, de 10 de junho de 2009, foi estipulada a obrigatoriedade da Empreitada global para essa situação, porém, após nova revisão, foi solicitada pelo Conselho uma flexibilização desta regra, a fim de que não fosse obrigatória a Cogestão para esses casos, desde que a EO comprovasse ter condições de arcar com a responsabilidade desse tipo de obra.

O Conselho Curador do FDS em seu Art. 1º inclui complementação ao subitem 15.5, no item 15 da Resolução CCFDS nº 141, de 10 de junho de 2009, com a redação:

A modalidade de operação prevista no subitem 15.2 será adotada considerando os critérios previstos nesta Resolução, com as seguintes complementações: "Regime de Construção: empreitada global, exceto se a Entidade Organizadora (EO) ou a sua Assessoria Técnica comprovarem experiência em gestão de obras e projeto junto ao Agente Financeiro". (Resolução CCFDS nº 143, de 26 de novembro de 2009)

a) Modalidades de contratação existentes:

O número máximo de UH por empreendimento está relacionado diretamente ao porte do município e seu déficit habitacional urbano. Há uma limitação do nº de UH também por EO e por empreendimentos contíguos executados ou não pela mesma EO.

Os números variam entre 50 até 500 UH por empreendimento, podendo-se construir até 1000 UH em empreendimentos contíguos em municípios acima de 100 mil habitantes.

Quadro 7 – Limite de UH pela população do município

População do Município	Limite de UH por empreendimento	Limite de UH executadas por EO e/ou contígua
Até 20 mil habitantes	50	100
Acima de 20 mil habitantes até 50 mil habitantes	150	300
Acima de 50 mil habitantes até 100 mil habitantes	300	600
Acima de 100 mil habitantes	500	1000

Fonte: Manual de Operação do Programa, baseado na população do município e estimativa de déficit habitacional urbano dos municípios

Há dois tipos de distribuição das UHs para os empreendimentos, podendo ser concentradas ou pulverizadas. O manual de operação apresenta uma restrição para o tipo pulverizada, permitindo esse tipo somente por modalidade de contratação CB/PF, sendo vetado essa tipologia para a contratação direta por CEO/PJ.

O programa pode ser contratado tanto na modalidade Contrato com Beneficiário - CB / Pessoa física - PF (pela família, através de uma EO), como Contrato com Entidade Organizadora – CEO / Pessoa Jurídica – PJ (grupo organizado por uma EO).

As contratações dos empreendimentos estão divididas em 2 fases que serão abordadas a seguir.

2.2.2.1. Fases e etapas do PCMMVe

A partir do MCMV2, o Programa passa a ser dividido em duas fases: fase 1, de projeto, e fase 2, de obra. Essa divisão em fases foi estipulada após ampla discussão no ConCidades, sendo definida para sanar as dificuldades que as EOs enfrentavam na contratação de seus empreendimentos. Esta discussão será aprofundada no próximo subcapítulo.

a) Ações que antecedem a Fase 1

Habilitação da entidade (número de unidades habitacionais)

Estruturação do projeto: encontrar a área e um proprietário que aceite fazer um contrato de promessa de compra e venda, em que ele declare que vai esperar o período de construção do projeto. Somente de posse desse documento é que se pode iniciar o processo com a CEF.

Compra do terreno - negociação com o proprietário para baratear o terreno para que este se adeque à cota terreno de no máx. 15% do VO.

Após assinatura do contrato de promessa de compra e venda, a cooperativa junta documentos e entrega à CEF: certidões negativas do terreno, contrato, guias de IPTU pagas.

A CEF inicia a pré-análise, colocando uma empresa terceirizada para fazer a avaliação do terreno. Consta da análise a análise do terreno, do entorno nos últimos dez anos e dos valores praticados na região, além de pedidos de análise de processos para a região que poderiam valorizar ou desvalorizar o terreno. A CEF analisa os dados dessa empresa e utiliza um valor menor.

Assinatura do contrato de compra do terreno na CEF.

Paralelamente a isso, deve-se fazer um levantamento topográfico e ambiental e o projeto urbanístico, arquitetônico e projetos complementares (pagos pela cooperativa ainda)

Após aprovação da CEF, o projeto é enviado ao MCidades para análise.

Somente após a liberação da aprovação do MCidades a EO abre as inscrições para os futuros moradores (desde o início do processo alguns cooperados já vinham pagando suas cotas). O número de inscrições de cooperados é igual ao número de UH aprovadas, e cria-se um cadastro reserva, que no caso da COOHADIL, estes não pagam cotas, enquanto não houver desistência.

Segundo o entrevistado F, da COOHADIL, isso varia entre as cooperativas, algumas optam por inscrever a mais e depois sortear as unidades. Há muita rotatividade de cooperados inscritos, pois o tempo do processo, às vezes, é muito longo e algumas famílias vão desistindo ou mudando de faixa de renda. Houve, inclusive, desistência de cooperados por medo de descontinuidade do Programa, devido a crises vividas no governo.

Cada cooperativa estipula suas regras para retirada de um cooperado, isso deve ser discutido em assembleia e constar no estatuto da entidade.

10) Quando o MCidades publica os projetos aprovados no diário oficial, as cooperativas mandam listagem dos beneficiários (cooperativados) com toda a documentação exigida para a CEF, via órgão público municipal, que encaminha para a CEF, esta encaminha para o MCidades e, por sua vez, o MCidades devolve para a CEF, informando se os cadastros foram aprovados ou rejeitados. Caso sejam rejeitados, são explicitados os motivos e é dado um prazo para a EO reorganizar os cadastros e submeter a nova aprovação.

b) Primeira fase – fase de projetos

Uma vez concluída a pré-análise dos projetos (estudos de massa e anteprojetos) pela CEF, o recurso é liberado para dar início a primeira fase. Nesta fase, inicia-se o processo de Projeto propriamente dito, no qual todos os projetos elaborados pela EO serão submetidos aos órgãos municipais para aprovação. O tempo total que as EOs têm para fazer todo o processo do programa a partir da escritura do terreno é de 2 anos, que pode ser prorrogado.

c) Segunda fase – fase de obras

Quando é assinado o contrato para a segunda fase, são liberados os recursos para as obras. Esse recurso não é liberado de uma só vez, mas sim liberado em etapas, através de medições. Na segunda fase, paga-se: Habitação; Assessoria Técnica – AT; Trabalho Técnico Social – TTS; e Legalização.

2.2.3. Principais diferenças do MCMV1 e MCMV2

Evolução do Programa a partir da síntese do Quadro Normativo¹³ do PMCMVe e seus Manuais de Operação.

O Programa foi lançado em 2009 em sua fase I - PMCMV1 e, posteriormente em 2011, o lançamento do PMCMV2, referente à fase II do programa. Entre 2009 e 2014, antes do lançamento da fase atual, correspondente ao PMCMV3, o programa sofreu uma série de revisões. Ao todo foram duas Medidas Provisórias, três Leis, 15 Resoluções, 17 Portarias e 12 Instruções Normativas.

No PMCMV 1 não havia divisão de fases. Todo o recurso era disponibilizado somente após a aprovação de todos os projetos junto aos órgãos da Prefeitura.

Uma das dificuldades encontradas no PMCMV1 era a manutenção do cadastro das famílias, pois apresentava muitas alterações durante todo o processo. Segundo o entrevistado A, as famílias poderiam assinar o contrato no início da obra ou até antes de comprar o terreno ou de se fazer o estudo de massa do empreendimento, o que resultava, muitas vezes, em mudanças no planejamento e redução no número de UHs previstas quando as famílias foram cadastradas.

Outro fator que influenciava diretamente a manutenção dos cadastros dessas famílias era a demora do processo, pois algumas famílias acabavam com problemas para continuar no Programa (desistiam, falecia algum parente, tinham aumento em sua renda extrapolando a Faixa 1, etc.), sendo necessário fazer substituição destas, o que gerava muita burocracia.

No MCMV2, as famílias podem assinar o contrato após a conclusão da obra e, neste caso, é a entidade que substitui a família e assume seu papel enquanto o contrato não é assinado no nome do beneficiário. “Terminada a obra as famílias assumem um pequeno financiamento e assinam um contrato”, diz o entrevistado C.

Devido ao aquecimento do setor do mercado de terras e a dificuldade de as entidades competirem nesse mercado, os movimentos de moradia pressionaram o MCidades a reavaliar o programa e no MCMV2, o programa foi dividido em fases. Assim o recurso para a compra do terreno passou a ser liberado logo após a pré-análise da caixa, afirma o entrevistado A. Sobre a compra do terreno e a contratação de AT e TTS, a Resolução 200, de 05/08/2014, aumenta o valor

¹³ O Quadro normativo encontra-se em anexo e foi extraído da tese da pesquisadora CAMARGO (2016). Trata-se de quadro resumo estruturado cronologicamente e bastante didático. O conjunto completo dos documentos jurídicos encontra-se em anexo, em CD-ROM.

destinado à elaboração de projetos, serviços jurídicos, estipulando um teto de 0,5% para gastos administrativos. A partir dessa resolução é limitada a quantidade de UH ao porte do município e o déficit habitacional, baseado em projeções do IBGE. São limitadas, também, as quantidades de UH por EOs e a quantidade de UH por empreendimentos contíguos.

Quanto à gestão do programa, o processo é centralizado na CEF, a partir da Portaria 747 de 01/12-2014. Essa Portaria mantém os critérios de habilitação das EOs estipulados na Portaria 247.

CAPÍTULO 3 - CARACTERIZAÇÃO GERAL DA RMPA NO RS

Neste capítulo são abordados os aspectos demográficos e socioeconômicos do Estado do Rio Grande do Sul e RMPA, com ênfase em Porto Alegre.

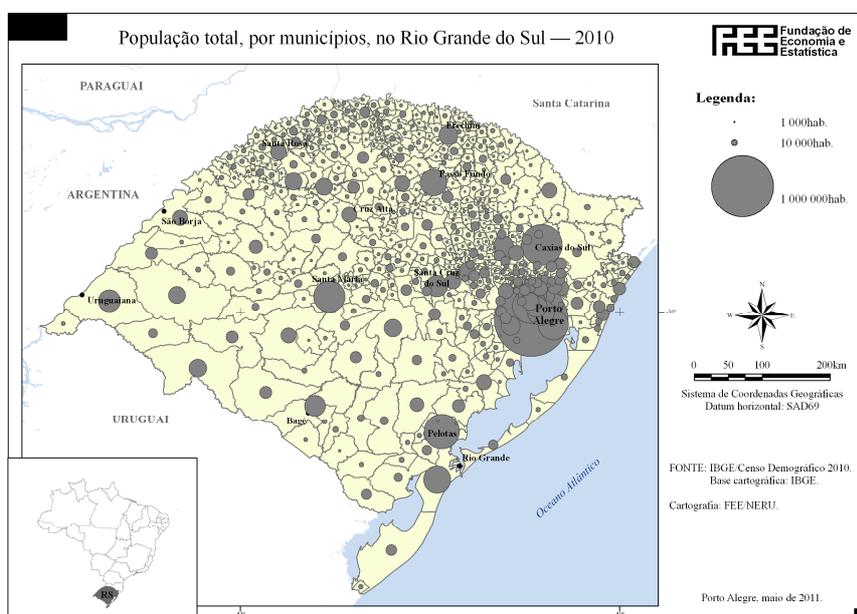
3.1. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS

3.1.1. O Estado do RS

A população total do estado do Rio Grande do Sul segundo o Censo (IBGE, 2010) somava 10.693.929 habitantes distribuídos em 496 municípios numa área de 281.731,45 km², apresentando uma densidade demográfica de 37,96 hab/km².

A capital, Porto Alegre, está entre os cinco municípios mais populosos do estado, com 1.409.351 hab, seguida por Caxias do Sul com 435.564 hab, Pelotas com 328.275 hab, Canoas com 323.827 hab, e Santa Maria com 261.031 hab.

Figura 2 - Distribuição da população total nos municípios do RS



Fonte: IBGE Censo Demográfico 2010. Mapa elaborado por FEE/NERU (2011)

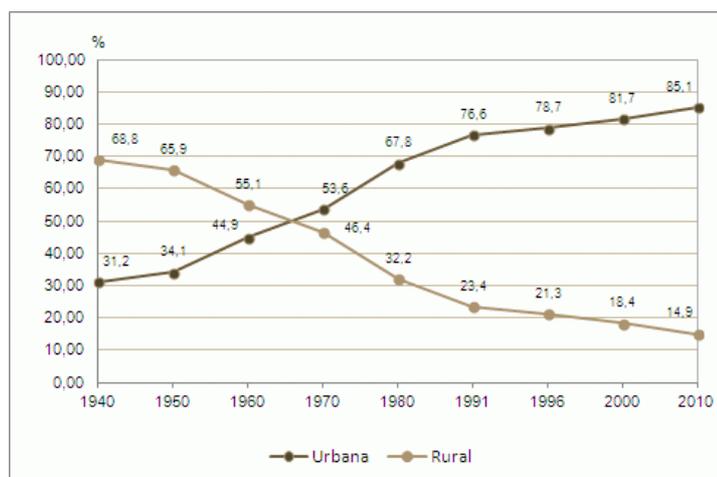
Até a década de 40, o estado do RS apresentava taxa de crescimento superior a do país, por volta dos anos 50 o quadro se inverte e com a diminuição da taxa de fecundidade o estado passa a apresentar diminuição bastante acentuada no seu crescimento demográfico que, no início do século XX, apresentava uma taxa de crescimento anual médio de 3,26%, entre 1991 e 2010 passou a 1,21%, e caindo para 0,49% entre 2000 e 2010. Além da diminuição da fecundidade no estado, outros aspectos também influenciariam essa reversão no RS, como o processo migratório para outras regiões por conta da expansão das fronteiras agrícolas do país, que teve seu início por volta dos anos 40, iniciando-se pelos demais estados da região sul e expandindo-se para o norte e centro-oeste (BARCELLOS & JARDIM, 2015).

O Processo de urbanização no estado teve seu pico por volta dos anos 50, embora já na década de 40 a taxa de urbanização já tivesse ultrapassado a rural, chegando a mais de 5% ao ano (BARCELLOS & JARDIM, 2015). A partir de 1970, a população urbana ultrapassa a rural, em 1991 chega a 76, 56% e em 2010 a população urbana já alcançava mais de 85%, como mostra a quadro abaixo.

Quadro 8 – Evolução da População no RS de 1970-2010

	Pop (1970)	% do total (1970)	Pop (1980)	% do total (1980)	Pop (1991)	% do total (1991)	Pop (2000)	% do total (2000)	Pop (2010)	% do total (2010)
População Total	6.664.841	100,00	7.773.849	100,00	9138670	100,00	10.187.798	100,00	10.693.929	100,00
População Urbana	3.554.239	53,33	5.250.024	67,53	6.996.542	76,56	8.317.984	81,65	9.100.291	85,10
População Rural	3.110.602	46,67	2.523.825	32,47	2.142.128	23,44	1.869.814	18,35	1.593.638	14,90
	Nº total (1970)		Nº total (1980)		Nº total (1990)		Nº total (2000)		Nº total (2010)	
Municípios Emancipados	233		233		333		468		496	

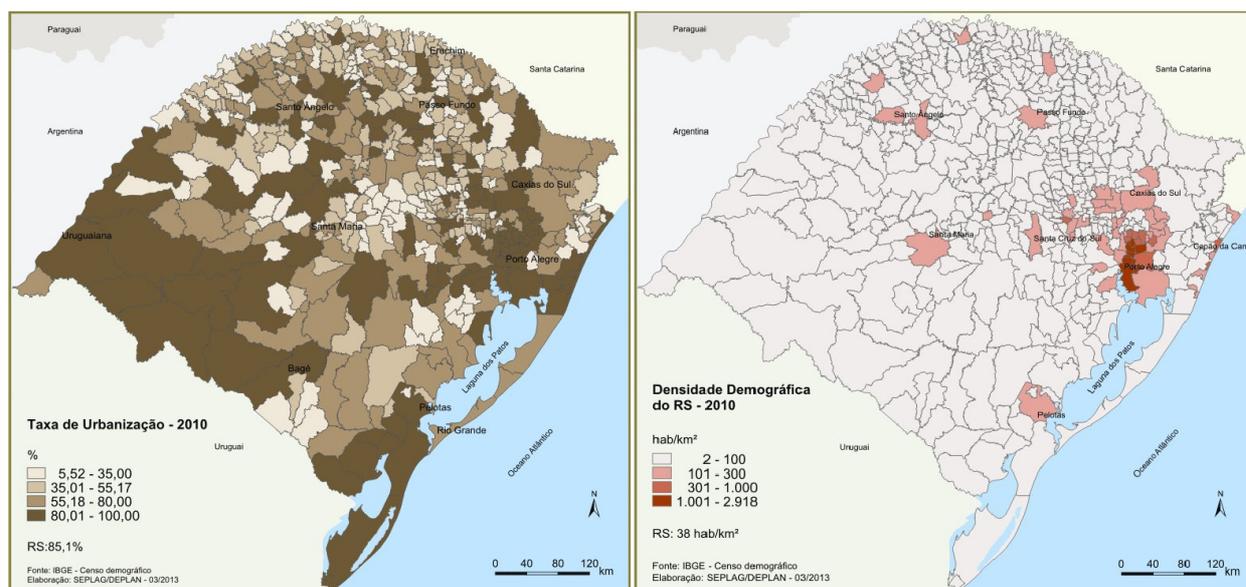
Fonte: FEEDADOS. Elaboração da autora, baseado em Atlas do Desenvolvimento Humano

Figura 3 - População Urbana x População Rural no RS (1940 – 2010)

Fonte: IBGE/Censos Demográficos in: FEE/NERU (2011)

A densidade média do estado em 2010 era de 38hab/km², superior a média brasileira que girava em torno dos 22hab/km². O estado apresenta uma distribuição de população irregular, já que dos seus 496 municípios, 66,7% possuíam menos de 10 mil habitantes, 24,8% possuíam entre 10 e 50 mil habitantes, 4,8% possuíam entre 50 e 100 mil habitantes e 3,6%, ou seja, apenas 18 possuíam mais de 100 mil habitantes. 29 municípios apresentavam densidade superior a 200hab/km², dos quais 19 encontram-se no eixo que liga Caxias do Sul a Porto Alegre através da BR 166, sendo essas as regiões mais povoadas e conurbadas do estado, onde se concentra quase 50% da população total do RS.

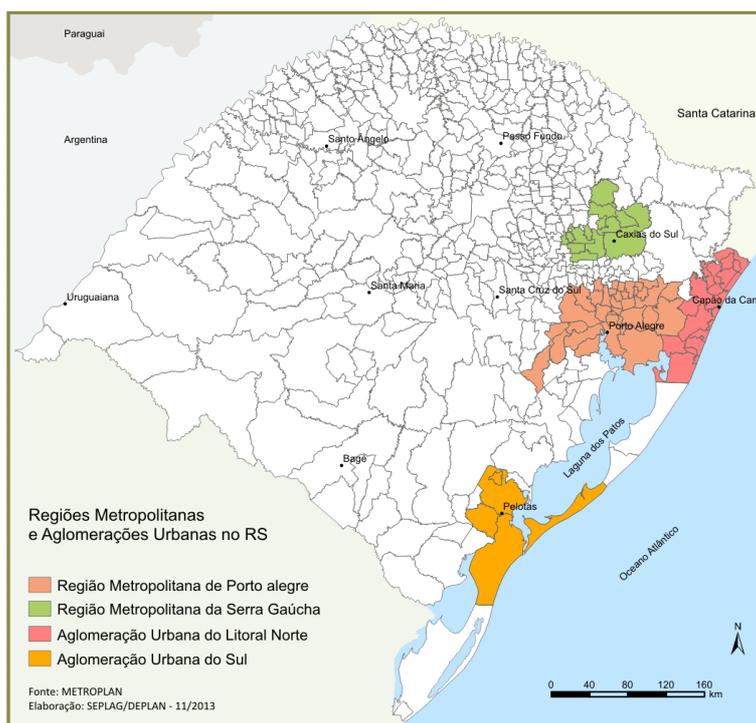
Figura 4 - Taxa de Urbanização e Taxa de Densidade no RS – 2010



Fonte: IBGE/ Censo demográfico 2010, Elaboração: SEPLAG/DEPLAN, 2013

Segundo estudo realizado pelo IPEA em 2000, o Estado do RS possuía uma Região Metropolitana, três aglomerações urbanas institucionalizadas e sete núcleos urbanos: Região Metropolitana de Porto Alegre – RMPA; Aglomeração Urbana do Nordeste – AUNE; Aglomeração Urbana do Litoral Norte - AULINORT; Aglomeração Urbana do Sul – AUSUL, criada em 1990; Perimetropolitana; Aglomeração Descontínua de Passo Fundo; Aglomeração Descontínua de Ijuí; Centro Regional de Santa Maria; Eixo Articulado Gramado-Canela; Ocupação Contínua de Fronteira – Santana do Livramento; Ocupação Contínua de Fronteira – Uruguaiana.

Figura 5 – Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas no RS



Fonte: METROPLAN, elaboração SEPLAG/DEPLAN, 2013. in: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul, 2016

Segundo a SEPLAG (2013), institucionalmente como RM são reconhecidas a Região Metropolitana de Porto Alegre – RMPA, criada em 1973, da qual explanaremos melhor mais adiante e a Região Metropolitana da Serra Gaúcha - RMSG, instituída em 2013, antiga AUNE, que havia sido criada em 1994 e tendo Caxias do Sul como município polo. As duas regiões possuem, respectivamente, densidade 394,9 e 163,2 habitantes/km² e, 34 e 13 municípios.

Enquanto aglomerações são reconhecidas a Aglomeração Urbana do Sul, criada em 1990, e a Aglomeração Urbana do Litoral Norte, criada em 2004. Ambas apresentando respectivamente densidade 208,3 e 39,6 habitantes/km² e, 5 e 20 municípios.

Quadro 9 – Distribuição da População, densidade e municípios das RMs e Aglomerações no RS

RMs e AUs	Data de fundação	População em 2010	Densidade hab/km ²	Nº de municípios	Municípios
RMPA	1973	4.035.178	394,9	*34	Alvorada, Araricá, Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Capela de Santana, Charqueadas, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Igrejinha, Ivoti, Montenegro, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Porto Alegre, Rolante, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo, São Leopoldo, São Sebastião do Caí, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Taquara, Triunfo e Viamão
RMSG	**2013	735.276	163,2	13	Antônio Prado, Bento Gonçalves, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Farroupilha, Flores da Cunha, Garibaldi, Ipê, São Marcos, Nova Pádua, Monte Belo do Sul, Santa Teresa e Pinto Bandeira
AULINORT	2004	283.959	39,6	20	Arroio do Sal, Balneário Pinhal, Capão da Canoa, Capivari do Sul, Caraá, Cidreira, Dom Pedro de Alcântara, Imbé, Itati, Mampituba, Maquiné, Morrinhos do Sul, Osório, Palmares do Sul, Terra de Areia, Torres, Tramandaí, Três Cachoeiras, Três Forquilhas e Xangri-lá
AUSUL	1990	578.034	208,3	5	Pelotas, Capão do Leão, Arroio do Padre, Rio Grande e São José do Norte
<p>* A RMPA em 2010 possuía 32 municípios. Em 2012 foram incluídos Igrejinha e São Sebastião do Caí. **Aglomeração Urbana do Nordeste criada em 1994 e posteriormente transformada em RM.</p>					

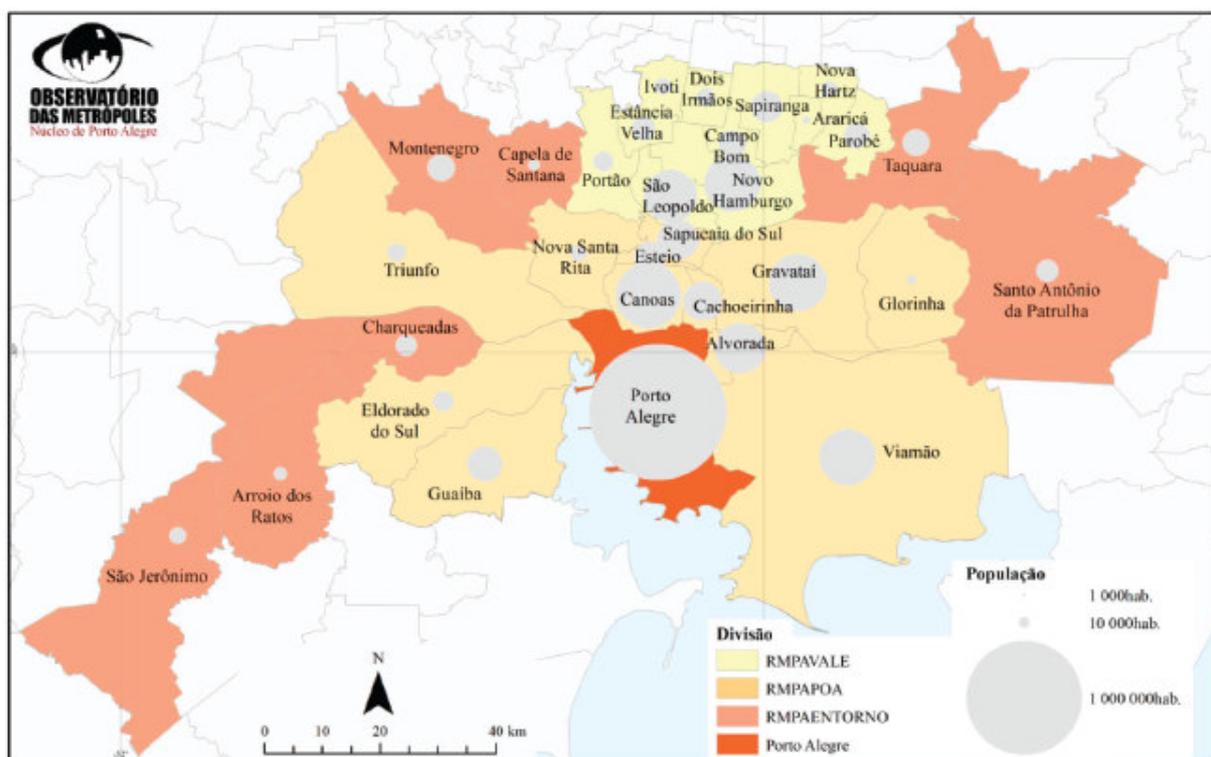
Fonte: SEPLAG, 2013 *in*: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul, 2016. Elaboração da autora

3.1.2. A RMPA

A Região metropolitana de Porto Alegre - RMPA distingue-se das demais RMs do país por não apresentar quadro de *macrocefalia*, apresentando dois polos de atração compostos por três cidades, a capital do estado - Porto Alegre e os municípios de Novo Hamburgo e São Leopoldo, que, além de apresentarem importância econômica, formam um eixo em crescente processo de conurbação a partir da BR116.

Desde sua formação, em 1973, a RM tem sofrido alterações, aumentando o seu número de municípios. Inicialmente dividida em dois eixos territoriais: um no entorno imediato da capital - RMPAPOA e outro entre os municípios limítrofes de Novo Hamburgo e São Leopoldo - RMPAVALÉ. Posteriormente foram agregados novos municípios formando a RMPAENTORNO, além de novos municípios formados pelo desmembramento dos municípios já existentes, como vemos na figura 6 e 7 a seguir (FEDOZZI, 2015).

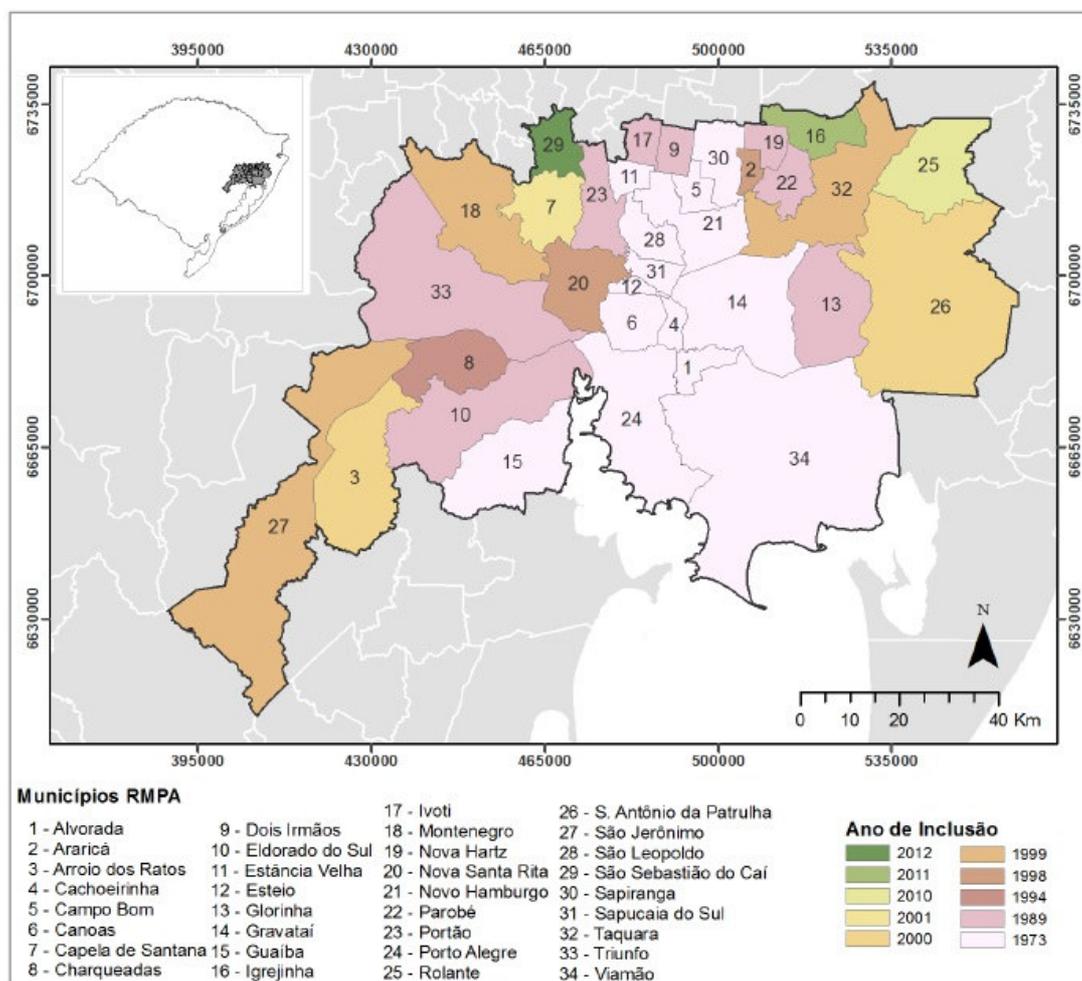
Figura 6 - Sub-regiões da RMPA e população por município (IBGE, 2010)



Fonte: Observatório das Metrópoles, Núcleo Porto Alegre (FEDOZZI, 2015)

A partir de 2012, a RMPA é composta por 34 municípios distribuídos numa área de 10.234,0 km². Até 2010 possuía 32 municípios e, segundo dados da METROPLAN (2013), sua população total somava 4.035.178 hab em 2010, representando mais de 37 % da população total do estado. Em 1973 integrava 14 municípios e tinha uma participação de 23% da população total do estado, somando 1.531.257 hab. Com a incorporação de novos municípios, houve um aumento significativo do seu território, que passou de 3.740,9 para 10.234,0 km². Sua densidade porém apresentou queda, passando de 409 para 394hab/km². Em comparação às demais RMs, entre as décadas de 70 e 2010, a RMPA tem apresentado uma diminuição na sua taxa de crescimento demográfico, mantendo-se na posição de quarta maior concentração brasileira (FEDOZZI, 2015).

Figura 7 - Configuração territorial da RMPA – 2013



Fonte: ALONSO & BRINCO 2009, MARTINS 2010. Elaborado por L. C. MELCHORS 2013. *In:* MELCHORS 2014

A RMPA apresenta uma distribuição bastante irregular de sua população no território. O que leva a um contraste de densidades expressivo, possuindo desde municípios com densidade superior a 1.000hab/km² - com municípios variando entre 1.067,55 e 2.917,87hab/km², até municípios que apresentam densidade inferior a 100hab/km² - com municípios variando entre 21,29 e 67,38hab/km²).

Além da metrópole, Porto Alegre, mais três municípios já podem ser considerados 100% urbanos, é o caso de Alvorada, Cachoeirinha e Canoas. Apesar de a maioria dos municípios apresentarem taxas de urbanização próximas a média da RM, de 96,93%, observa-se a existência de dois que possuem taxa inferior a 60%: Capela de Santana com 59,55% e com a menor taxa vem Glorinha com 30%,

apresentando caráter rural. Esses dois municípios foram incorporados à RM após serem os primeiros desmembrados de Canoas e Triunfo e o últimos emancipados de Gravataí (MELCHIORS, 2014).

Quadro 10 – Ano de inclusão, população, taxa de urbanização, área, densidade e taxa de crescimento da RMPA 2010

Municípios	Ano de inclusão na RMPA	2010						
		População (hab)			Taxa de Urbanização	Área	Densidade	Taxa de Crescimento
		Urbana	Rural	Total	(%)	(km ²)	(hab/Km ²)	(% aa)
Total RMPA		3.908.133	123.929	4.032.062	96,93	10.346,00	389,70	-
Alvorada	1973	195.673	0	195.673	100,00	71,31	2.743,94	0,62
Ararica	1998	3.996	868	4.864	82,15	35,39	137,83	1,89
Arroio dos Ratos	2000	12.956	650	13.606	95,22	425,95	31,94	0,20
Cachoeirinha	1973	118.278	0	18.278	100,00	44,02	2.687,04	0,95
Campo Bom	1973	57.338	2.736	60.074	95,45	60,51	992,79	1,07
Canoas	1973	323.827	0	323.827	100,00	131,10	2.470,15	0,56
Capela de Santana	2001	6.915	4.697	11.612	59,55	183,76	62,19	1,47
Charqueadas	1994	34.490	830	35.320	97,65	216,51	163,13	1,66
Dois Irmãos	1989	27.276	296	27.572	98,93	65,16	423,17	2,08
Eldorado do Sul	1989	30.800	3.543	34.343	89,68	509,73	67,38	2,33
Estância Velha	1973	41.484	1.090	42.574	97,44	52,15	816,42	1,94
Esteio	1973	80.643	112	80.755	99,86	27,68	2.917,87	0,09
Glorinha	1989	2.067	4.824	6.891	30,00	323,64	21,29	1,94
Gravataí	1973	243.497	12.163	255.660	95,24	463,50	551,59	0,95
Guaíba	1973	93.064	2.140	95.204	97,75	376,95	252,57	0,09
Igrejinha	2011	30.190	1.470	31.660	95,36	135,86	233,03	1,69
Ivoti	1989	18.062	1.812	19.874	90,88	63,15	314,71	2,64
Montenegro	1999	53.629	5.786	59.415	90,26	424,01	140,13	0,91
Nova Hartz	1989	15.269	3.077	18.346	83,23	62,56	293,26	1,99
Nova Santa Rita	1998	19.475	3.241	22.716	85,73	217,87	104,26	3,73
Novo Hamburgo	1973	234.798	4.142	238.940	98,27	223,82	1.067,55	0,12
Parobé	1989	48.633	2.869	51.502	94,43	108,65	474,03	1,41
Portão	1989	25.276	5.644	30.920	81,75	159,89	193,98	2,29
Porto Alegre	1973	1.409.351	0	1.409.351	100,00	496,68	2.837,53	0,35
Rolante	2010	15.310	4.175	19.485	78,57	295,64	65,91	0,88
Santo Antônio da Patrulha	2000	28.114	11.571	39.685	70,87	1.049,81	37,80	0,69
São Jerônimo	1999	17.055	5.077	22.134	77,05	936,38	23,64	0,88
São Leopoldo	1973	213.238	849	214.087	99,60	102,74	2.083,82	1,01
São Sebastião do Cai	2012	17.608	4.324	21.932	80,60	111,44	196,81	1,08
Sapiranga	1973	72.286	2.699	74.985	96,40	138,31	542,14	0,81
Sapucaia do Sul	1973	130.464	488	130.932	99,63	58,31	2.245,91	0,65
Taquara	1999	45.266	9.577	54.643	82,84	457,86	119,35	0,34
Triunfo	1989	16.857	8.936	25.793	65,35	818,80	31,50	1,53
Viamão	1973	224.943	14.441	239.384	93,97	1.497,02	159,91	0,51

Fonte: SEPLAG, in: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (2016)

A RMPA, entre seus 34 municípios, possui nove que apresentam população urbana acima de 100 mil habitantes, Alvorada (195.673), Cachoeirinha (118.278), Canoas (323.827), Gravataí (243.497), Novo Hamburgo (234.798), Porto Alegre (1.409.351), São Leopoldo (213.238), Sapucaia do Sul (130.469), Viamão (224.943).

Porto Alegre representa 36% da população urbana total do Estado, seguida dos municípios de Canoas (8,3%), Gravataí (6,2%), Novo Hamburgo (6%), Viamão (5,8%) e São Leopoldo (5,5%).

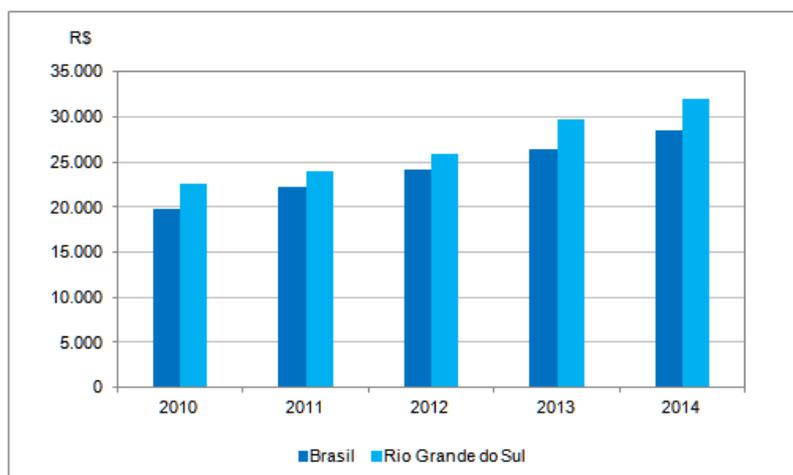
3.2. ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS

3.2.1. Produto Interno Bruto (PIB) e PIB *per capita*

De acordo com o Atlas Socioeconômico do RS (2016), o PIB total do estado tem acompanhado o crescimento do PIB total do Brasil, uma vez que a economia gaúcha está estreitamente associada à economia brasileira tanto pelo fato da indústria do estado possuir importantes relações de compra e venda com o país, como também por estar sujeita a mesma política econômica do país e às mesmas condições do mercado externo.

Entre 2002 e 2014, o PIB gaúcho passou de 98,8 bilhões de reais para R\$ 357,8 bilhões de reais, enquanto o país, no mesmo período, aumentou de 1,5 trilhões de reais para 5,8 trilhões de reais. A maioria dos municípios que apresentaram em 2014 PIB elevado no estado são predominantemente industriais e estão concentrados no eixo expandido entre Porto Alegre - Caxias do Sul e no eixo Pelotas- Rio Grande. Os dez municípios de maior PIB em 2014 concentravam mais de 42% do PIB total do estado.

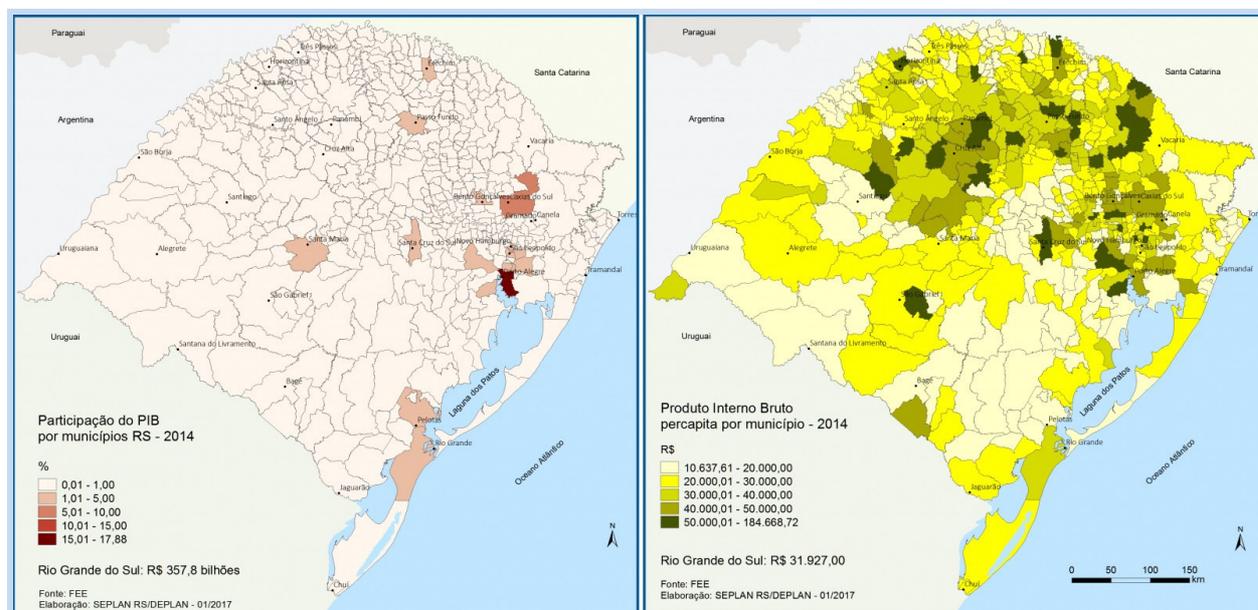
Figura 8 - PIB per capita no Brasil e no RS



Fonte: IBGE/Produto Interno Bruto dos Municípios; FEE/FEEDados. In: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (2016)

Dentre os dez municípios citados acima cinco estão distribuídos na RMPA: Porto Alegre, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Gravataí e Canoas. Os demais são Caxias do Sul, Santa Cruz do Sul, Passo Fundo, Rio Grande, e Pelotas.

Figura 9 - PIB Total e PIB per capita no RS



Fonte: FEE. Elaboração: SEPLAG, 2017

Segundo o Atlas Socioeconômico do RS (2016), o PIB per capita no Brasil, entre 2010 e 2014, teve aumento de R\$ 19.877 para R\$ 28.500. No RS, no mesmo período, passou de R\$ 22.556 para R\$ 31.927, apresentando aumento de 42 %. Os maiores PIB *per capita* 2014 concentram-se no eixo Porto Alegre – Caxias do Sul, além do Vale do Taquari, Vale do Rio Pardo e Região da Produção. Porém, os municípios com os maiores índices foram Triunfo, com R\$ 184.668, seguidos de Muitos Capões, Horizontina e Pinhal da Serra, todos pouco populosos e tendo a indústria como principal economia, destacando a petroquímica e geração de energia elétrica. O município de menor PIB per capita do Estado foi Alvorada, com R\$ 10.637.

Comparativamente às demais RMs do país a RMPA em 2010 ocupava o 5º lugar no ranking nacional, com um PIB per capita de R\$ 27.797. Em 1º lugar encontrava-se a RM do DF e entorno, com R\$ 43.020, e como última colocada vinha a RM de Maceió, com R\$9.301.

3.2.2. Renda

A renda per capita média mensal no RS, em 2010, segundo o Atlas Socioeconômico do RS (2016), girava em torno de R\$ 959,24, ocupando o 5º lugar no ranking nacional. Em 1º lugar encontrava-se o DF, com R\$ 1.715,11 e como último colocado vinha o Maranhão, com R\$360,34.

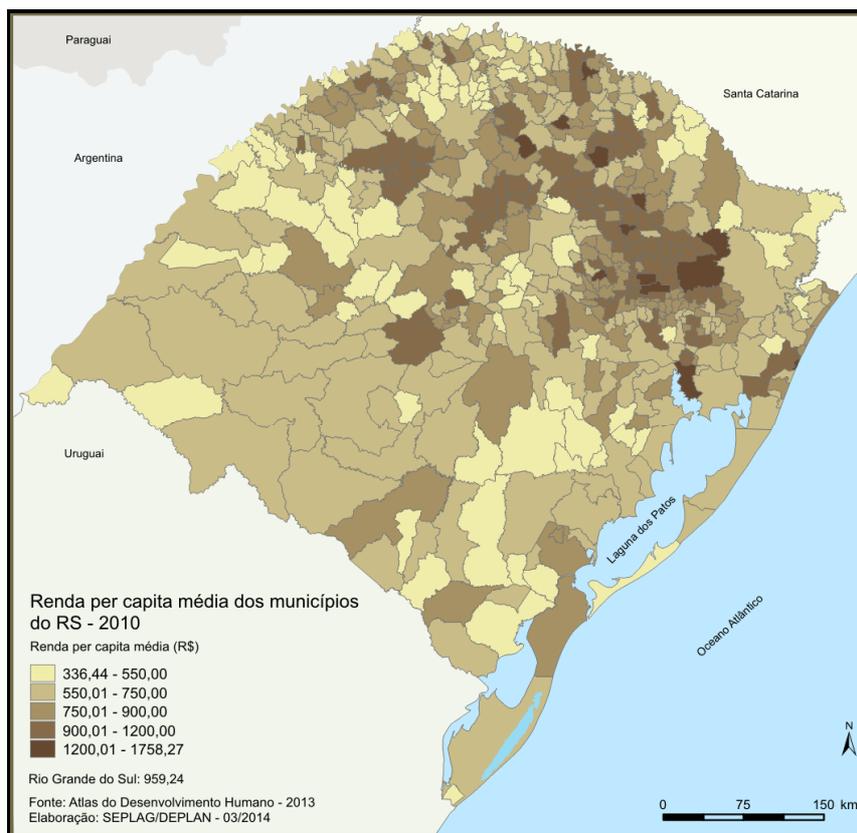
Quadro 11 – Renda per capita média mensal nos estados do Brasil

Estados	Renda per capita média (R\$)	Estados	Renda per capita média (R\$)
Distrito Federal	1.715,11	Tocantins	586,62
São Paulo	1.084,46	Rio Grande do Norte	545,42
Rio de Janeiro	1.039,30	Amazonas	539,80
Santa Catarina	983,90	Pernambuco	525,64
Rio Grande do Sul	959,24	Sergipe	523,53
Paraná	890,89	Acre	522,15
Espirito Santo	815,43	Bahia	496,73
Goiás	810,97	Paraíba	474,94
Mato Grosso do Sul	799,34	Ceará	460,63
Mato Grosso	762,52	Pará	446,76
Minas Gerais	749,69	Alagoas	432,56
Rondônia	670,82	Piauí	416,93
Roraima	605,59	Maranhão	360,34
Amapá	598,98	Brasil	767,02

Fonte: SEPLAG. *In:* Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (2016)

Quanto aos municípios do Estado, observa-se uma concentração dos maiores no eixo Porto Alegre - Caxias do Sul em direção à Passo Fundo e nas proximidades de Santa Maria, Ijuí e Não-Me-Toque. Na RMPA, em 2000, a renda per capita era de R\$ 896,72, passando para R\$ 1.143,12 em 2010.

Figura 10 - Renda Per Capta média dos municípios



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano. Elaboração: SEPLAG, 2014

3.2.3. Índice de Gini

Instrumento utilizado para medir a concentração de renda, indicando a desigualdade entre o rendimento dos mais ricos em relação aos mais pobres. O índice varia de 0-1, cujo 0 (zero) seria a condição ideal, com o equilíbrio de rendimentos, e 1 (um) seria a condição de maior desigualdade, com os mais ricos concentrando toda a riqueza (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2013).

No Brasil, entre 2000 e 2010, o índice apresentou queda, passando de 0,64 a 0,60. No RS o índice aponta para uma menor desigualdade em relação ao país, apresentado 0,54 em 2010, após já vir apontando queda nas últimas décadas, passando de 0,59 a 0,58 entre 1991 e 2000.

Quadro 11 – Renda, pobreza e desigualdade no Estado do Rio Grande do Sul

ANO	1991	2000	2010
Renda per capita (em R\$)	507,61	708,12	959,24
% de extremamente pobres	9,89	5,01	1,98
% de pobres	26,84	15,56	6,37
Índice de Gini	0,59	0,58	0,54

Fonte: METROPLAN (2013), baseado em PNUD, Ipea e FJP

Na RMPA o índice mostra maior concentração com relação ao Estado, porém, apresentando índice abaixo do brasileiro, em 2010 apresentava 0,56 e em 2000 era o índice era de 0,58. Comparando a RMPA às 20 principais RMs do país, A RM gaúcha, em 2010, ocupava a 5ª colocação entre as menos desiguais do país, seguida de RM Curitiba com 0,55, RM Baixada Santista com 0,54, RM Vale do Paraíba e Litoral Norte com 0,53 e RM Campinas, apresentando a menor desigualdade, de 0,52.

Quadro 12 – Índice de Gini Comparativo RMPA e demais RMs

Índice de Gini	2000	2010
Brasil	0.64	0.60
RM Baixada Santista	0,56	0,54
RM Belém	0,62	0,59
RM Belo Horizonte	0,61	0,59
RM Campinas	0,55	0,52
RM Curitiba	0,60	0,55
RIDE Distrito Federal e Entorno	0,65	0,64
RM Fortaleza	0,65	0,61
RM Goiânia	0,61	0,57
RM Grande São Luís	0,65	0,60
RM Grande Vitória	0,60	0,57
RM Maceió	0,67	0,63
RM Manaus	0,63	0,61
RM Natal	0,64	0,61
RM Porto Alegre	0,58	0,56
RM Recife	0,65	0,64
RM Rio de Janeiro	0,61	0,60
RM Salvador	0,64	0,62
RM São Paulo	0,59	0,60
RM Vale do Paraíba e Litoral Norte	0,56	0,53
RM Vale do Rio Cuiabá	0,62	0,57

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (2013). (Adaptação da autora)

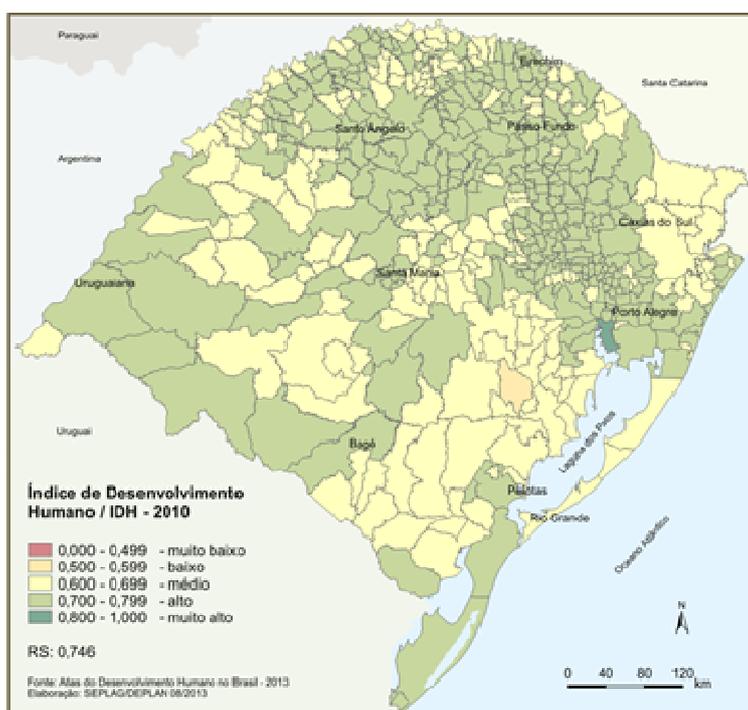
3.2.4. IDH / IDHM

O índice de desenvolvimento humano – IDH é utilizado para medir o grau de desenvolvimento econômico e a qualidade de vida dos países, varia de 0 a 1, sendo

zero - nenhum desenvolvimento e um – desenvolvimento humano total. É baseado em três variáveis: saúde/longevidade – expectativa de vida; educação - média de anos de educação de adultos e a expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar; e renda - renda *Per capita*. O IDHM é o IDH adaptado às realidades dos municípios (PNUD, IPEA e FJP, 2013).

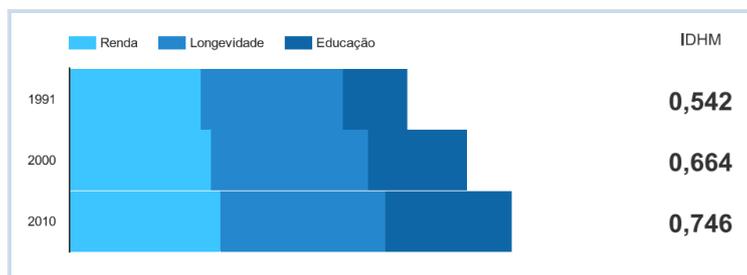
No Brasil, em 2013, o IDH foi de 0,744, ocupando a 79ª posição no ranking mundial (SEPLAG, 2013). O RS teve um expressivo aumento do IDHM entre 1991 e 2010, passando de 0,542 para 0,746, o que tirou o estado de baixo desenvolvimento, elevando-o para alto desenvolvimento nas últimas décadas (PNUD, IPEA e FJP, 2013)

Figura 11 - Índice de desenvolvimento Humano - IDH no RS em 2010



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano. Elaboração: SEPLAG, 2013

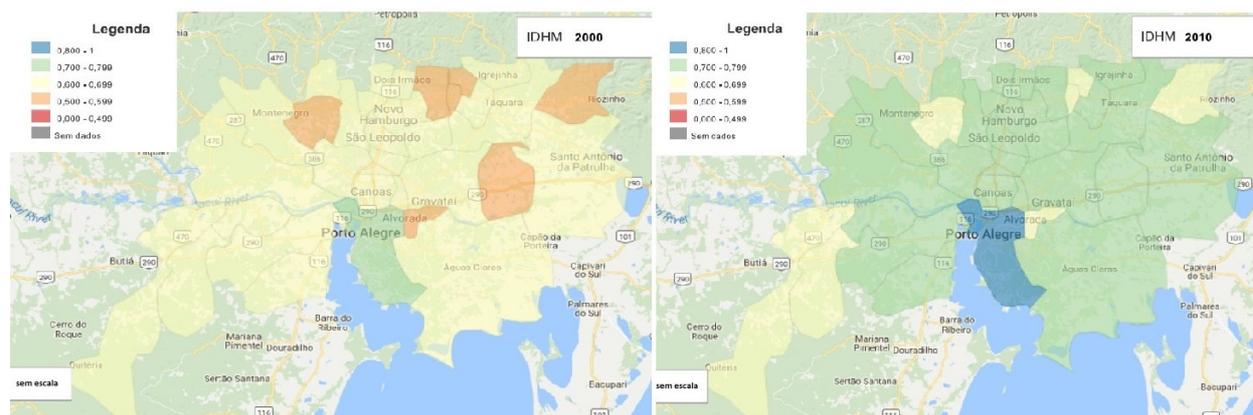
Figura 12 - IDHM no RS (1991-2010)



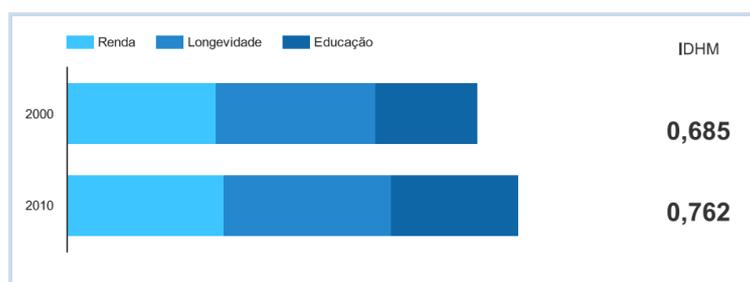
Fonte: PNUD, IPEA e FJP. in: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013

Na RMPA, o IDHM entre 2000 e 2010 aumentou de 0,685 para 0,762, apresentando índice superior à média do estado. Em 2010, Porto Alegre apresentou o maior IDHM do estado - 0,805, considerado muito alto. Os municípios de mais baixo IDHM na RMPA, em 2010, foram Alvorada, Araricá, Arroio dos Ratos, Montenegro, Nova Hartz, Rolante e São Jerônimo, todos apresentando índice médio.

Figura 13- IDHM na RMPA (2000-2010)



Fonte: PNUD, IPEA e FJP. in: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013 (Adaptação da autora)

Figura 14 - IDHM na RMPA (2000-2010)

Fonte: PNUD, IPEA e FJP. in: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013

Analisando os gráficos do detalhamento do IDHM, tanto no Estado como na RMPA, observa-se que longevidade e renda apresentam maiores índices em comparação com o índice de educação, porém, este último tem apresentado taxa mais expressiva de crescimento em relação aos demais.

De um modo geral, tomando-se por base os índices de IDHM e o índice de Gini no Estado, assim como a RMPA, pode-se afirmar que estes têm apresentado resultados positivos de desenvolvimento em comparação ao restante do país que, por sua vez, também apresentou ganho de qualidade de vida e redução da desigualdade nas últimas duas décadas.

CAPÍTULO 4 – TERRITORIALIDADES DO PMCMVe EM PORTO ALEGRE NO CONTEXTO DO RIO GRANDE DO SUL

Neste capítulo serão discutidos os processos de territorialização dos agentes operacionais do Programa, especificamente os das Entidades Organizadoras. Desse modo, serão abordadas suas ações, a partir da produção de seus empreendimentos, apresentando, nesse processo, as articulações entre os agentes envolvidos no PMCMV entidades. É realizada, dessa forma, uma caracterização da legislação, planos e programas no âmbito federal, estadual e municipal que tratam do PMCMVe e do cooperativismo habitacional.

4.1. CARACTERIZAÇÃO GERAL DA LEGISLAÇÃO

4.1.1. Legislação Federal, planos e programas

No âmbito da esfera federal, em consulta sobre a legislação que menciona as cooperativas habitacionais e/ou PMCMV entidades, foram consultados o PlanHab e a legislação sobre a criação, implantação e funcionamento do PMCMV entidades.

O Plano Nacional de Habitação – PlanHab, Pacto Nacional pela Moradia Digna, foi desenvolvido pelo Ministério das Cidades em 2009, fruto de debates com a participação de diversos segmentos da sociedade civil organizada, traça um panorama da situação da habitação no país e apresenta propostas de ação do governo federal até o ano de 2023.

Um dos objetivos estratégicos do Plano prevê equacionar as necessidades habitacionais até 2023, além de possuir 4 eixos: Financiamento e subsídio; Arranjos institucionais; Estratégias urbano fundiárias; Cadeia produtiva da construção civil.

No eixo arranjos institucionais são expostos os agentes estatais e agentes não estatais no SNHIS. Os estatais são: Ministério das Cidades; Estados e Distrito Federal; Municípios; CEF e outros agentes financeiros. Os não estatais são: setor privado ligado à produção habitacional de HIS; Entidades sem fins lucrativos vinculadas ao setor habitacional de interesse social; Entidades profissionais de pesquisa e acadêmica.

No que diz respeito às cooperativas habitacionais, em seu eixo - arranjos institucionais, o plano prevê como estratégia para os municípios: “O estímulo ao ingresso e à habilitação de novos agentes promotores (cooperativas e associações locais), bem como o apoio à sua atuação com capacitação e assistência técnica” (CIDADES, 2010, p. 111).

Dentre as estratégias apresentadas no Plano está o fortalecimento dos agentes não estatais para exercerem seu papel no Sistema Nacional de Habitação - SNHIS, apontando como agentes não estatais: Setor privado ligado à produção habitacional de HIS; Entidades sem fins lucrativos vinculadas ao setor habitacional de interesse social; Entidades profissionais, de pesquisa e acadêmicas.

As EOs encaixam-se no segundo grupo. No plano, reconhece-se a importância dessas entidades para o sistema: “É uma forma inclusive de valorizar a demanda organizada a partir de processos que privilegiam a autogestão” (CIDADES, 2010, p. 112).

O plano prevê ampliação do atendimento do SNHIS para essas entidades para provisão de moradia. Para tanto, caberá ao setor público apoiar a disseminação dessas entidades, construindo uma regulamentação e normatizações complementares que definam a participação destas no sistema.

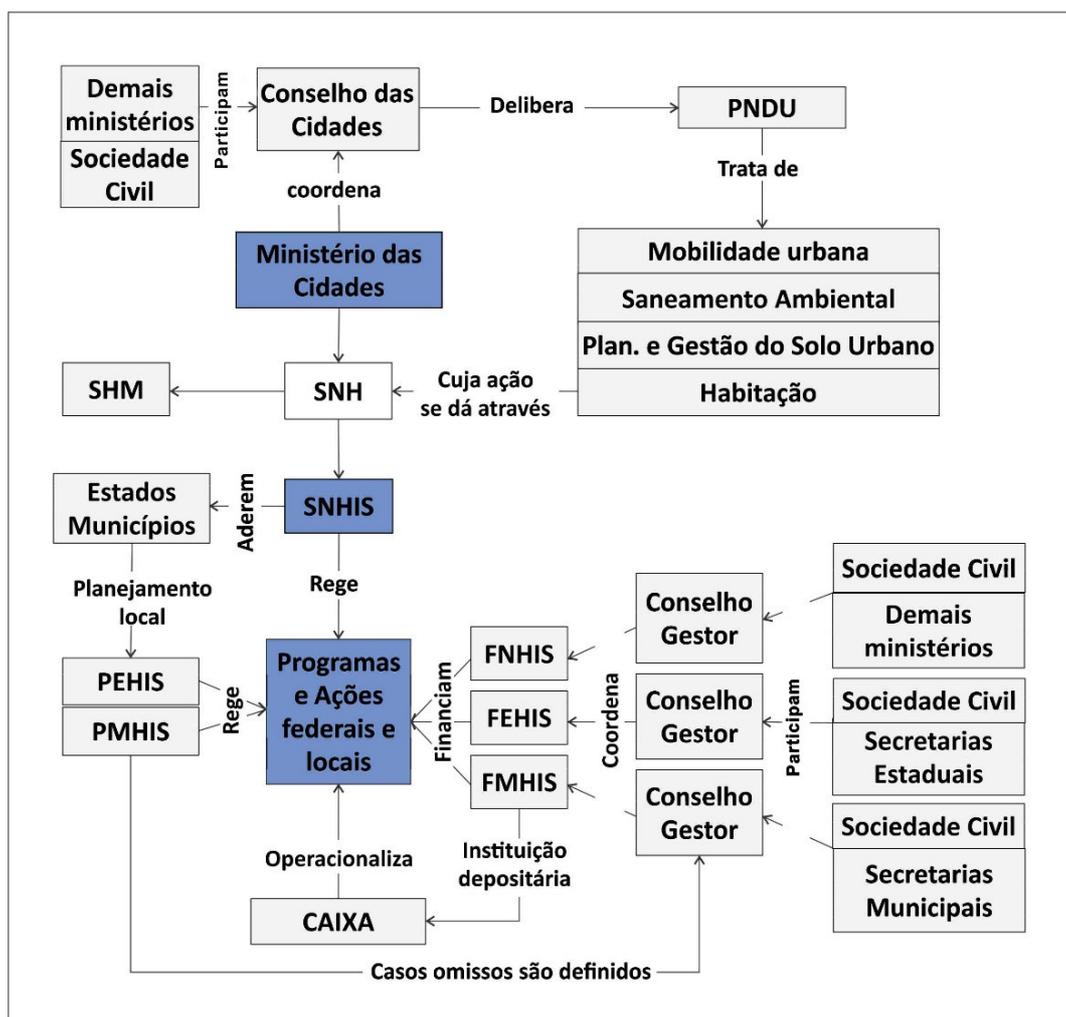
O Plano aponta ainda para a necessidade de “promover uma adequação da lei que regulamenta a atuação de cooperativas para o caso específico do provimento habitacional” (CIDADES, 2010, p. 112).

Na estratégia número 5, as cooperativas são novamente mencionadas. Essa estratégia versa sobre a capacitação dos agentes do SNHIS. Para os agentes das entidades sem fins lucrativos, o plano prevê:

Fortalecimento e estruturação de cooperativas e organizações não-governamentais, voltadas à promoção de projetos habitacionais para a população de baixa renda em sua montagem, viabilização e execução e na organização de grupos. (Cidades, 2010, p. 117).

É mencionada, também, a autoconstrução para grupos de baixa renda: “Atividades de autoconstrução dos grupos de renda mais baixa, aumentando seu acesso aos fatores de produção.” (CIDADES, 2010, p. 117).

Figura 15 - Estrutura do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social-SNHIS



Fonte: Esquema elaborado por Escobar, F. B. conforme descrito no Caderno MCidades nº 4, na lei 11.124 de 2005 e no Decreto nº 5.796 de 2006

Escobar (2017), na figura 15, explicita o funcionamento do SNHIS e fala da importância do Conselho das Cidades no controle social do sistema, no intuito de atender aos objetivos do PNH.

O controle social, através dos conselhos, e a articulação com as políticas urbanas são objetivos da PNH, expressos em seus princípios e diretrizes. Esses objetivos institucionalizam-se através da atuação do Conselho das Cidades e da estruturação do SNHIS, organizando a interlocução entre os três níveis de governo (União, Estados e Municípios), a iniciativa privada e a sociedade civil.

A estrutura montada pelo PNH prevê que controle social aconteça em diferentes níveis de planejamento, gestão e operacionalização da política habitacional. É através dos Conselhos que o controle social monitora a

aplicação de recursos para a habitação voltada à população de baixa renda. (ESCOBAR, 2017, p. 35)

O PlanHab ainda prevê a necessidade de apoio para os Conselhos locais no intuito de “ampliar a efetividade de participação e controle social”, “recursos para assessoria técnica associada a programas de urbanização, regularização fundiária e autogestão” e a promoção de “ações de desenvolvimento institucional e capacitação.” (CIDADES, 2010, p. 117).

4.1.2. Legislação Estadual para o Rio Grande do Sul

As leis estaduais sobre cooperativismo não discorrem sobre cooperativas habitacionais em específico, não distinguindo estas das cooperativas de outras naturezas.

A Lei Estadual 11.829, de 5 de setembro de 2002, institui a política estadual cooperativista. Trata de estímulos às atividades das cooperativas, a partir de prestação de assistência educativa e técnica, além de incentivos financeiros à criação e desenvolvimento do sistema cooperativo. Na ocasião da Lei, ficava instituído, em caráter complementar, o ensino do conteúdo “cooperativismo” nas escolas de ensino fundamental e médio no Estado.

As sociedades cooperativas deverão estar vinculadas à OCERGS, registradas na Junta Comercial do estado e inscritas nos órgãos fazendários estaduais.

A Lei estadual 11.995, de 30 de outubro de 2003 – define a Política estadual de apoio ao cooperativismo e institui o Conselho Estadual de Cooperativismo - CECOOP. Compete ao Conselho Estadual de Cooperativismo definir as políticas públicas a serem adotadas pelo Estado, bem como as diretrizes para o uso dos recursos do Fundo de Apoio ao Cooperativismo – FUNDECOOP. O CECOOP é composto por 18 membros efetivos, com representatividade paritária entre órgãos públicos e entidades da sociedade civil organizada, dentre eles o setor habitacional encontra-se representado através da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano.

A Lei 13.841, de 05 de dezembro de 2011, dispõe sobre a participação do Estado do Rio Grande do Sul no PMCMV. O Estado, através da SEHAB, cria o

Programa Produção de Ações Habitacionais que, em sua modalidade Complementação da Construção de Unidades Habitacionais, destina recursos estaduais para o PMCMV (Urbano e Rural).

Em dezembro de 2014, a Assembleia Legislativa aprova projeto de lei que reduza o número de secretaria, extinguindo cinco secretarias, fundindo e desmembrando outras, no intuito de reduzir custos na ordem de 30% para o estado. A Secretaria de Habitação e Saneamento funde-se com a Secretaria de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano, dando origem à Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação. A habitação passa ser desenvolvida pelo Departamento Estadual de Habitação – DEHAB.

O Rio Grande do Sul, em 2014, destinou recursos a 25 empreendimentos dos 69 contratados no PMCMVe 1 e 2, totalizando complementação orçamentária para 5.700 UH. Os aportes financeiros variaram entre R\$3.000,00 e R\$5.000,00¹⁴ por UH, totalizando R\$18.100.000,00 em recursos de fonte estadual.

Apesar de a Lei 13.841 especificar a destinação de recursos às Cooperativas, o atendimento estende-se a outros tipos de EOs, como pode ser visto do Anexo 3.

Esses dados podem ser observados em listagem disponível na *webpage* do DEHAB e encontra-se no anexo deste trabalho. Apesar de haver a divulgação da liberação de recursos através do DEHAB, o entrevistado E afirmou que poucas EOs receberam de fato o recurso, algumas delas receberam inclusive mediante ação judicial contra o Estado.

Segundo o entrevistado D, o Governo do Estado alegou não poder liberar o recurso antes da fase final das obras dos empreendimentos, desse modo, como o processo dos empreendimentos estava atrasado, esse recurso teria ficado retido. Esse tema seria levantado no Conselho Estadual, mas as reuniões foram suspensas sem previsão de retorno desde que o novo governador assumiu o cargo.

Essa priorização de atendimento às cooperativas em detrimento das demais EOs é criticada na fala do entrevistado D, que declara que o poder público (tanto estadual, quanto municipal) tem direcionado suas ações prioritariamente às cooperativas, além de induzir as associações de moradores e demais grupos interessados em angariar recursos para moradia que se organizem em

¹⁴ Inicialmente o valor máximo aportado era de R\$ 3.000,00, sendo aumentado para R\$5.000,00, através do DECRETO Nº 49.322, DE 03 DE JULHO 2012.

cooperativas, a fim de facilitar o processo de aprovação de seus empreendimentos e liberação de recursos.

Segundo o entrevistado citado acima, essa ação do poder público é estratégica e visa uma transferência de responsabilidades para as entidades organizadoras, diminuindo a responsabilidade por parte do governo.

No que diz respeito ao papel do governo do estado em promover capacitação para apoiar as entidades, segundo entrevista fornecida por uma das lideranças dos movimentos sociais, entrevistado D, o estado não investiu em capacitação.

4.1.3. Legislação Municipal para Porto Alegre

a) LEI Nº 9.313, de 12 de dezembro de 2003 - Institui o Programa Municipal de Fomento às Cooperativas Habitacionais de Porto Alegre

O Programa tem como eixos de ação: a) capacitação dos cooperativados e de seus conselhos diretivos; b) assessoria técnica social, jurídica e urbanística; c) repasse de recursos diretamente às cooperativas. Essa Lei foi criada com o objetivo de “propiciar, sustentar e facilitar a produção de habitação de interesse social, de forma cooperativada, a fim de implementar projetos e difundir conceitos de cooperativismo, associativismo, solidariedade e autogestão” (LEI Nº 9.313, 2003, ART 1º).

Os recursos orçamentários utilizados para as linhas de crédito têm como fonte o Fundo Municipal de Desenvolvimento – FMD e parcerias com agentes financeiros públicos e privados. O atendimento pelo Programa e a acesso à recursos (em forma de convênio) somente poderão usufruir “cooperativas habitacionais autogestionárias de interesse social” que possuam associados com renda de até 12 SM e que estejam com seu cadastro ativo no Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB.

O ressarcimento dos recursos concedidos através de linha de crédito pelo DEMHAB às cooperativas dá-se em até 120 parcelas mensais equivalentes a no máximo 30% da renda média familiar dos associados das cooperativas, com carência de 06 (seis) meses após o final da última obra ou serviço (prorrogável por igual período). Para cooperativas que apresentem cooperativados com renda

inferior a 5 SM, o número de parcelas duplica e a carência, passando para até 240 meses e carência de 12 meses (prorrogável por igual período).

b) LEI COMPLEMENTAR Nº 636, DE 13 DE JANEIRO DE 2010 com alterações na LEI COMPLEMENTAR Nº 699, DE 28 DE JUNHO DE 2012

Essas leis dispõem sobre a participação do município de Porto Alegre no PMCMV e institui o Programa Minha Casa, Minha Vida – Porto Alegre, que prevê “uma comunhão de esforços públicos e privados, representados pela atuação do Departamento Municipal de Habitação (DEM HAB) e de empreendedores para a viabilização de habitações populares no Município de Porto Alegre”, em que cabe ao município a destinação de áreas públicas e de incentivos urbanísticos e fiscais e aos empreendedores a construção de habitações populares.

Quanto ao que cabe ao município, as Entidades Organizadoras podem ser contempladas através de incentivos urbanísticos, como isenção de IPTU e ITBI e flexibilização de padrões urbanísticos a partir da gravação de AEIS.

Quanto ao incentivo fiscal, há uma restrição às EOs, em que somente as cooperativas podem solicitar complementação de recursos para infraestrutura¹⁵, mediante convênio, desde que credenciadas no DEM HAB e após terem “adquirido área com recursos próprios ou tiverem recursos econômicos aprovados junto ao Orçamento Participativo”. Desta forma, as Associações Privadas não são contempladas com este incentivo.

As áreas de terra¹⁶ de propriedade do município são destinadas exclusivamente para a construção de habitações pelo FAR, não cabendo às Entidades Organizadoras da modalidade Entidades Incentivos quanto o acesso à terra.

c) Lei Complementar 646, de 22 de julho de 2010 - PDDUA – Porto Alegre

¹⁵ Utilizando recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS e não poderá exceder o máximo de 6 (seis) vezes o valor do Custo Unitário Básico da Construção Civil (CUB), para cada unidade habitacional construída. A concessão do incentivo fica condicionada à aprovação da CEF, mediante apresentação dos custos de cada empreendimento superiores ao valor definido pelo Programa.

¹⁶ §1º do ART 9 – “As áreas de terra referidas no “caput” deste artigo são aquelas gravadas para uso habitacional de interesse social”.

Ao analisar o documento do PDDUA de Porto Alegre¹⁷, observamos que este menciona as cooperativas autogestionárias em dois artigos: o Art. 78, que dispõe sobre a instituição de AEIS, e o Art. 147, que dispõe sobre a garantia para obras de urbanização.

O primeiro versa sobre a possibilidade de solicitação pelas cooperativas de instituição de AEIS junto ao Poder Executivo mediante EVU. O segundo dispensa a prestação de garantia pelas cooperativas na implantação de loteamentos. O entrevistado A (DEMHAB) cita a CAADHAP. A CAADHAP, por determinação de Ordem de Serviço de nº 021, de 29 de novembro de 2002, deve priorizar o licenciamento urbanístico de Cooperativas habitacionais autogestionárias e empreendimentos em AEIS. Para tanto, somente seriam atendidas as cooperativas que estivessem cadastradas junto ao DEMHAB e com sua documentação em dia, além de serem consideradas ativas (OS nº 21 - CAADHAP, 2002).

Segundo o entrevistado A, as cooperativas podem solicitar junto à CAADHAP a instituição de uma AEIS. Essa determinação incide sobre o Programa Municipal de Fomento às Cooperativas Habitacionais Autogestionárias de Porto Alegre foi amplamente utilizada para o PCS, e atualmente é utilizada para a realização do PMCMV entidades no município.

d) Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS

O Plano é anterior ao lançamento do PMCMV e não menciona o Programa em nenhum momento.

Na ETAPA II do Diagnóstico do Setor Habitacional de Porto Alegre, realizado no ano de 2009, o cooperativismo é mencionado no capítulo 3. Neste capítulo, é mencionada a Lei Municipal nº 9313/03, que instituiu o Programa Municipal de Fomento às Cooperativas Habitacionais de Porto Alegre. O Programa consiste em “propiciar, sustentar e facilitar a produção habitacional de interesse social de forma cooperativada, a fim de implementar projetos e difundir conceitos de cooperativismo, associativismo, solidariedade e autogestão”.

¹⁷ LEI COMPLEMENTAR Nº 434, DE 1º DE DEZEMBRO DE 1999, atualizada e compilada até a LEI COMPLEMENTAR Nº 667, DE 3 DE JANEIRO DE 2011, incluindo a LEI COMPLEMENTAR 646, DE 22 DE JULHO DE 2010.

Quanto às AEIS, é determinado que os vazios urbanos identificados pelo Município para ocupação prioritária, tendo em vista o cumprimento da função social da propriedade, devem ser destinados prioritariamente a empreendimentos voltados para habitação de interesse social, cabendo ao município, nesses casos, gravá-lo como AEIS.

O Plano ainda prevê a possibilidade de instituição de AEIS mediante solicitação pelo proprietário do imóvel que pretenda construir habitação de interesse social a partir da apresentação de Estudo de Viabilidade Urbanística contendo padrões urbanísticos específicos de parcelamento ou edificação.

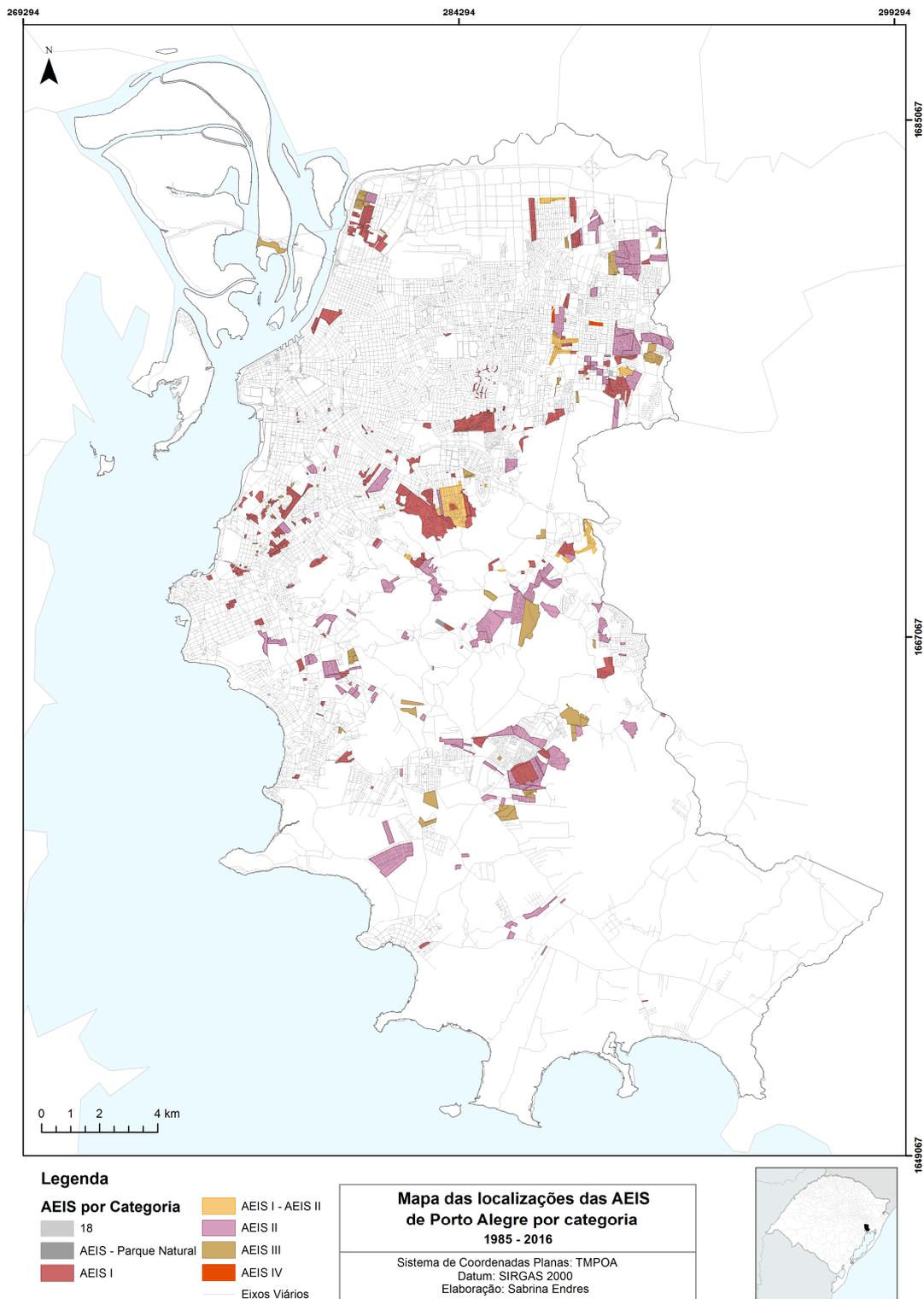
e) Áreas Especiais De Interesse Especial - AEIS

A falta de instrumentos urbanísticos ou de regulamentação destes (caso das ZEIS de vazios), que contemplem uma política de mapeamento e criação de um banco de terras destinadas a essa demanda tem deixado os espaços ainda restantes da cidade disponíveis aos setores que possuem maior renda, agravando, assim, o processo já existente de segregação sócio-espacial no município.

Em porto Alegre existem quatro categorias de AEIS: AEIS I para assentamentos autoproduzidos; AEIS II para loteamento clandestinos ou irregulares; AEIS III para áreas de vazios urbanos não utilizados ou subutilizados e AEIS IV para locais com edificações degradadas.

No mapa (ver Figura 14) criado a partir de pesquisa intitulada Regularização Fundiária e Direito à Moradia, as Áreas Especiais de Interesse Social em Porto Alegre/ RS, realizada por Sabrina Endres e seu orientador Mário Lahorgue, pesquisadores do departamento de geografia da UFRGS, estão localizadas todas as AEIS gravadas na cidade entre 1985 e 2016, assim como distribuídas por categorias. Foram identificados, desse modo, três dentre os sete empreendimentos contratados em Porto Alegre, considerando-se os agrupamentos. Os empreendimentos do MCMVe estão enquadrados na categoria III, AEIS de vazios urbanos.

Figura 16 - Mapa das Localizações das AEIS de Porto Alegre por categoria (1985 – 2016)



Fonte: Produzido por ENDRES, S. Sabrina para sua monografia: “As Áreas Especiais de Interesse Social no Município de Porto Alegre - Rio Grande do Sul”, defendida em agosto de 2017

Lahorgue (2010) aponta para uma periferização da gravação das AEIS pela PMPA. Em seu artigo escrito para o FERU, o autor questiona o direito à cidade, posto que a localização das AEIS nas áreas mais desprovidas de infraestrutura repete a velha condição urbana de segregação espacial a partir da renda, visto que os mais ricos conseguem lugares privilegiados e os mais pobres ficam com o que sobra da cidade.

De fato, as localizações dos empreendimentos do MCMV faixa 1 reforçam esse questionamento. A distribuição da gravação das AEIS criadas especificamente para atender a demanda gerada pelo Programa é majoritariamente periférica. É garantida a flexibilização para a construção das moradias, mas continua sendo negado o direito à cidade.

4.2. DOS EMPREENDIMENTOS DO PMCMVe NO RS E SUAS EOS

4.2.1. Entidades Organizadoras- EO no Rio Grande do Sul

No Estado do RS, das 113 EOs habilitadas¹⁸ pelo Ministério das Cidades para o Programa, entre 2012 e 2014, considerando-se as reabilitações dos anos anteriores, apenas 36 delas tiveram empreendimentos contratados nos MCMV1 e 2, o que representa 40% do total. A habilitação da Entidade pelo MCidades não é por si só determinante para a aprovação dos empreendimentos, mas apenas o primeiro passo, como já foi apresentado no Capítulo anterior.

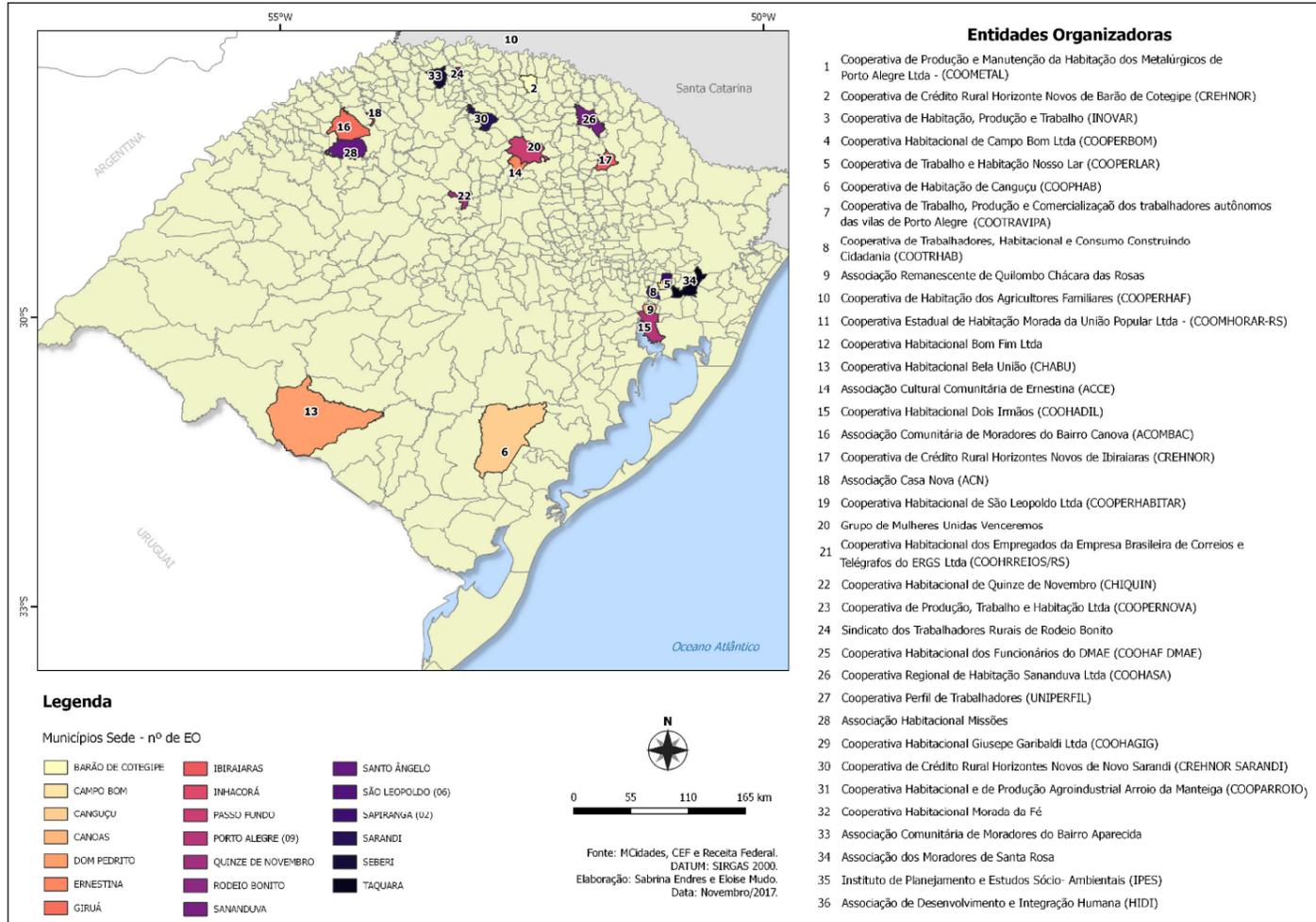
A distância entre os números se explica não apenas pela distribuição de UH permitidas por município, que limita o número de unidades em função da população dos municípios e o déficit habitacional, como já foi apontado no Capítulo 3. Essa disparidade entre habilitações e contratações dá-se, também, pelas dificuldades encontradas pelas EOs, tanto para conseguirem o cadastramento e documentação necessária das famílias a serem atendidas como, principalmente, pela dificuldade de compra da área para o empreendimento, que é fator determinante para a contratação das propostas.

¹⁸ Não foram encontrados dados anteriores a 2012, porém na listagem fornecida pelo MCidades constam as reabilitações de anos anteriores..

No decorrer deste Capítulo serão apresentados os processos de contratação de alguns empreendimentos nos municípios de Porto Alegre, Viamão e Rio Grande, a partir de relatos de representantes entrevistados de três EOs e Movimentos de Moradia atuantes no Estado.

Na figura 17, é possível visualizar a distribuição das EOs com empreendimentos contratados por municípios. Foram encontrados 20 municípios beneficiados pela modalidade Entidades no RS. Com concentrações na RMPA e região Norte do estado. Duas entidades são oriundas de outros Estados, como é o caso da HIDI, de São Paulo e a COOPERHAF, de Chapecó.

Figura 17 – Mapa de distribuição das Entidades Organizadoras nos municípios do RS



Quanto a fundação das EOs, como pode ser observado no Apêndice 1, a mais antiga data de 1972 e é referente ao Sindicato de Trabalhadores Rurais de Rodeio Bonito, que tem como natureza jurídica Associação Privada.

Pode-se observar, no Quadro 13, um crescimento no número de EOs criadas a partir de 2003, no mesmo ano que data o lançamento do PCS. Nesses mesmos anos é possível verificar que o maior número de EOs fundadas é de cooperativas, o que pode ser associado à criação das leis estadual e municipal (Porto Alegre) de fomento e incentivo às cooperativas. Leis estas já citadas no início deste Capítulo.

Quadro 13 – Ano de fundação das Entidades Organizadoras com empreendimento contratados no MCMV 1 e MCMV2

Ano de fundação	Nº de EO por ano de fundação		
	Total	Associação privada	Cooperativa
1993	2	1	1
1997	2	1	1
1998	1	0	1
1999	2	0	2
2000	2	0	2
2001	1	0	1
2003	4	0	4
2004	4	1	3
2005	5	2	3
2006	5	0	5
2007	3	1	2
2009	2	1	1

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do CNPJ, RFB (2016)

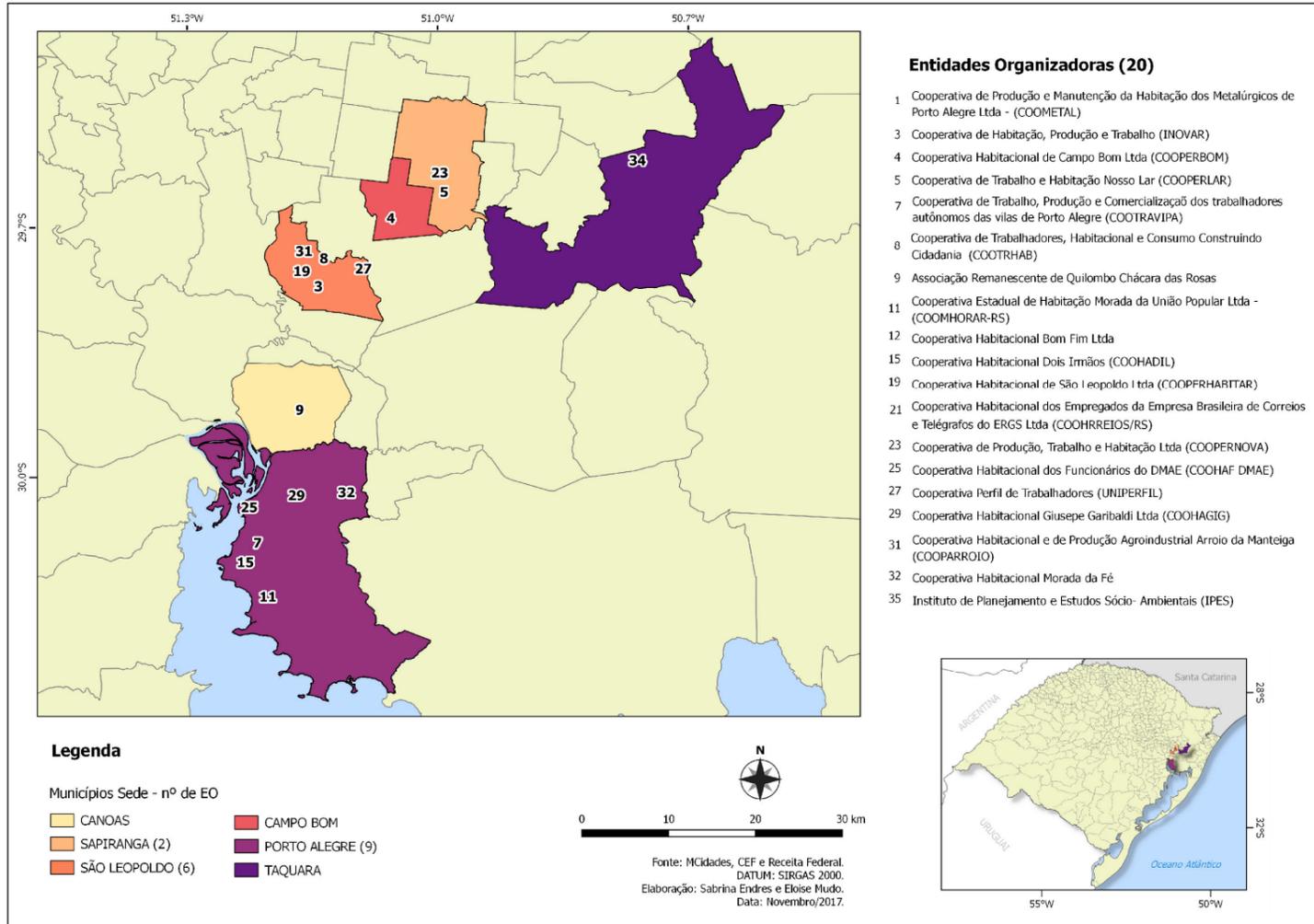
Quanto à distribuição das EOs no Estado do RS, constatou-se uma concentração de EOs na RMPA. Ao todo, das 36 entidades, 20 concentram-se na região, sobretudo em Porto Alegre (9) e São Leopoldo (6).

Das nove EOs originárias de Porto Alegre, oito são cooperativas que possuem cadastros ativos junto ao DEMHAB, em que seis destas tiveram seus empreendimentos contemplados com complementação em serviços de

infraestrutura. Das oito cooperativas cadastradas no DEMHAB, apenas a COOMETAL¹⁹ não foi criada a partir do Programa de Fomento às Cooperativas.

¹⁹ A COOMETAL será estudada em maior profundidade ao longo deste Capítulo.

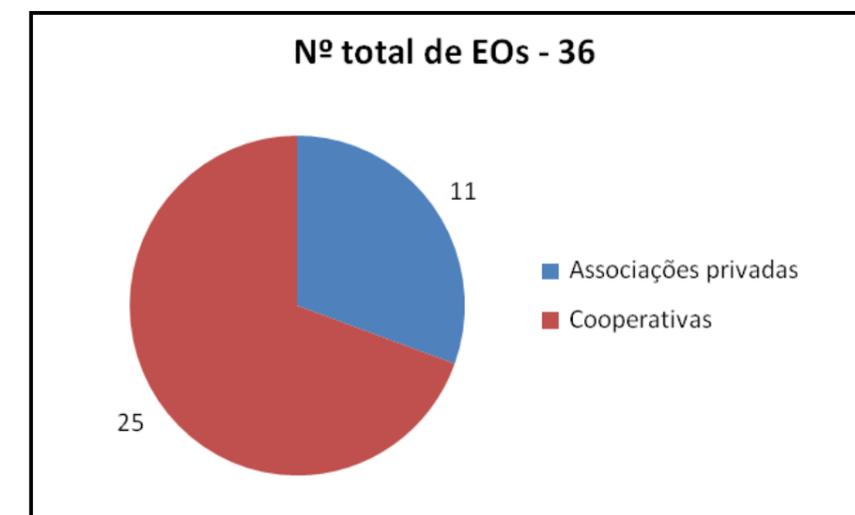
Figura 18 - Mapa de distribuição das Entidades Organizadoras com empreendimentos contratados no MCMV1 e MCMV2 nos municípios da RMP



Quanto à natureza jurídica, as EOs estão distribuídas em cooperativas e associações privadas. Dentre as 36 EOs, 25 são cooperativas e apenas 11 associações privadas, ou seja, 70% das Entidades Organizadoras do Programa correspondem às cooperativas.

Pode-se supor que essa preponderância das cooperativas sobre as demais associações dá-se pelo fato de tanto o governo do estado como o município de Porto Alegre (com oito cooperativas) promoverem e incentivarem a criação de cooperativas para o atendimento em programas e obtenção de recursos financeiros por parte do poder público.

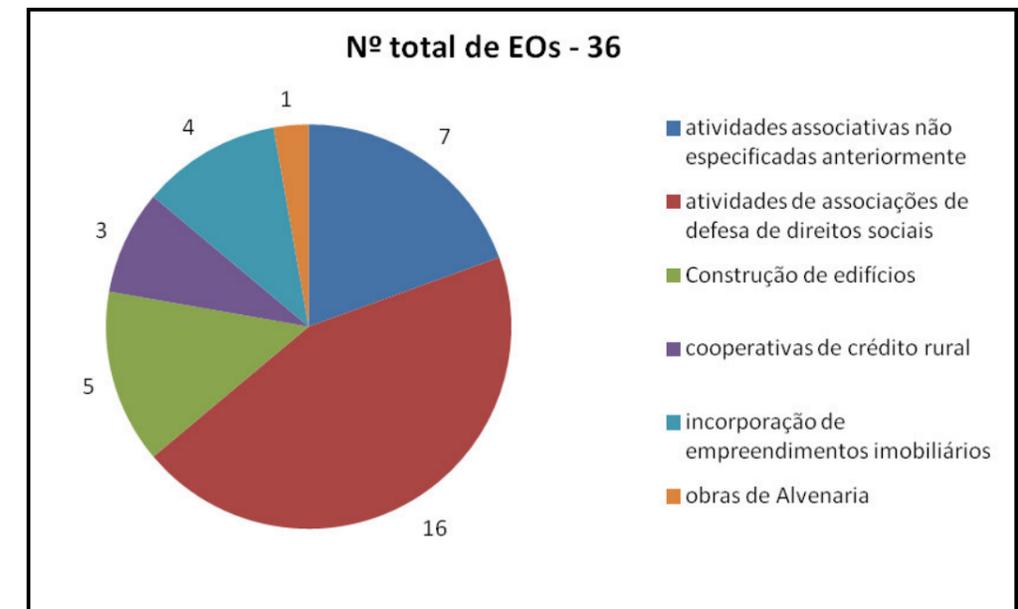
Figura 19 - Número de Entidades Organizadoras por Natureza Jurídica no RS



Fonte: Produzido pela autora, a partir de dados do CNPJ, RFB (2016)

Quanto à natureza econômica, o gráfico abaixo aponta a natureza econômica a partir da atividade principal das EOs, o que não significa que as entidades não possam desenvolver outros tipos de atividades. Essa denominação é apenas reflexo de uma escolha da entidade por priorizar focar seus esforços numa determinada atividade.

Figura 20 - Número de EOs por Natureza Econômica (atividade principal) no RS



Fonte: Produzido pela autora, a partir de dados do CNPJ, RFB (2016)

Foi constatado, nesta pesquisa, que, de fato, todas as entidades acabam desenvolvendo atividades variadas. Elas foram incorporando atividades em função da necessidade de angariar recursos estatais e atender as exigências dos diversos programas governamentais em áreas distintas.

Dessa forma, é possível que as cooperativas de produção e trabalho acessem recursos também para a produção de moradia, além de terem acesso a financiamentos na área de produção e vice-versa. No Apêndice 1²⁰ é possível observar os dados gerais de todas as EOs com empreendimentos contratados no RS, desde dados quanto ao ano de fundação, até as atividades econômicas principais e secundárias de cada entidade.

As três cooperativas de crédito rural (CREHNOR), por exemplo, são oriundas do interior do estado, possuem atividades voltadas para o desenvolvimento de produção rural prioritariamente, porém, passaram a atuar em atividades de construção civil.

²⁰ Dados pesquisados a partir do CNPJ de cada EO em seu registro na Junta Comercial, encontrados no site da Receita Federal Brasileira – RFB.

As associações privadas ou cooperativas que possuem atividade principal voltada, preferencialmente, para a defesa de direitos sociais assumem também características de produção e construção civil.

Alguns casos constatados apresentam, além de atividades de construção civil, incorporação imobiliária e/ou corretagem de imóveis. Essas entidades, por exemplo, já focam suas ações no mercado da construção civil.

A distribuição de empreendimentos por município não é a mesma das EOs, como se pode verificar comparando os mapas das Figuras 17 e 21. Isso dá-se devido a vários empreendimentos contratados em alguns municípios serem geridos por EOs de outros municípios. Essa atuação das EOs em outros municípios, fora de seus territórios de origem, se explica devido a uma classificação de Abrangência criada pelo MCidades no momento da habilitação das EOs no Programa.

Durante o MCMVe 1, a abrangência da ação das EOs era muito grande, o que permitiu uma dispersão dessas ações que extrapolavam os limites do município e do Estado, porém, segundo relatos de entrevistados do DEMHAB, CEF, MNLM e CONAM, algumas Entidades tiveram dificuldade em gerir seus empreendimentos à distância e em alguns casos chegavam a desconhecer a realidade local. O caso mais grave apontado foi da HIDI, de São Paulo²¹, que abandonou o empreendimento e deixou as famílias desassistidas. Fato esse que lhe rendeu a denominação “Entidade Falcatrua”, dada pelo entrevistado C.

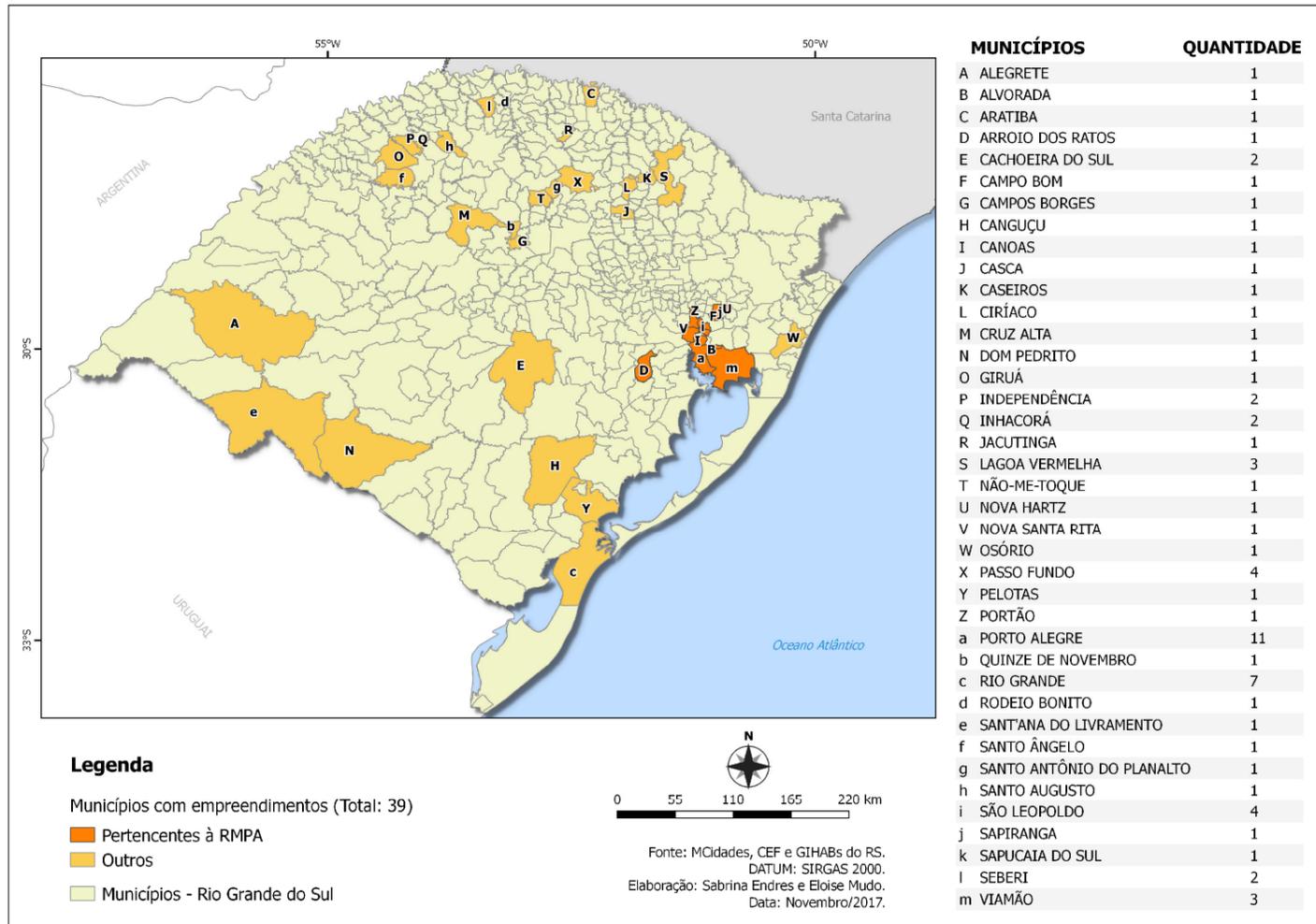
Após constatação de problemas causados por essa dispersão dos empreendimentos com relação a sua EO de origem, o ConCidades deliberou, durante o MCMVe 2, a limitação na abrangência da ação das entidades.

Quanto à formação do grupo de famílias para os empreendimentos, as entidades têm práticas diferentes de escolha, os critérios preponderantes informados pelos entrevistados²², além dos já exigidos pelo MCidades, apresentados no Capítulo anterior, foram: cooperados ou associados antigos; amigos e parentes indicados por cooperados ou associados; indicados pelos CRAS próximos à região do empreendimento ou indicados pelas prefeituras.

²¹ Os entrevistados em questão não deram maiores esclarecimentos sobre o fato.

²² Todos os entrevistados confirmaram esse dado. Os entrevistados A (DEM HAB) e B (CEF) afirmaram não se envolverem na escolha das famílias, apenas na análise dos cadastros. O entrevistado A informou que não disponibiliza seu cadastro reserva de famílias às EOs, mas disponibiliza às famílias os nomes das EOs com inscrição aberta para seleção de beneficiários.

Figura 22 - Distribuição dos Empreendimentos contratados no MCMV1 e MCMV2 nos municípios do RS



Analisando-se a legislação dos três municípios com maior produção em número de empreendimentos, Porto Alegre (11), São Leopoldo (6) e Rio Grande (7), verificou-se que suas prefeituras oferecem incentivos e isenções fiscais para a Faixa 1 do PMCMV, o que favorece a atração de empreendimentos para esses municípios.

Rio Grande possui uma lei municipal para o PMCMV, Lei Ordinária 6737/2009, que institui o Programa Habitacional Rio Grande e prevê para a Faixa 1 a possibilidade de doação de terrenos do município, não restringindo a disponibilização de áreas públicas apenas ao FAR.

No início deste ano de 2017, a Prefeitura do município de Rio Grande criou, através do DECRETO nº 14.387 de 14 de fevereiro de 2017, o Grupo de Trabalho de Agilização de Projetos do PMCMV, visando agilizar a análise e a aprovação dos projetos habitacionais de interesse social propostos no município. Esse Grupo possui funções semelhantes à CAADHAP de Porto Alegre, porém, com um diferencial bastante significativo para a modalidade Entidades. Enquanto a CAADHAP é composta apenas por representantes dos órgãos municipais e CEF, o Grupo de Trabalho de Rio Grande possui, além dos representantes dos órgãos municipais e da CEF, um representante de uma construtora e dois representantes de cooperativas vinculadas ao MNLM, através do empreendimento Junção.

Em São Leopoldo, a Prefeitura municipal, através da Lei Ordinária nº 7823, de dezembro de 2012, dispõe sobre o incentivo fiscal e a isenção tributária para a Faixa 1 do PMCMV. São previstas isenções no ITBI, IPTU (durante a construção) e ISS de qualquer natureza para a produção dos empreendimentos no município.

Constatou-se a produção de empreendimentos agrupados, em que cerca de 40% de toda a contratação da modalidade entidades no Estado estão concentradas em apenas cinco agrupamentos, localizadas na RMPA e no município de Rio Grande. Dos 69 empreendimentos contratados no Estado do RS, 16 encontram-se agrupados, formando cinco grandes empreendimentos, que sozinhos somam 3.539 UH, como poder ser observado no Quadro 14.

Quadro 14 – Empreendimentos agrupados nos municípios do RS

Município (empreendimento)	Entidade Organizadora	Empreendimento	Agrupamento (empreendimento)	UH	UH Agrup.	Aporte financeiro* Agrupamento (R\$)
Porto Alegre (RMPA)	COOHADIL	Residencial Dois Irmãos II	Residencial Dois Irmãos I e II	320	680	43.520.000,00
		Residencial Dois Irmãos I		360		
	COOHAF DMAE	Residencial Recanto das Laranjeiras	Residencial Recanto das Laranjeiras , Goiabeiras e Pitangueiras	100	500	31.754.387,00
		Residencial Recanto das Goiabeiras		200		
		Residencial Recanto das Pitangueiras		200		
	COOTRAVIPA	Residencial Jardim das Figueiras III	Residencial Jardim das Figueiras I, II e III	360	1080	69.120.000,00
	COOHADIL	Residencial Jardim das Figueiras I		360		
IPES	Residencial Jardim das Figueiras II	360				
Viamão (RMPA)	COOMETAL	Condomínio Residencial Colinas do Sul I (VIVER COOMETAL)	Condomínio residencial Colinas do Sul I e II	446	846	54.144.000,00
	COOHAGIG	Condomínio Residencial Colinas do Sul II (VIVER COOHAGIG)		400		
Rio Grande	COOPERNOVA	Condomínio Residencial COOPERNOVA	Empreendimento Junção	336	1297	77.820.000,00
	COOTRHAB	Loteamento COOTRHAB I		133		
		Loteamento COOTRHAB II		44		
	COOPERLAR	Condomínio Residencial COOPERLAR		336		
	COOPARROIO	Condomínio Residencial COOPARROIO		240		
	UNIPERFIL	Condomínio Residencial UNIPERFIL		208		

*Aporte Financeiro - Valor de contratação

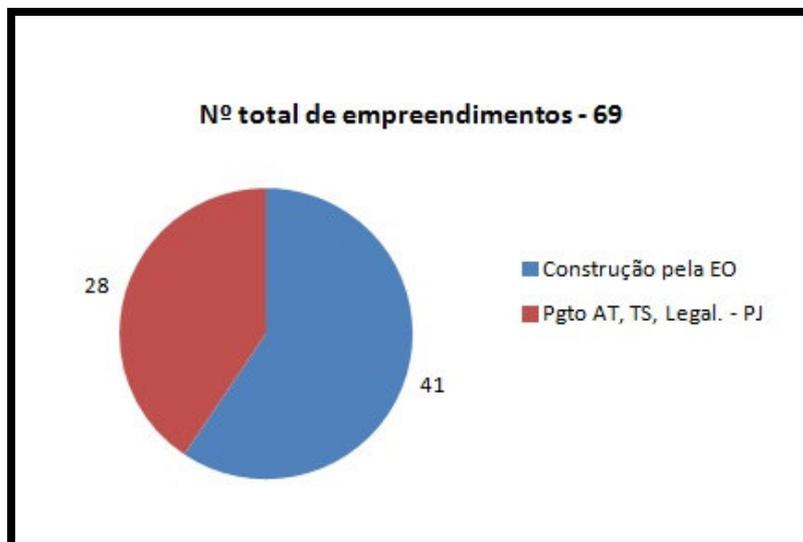
Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do MCidades, CEF, GIHAB-PO(2017)

Considerando-se a existência de tais agrupamentos, temos um quadro geral de 59 empreendimentos (simples + agrupados) no Estado do RS.

Analisando-se as modalidades de construção no Estado, observa-se que aproximadamente 60% dos empreendimentos seguem o modelo autogerido de construção, enquanto 40% são de contratação de AT e TTS, que configuram cogestão da obra, o que demonstra que mais da metade das entidades buscam apropriar-se do processo construtivo de seus empreendimentos. Isso não implica na

adoção do sistema de mutirão, o que este dado indica é a priorização da autoconstrução e da utilização de mão de obra local, sob gerenciamento da EO.

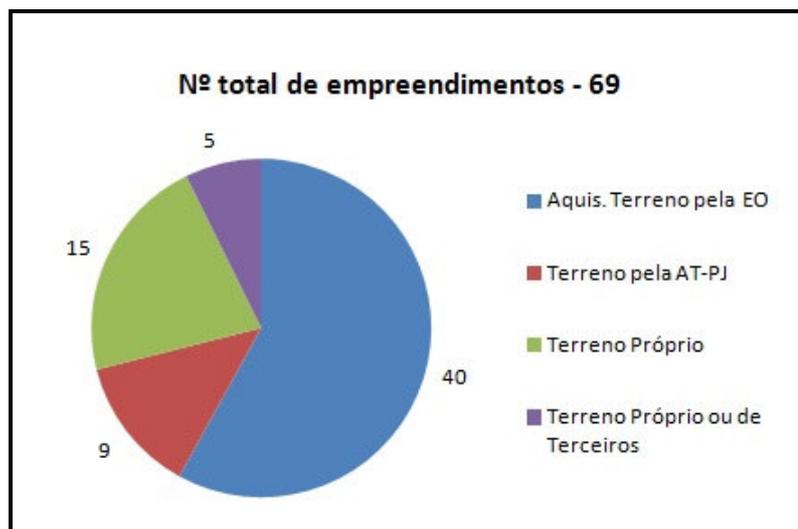
Figura 23 - Nº de empreendimentos por Modalidade de Operação - Construção



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do MCidades, CEF, GIHAB-PO(2017)

Quanto à modalidade de Terreno, o gráfico abaixo apresenta as formas de aquisição do terreno. Em que quase 60% representam aquisição pela EO. No que se refere a terreno próprio e/ou de terceiros, esse dado não significa que esses terrenos não foram adquiridos pelas EOs, posto que o PMCMVe vem substituir o PCS e, em alguns casos, os recursos do PMCMVe vem complementar alguns empreendimentos já iniciados no PCS, como é o caso do Loteamento COOMETAL em Porto Alegre, em que o terreno foi comprado com poupança prévia, como será abordado adiante.

Figura 24 - Nº de empreendimentos por Modalidade de Operação - Terreno



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do MCidades, CEF, GIHAB-PO(2017)

Os dados atualizados das GIHABs apontam para a doação por parte da Prefeitura dos municípios Lagoa Vermelha, Nova Hartz, Passo Fundo, Portão, Santo Augusto e Rio Grande. Essa doação pode estar diluída no dado “terreno próprio ou de terceiros”.

No Apêndice 3 foram reunidos todos os dados dos empreendimentos contratados no RS disponibilizados no site do SNH/MCidades e no site da CEF, atualizados a partir de material enviado pelas GIHABs do RS (2017).

Nos Apêndices 4 e 5 é possível visualizar todos os empreendimentos e seus agrupamentos, além de possibilitar o cruzamento de dados sobre EOs no intuito de facilitar a identificação dos empreendimentos e suas respectivas EOS, além de visualizar a quantidade de UH produzida pelas EOs, distribuídas nos municípios.

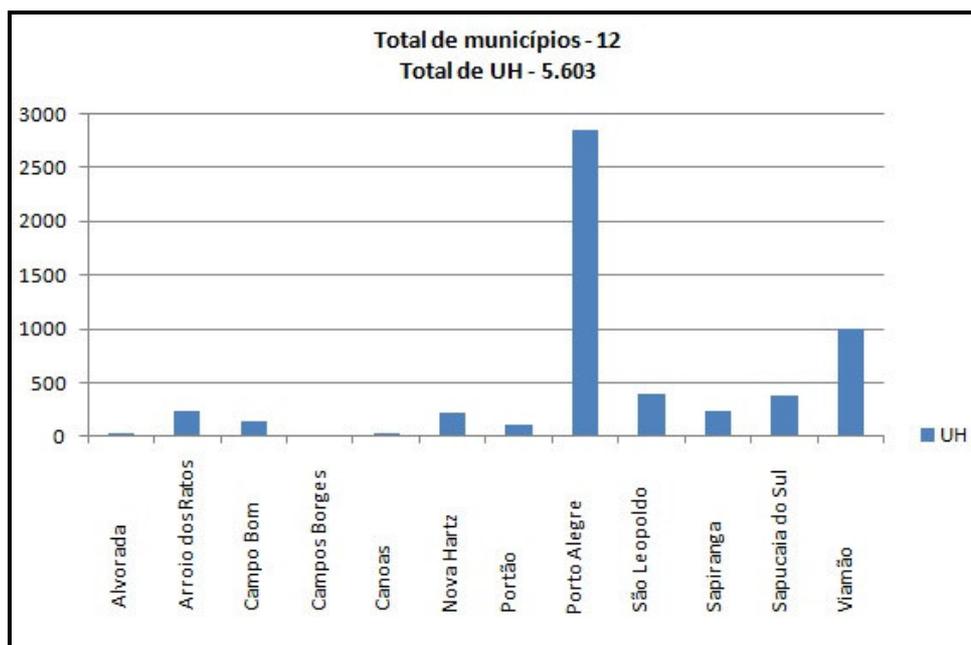
4.2.3. Empreendimentos na RMPA

Ao todo foram 27 empreendimentos contratados, dos quais 10 encontram-se agrupados em 4 grandes empreendimentos, sendo um em Viamão (Condomínio Residencial Colinas do Sul I e II) e três em Porto Alegre (Residencial Dois Irmãos I e II; Residencial Recanto das Laranjeiras, Goiabeiras e Pitangueiras; Residencial Jardim das Figueiras I, II e III), apresentados anteriormente no Quadro 14.

Considerando-se os agrupamentos, temos 19 empreendimentos (simples + agrupados).

Como é possível visualizar no Gráfico abaixo, há uma concentração da produção na RMPA e, dentro da RM, uma concentração em Porto Alegre.

Figura 25 - Gráfico da distribuição das Unidades habitacionais por município



Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do CNPJ, RFB (2016)

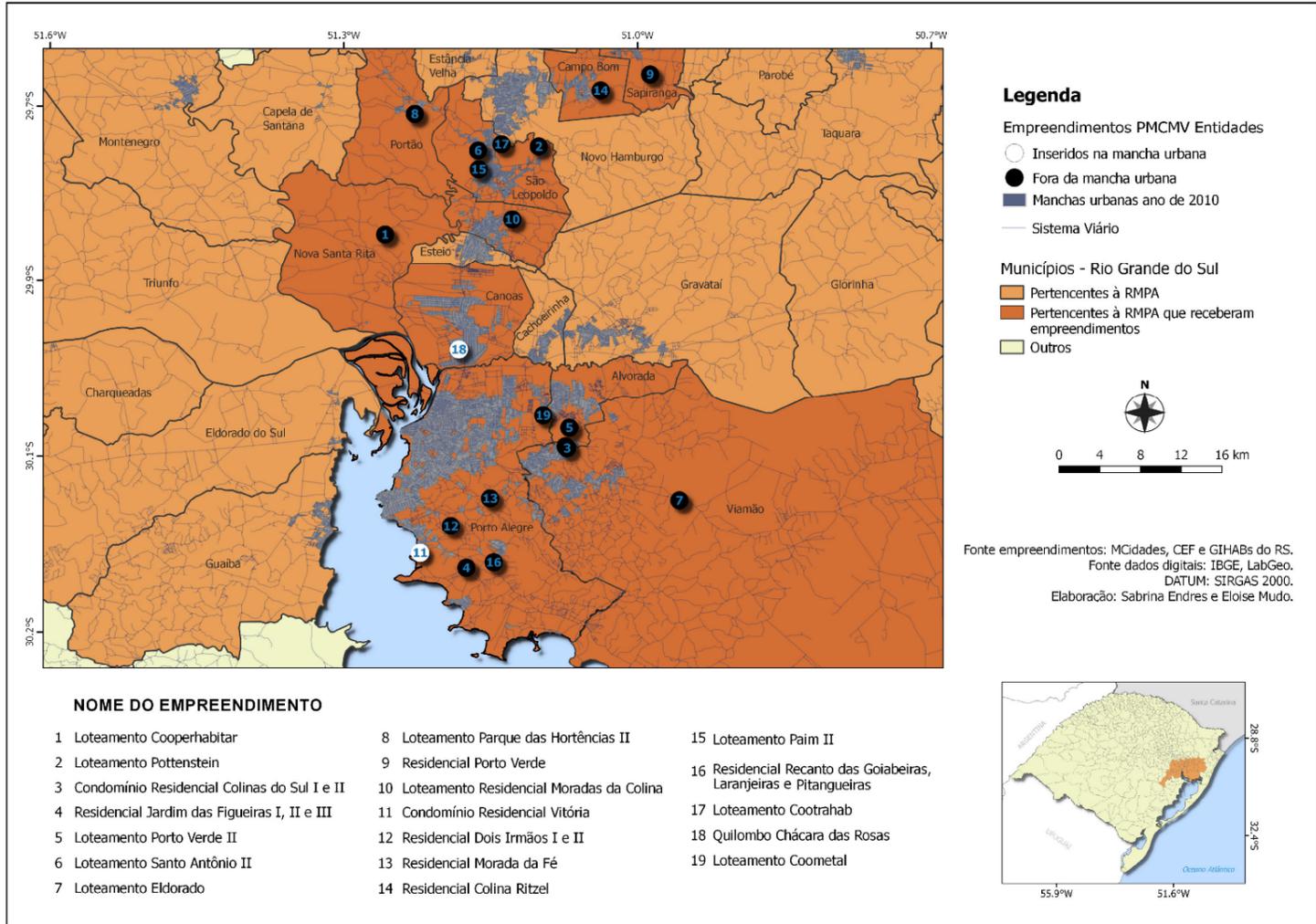
A RMPA concentra 63,23% da produção da modalidade Entidades do Estado, num total de 5.594 UH, e dos 12 municípios com empreendimentos contratados na RM, apresenta oito com produção acima de 100UH: Arroio dos Ratos (238); Campo Bom (146); Nova Santa Rita (185); Porto Alegre (2.844); São Leopoldo (399); Sapiranga (232); Sapucaia do Sul (376) e Viamão (1003).

Apesar do PMCMVe ser quase irrisório em termos de volume total de produção de UH, se comparado ao restante do Programa, a sua produção tem seguido o mesmo padrão de construção de grandes conjuntos habitacionais e de localização periférica. A produção, sobretudo na RMPA tem apresentado um número pequeno de empreendimentos concentrando um grande volume de UH, sendo a distribuição pulverizada das UH mais encontrada no interior do Estado.

Abaixo, no mapa da Figura 26, pode-se observar que os empreendimentos da RMPA estão, em sua maioria, praticamente 90% fora da mancha urbana

consolidada da RM, o que indica que o Programa está potencializando a expansão do tecido urbano dos municípios. Pode-se observar também que entre Viamão, Alvorada e Porto Alegre, a localização dos empreendimentos, nas franjas dessas cidades, nos sinaliza um agravamento da conurbação já em curso entre esses municípios, acarretando num maior esforço dos municípios em articular suas políticas públicas de atendimento de saúde, educação e transporte, a fim de atender a demanda das novas comunidades que se inserem no território.

Figura 26 - Mapa de distribuição Empreendimentos contratados no MCMV1 e MCMV2 nos municípios da RMPA



Essa lógica de produção do espaço, baseada na periferização dos conjuntos habitacionais, retoma a produção em larga escala em terrenos distantes das áreas centrais e providas de poucos serviços de infraestrutura, aumentando ainda mais a segregação residencial na RM. Isso reforça o crescimento das cidades desarticulado do planejamento urbano e repete o mesmo erro já cometido em programas habitacionais do passado, como o BNH.

O quadro abaixo é um resumo do apêndice 2 e apresenta as modalidades de operação quanto ao terreno e construção distribuídos por município da RMPA.

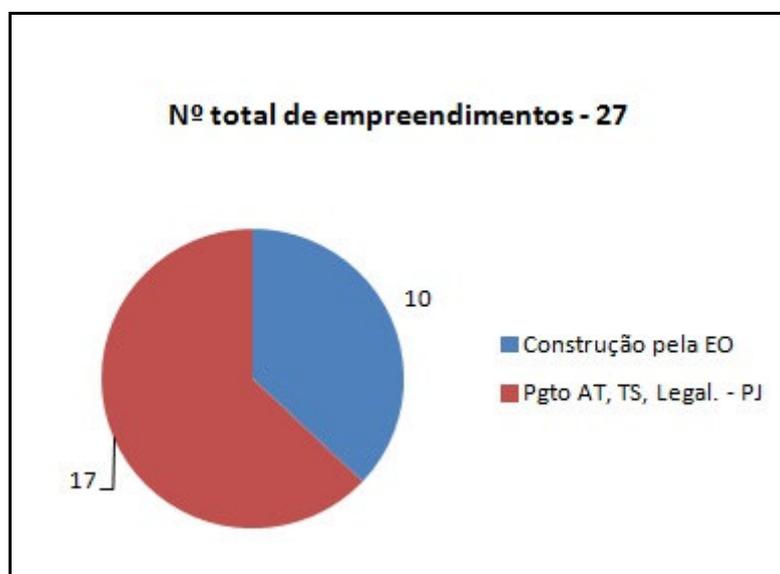
Quadro 15 – Empreendimentos e seus agrupamentos na RMPA

Município	Nº de empreendimentos	Modalidade operação - terreno	Modalidade operação - construção	UH	Aporte financeiro contratado
Alvorada	1	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	24	905.280,00
Arroio dos Ratos	1	Terreno pela AT-PJ	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	238	15.230.476,80
Campo Bom	1	Terreno pela AT-PJ	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	146	9.110.476,00
Canoas	1	Terreno Próprio ou de Terceiros	construção pela EO	24	1.200.000,00
Nova Hartz	1	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	213	11.129.444,72
Nova Santa Rita	1	Aquis. Terreno pela EO	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	185	11.826.000,00
Portão	1	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	100	3.581.800,00
Porto Alegre	11 (8 agrupados: 1 x 2emp., 2x 3 emp.)	Aquis. Terreno pela EO	2 construção pela EO e 9 Pgto AT, TS, Legal. - PJ	2844	180.658.927,51
São Leopoldo	4	Aquis. Terreno pela EO	3 construção pela EO e Pgto AT, TS, Legal. - PJ	394	20.756.200,00
Sapiranga	1	Aquis. Terreno pela EO	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	232	14.848.000,00
Sapucaia do Sul	1	Aquis. Terreno pela EO	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	376	24.055.227,92
Viamão	3 (2 agrupados)	Aquis. Terreno pela EO	1 construção pela EO e 2 Pgto AT, TS, Legal. - PJ	1003	60.099.354,05
Nº total de Municípios	Nº total de empreendimentos / agrupados	Total Modalidade operação - Terreno	Total Modalidade operação - construção EO-PF ou Pgto-PJ	Total de UH	Aporte financeiro total
12	27 (10 agrupados)	24 Aquis. Terreno pela EO, 2 Terreno pela AT-PJ, 1 Terreno Próprio ou de Terceiros	10 Construção pela EO e 17 Pgto AT, TS, Legal. - PJ	5.779,00	353.401.187,00

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do MCidades (2015), CEF (2016), GIHAB-PO(2017) e dados coletados em entrevistas realizadas em 2017

Quanto à modalidade de construção, a relação entre a construção pelas entidades organizadoras e a de AT, TS é o inverso da encontrada, analisando-se o total do Estado do RS. Na RMPA, são 63 % de contratações de AT, TS para 37% de sistema autogerido de construção. Apesar de a RMPA apresentar os maiores empreendimentos em termos de volume de UH contratadas, não é correto relacionar a quantidade de UH ao modelo de gestão da obra do empreendimento, tal escolha deve-se a diversos fatores como, por exemplo, o nível de organização da própria EO para assumir a gestão de suas obras e a complexidade do empreendimento.

Figura 27 - Nº de empreendimentos por Modalidade de Operação – Construção na RMPA

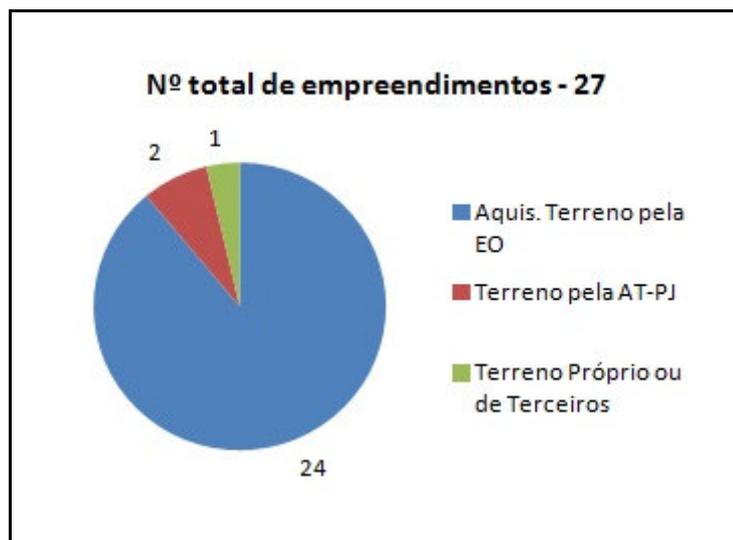


Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do MCidades, CEF, GIHAB-PO(2017)

Quanto à modalidade de aquisição do terreno, o gráfico abaixo aponta que 84% dos terrenos foram adquiridos pelas EOs, ou seja, na RMPA está concentrada a maior parte das compras de terrenos assumidas pelas EOs em todo o Estado. Apenas Canoas apresenta empreendimento em terreno próprio, o Quilombo Chácara das Rosas²³.

²³ Os dados gerais dos empreendimentos podem ser encontrados no apêndice 3.

Figura 28 - Nº de empreendimentos por Modalidade de Operação – Terreno na RMPA



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do MCidades, CEF, GIHAB-PO(2017)

É também na RMPA que encontram-se as maiores dificuldades para aquisição de terrenos pelas EO, o que será discutida no subcapítulo posterior, o qual serão apresentados os empreendimentos produzidos em Porto Alegre, que apresenta a maior concentração de produção de UH da RMPA.

4.2.4. Empreendimentos em Porto Alegre

Ao todo foram contratados 11 empreendimentos no município, totalizando 2.844 UH, o que corresponde a 32,15% das contratações no Estado. Dos 11 empreendimentos, oito distribuem-se em três grandes agrupamentos: Residencial Jardim das Figueiras I, II e III; Residencial Recanto das Laranjeiras, Goiabeiras e Pitangueiras; e o Residencial Dois Irmãos I e II. O primeiro configura empreendimentos agrupados geridos por mais de uma EO (agrupamento-parceria) e os dois últimos agrupamentos geridos por uma EO cada.

Figura 29 - Imagem de Satélite com Localização dos empreendimentos em Porto Alegre



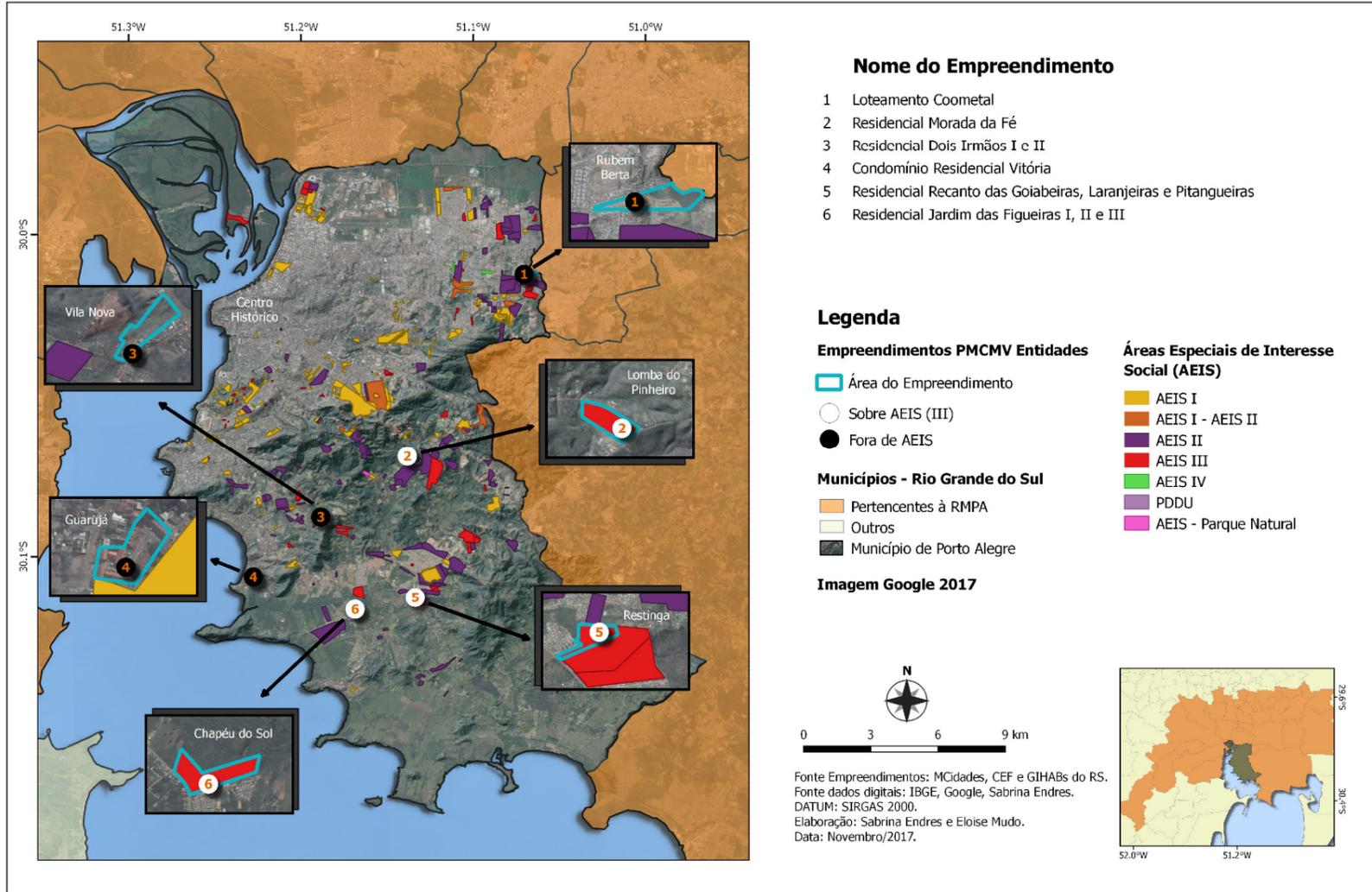
Fonte: Google (2017)

Desta forma, considerando-se os agrupamentos, o município apresenta seis empreendimentos na modalidade Entidades. Um empreendimento contratado no MCMV1 (Condomínio Residencial Vitória) e os demais no MCMV2.

Os empreendimentos produzidos em Porto Alegre, em sua maioria (quatro em seis), reproduzem o mesmo padrão de produção de habitação em larga escala encontrado no FAR. Todos os empreendimentos estão localizados em bairros afastados do Centro e apenas dois deles encontram-se na mancha urbana do município: o Loteamento COOMETAL, com 64UH contratadas, no bairro Rubem Berta; e o Condomínio Residencial Vitória, com 40UH, no bairro Guarujá. Os demais empreendimentos localizados fora da mancha urbana são os maiores em termos de número de UH, além dos três grandes empreendimentos formados por agrupamentos que somam 2.260 unidades, o quarto empreendimento possui 480 UH.

Quanto às AEIS em Porto Alegre, foram encontradas três AEIS III, com gravação posterior à contratação dos empreendimentos, criadas para flexibilizar os índices construtivos. Trata-se dos maiores empreendimentos contratados na cidade dentro da modalidade Entidades e contempla os empreendimentos: Residencial Jardim das Figueiras I, II e III, com 1.080 UH; Residencial Moradas da Fé, com 480 UH; Residencial Recanto das Laranjeiras, Goiabeiras e Pitangueiras, com 500 UH contratadas no MCMV 2 (que prevê a construção futura do Residencial Recanto dos Pinheiros, com mais 120 UH).

Figura 30 - Mapa de Localização dos Empreendimentos contratados no MCMV1 e MCMV2 em Porto Alegre em relação às AEIS gravadas

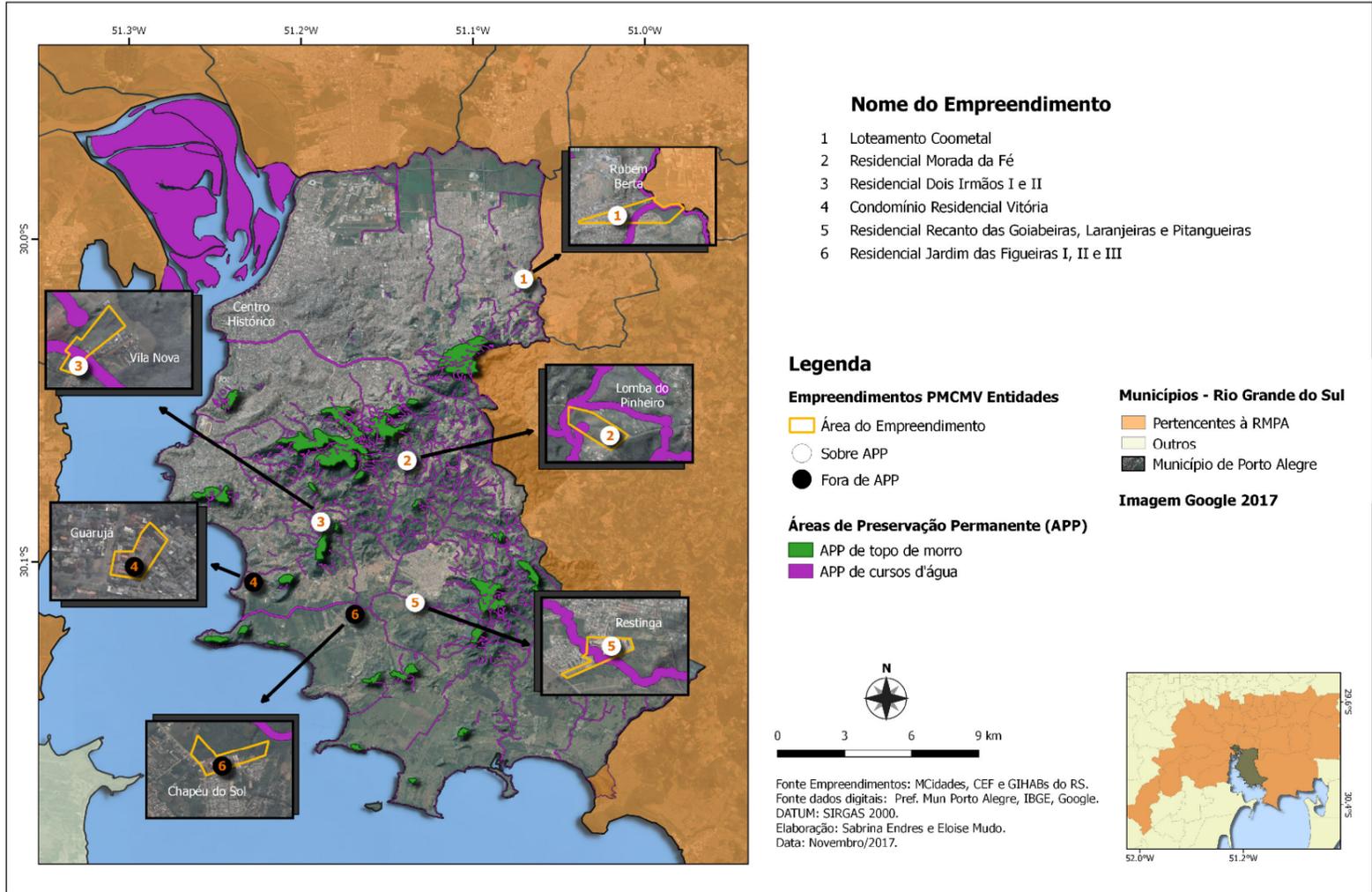


No mapa é possível ver a distribuição dos empreendimentos nas AEIS gravadas. São três empreendimentos com AEIS III. A gravação das AEIS III, referente aos demais empreendimentos, é oriunda da Lei Complementar Municipal 799/2016, criada para atender a Demanda Habitacional Prioritária – DHP, que engloba uma série de empreendimentos do MCMV. Não foi localizada a gravação da AEIS III para o Residencial Dois Irmãos I e II, com 680 UH, provavelmente por ainda estar em tramitação o pedido de sua gravação, posto que o processo de aprovação dos projetos nos órgãos da PMPA deste encontra-se em atraso, devido à necessidade de revisão do projeto urbanístico do loteamento, que não considerou os recuos necessários para uma área de APP que cruza o empreendimento.

No mapa da Figura 20 são apresentados os empreendimentos em relação às APPs delimitadas. É possível verificar que quatro entre os seis empreendimentos do município encontram-se com parte de sua poligonal inserida em APPs: Loteamento COOMETAL; Residencial Moradas da Fé; Residencial Dois Irmãos I e II; Residencial Recanto das Laranjeiras, Goiabeiras e Pitangueiras.

O fato de haver empreendimentos em áreas de APP pode caracterizar duas situações: uma maior exigência de estudos na elaboração do EVU, o que acarreta numa demora na aprovação dos projetos na PMPA e num maior custo também de projeto. Outra análise que se pode fazer é a de ser sintomático que quatro empreendimentos estejam em áreas de alagadiço, uma vez que estas costumam apresentar os terrenos menos valorizados no mercado de terras, já que, como foi constatado entre todos os entrevistados, a busca por terrenos mais baratos é fator determinante para a viabilização dos empreendimentos.

Figura 31 - Mapa de Localização dos Empreendimentos contratados no MCMV1 e MCMV2 em Porto Alegre em relação às APPs



No Quadro 16 pode-se visualizar os dados de contratação pelo MCidades e sua atualização pela GIHAB/PO para os empreendimentos e seus agrupamentos.

Atualmente dos seis empreendimentos em Porto Alegre, dois ainda encontram-se na Fase 1 de projeto, o Residencial Dois Irmãos I e II e o residencial Moradas da Fé. Os dois empreendimentos estão bastante atrasados devido a problemas de aprovação. O caso do Residencial Dois Irmãos I e II será aprofundado no próximo tópico.

A COOTRAVIPA possui empreendimento em atraso e, apesar de seu empreendimento compor o Residencial Jardim das Figueiras, que se encontra em Fase de obras, parte do grande agrupamento está paralisada, aguardando solução de problema relacionado à cooperativa. O caso será explanado também no próximo tópico.

Nenhum dos empreendimentos foi encerrado, ou seja, nenhum até o momento foi totalmente concluído, embora haja empreendimento ainda do MCMV1, em que a contratação data de 2009, o Residencial Vitória, que é o menor empreendimento de todos e que possui obra relativamente simples em relação aos outros que demandam infraestrutura por se tratarem de obras de grande porte em forma de loteamentos e grandes condomínios.

Porto Alegre, em relação ao interior do Estado, apresenta um tempo maior no processo completo de seus empreendimentos, o que demonstra um baixo desempenho do Programa na Capital, pois mesmo com a existência da CAADHAP, que foi criada pela PMPA para dar celeridade ao processo, a aprovação dos projetos ainda é bastante demorada.

Quadro 16 – Empreendimentos e seus agrupamentos em Porto Alegre

ID	Data da seleção MCidades	MCMV	Entidade organizadora	Empreendimento	Modalidade operação - terreno	Modalidade operação - construção	UH	Aporte financeiro contratado	Valor médio de aporte por UH	Situação atual do empreendimento - GIHAB/PO	Fase atual - GIHAB/PO	Tipologia	Assistência técnica	Endereço	Licença ambiental
A	01/11/2009	I	COOHMORAR-RS	Condomínio Residencial Vitória	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	40	1.459.750,11	36493,75	Em Legalização	fase 2	casa	não informado	Rua Jacundá, 686	Loteamento residencial - condomínio unifamiliar
B	09/09/2014	II	COOHADIL	Residencial Dois Irmãos I e II	Aquis. Terreno pela EO	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	680	43.520.000,00	64000,00	Em Execução	fase 1	apartamento	Jacovas Arquitetos Associados	Estrada Jorge Pereira Nunes, 1300 - Aberta dos Morros	Loteamento residencial - condomínio plurifamiliar
C	14/07/2014	II	COOMETAL	Loteamento COOMETAL	Terreno Próprio ou de Terceiros	construção pela EO	64	4.095.590,40	63993,60	Em execução TTS	fase 2	casa	Eng. Joni Niederauer	Rua Irmãos Fautismo c/ Amaury Silveira	Loteamento residencial
D	25/05/2012	II	COOHAF DMAE	Residencial Recanto das Laranjeiras, Goiabeiras e Pitangueiras	Aquis. Terreno pela EO	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	500	31.754.387,00	63508,77	Em obras	fase 2	apartamento	Oscar Escher: arquitetura, paisagismo e urbanismo	Rua das Laranjeiras, 380	Loteamento residencial - condomínio plurifamiliar
E	16/09/2013	II	COOHADIL / IPES / COOTRAVIPA	Residencial Jardim das Figueiras I, II e III	Aquis. Terreno pela EO	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	1080	69.120.000,00	64000,00	Em obras / Em Análise	fase 2 / fase 1 (COOTRAVIPA)	apartamento	Jacovas Arquitetos Associados	Av. Juca Batista, 6878	Loteamento residencial - condomínio plurifamiliar
F	12/07/2013	II	Cooperativa Habitacional Morada da Fé	Residencial Morada da Fé	Aquis. Terreno pela EO	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	480	30.709.200,00	63977,50	Em Execução	fase 1	casa	não informado	Estrada Afonso Lourenco Mariante, 3900	Loteamento residencial - condomínio unifamiliar

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do MCidades (2015), CEF (2016), GIHAB-PO(2017) e dados coletados em entrevistas realizadas em 2017

No próximo tópico serão apresentadas as experiências de duas Entidades Organizadoras e seus empreendimentos em Porto Alegre.

a) COOMETAL e o Loteamento COOMETAL

De origem sindical, a COOMETAL é uma entidade atuante e articulada com os movimentos sociais, tendo sua criação surgido a partir de intensos debates após a realização de um estudo feito pelo Sindicato dos Metalúrgicos de Porto Alegre, que constatou que a classe metalúrgica reivindicava por moradia.

Por se tratar de uma das mais antigas cooperativas do Rio Grande do Sul, a COOMETAL, fundada em 1993, participou de várias fases de programas habitacionais e adquiriu uma reconhecida experiência entre as cooperativas habitacionais no Estado. Seus líderes participaram de caravanas realizadas ao Uruguai, onde conheceram a experiência da FUCVAM que viria a ser fundamental no desenho da cooperativa e sua prática autogestionária, sem que a cooperativa tentasse copiar o modelo uruguaio, preservando as especificidades sócio-culturais locais. Assim, tais representantes tiveram intensa participação na construção de políticas públicas, tendo representantes delegados do OP, membros de Conselhos etc.

A COOMETAL, além de ter como atividade principal a construção de edifícios, em sua organização possui atividades de promoção social de seus cooperados e investe seus esforços em levar para seus associados maior qualidade de vida, entendendo a moradia para além da construção de casas. Em entrevista concedida pelo entrevistado G, este aponta para uma cobrança dos próprios cooperados por novas conquistas após a construção das casas.

A questão dos seres humanos é assim (...) Tu não tem a casa, no momento que tu tem a casa tu tá feliz. A partir de tu estar morando aí começa a surgir outras necessidades, isso é inerente a vida das pessoas. Aí começa a cobrar. E agora fui entender porque as pessoas cobram(...). Começou a cobrar por mais serviços - Não tem asfalto, não tem a creche (...). (Entrevistado G, 2013)

Observou-se que a cooperativa incentiva a participação ativa de seus cooperados não apenas nas assembleias da própria cooperativa, mas também em debates e instâncias de participação da cidade, no intuito de fortalecer a formação política de seus cooperados e seu envolvimento com as políticas públicas e o direito à cidade.

A cooperativa possui comissões voltadas para o investimento em educação e formação de seus cooperados. Em relato do entrevistado G, ao longo do processo de formação da cooperativa e do empreendimento, vários cooperados foram incentivados a concluírem seus estudos ou a buscarem formação técnica que contribuíssem para o crescimento e fortalecimento da comunidade.

A COOMETAL possui sede própria dentro do loteamento e todos os membros da cooperativa são também moradores do loteamento, o que facilita as ações e fortalece a aproximação da entidade com os seus cooperados. Atualmente a cooperativa possui outro empreendimento em execução, intitulado Viamão, realizado em parceria com a COOHAGIG.

O quadro abaixo apresenta um resumo com dados gerais da COOMETAL e do empreendimento. Os dados sobre a EO foram extraídos do Cadastro na Junta Comercial, em que se pôde observar o tempo de atuação da Entidade e suas atividades econômicas. Quando ao empreendimento, os dados foram extraídos a partir da lista de contratações fornecidas pelo MCidades e atualizados com dados fornecidos pela GIHAB-PO e em entrevistas realizadas aos Entrevistado B e G.

Quadro 17 – Quadro resumo sobre o empreendimento e sua Entidade Organizadora

Data de Fundação da EO	20/04/1993
Natureza Jurídica	Cooperativa
Atividade Econômica Principal	Construção de edifícios
Atividade Econômica Secundária	Construção de instalações esportivas e recreativas
Data de Contratação do Empreendimento no MCidades	14/07/2014
Número de UH contratadas	64 UH (o loteamento completo possui 200 UH – iniciado no PCS)
Aporte Financeiro Contratado	R\$ 4.095.590,40 total média por UH - R\$ 63993,60
Licença ambiental	Loteamento residencial
Tipologia	Casas
Situação atual do Empreendimento	Fase: Pós-obra – execução de TTS
Modalidade de Aquisição do Terreno	Dados CEF: Terreno Próprio ou de Terceiros Dados EO: Comprado pela EO por Poupança Prévia (PCS)
Modalidade de Construção	Autoconstrução com assessoria técnica contratada individualmente
Assistência técnica	Eng. Joni Niederauer

Fonte: Elaborado pela autora

O processo inicial do loteamento foi conturbado. O projeto original previa a construção de blocos de apartamentos, totalizando 500 UH, mas devido a alguns problemas para aprovação do projeto urbanístico, que não atendia às exigências do PDDUA, foi necessário contratar um novo profissional a fim de rever todo o projeto e optou-se por fazer um loteamento horizontal, que passou a comportar apenas 200 famílias. O Loteamento COOMETAL recebeu recursos também por parte do DEMHAB para a infraestrutura e do DEHAB para complementação de obras das casas.

Segundo o entrevistado G, o terreno foi comprado pela COOMETAL com dinheiro de seus cooperados a partir de poupança prévia e pago em oito parcelas. O entrevistado pontua que o que facilitou a compra do terreno foi a instituição do IPTU

cooperativa que garantiu que esta área não fosse ocupada, devido ao entendimento da importância da manutenção dessa área para a comunidade.

Segundo a GIHAB/PA, o empreendimento encontra-se na Fase pós-obra, em execução de Trabalho Técnico Social – TTS.

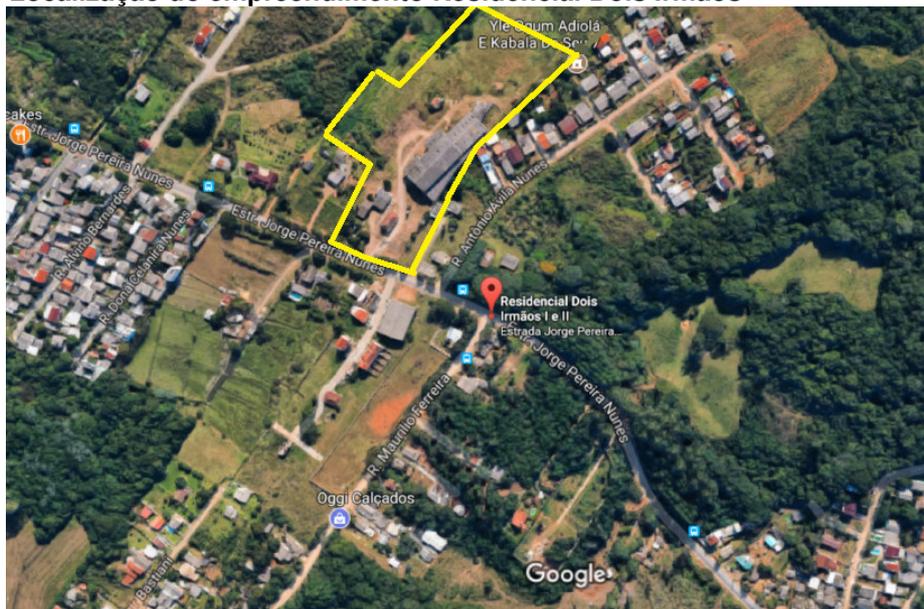
b) COOHADIL e o Residencial Dois Irmãos I e II

A COOHADIL atua desde 2006, porém, sua origem é da Associação de Moradores Dois Irmãos, fruto de uma ocupação. O entrevistado F informou que a criação da cooperativa surgiu da necessidade de buscar recursos e formas de atuar na construção de moradias.

A cooperativa tem como foco a incorporação de empreendimentos imobiliários, além de realizar atividades de associação com fins sociais para seus cooperados. Sua sede é uma sala comercial alugada na Zona Sul de Porto Alegre e conta com uma equipe de colaboradores formada por beneficiários de seus empreendimentos. Em suas dependências há plantas e banners de seus empreendimentos, além de quadros de avisos a seus cooperados com datas de reuniões com equipe do TTS. Sua atuação não é apenas com PMCMV entidades, pois há projetos da cooperativa visando público de outras faixas de renda.

O empreendimento Residencial Dois Irmãos I e II apresenta 680 UH, orçado inicialmente, na primeira fase, em R\$ 64.000 para UH de 42m² - por UH. Na segunda fase a UH passa para 44,17m² e o orçamento sofre aumento para R\$ 85.000, após negociação com a CEF.

Figura 33 - Localização do empreendimento Residencial Dois Irmãos



Fonte: Google (2017)

O tempo da pré-análise do empreendimento chegou a três anos, devido a inúmeros problemas relacionados à compra do terreno e posterior aprovação dos projetos junto aos órgãos da PMPA.

Para o empreendimento Residencial Dois Irmãos, a cooperativa contratou um arquiteto experiente, no intuito de que o projeto fosse viável e para não ter problemas de retrabalho com aprovação do projeto. Logo, foi contratado o mesmo arquiteto que projetou o Barra Shopping.

Mesmo assim encontrou-se dificuldade para aprovação dos projetos por questões ambientais, devido a um córrego canalizado há 20 anos que cortava o terreno segundo o entrevistado.

Em pesquisa à legislação, o arquiteto estudou o projeto em função da canalização do riacho e estipulou margens de acordo com a situação encontrada. No momento da aprovação, o projeto esbarrou na questão ambiental, pois o córrego canalizado foi caracterizado como Arroio Dilúvio e havia sido canalizado irregularmente. Em outras palavras, para a SMAM há uma APP atravessando o empreendimento ao meio. Dessa forma, as margens deveriam ser maiores que o projetado pelo arquiteto. Passando de 5m de margem para 30m, pois o recurso hídrico deveria ser reaberto.

Quando a cooperativa perguntou ao DEMHAB qual o caminho a tomar, foi sugerido por técnicos da prefeitura que se entrasse com um processo de

flexibilização da legislação alegando ser o projeto de interesse social. O projeto ficou quase um ano em tramitação e não se resolvia o impasse entre os órgãos da prefeitura. Segundo o entrevistado, o processo ia e voltava entre os órgãos. Por fim, chegou à EO um comunicado do MCidades de que se o projeto completasse 12 meses parado o recurso teria que ser devolvido integralmente.

Diante do risco de perda do recurso, a cooperativa foi até o prefeito no ano passado e solicitou uma audiência para resolver a questão. O processo voltou para a SMAN, que solicitou que o projeto fosse refeito respeitando a legislação ambiental. Ao que foi atendido pela EO, refeito o projeto pelo arquiteto, considerando as margens solicitadas pelo órgão ambiental e o projeto, por fim, foi liberado.

Esse é um caso realmente delicado, pois ao mesmo tempo em que o órgão ambiental está correto em exigir que seja seguida a legislação, a própria Prefeitura não consegue chegar num consenso entre os órgãos, mesmo com a existência da CAADHAP. Outro fator complicado é que o poder público municipal não apresenta solução para a questão do acesso à terra para as entidades.

Analisando uma pesquisa recentemente defendida no PROPUR, Escobar (2016) apresenta doações de terras do município para o FAR. Por outro lado, o Entidades, mesmo sendo faixa 1, entra na disputa no mercado de terras com grandes construtoras e empreiteiras que, além de terem capital de giro, também possuem experiência e facilidade em transitar entre os proprietários de terras e órgãos municipais.

Outros estudos já apontaram, como em Wartchow (2012), para uma valorização de terrenos em áreas próximas aos empreendimentos produzidos pelos programas habitacionais na RMPA.

Apesar da CEF tentar baixar o valor dos terrenos, no intuito de conter uma supervalorização dos mesmos, sem uma política municipal de apoio ao acesso à terra, através da aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade, esse controle sobre o valor da terra para as Entidades só tende a dificultar a negociação das mesmas com os proprietários.

No terreno do Campo Novo (Dois Irmãos) o proprietário pediu 7 milhões. O contrato foi assinado por 5 milhões. Comprada por 3.377.500,00.

Olha, e a gente diz pra eles (proprietário), esses 5 milhões tu não vai receber. Durante o processo que nós tava fazendo o projeto, cinco vezes o proprietário desistiu. Porque sempre ia alguém lá e fazia uma proposta e desmanchava o nosso, e fazia promessa que eles não iam cumprir, só pra desmanchar o nosso. (...) eram construtoras, compradores, corretores. (Entrevistado F, 2017).

Ele conta que no dia da assinatura do contrato de compra do terreno, na CEF, o proprietário disse que não iria mais vender o terreno. Foi necessário convencer o proprietário de que era bom negócio ele vender pra cooperativa, pois eles iriam pagar à vista e o outro negociador que queria comprar estava oferecendo em área construída e era arriscado tanto demorar, como talvez nem sair do papel o empreendimento. O proprietário finalmente aceitou vender o terreno para a cooperativa.

O quadro abaixo apresenta um resumo com dados gerais da COOHADIL e do empreendimento.

Quadro 18 – Quadro resumo sobre o empreendimento e sua Entidade Organizadora

Data de Fundação da EO	08/05/2006
Natureza Jurídica	Cooperativa
Atividade Econômica Principal	Incorporação de empreendimentos imobiliários
Atividade Econômica Secundária	Atividade de associação de defesas sociais
Data de Contratação do Empreendimento no MCidades	09/09/2014
Número de UH contratadas	680 UH
Aporte Financeiro Contratado	R\$ 4.095.590,40 total média por UH - R\$ 63993,60
Licença ambiental	Loteamento residencial - condomínio plurifamiliar
Tipologia	Apartamentos
Situação atual do Empreendimento	Fase 1: Em execução - Aprovação de projetos
Modalidade de Aquisição do Terreno	Aquisição de Terreno pela EO
Modalidade de Construção	Dados CEF: Pagamento de Assistência Técnica Dados EO: Pagamento de Assistência Técnica com contratação de mão de obra da cooperativa
Assistência técnica	Jacovas Arquitetos Associados

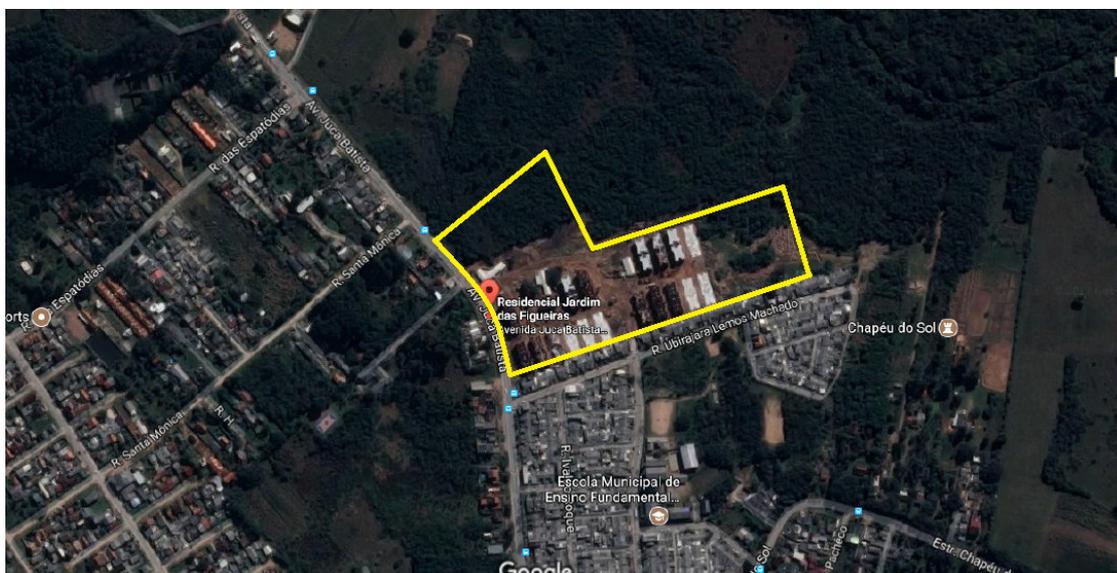
Fonte: Elaborado pela autora

Trata-se de uma cooperativa que tem como foco a incorporação de empreendimentos imobiliários, além de realizar atividades de associação com fins sociais para seus cooperados. A COOHADIL atua desde 2006, porém, sua origem é de uma Associação, a Associação de Moradores Dois Irmãos. O entrevistado F informou que a criação da cooperativa surgiu da necessidade de buscar recursos e formas de atuar na construção de moradias.

c) COOHADIL e o Residencial Jardim das Figueiras I, II e III

O Empreendimento possui área total do terreno de 14 hectares. O condomínio prevê doação para o município de área de praça para a construção de uma escola, outra área doada para a construção de um posto de saúde e área para fazer um parque natural²⁴.

Figura 34 - Localização do empreendimento jardim das Figueiras I, II e III



Fonte: Google (2017)

O quadro abaixo apresenta um resumo com dados gerais da COOHADIL e do empreendimento.

²⁴ De responsabilidade e manutenção por parte do condomínio.

Quadro 19 – Quadro resumo sobre o empreendimento e sua Entidade Organizadora

Data de Fundação da EO	08/05/2006
Natureza Jurídica	Cooperativa
Atividade Econômica Principal	Incorporação de empreendimentos imobiliários
Atividade Econômica Secundária	Atividade de associação de defesas sociais
Data de Contratação do Empreendimento no MCidades	16/09/2013
Número de UH contratadas	1.080 UH
Aporte Financeiro Contratado	R\$ 69.120.000,00 total média por UH - R\$ 64000,00
Licença ambiental	Loteamento residencial - condomínio plurifamiliar
Tipologia	Apartamentos
Situação atual do Empreendimento	Fase 1: Em Análise – COOTRAVIPA Fase 2: Em obras – COOHADIL e IPES
Modalidade de Aquisição do Terreno	Aquisição de Terreno pela EO
Modalidade de Construção	Dados CEF: Pagamento de Assistência Técnica Dados EO: Pagamento de Assistência Técnica com contratação de mão de obra da cooperativa
Assistência técnica	Jacovas Arquitetos Associados

Fonte: Elaborado pela autora

A busca pelo terreno não se iniciou com a COOHADIL. Havia uma outra cooperativa, a COOPCOL, que iria construir empreendimento no local com as outras duas entidades, porém, houve um problema de documentação com esta EO e a COOHADIL foi convidada a participar do grande empreendimento para que não se perdesse o terreno. O terreno foi comprado em conjunto e os projetos dos três empreendimentos foram realizados pelo mesmo escritório de arquitetura.

A fase das obras também está sendo realizada em conjunto, no intuito de economizar com custos de Assistência técnica, materiais e mão de obra, pela questão do volume. Quando da efetuação de compras, a economia é muito maior em grupo.

Na experiência de construção dos empreendimentos sob a organização das três EOs, as entidades estão produzindo edificações verticais com tijolo estrutural, o que representa um desafio para essas entidades.

Segundo o entrevistado B, da CEF, até o momento a experiência tem mostrado bons resultados, embora cause um acerta apreensão pela complexidade da obra e inovação em se trabalhar em conjunto mais de uma EO, que também apresentam perfis distintos entre si. A composição das EOs inclui uma EO de produção, uma habitacional e uma Associação.

A gestão dos associados e o trabalho técnico social - TTS estão sendo trabalhados separadamente pelas EOs.

Segundo o entrevistado, a experiência está sendo mais positiva do que negativa. “As entidades estão sabendo gerenciar suas diferenças(...) As pessoas tem que se acostumar a trabalhar em equipe, tem que abrir mão de algumas vaidades”

O valor do aporte financeiro para o IPES e a COOAHUIL foi ampliado para R\$85.700,00 por UH, na fase de obras. A COOTRAVIPA está com o empreendimento atrasado, ainda na fase 1, então ainda não foi ajustado o valor para empreendimento.

O entrevistado F apenas informou que a COOTRAVIPA estava com dificuldades e que tinha que resolver, mas não quis se aprofundar no assunto. O entrevistado da CEF, entrevistado C, confirmou a informação quanto ao atraso da COOTRAVIPA e acrescentou que essa cooperativa estava com intenção de se distanciar do programa e que talvez tivesse que abandonar o empreendimento.

O motivo, segundo esse entrevistado, não é devido a problemas de má gestão ou incapacidade da cooperativa, ao contrário, o entrevistado até declarou sentir-se triste com o afastamento da cooperativa que ele considera uma das mais íntegras do programa. A razão desse pedido de afastamento seria o interesse da cooperativa de não trabalhar mais com construção, assumindo sua atividade principal de produção e trabalho.

A CEF está vendo como resolve a questão, enquanto isso as outras duas cooperativas já iniciaram suas obras. Ao menos para o complexo do empreendimento não chega a atrapalhar muito sua continuidade, umas vez que o empreendimento paralisado é o último da rua, mais distante do acesso principal.

Para esta pesquisa não foi possível estabelecer contato com a COOTRAVIPA no intuito de confirmar as informações dos entrevistados em questão.

As glebas do entorno são destinadas à habitação e uma área de preservação. Nos terrenos lindeiros há um empreendimento do DEMHAB e outro será utilizado para o MCMV²⁵. Numa área próxima está sendo construído o Alpha Ville Porto Alegre.

O entrevistado F conta que quando estava negociando a área chegou a receber uns “recados” de que o empreendimento não era bem vindo na região, pois o Alpha Ville não iria deixar os projetos serem aprovados. Ele conta ter recebido três desses recados e fala que no terceiro aviso ele respondeu da seguinte forma:

Olha aqui, eu sou de um movimento que acha que a gente tem que conseguir as coisas de uma maneira legal, por que é mais consistente. Dura mais. Mas se vocês continuar me mandando essas mensagens, eu vou invadir a minha área e vou invadir a de vocês. Eu vou pular o muro e invadir a de vocês. Aí vai ser difícil pra nós conviver. (Entrevistado F, 2017).

Esse reconhecimento do poder das ocupações também é mencionado pelos entrevistados da prefeitura e dos movimentos. Apesar de o termo ocupação, em algumas falas, ser substituído por “invasão”, trata-se da mesma natureza de ocupação de terras ou espaços ociosos.

4.3. FORMAS DE ARTICULAÇÃO ENTRE OS AGENTES PRODUTORES DO ESPAÇO NA PERSPECTIVA DO PMCMVe

Em entrevistas realizadas, pode-se verificar uma articulação em rede tanto entre as EOs como entre estas e o movimento social. No estado do RS essas articulações se dão de maneiras diferenciadas e por razões também distintas.

Atualmente, das 36 entidades com empreendimentos no MCMV 1 e 2, 14 delas possuem vinculação com a CONAM e o MNLM no Estado.

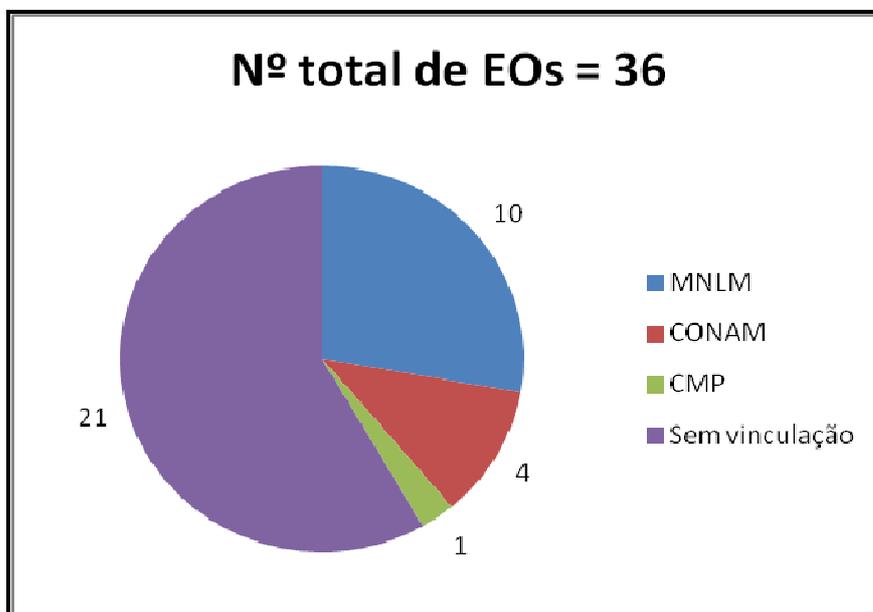
Foram identificadas 10 EOs com vinculação ao MNLM: UNIPERFIL; INOVAR; COOPERNOVA; CHABU; COOPERHAF; Cooperativa Habitacional Bom Fim; COOPARROIO; COOPERHABITAR; COOTRHAB E COOPERLAR.

Vinculadas à CONAM temos quatro EOs: COOMETAL; COOHMORAR; COOHADIL E COOHAGIG. A Figura abaixo apresenta a proporção de Entidades

²⁵ O entrevistado não soube informar a faixa do programa.

vinculadas aos Movimentos Sociais em todo o Estado. Praticamente 60% das EOs não possuem vinculação.

Figura 35 - Gráfico de Vinculação das EOs aos Movimentos Sociais do RS



Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do CNPJ, RFB (2016)

Todos os empreendimentos agrupados realizados em conjunto por EOs no Estado possuem vinculação com os movimentos sociais de moradia. Três das quatro EOs que produzem em parceria empreendimentos na RMPA são vinculadas à CONAM, enquanto as cinco EOs dos empreendimentos de Rio Grande possuem vinculação com o MNLM.

Para equacionar esse problema da distância, os Movimentos de Moradia resolveram criar novas frentes de atuação em outros municípios através da busca por outras EOs locais que pudessem gerir empreendimentos, seguindo o projeto social do Movimento, elas seriam o “braço jurídico e organizativo” local do movimento.

No município de Rio Grande, onde cinco EOs se uniram para formar um empreendimento de mais de 1.200 UH, em uma região chamada de “novo centro”, a articulação entre as EOs deu-se a partir do MNLM, baseadas numa estratégia política, na busca por um terreno de boa localização e negociação de ações conjuntas do governo municipal para a realização dos empreendimentos.

Havia uma gleba com possibilidade de construção de um *shopping center* próximo à rodoviária, ou seja, uma localização privilegiada na cidade. As tratativas para a construção do shopping já estavam sendo realizadas quando as EOs entraram na disputa pelo terreno.

Esse é um dos únicos casos de empreendimentos de grande porte sendo concebidos sem muros. O entrevistado C pontuou que o MNLM está buscando, através de seus empreendimentos, 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.

Na RMPA, a articulação entre cooperativas na produção conjunta de empreendimentos agrupados apresenta característica diferenciada de estratégia em relação à experiência de Rio Grande. A parceria estabelecida nos dois empreendimentos conjuntos resultou também pela necessidade de acesso à terra urbana, porém, nesse caso foi a localização que determinou a parceria, não por escolha de local privilegiado, mas por se tratar de terreno com preço acessível nas franjas da cidade com capacidade para comportar um grande empreendimento.

Nos casos encontrados, a articulação entre as EOs não apresenta uma estratégia no sentido de conseguir terreno com boa localização e dotado de infraestrutura urbana. Os entrevistados apontaram a decisão por esse tipo de articulação por questões de facilitar a compra de gleba disponível pelo mercado imobiliário local, bem como de baratear os custos da construção dos empreendimentos.

Alguns desses empreendimentos, como foi mostrado anteriormente, inclusive estão sendo gerenciados separadamente, como é o caso em Viamão dos empreendimentos Colinas do Sul I e II, enquanto outros em Porto Alegre, Jardim das Figueiras I, II e III, buscaram o gerenciamento conjunto da etapa de construção, porém apresentam trabalho técnico social distintos.

Segundo o entrevistado E, COOHAGIG, as entidades (COOMETAL e COOHAGIG) inicialmente tinham a intenção de seguirem juntas durante todo o processo do grande empreendimento compartilhado, porém, em determinado

momento surgiram divergências de forma de gestão²⁶ e as duas EOs decidiram por prosseguirem com seus empreendimentos separadamente.

Essa dissolução da parceria implicou inclusive na mudança do nome dos empreendimentos, que passaram a se chamar: Viver COOMETAL (ex-Colinas do Sul I) e Viver COOHAGIG (ex-Colinas do Sul II).

Nas entrevistas, os movimentos, quando questionados sobre a diminuição ou ampliação da vinculação de EOs, apresentaram respostas distintas. O MNLM apontou crescimento enquanto a CONAM uma diminuição. Os entrevistados não trouxeram dados numéricos, pois não tinham no momento para disponibilizar, apenas apontaram na listagem da CEF apresentada as entidades que possuíam vinculação com os movimentos.

Apesar da recente reviravolta no quadro político nacional, com a derrota em massa dos governos populares de esquerda, a partir do impeachment da presidenta Dilma e da posterior perda de quadros nas eleições em todo o país, o entrevistado do MNLM demonstrou-se esperançoso. Ele declara acreditar numa possibilidade de crescimento da consciência e autonomia dos movimentos sociais em resposta à situação aparentemente desfavorável para ações de cunho socialistas e autogestionários no que tange ao reconhecimento e investimentos na área.

O entrevistado aponta que a estratégia desse movimento consiste, principalmente, em reforçar as “bases” através do trabalho social nos empreendimentos e apoio às lideranças. Por isso, o MNLM mantém uma coesão em nível nacional, na qual todos os empreendimentos de entidades vinculadas a esse movimento seguem o mesmo formato de Trabalho de Técnico Social – TTS.

A discussão, segundo o entrevistado D, da CONAM, frisa o Estado enquanto mantenedor e responsável pela provisão de HIS e demonstra uma crescente preocupação com transferência de responsabilidade para a sociedade, sobretudo para a população de baixa renda. Ele aponta que houve uma boa intenção do Governo Federal junto à sociedade civil organizada em montar uma política nacional de habitação e programas nacionais para HIS, como o PMCMV, porém, segundo o entrevistado, o que se projeta nos municípios não coincide com o que se propôs nacionalmente. Mesmo com as exigências do Governo Federal de que os

²⁶ O entrevistado não quis entrar em maiores detalhes e se mostrou um pouco decepcionado com o desmanche da parceria estabelecida, pois ele disse apostar nessa ação conjunta.

municípios produzissem seus planos locais de HIS – PLHIS, isso não fez com que os municípios assumissem o ideário do Programa.

Percebeu-se nas entrevistas diferenças de estratégias e visões entre os representantes dos próprios movimentos sociais. Enquanto o MNLM acredita que o movimento deva tomar mais as rédeas do Programa e caminhar para uma maior autonomia frente ao poder público, a CONAM demonstra que o poder público deveria assumir o papel de promotor de habitação e parar de transferir para os movimentos sociais e entidades as responsabilidades sobre a produção habitacional.

O entrevistado da CONAM admitiu que esse Movimento que tem articulação em todo o país e que sempre esteve presente nos espaços de participação e na formulação de políticas públicas, não apenas na área da habitação, precisa retomar seu trabalho com as bases para reverter o quadro de perda de vinculação de EOs.

Os dois Movimentos entrevistados mostraram-se articulados com os demais Movimentos Sociais de moradia e Reforma Urbana e, desde sua criação, têm representantes no Rio Grande do Sul. Possuem, também, assento no ConCidades e participaram da criação do PCS e da modalidade Entidades no PMCMV, além de contribuírem para o desenho atual do Programa.

No relato abaixo é possível observar o papel articulador dos Movimentos Sociais junto aos operadores, CEF e MCidades:

Na verdade o movimento nacional se colocou na roda para ajudar a montar, elaborar, dentro dos processos de construção de oficinas, seminários. Muitas oficinas que a gente fez em conjunto com a Caixa e com o Ministério das Cidades pra meio que desenhar essa questão tanto das normativas, as portarias, ajustar um pouco. Tipo (ah), a gente combinava, fazia, escrevia lá uma parte de uma orientação pra quem tava operacionalizando e ia pra campo pra praticar. Aí, daqui um pouco a gente via que algumas coisas tinham que ser ajustadas. A gente retornava, fazia atividades de novo com todo mundo e fazia esses reajustes de novo. Então a gente fez muito dessas coisas, de participar desses ensaios. Do ponto de vista para orientação tanto pros operadores da Caixa como pros do Ministério e também pra nossa galera que faz as assessorias pra a gente. (Entrevistado C, 2017)

Quanto a situação atual do Entidades nesse novo Governo que está ameaçando suspender essa modalidade no MCMV3, foi questionado como o movimento vê isso, ao que ele responde que as famílias estão empoderadas pelo trabalho social realizado e não aceitarão com facilidade que o Governo Federal interrompa esse processo. Ele ainda pontua que não é por acaso que o Governo

esteja ameaçando o funcionamento do Programa, devido principalmente à capacidade que estetem de possibilitar o controle social do dinheiro público a partir da modalidade Entidades, quando o morador é protagonista da produção da própria moradia e as entidades se empoderam do processo e autogerem seus empreendimentos.

Nesse momento aparece muito forte das pessoas entenderem, verem como tá acontecendo as coisas, perceber e sacar que os caras tão tentando sacanear, e se posicionar. Então eu acho que o fato também (assim) de eu perceber que o governo tá cortando recursos do Minha Casa Minha Vida entidades, ele não é por acaso, é porque o Entidades (ele) empodera as famílias, ele tira muito aquela força do papel do Estado, em relação a um papel opressor do Estado, de condicionar as famílias a uma relação de troca, uma relação de assistencialismo, uma relação muita das vezes eleitoreira e tal. Coloca as famílias numa situação de, se colocando meio acuado assim, pra poder reagir ou questionar alguma coisa. E o Entidades, ele trabalha numa outra lógica, assim, ele dá o emponderamento e é mais difícil de tirar isso das famílias assim. (Entrevistado C, 2017)

O entrevistado C destaca ainda que, apesar das dificuldades com a liberação de recursos e aprovação de empreendimentos no MCMV3, os repasses de recursos para as medições do MCMV1 e 2 não estão sendo prejudicados.

Outras redes também foram observada nesta pesquisa. Algumas EOs também criaram pontos de apoio para atuar em outros municípios. Como é o caso da CREHNOR, que possui três EOs: CREHNOR Ibiraiaras; CREHNOR Barão de Cotegipe e CREHNOR Sarandi, cada uma com CNPJ próprio.

Outras entidades, por sua vez, apresentaram outros tipos de articulação, tanto na esfera local como nacional, como é o caso da COOHRREIOS, que além de possuir vinculação à CMP, possui uma articulação específica do seguimento em todo o país, através da Federação Nacional das Entidades Habitacionais dos Funcionários dos Correios, Telégrafos e Similares – FENAHTECT, que foi criada em 2012. Essa rede mereceria estudos futuros devido a sua abrangência e poder de articulação dos seus agentes.

Em 2013 começa a se formar a Rede de Comunidades Autogestionárias no Estado, a partir da COOPSUL-Utopia e luta. Através dessa rede surge a proposta de criação de um empreendimento que passa a se materializar a partir do contrato do empreendimento Orquídea Libertária, pelo PMCMV3 em dezembro de 2014, sendo o primeiro empreendimento aprovado no estado na nova fase do Programa. A cooperativa conseguiu negociar a doação de um terreno no município de

Gravataí. Outro diferencial de tal empreendimento foi a etapa de projeto que foi realizada num processo participativo em parceria com a FAU-UFRGS.

Segundo dados fornecidos pela GIHAB/PO, o empreendimento encontra-se em fase de análise de projeto.

Essa rede, por não apresentar empreendimentos no PMCMV 1 e 2, não foi estudada neste trabalho, porém, é importante mencioná-la por se tratar de uma evolução de todo o processo vivido no estado na área de autogestão habitacional.

4.4. ANÁLISE E CONCLUSÕES

Pode-se dizer que o Programa está em constante construção, sendo desenhado e redesenhado pelas mãos dos diversos agentes envolvidos no processo. O peso no traçado das linhas depende da força e poder articulador de cada agente.

As EOs foram se adaptando às novas exigências do Programa para habilitação e condução de seus empreendimentos ao longo do andamento do Programa, remodelando e redefinindo suas ações a fim de acompanhar essas mudanças. Isso exigiu um esforço e uma constante busca por capacitação por parte dos dirigentes das entidades.

Fica claro que a participação dessas entidades no programa não é passiva, pois foi observado que, ao mesmo tempo em que tinham que se adaptar às inúmeras alterações do Programa, foi a partir da participação no ConCidades, através dos representantes dos movimentos sociais, modificando também as regras do mesmo, numa constante e às vezes conflituosa negociação.

Avanços significativos foram alcançados a partir dessa participação, no que diz respeito a facilitar parte do processo de contratação e execução das obras. Entretanto, as EOs ainda esbarram na burocracia excessiva do Programa e principalmente na burocracia de aprovação de projetos nas prefeituras, como vimos no caso dos empreendimentos analisados em Porto Alegre.

No que concerne à compra de terrenos ou controle da especulação imobiliária em Porto Alegre, segundo a fala dos entrevistados, pouco se tem feito. As EOs seguem tendo que negociar com os proprietários dos terrenos sem intermediação direta da prefeitura ou da CEF. Os instrumentos do Estatuto da

Cidade são aplicados de maneira ainda tímida, o que tem propiciado que a especulação imobiliária continuasse em crescente expansão.

A intervenção da CEF, nesse caso, é a de não aprovar a compra de terrenos superfaturados. Segundo o entrevistado B, é política da CEF analisar os pedidos de compra dos terrenos pelas EOs e nessa análise, que na verdade consiste na fase de Pré-análise do Programa, é feito um estudo criterioso do mercado de imóveis na região do empreendimento a fim de enquadrar a solicitação no valor mais justo possível.

Essa estratégia da CEF visa barrar a valorização excessiva do valor da terra em decorrência da procura por terras, o que foi verificado no PMCMV1. Porém, essa ação não tem garantido que os proprietários de terra não deem prioridade de compra à construtoras e incorporadoras, que possuem capital de giro e por consequência acabam tendo vantagem na hora de negociar com os proprietários de terras.

Apesar de a Prefeitura de Porto Alegre, em sua legislação, apontar para um apoio institucional às EOs, sobretudo às cooperativas cadastradas no DEMHAB, o apoio dado não extrapola o âmbito do papel da CAADHAP, criada para dar celeridade aos trâmites de aprovação dos empreendimentos dentro dos próprios órgãos da prefeitura e dinamizar o processo de regularização fundiária através da gravação de AEIS.

A maioria dos entrevistados (exceto os entrevistados A, da PMPA e B, da CEF) criticaram a morosidade com que a CAADHAP analisa os projetos. Outra crítica realizada pelos representantes dos Movimentos Sociais e EOs entrevistados é a composição da CAADHAP não contemplar esses agentes em sua composição. O que, segundo os entrevistados acima citados, não contribui para uma discussão dos reais problemas enfrentados pelas Entidades em seus processos de aprovação de empreendimentos, uma vez que a CAADHAP é composta apenas por técnicos do setor público e CEF.

Quando questionados sobre as principais dificuldades encontradas em todo o processo do PMCMV entidades, são apontadas duas como as mais problemáticas: a burocracia do Programa e da aprovação dos projetos, além da dificuldade de acesso à terra.

Uma dificuldade, apontada por parte do Movimentos Sociais e EOs, é a burocracia do Programa e de aprovação dos projetos junto aos órgãos públicos.

Tanto os Movimentos como as EOs consideram o processo muito complicado e flutuante, tornando-se difícil a apropriação do processo devido às inúmeras mudanças que ele sofreu e ainda sofre ao longo do tempo. O entrevistado B, CEF, também apontou a burocracia como algo que dificulta o processo, mas não considerou como tão relevante.

Entre os entrevistados todos concordaram que a questão do acesso à terra é uma das maiores dificuldades encontradas. Todavia, os pontos de vista sobre o que dificultaria o acesso à terra diferem dependendo do entrevistado.

Para a CEF e o DEMHAB, a dificuldade consiste no valor repassado para as entidades para a cota terreno ser muito baixa. Enquanto para as Entidades e movimentos, o entendimento é de que há falta de apoio por parte do município em propiciar uma diferenciação e facilitação no acesso à terra para as EOs para que estas não precisem disputar com construtoras e incorporadoras.

Essa diferença entre as visões reflete a falta de entendimento ou omissão da responsabilidade do Estado de propiciar instrumentos que minimizem o problema do acesso à terra. Whartchow (2012), quando realizou sua pesquisa de mestrado, já apontava para este problema no PCS e que se estendia para o PMCMV1. Lago (2011) já direcionava para a questão da terra como um dos principais dilemas para o desenvolvimento do Programa.

A competição no mercado de terras em condições desiguais provoca o fechamento das áreas urbanizadas ao acesso dos movimentos sociais. Esse fenômeno é explicado, em boa parte, pelo fato da liberação dos vultosos recursos públicos para a provisão da moradia não vir acompanhada de uma política municipal de reserva de terras urbanizadas para habitação popular, condição para o efetivo planejamento e controle, pelo poder público, da expansão urbana e das práticas especulativas sobre o solo urbano. Na ausência desse controle, áreas com algum grau de urbanização passam a ser disputadas por empresas construtoras com capacidade de acumular grande estoque de terras. (LAGO, 2011, p.4)

Esta pesquisa aponta que pouco se avançou nessa seara. Alguns poucos municípios apontados neste escrito buscaram soluções. Em Porto Alegre, que passa a ter escassez de terras pela expansão do tecido urbano, poderia investir na reabilitação de edificações desocupadas em áreas centrais, como foi o caso do empreendimento na Borges de Medeiros, do Utopia e Luta, produzido no período do PCS. Os movimentos, com destaque ao MNLM, assumiram essa estratégia de investir nas ocupações urbanas de edifícios em áreas centrais.

Retomando a discussão de Trindade (1998), há uma grande distinção entre as estratégias do mercado imobiliário e as das organizações sociais. O autor coloca que o mercado imobiliário articula melhor suas redes de ação sobre o território, angariando vantagens sobre suas ações e intervenções no espaço urbano, enquanto que as organizações sociais não conseguem se articular de forma estratégica, agindo geralmente sob a ótica do imediatismo e com ações pouco planejadas.

Esse aspecto caracteriza mais ações voltadas a atendimentos de demandas que propriamente um projeto político voltado para a melhoria da qualidade de vida e a garantia do direito à cidade, enquanto que para os empreendedores do mercado imobiliário sua força encontra-se na sua articulação tanto econômica quanto política, para os movimentos sociais o predomínio é do poder político apenas.

Cabe discutir, aqui, essa desvantagem a que se refere Trindade (1998) a partir do caso estudado do PMCMVe no Estado. O que se vê, de fato, é uma necessidade real de articulação por parte dos movimentos sociais para conseguirem atuar na produção da moradia. A disputa com as incorporadoras e construtoras dentro do próprio Programa, na modalidade empresarial, é bastante clara nas falas dos agentes produtores.

O pouco conhecimento na área imobiliária, no sentido tanto de produção (construção) como de negociação no mercado de terras, fez com que os movimentos, a partir das EOs, tivesse que se instrumentalizar para tentar diminuir a desigualdade nessa disputa com os agentes mais experientes do mercado, as construtoras e incorporadoras.

Nesse sentido, nota-se um crescimento e fortalecimento dos movimentos em se apropriarem do processo de produção da moradia. Após acertos e principalmente erros ao longo de todo o processo, esses agentes têm aprendido a se articular melhor entre si e com os demais agentes produtores.

No entanto, esse fator aponta para um risco iminente de as Entidades, ao assumirem tão fortemente o papel de autogestoras habitacionais, da maneira como tem se dado o processo, tornarem-se praticamente novas construtoras/incorporadoras, pois com o estímulo do próprio poder público essas entidades têm mudado suas características principais de promotoras do bem comum comunitário para uma lógica empresarial quando se tornam cooperativas que precisam concorrer com o mercado imobiliário formal.

Retomando Sherer-Warren (2011) sobre as redes de movimentos sociais e os movimentos em si, neste trabalho é possível observar redes e ações em rede formadas pelas articulações entre as Entidades Organizadoras, na busca do aprendizado através das experiências umas das outras, chegando em alguns momentos até a formação de empreendimentos conjuntos. Da mesma maneira como são formadas redes e articulações entre as EOs e os movimentos, refletida na sua vinculação aos movimentos de moradia, a fim de participarem das decisões políticas do Programa.

Outra articulação percebida é entre os próprios movimentos que se unem na composição de uma oposição dentro das esferas de participação, seja municipal, estadual ou federal (com representação no OP, CDMUA, Fóruns, Conferência das Cidades, ConCidades).

Os resultados da pesquisa, a partir do cruzamento dos dados primários (entrevistas) e dados secundários, apontaram para uma articulação em rede de solidariedade por parte principalmente das Entidades Organizadoras do Programa.

Alguns empreendimentos mereceram destaque por terem sido realizados a partir da ação conjunta entre entidades organizadoras e sua articulação junto aos movimentos de moradia. As entrevistas apontaram como tais ações se deram e apresentaram dados importantes sobre a ação articulada com os movimentos sociais de luta por moradia.

Retomando Haesbaert (2004), em sua fala sobre “os conflitos potenciais num jogo de territorialidades”, o autor coloca que grupos sociais podem apresentar diferentes formas de territorialização, e é através da articulação entre os agentes estudados, que criam redes de solidariedade e experimentam novas formas de produzir o espaço urbano, que seria possível falar da criação de novas territorialidades. .

As EOs, articuladas entre si e com os movimentos sociais, no intuito de superarem as dificuldades de acesso à terra e burocracia do Programa, passam a criar novas estratégias de ação que têm, inclusive, impacto direto sobre o território, posto que nos empreendimentos geridos em parceria, por exemplo, esses agentes ampliam a sua capacidade de produção, chegando a construir grandes conjuntos habitacionais, repetindo a lógica da produção em larga escala, bastante criticada por diversos autores já mencionados nesta pesquisa. Ao passo que é interessante ver as EOs conseguindo se organizar e vencer todas as dificuldades ainda encontradas

no Programa, preocupa a repetição desse padrão, que desalinhado com o planejamento urbano, pode vir a acentuar os problemas urbanos já existentes nas cidades.

Os espaços de disputa vão além do território (físico) propriamente dito. A disputa inicia-se de forma bastante evidente no campo político. No próprio desenho e redesenho constante do Programa, na disputa por assentos nos fóruns de decisão, no caso do MCMVe, o ConCidades. É evidente que quem tem poder de fala nesses territórios de disputa tem vantagem na materialização do Programa no espaço da cidade.

A vinculação das Entidades participantes o PMCMVe aos movimentos sociais demonstra claramente essa estratégia. Ao mesmo tempo em que se disputa politicamente o regramento do Programa nas instâncias de decisão para sua materialização no território, assim como a necessidade de meios formais de mobilização dos recursos econômicos por meio dos aportes financeiros do FDS.

Nesse sentido, pode-se dizer que as Entidades e os Movimentos sociais são co-dependentes entre si. As Entidades são a base dos Movimentos na materialização de seus projetos, enquanto o Movimento é o espaço de fala das Entidades nas instâncias de decisão do Programa.

Essa articulação entre esses dois agentes, o agente produtor direto – Entidade Organizadora e o agente político-estratégico – o Movimento social, tem se mostrado fundamental para a manutenção da participação do segmento popular dentro do Programa habitacional, através do ConCidades e Conselho gestor do FDS.

No caso do PMCMVe no Estado, os movimentos sociais mais atuantes, o MNLM e a CONAM, também se articulam entre si, embora possuam diferentes formas de atuação e no próprio entendimento sobre a ação desses movimentos nas políticas habitacionais e urbanas.

As Entidades que não se articulam com esses movimentos sociais criam outras articulações, seja com políticos (geralmente vereadores) ou criando outras redes sociais, mas dificilmente conseguem atuar sozinhas. Apesar de o programa possuir regras e se mostrar neutro na escolha das Entidades Organizadoras, o processo todo do programa, desde a organização da documentação da entidade até o pós-obra é muito burocrático e complexo, isso acaba dificultando o acesso de Entidades mais inexperientes.

Embora o PMCMV seja um programa federal que estipula regramento único para todo o território brasileiro, a sua materialização dá-se no âmbito do território municipal, dependendo do poder público local fornecer ou não os instrumentos necessários para o controle do uso do solo urbano.

As exigências do MCidades de que os municípios desenvolvam seus Planos Locais voltados para a Habitação de Interesse Social, PLHIS, não garante que esses municípios estejam preparados para a realização do Programa, como foi possível ver no caso do município de Porto Alegre, que, apesar de ser uma metrópole e possuir toda uma legislação favorável ao desenvolvimento de programas habitacionais, segue permitindo que as Entidades continuem a disputar terras com o mercado imobiliário formal.

No município de Porto Alegre, a gravação a *posteriori* de AEIS do tipo III, que trata dos vazios urbanos, deflagra isso, posto que é deixado a cargo das EOs que solicitem a gravação das AEIS junto à CAADHAP, quando esses vazios deveriam estar identificados previamente no Plano Diretor do município como de ocupação prioritária e destinados à promoção de HIS.

Apesar da criação de uma modalidade que permite o protagonismo popular na produção da moradia, os agentes promotores locais, as prefeituras, seguem descumprindo seu papel de reguladora das disputas por territórios nas cidades, deixando quase exclusivamente para o Mercado esse papel.

Essa falta de controle do uso do solo por parte da Prefeitura está fazendo com que haja uma permissividade em se criar mega-empresendimentos habitacionais na cidade, além de uma expansão desordenada destes no território urbano, invadindo inclusive a área rural sem um prévio estudo de impacto para a cidade como um todo.

Essa ação da Prefeitura de Porto Alegre demonstra claramente que a diferenciação entre a modalidade entidades e a empresarial se dá apenas no quesito do financiamento, através de subsídios diferenciados. Posto que não há prioridade efetiva para esta modalidade no que diz respeito ao acesso à terra, uma vez que as terras públicas são destinadas ao FAR²⁷ apenas, mesmo que o Entidades esteja lidando com a mesma faixa de renda, de 0 a 3 SM.

²⁷ ESCOBAR (2017) faz um estudo sobre o FAR em Porto Alegre e apresenta dados em que faz referência a doações de terra por parte da Prefeitura.

Já no interior do Estado, é possível verificar que algumas prefeituras (Passo Fundo e Lagoa Vermelha, Independência e até Rio Grande) estão incluindo a modalidade Entidades em seu programa de doação de terras e estimulando parcerias locais entre Entidades e comerciantes da construção civil, no intuito de gerar renda e desenvolver a economia local, como é o caso do empreendimento da COHAGIG em Cruz Alta.

Quanto ao tempo e demora de aprovação dos empreendimentos, os entrevistados C e G apontaram como algo positivo sob o ponto de vista do aprendizado com o processo, posto que a velocidade que lhes parecia lenta, em contrapartida, possibilitou-lhes ter tempo para se apropriarem dos processos e avaliarem e corrigirem suas ações. Nas falas desses entrevistados é valorizada a importância da capacitação e informação das pessoas para darem continuidade tanto aos empreendimentos como ao Movimento Social. Sobre a formação dos entrevistados das EOs: um é jornalista, outro é ex-gerente de banco e o outro é sindicalista e recentemente formou-se em secretariado.

Apesar das dificuldades encontradas na inserção dos movimentos de moradia nas políticas habitacionais, a autogestão habitacional tem avançado bastante ao longo das últimas duas décadas, principalmente a partir da conquista por espaços de participação no desenho dessas políticas públicas.

Com a materialização dessa conquista, através do Programa Crédito Solidário e mais tarde do PMCMVe, os movimentos têm buscado novas estratégias de articulação entre si e os demais agentes produtores do espaço. A busca por aprimoramento pautada na experiência, sobretudo dos erros cometidos, tem ao mesmo tempo, por um lado, desgastado o movimento, e por outro fortalecendo-o por meio do confronto, num aprendizado constante.

Embora moradia seja direito garantido pela Constituição Federal (1988) e que deveria ser obrigação do Estado promovê-la, sua promoção segue atrelada às mudanças de governo, enfrentando grave risco de descontinuidade. Os movimentos sociais já se deram conta de que não podem ficar nessa dependência excessiva dos governos e nem tão pouco devem assumir sozinhos a responsabilidade de resolver a questão da habitação, haja vista que a provisão da habitação de interesse social ainda é obrigação do Estado.

Com a nova e delicada situação política do país *pós-impeachment*, como bem disse o representante do MNLM, enfrentamos um momento de crise que pode

levar a um crescimento, a partir da busca de novas formas de pensar os movimentos sociais de moradia. É uma nova fase para se discutir o próprio entendimento de autogestão por esses movimentos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho foi possível desenhar um panorama geral do PMCMV em sua modalidade Entidades no Estado do RS. O traçado do perfil das entidades contribuiu para sua melhor compreensão, mas de fato não seria suficiente para uma análise mais profunda, caso não se tivesse realizado as entrevistas que contribuíram substancialmente para o entendimento dos porquês de determinadas tomadas de decisão por parte dessas entidades e suas articulações.

O estudo das legislações, em suas diversas escalas, partindo da federal para a local no caso de Porto Alegre, explicou a formação das EOs e contribuiu para entender a forma de empreendimentos realizados, bem como as parcerias estabelecidas para tal.

Com esse estudo foi possível também entender a escala temporal do Programa, ficando claro os motivos que levaram aos atrasos na quase totalidade dos empreendimentos, sobretudo na RMPA e principalmente em Porto Alegre.

Buscou-se, com esta pesquisa, compreender os processos de produção do espaço metropolitano, focando no município de Porto Alegre a partir do PMCMV entidades. Nos estudos iniciais e na busca de dados secundários para uma melhor contextualização do programa na RMPA, percebeu-se que seria necessário gerar um panorama em nível de Estado, posto que não havia uma sistematização de dados atualizados.

Essa visão panorâmica parece ter sido uma decisão acertada, pois o entendimento do Programa no Estado do Rio Grande do Sul contribuiu para uma maior compreensão da sua realização local. Foi interessante observar que não só o tamanho das cidades ou seu déficit habitacional definiram a forma como o programa se implantou nos municípios, pois não houve correlação direta disso nos empreendimentos para além das definições normativas do próprio Programa que limita o número de UH a entidades e de acordo com a população desses municípios.

Foi vantajoso detectar e estudar as articulações entre as Entidades e os movimentos sociais e a interação destes com os demais agentes produtores e, a partir disso, compreender a forma como o programa foi se desenhando com essas articulações. Os relatos dos conflitos encontrados, as soluções esboçadas, os

entraves burocráticos, o aprendizado expresso pelos próprios agentes foram de uma riqueza muito grande.

Nesta pesquisa, a coleta de dados por meio de entrevistas priorizou EOs que tivessem articulação entre si e com os Movimentos Sociais, o que resultou em entrevistas somente à cooperativas. Porém, para trabalhos futuros, seria interessante aprofundar a análise nas associações privadas, a fim de entender como se dá o processo do Programa para estas, haja vista que há um incentivo governamental para as cooperativas. Seria importante conferir se esses incentivos não estariam enfraquecendo as associações e seus movimentos, como é o caso da CONAM, que a princípio possui mais ações voltadas às ações das associações, e verificar se estas estão de fato se transformando em cooperativas para acionar recursos do Governo.

Para trabalhos posteriores, fica a necessidade de estudos sobre a atuação de outros agentes que também contribuem para a produção do espaço, como a assessoria técnica e o trabalho técnico social que não foram abordados nesta pesquisa, embora sejam reconhecidos por parte desta pesquisadora como agentes fundamentais para o desenvolvimento do Programa.

REFERÊNCIAS

ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL. **SEPLAG**. Disponível em: <<http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/inicial>>. Acesso em: 10 janeiro 2017.

BANCO MUNDIAL 2016. **Plataforma online:** <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?contextual=default&end=2014&locations=BR&start=1981&view=chart>. Acesso em: 17 janeiro 2017.

BARAVELLI, José. **O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo:** das cooperativas FUCVAM a Associação de Moradia 'Unidos de Vila Nova Cachoeirinha'. 2006. Dissertação de mestrado. FAU-USP, São Paulo, 2006.

BARCELLOS, Tanya M. M. de; JARDIM, Maria de Lourdes T. Características da transição demográfica na RMPA. In: FEDOZZI, Luciano; SOARES, Paulo (org.). **Porto Alegre:** transformações na ordem urbana. Letra Capital: Observatório das Metrôpoles. Rio de Janeiro: 2015.

BARROSO, Joisa. M. L. **Cooperativismo habitacional no Brasil: origens e avanços recentes.** Artigo em meio digital. 2010. Disponível em: <http://www.cchla.ufrn.br/seminariogovernanca/cdrom/ST3_Joisa_Barroso.pdf>. Acesso em: 20 outubro 2015.

BONDUKI, Nabil. **Origens de Habitação Social no Brasil.** São Paulo, SP: Estação Liberdade, 2004.

BRITO, Paulo Afonso Barbosa de. **MOVIMENTO NACIONAL DE LUTA PELA MORADIA** - MNLM: Movimentos Sociais: aspectos históricos e conceituais. Disponível em: <<http://mnlm.blogspot.com.br/2006/11/movimentos-sociais-aspectos-historicos.html>>. Acesso em: 29 maio 2017.

CAMARGO, Camila Moreno de. **Programa minha casa minha vida entidades:** entre os direitos, as urgências e os negócios. Tese de Doutorado na FAU-USP, São Paulo, 2016.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim, ARAUJO, Flávia de Sousa. Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a Construção do Espaço Metropolitano. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais.** Rio de Janeiro – RJ, 2011.

CARDOSO, Adauto Lucio (org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.** Letra Capital. Rio de Janeiro, 2013.

CARRION, Esteban Santana. **Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA):** "Considerações Sócio-econômicas Sobre os 40 Anos de institucionalização". Metroplan, 2013. Artigo encontrado em meio digital. Disponível em: <http://www.metroplan.rs.gov.br/conteudo/1171/?40_Anos_da_Regi%C3%A3o_Metropolitana_de_Porto_Alegre>. Acesso em: 17 janeiro 2017.

UMA HISTÓRIA DE LUTA. **CONAM.** Disponível em: <<http://conam.org.br/historico/>>. Acesso em: 29 maio 2017.

CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES, 6., 2015, Brasília. **Proceedings...**Brasília – DF, 2015.

CORRÊA, R. L. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. (Org.). **A produção do espaço urbano: agentes, processos, escalas e desafios.** São Paulo: Contexto, 2011, p. 41-51.

CORTES, Renan Xavier (Coord). **RS em números: 2015.** FEE. Porto Alegre, 2015. Disponível:<http://www.fee.rs.gov.br/wpcontent/uploads/2015/11/20151112rsemnumeros_site.pdf>. Acesso em: 10 janeiro 2017.

DRAGO, Felipe. **Autogestão na produção habitacional:** programa crédito solidário, entre a institucionalização e o confronto político. 2011. Dissertação de mestrado. PROPUR - UFRGS, Porto Alegre, 2011.

_____. Programa Crédito Solidário: avanços em direção à autogestão ou cavalo de Troia dentro das “muralhas” do confronto político? In: LAGO, L. C. **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2012.

DIAS, Leila Cristina. Redes, emergência e organização. In: **Geografia: conceitos e temas.** CASTRO, Iná Elias, COSTA GOMES, Paulo Cesar da., CORREA, Roberto Lobato. (Org.). Rio de Janeiro, 2000.

ESCOBAR, Fernanda de Bittencourt. **A Política Nacional de Habitação e a Localização Espacial dos Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida em Porto Alegre/RS.** 2017. Dissertação de mestrado. PROPUR-UFRGS, Porto Alegre, 2017.

FAGUNDES, Júlia Ribes; WHARTCHOW, Júlia. Organização social do território e formas de provisão de moradia na Região Metropolitana de Porto Alegre – 2000-2010. In: FEDOZZI, Luciano; SOARES, Paulo (org.). **Porto Alegre: transformações na ordem urbana.** Letra Capital: Observatório das Metrôpoles. Rio de Janeiro: 2015.

FEDOZZI, Luciano; SOARES, Paulo (org.). **Porto Alegre: transformações na ordem urbana.** Letra Capital: Observatório das Metrôpoles. Rio de Janeiro: 2015.

_____; SOARES, P. R. R.; MAMMARELLA, R. Dinâmica da metropolização brasileira: investigação da Região Metropolitana de Porto Alegre no período 1980-2010. In: FEDOZZI, Luciano; SOARES, Paulo (org.). **Porto Alegre: transformações na ordem urbana.** Letra Capital: Observatório das Metrôpoles. Rio de Janeiro: 2015.

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.** 2012. p. 116-136.

FRUET, Genoveva. As cooperativas habitacionais de Porto Alegre: parcerias, realizações e desafios. In: **Revista Ambiente Construído**, v.4, nº 1, jan/mar, Porto Alegre, 2004.

GUILLERM, Alain, BOURDET Yvon. **Autogestão**: uma mudança radical. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

HAESBAERT, Rogério. Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão. In: **Geografia**: conceitos e temas. CASTRO, Iná Elias, COSTA GOMES, Paulo Cesar da., CORREA, Roberto Lobato. (Org.). Rio de Janeiro, 2000.

_____. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Bertrand Brasil: Rio de Janeiro, 2004.

LAGO, Luciana C. do. Divisão Sócio-Espacial e Mobilidade Residencial: reprodução ou alteração das fronteiras espaciais? In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 12, 2000, Caxambu. **Anais**. Campinas: ABEP, 2000. p. 1-18.

_____. O associativismo produtivo na periferia urbana: novos conflitos em pauta. In: 35º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. GT 33 SOBRE PERIFERIAS: NOVOS CONFLITOS NO ESPAÇO PÚBLICO. 35., **Anais**. Caxambu, 2011.

LAHORGUE, M. L. **Mapa das AEIS propostas pela Prefeitura para MCMV mostra concentração nas periferias da cidade**. Disponível em <http://reformaurbanars.blogspot.com.br/2010/09/mapa-das-aeis-propostas-pela-prefeitura_03.html> Acesso em: 08 junho 2017.

MAMMARELLA, Rosetta; BARCELLOS, Tanya. Processos e territorialidades na urbanização do RS. In: CONCEIÇÃO, Octávio A. C. et al. (Org.). **A evolução social**. Porto Alegre: FEE, 2010. (Três décadas de economia gaúcha, 3). Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/3-decadas/detalhe.php?ref=08&vol=volume3>>. Acesso em: 17 janeiro 2017.

MANUAL de operação do Programa Crédito Solidário - PCS. **Caixa Econômica Federal**. Disponível <<http://www.caixa.gov.br/poderpublico/programasuniao/habitacao/creditosolidario/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 16 agosto. 2017.

MELCHIORS, Lúcia C. **Agentes produtores do espaço urbano e a questão da habitação**: distribuição territorial do programa minha casa minha vida no município de Gravataí/ RMPA – RS. 2014. Dissertação de mestrado. PROPUR-UFRG, Porto Alegre, 2014.

MENEZES, Daiane Boelhouwer. Provisão de habitação de interesse social nos municípios gaúchos: resultados de programas federais entre 2007 e 2016. **IE- FEE**. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/3684/38055>> Acesso em: 25 maio 2017.

MOREIRA, Fernanda Accioly. **O lugar da autogestão no governo Lula**. Dissertação de mestrado. 2009. FAU-USP, São Paulo, 2009.

ORQUIDEAS! Não parece uma loucura que não possamos decidir como vai ser nossa casa? **CIDADE** – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/nph/ong/?p=1660>>. Acesso em: 17 out. 2017.

PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA – ENTIDADES LEGISLAÇÃO - http://www.iau.usp.br/pesquisa/grupos/arquitec/PMCMV/arquivos/3_PMCMV%20Entidades%20legislacao.pdf

União Nacional por Moradia Popular. Disponível em: <<http://www.unmp.org.br/>>. Acesso em: 29 maio 2017.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** São Paulo: Editora da Universidade de São paulo, 2002.

_____. O território e o saber local: algumas categorias de análise. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, Ano XIII, nº 2, 1999, p. 15-26.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil. Território e sociedade no início do século XXI.** 5ª ed. São Paulo: Editora Record. 2001.

SARTORI, Giovanni. **A política.** Brasília: UnB, 1981.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das ações coletivas às redes de movimentos sociais. In: SCHERER-WARREN, Ilse; HENRIQUES, Márcio Simeone H.; ARROYO, Miguel G. **Sociedade Civil e Participação.** Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 9-32.

SINGER. Paul. **Revista Estudos Avançados**, v.22, n.62. Entrevista concedida a Paulo de Salles Oliveira. São Paulo jan./abr. 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142008000100020>>.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

_____. **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair C. da. Agentes, Redes e Territorialidades Urbanas, In: **Revista TERRITÓRIO**, ano III, nº 1 5, jul./dez. 1998, p. 31-50.

TURNER, John F. C. **Vivienda: todo el poder para los usuarios.** Madrid: Hermann Blume Ediciones, 1977.

WARTCHOW, Julia. **A autogestão da produção habitacional como alternativa de acesso à moradia: a experiência da cooperativa dos correios na região metropolitana de Porto Alegre.** 2012. Dissertação de mestrado. PROPUR - UFRGS, Porto Alegre, 2012.

APÊNDICES

Apêndice 1 Entidades Organizadoras e suas atividades

UF	Município	Entidade organizadora	CNPJ	Bairro	Data de fundação	Descrição da natureza jurídica	Descrição da atividade principal
RS	São Leopoldo	Associação de Moradores da Vila Nabuco (AMOVIN)	01.114.361/00 01-21	Vila Nabuco	26/03/1996	Associação privada	atividades de associações de defesa de direitos sociais
RS	Sarandi	Cooperativa de Crédito Rural Horizontes Novos de Novo Sarandi	01.869.822/00 01-76	Centro	21/03/1997	Cooperativa	cooperativas de crédito rural
RS	Seberi	Associação Comunitária de Moradores do Bairro Aparecida	01.876.055/00 01-22	Aparecida	26/05/1997	Associação privada	atividades de associações de defesa de direitos sociais
RS	Sananduva	Cooperativa Regional de Habitação Sananduva Ltda (COOHASA)	02.540.313/00 01-68	Centro	16/04/1998	Cooperativa	incorporação de empreendimentos imobiliários
RS	Passo Fundo	Grupo de Mulheres Unidas Venceremos	03.165.459/00 01-33	Leonardo Ilha	12/05/1999	Associação privada	atividades de associações de defesa de direitos sociais
RS	Sapiranga	Cooperativa de Trabalho e Habitação Nosso Lar (COOPERLAR)	03.375.521/00 01-11	São Luiz	31/08/1999	Cooperativa	atividades associativas não especificadas anteriormente
RS	São Leopoldo	Cooperativa Habitacional São Leopoldo (COOPERHABITAR)	03.590.988/00 01-84	Campina	27/01/2003	Cooperativa	atividades de associações de defesa de direitos sociais
RS	São Leopoldo	Cooperativa Habitacional e de Produção Agroindustrial Arroio da	03.661.161/00 01-14	Scharlau	08/02/2000	Cooperativa	atividades de associações de defesa de direitos sociais
RS	São Leopoldo	Cooperativa Habitacional Bom Fim Ltda	04.220.784/00 01-14	Santos Dumont	05/12/2000	Cooperativa	atividades de associações de defesa de direitos sociais

RS	Chapecó	Cooperativa de Habitação dos Agricultores Familiares (COOPERHAF)	04.801.878/00 01-87	universitário	10/12/2001	Cooperativa	atividades de associações de defesa de direitos sociais
RS	Porto Alegre	Cooperativa Habitacional Giuseppe Garibaldi Ltda (COOHAGIG)	05.624.876/00 01-22	Boa Vista	27/01/2003	Cooperativa	atividades de associações de defesa de direitos sociais
RS	Porto Alegre	Instituto de Planejamento e Estudos Sócio-Ambientais (IPES)	05.948.440/00 01-99	Centro	15/09/2003	Associação privada	atividades de associações de defesa de direitos sociais
RS	Barão de Cotegipe	Cooperativa de Crédito Rural Horizontes Novos de Barão de Cotegipe	05.996.245/00 01-34	centro	12/11/2003	Cooperativa	cooperativas de crédito rural
RS	Ibiraíaras	Cooperativa de Crédito Rural Horizontes Novos de Ibiraíaras (CREHNOR)	06.139.650/00 01-07	centro	27/02/2004	Cooperativa	cooperativas de crédito rural
RS	Santo Angelo	Associação Habitacional Missões	06.291.500/00 01-06	Dido	03/06/2004	Associação privada	atividades de associações de defesa de direitos sociais
RS	Dom Pedrito	Cooperativa Habitacional Bela União (CHABU)	06.370.346/00 01-68	Santa Maria	27/04/2004	Cooperativa	Construção de edifícios
RS	Porto Alegre	Cooperativa Habitacional dos Empregados da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - COOHRREIOS/R S	06.877.014/00 01-74	Centro histórico	22/05/2004	Cooperativa	Construção de edifícios
RS	Ijuí	Cooperativa de Crédito Rural Horizontes Novos de Ijuí (CREHNOR)	07.268.732/00 01-06	centro	08/03/2005	Cooperativa	cooperativas de crédito rural
RS	Ernestina	Associação Cultural Comunitária de Ernestina (ACCE)	07.299.113/00 01-89	Centro	30/03/2005	Associação privada	atividades de associações de defesa de direitos sociais
RS	Sapiranga	Cooperativa de Produção, Trabalho e Habitação Ltda (COOPERNOVA)	07.340.333/00 01-09	Sete de Setembro	12/04/2005	Cooperativa	atividades associativas não especificadas anteriormente

RS	Quinze de Novembro	Cooperativa Habitacional de Quinze de Novembro (CHIQUN)	07.599.119/00 01-71	Industrial	09/09/2005	Cooperativa	atividades de associações de defesa de direitos sociais
RS	Canguçu	Cooperativa de Habitação de Canguçu (COOPHAB)	07.709.696/00 01-79	centro	21/10/2005	Cooperativa	incorporação de empreendimentos imobiliários
RS	São Leopoldo	Cooperativa de Habitação, Produção e Trabalho - INOVAR	07.785.424/00 01-58	centro	11/01/2006	Cooperativa	atividades de associações de defesa de direitos sociais
RS	Porto Alegre	Cooperativa Estadual de Habitação Morada da União Popular Ltda - (COOMHORAR-RS)	07.924.281/00 01-18	Aberta dos Morros	10/12/2006	Cooperativa	incorporação de empreendimentos imobiliários
RS	Pinheirinho do Vale	Associação de Produtores de Leite de Pinheirinho do Vale (APROLEITE)	07.962.272/00 01-11	Centro	24/04/2006	Associação privada	criação de bovinos para leite
RS	Porto Alegre	Cooperativa Habitacional Dois Irmãos (COOHADIL)	08.047.004/00 01-37	Tristeza	08/05/2006	Cooperativa	incorporação de empreendimentos imobiliários
RS	Porto Alegre	Cooperativa Habitacional Morada da Fé	08.255.778/00 01-53	Rubem Berta	18/08/2006	Cooperativa	Construção de edifícios
RS	São Leopoldo	Cooperativa Perfil de Trabalhadores LTDA (PERFIL COOPERATIVA)	08.602.788/00 01-18	Feitoria	05/12/2006	Cooperativa	Obras de Alvenaria
RS	Campo Bom	Cooperativa Habitacional de Campo Bom Ltda	08.753.192/00 01-19	Bela Vista	02/04/2007	Cooperativa	atividades associativas não especificadas anteriormente
SP	São Paulo	Associação de Desenvolvimento e Integração Humana (HIDI)	08.803.826/00 01-09	Jardim São Paulo	24/08/2005	Associação privada	atividades associativas não especificadas anteriormente
RS	Inhacora	Associação Casa Nova (ACN)	08.951.710/00 01-09	Centro	23/07/2007	Associação privada	atividades associativas não especificadas anteriormente
RS	Porto Alegre	Cooperativa Habitacional dos Funcionários do	08.998.652/00 01-79	centro	10/08/2007	Cooperativa	Construção de edifícios

		DMAE					
RS	Porto Alegre	Coopertativa de Trabalho Mista Solidária Utopia e Luta (COOPSUL)	10.406.587/00 01-97	Centro histórico	07/10/2008	Cooperativa	atividades associativas não especificadas anteriormente
RS	São Leopoldo	Cooperativa de Trabalho, Habitação e Consumo Construindo Cidadania - COOTRAHAB	10.772.307/00 01-64	Santos Dumont	06/04/2009	Cooperativa	atividades associativas não especificadas anteriormente
RS	Canoas	Associação Remanescente de Quilombo Chácara das Rosas	10.845.219/00 01-45	Marechal Rondon	16/04/2009	Associação privada	atividades de associações de defesa de direitos sociais
RS	Porto Alegre	Cooperativa de Produção e Manutenção da Habitação dos Metalúrgicos de Porto Alegre Ltda - COOMETAL	72.134.851/00 01-38	Rubem Berta	20/04/1993	Cooperativa	Construção de edifícios
RS	Rodeio Bonito	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Rodeio Bonito	88.217.286/00 01-02	não informado	31/08/1972	Associação privada	atividades de associações de defesa de direitos sociais
RS	Porto Alegre	Cooperativa de Trabalho, Produção e Comercialização dos Trabalhadores Autônomos das Vilas de Porto Alegre.LTDA - COOTRAVIPA	90.330.325/00 01-25	Alto Teresópolis	25/06/1985	Cooperativa	atividades associativas não especificadas anteriormente
RS	Taquara	Associação dos Moradores de Santa Rosa	93.240.315/00 01-97	Santa Rosa	12/02/1990	Associação privada	atividades de associações de defesa de direitos sociais
RS	Giruá	Associação Comunitária de Moradores do Bairro Canova (ACOMBAC)	94.449.915/00 01-22	Canova	30/11/1993	Associação privada	atividades de associações de defesa de direitos sociais

Apêndice 2 Empreendimento e suas modalidades

Município	N ° de empreendimentos	Modalidade operação - Terreno	Modalidade operação - construção EO-PF ou Pgto-PJ	UH	Aporte financeiro contratado
Alegrete	1	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	13	621.920,00
Alvorada	1	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	24	905.280,00
Aratiba	1	Terreno Próprio ou de Terceiros	construção pela EO	15	510.000,00
Arroio dos Ratos	1	Terreno pela AT-PJ	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	238	15.230.476,80
Cachoeira do Sul	2	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	32	1.823.952,00
Campo Bom	1	Terreno pela AT-PJ	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	146	9.110.476,00
Campos Borges	1	Terreno Próprio	construção pela EO	9	172.619,82
Canguçu	1	Terreno Próprio	construção pela EO	14	588.000,00
Canoas	1	Terreno Próprio ou de Terceiros	construção pela EO	24	1.200.000,00
Casca	1	Terreno Próprio	construção pela EO	8	391.960,80
Caseiros	1	Terreno Próprio	construção pela EO	11	205.808,79
Ciríaco	1	Terreno Próprio	construção pela EO	22	881.911,80
Cruz Alta	1	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	150	5.942.750,00
Dom Pedrito	1	Terreno pela AT-PJ	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	40	2.360.000,00
Giruá	1	Terreno Próprio	construção pela EO	11	220.000,00
Independência	2	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	108	3.841.092,88
Inhacorá	2	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	38	1.859.688,80
Jacutinga	1	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	42	2.058.000,00
Lagoa Vermelha	3	2 Terreno Próprio e 1 Terreno Próprio ou de Terceiros	construção pela EO	122	3.950.000,00

Não Me Toque	1	Terreno Próprio	construção pela EO	6	120.000,00
Nova Hartz	1	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	213	11.129.444,72
Nova Santa Rita	1	Aquis. Terreno pela EO	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	185	11.826.000,00
Osório	1	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	100	3.600.000,00
Passo Fundo	4	2 Aquis. Terreno pela EO e 2 Terreno Próprio	2 Pgto AT, TS, Legal. - PJ e 2 construção pela EO	326	17.341.294,95
Pelotas	1	Aquis. Terreno pela EO	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	238	14.278.572,00
Portão	1	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	100	3.581.800,00
Porto Alegre	11 (8 agrupados - 1 x 2emp., 2x 3 emp.)	Aquis. Terreno pela EO	2 construção pela EO e 9 Pgto AT, TS, Legal. - PJ	2844	180.658.927,51
Quinze de Novembro	1	Terreno Próprio	construção pela EO	16	720.000,00
Rio Grande	7 (5 agrupados)	1 Aquis. Terreno pela EO e 6 Terreno pela AT-PJ	1 construção pela EO e 6 Pgto AT, TS, Legal. - PJ	1329	79.415.712,00
Rodeio Bonito	1	Terreno Próprio ou de Terceiros	construção pela EO	13	258.050,00
Santana do Livramento	1	Aquis. Terreno pela EO	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	260	15.600.000,00
Santo Angelo	1	Terreno Próprio	construção pela EO	15	780.000,00
Santo Antônio do Planalto	1	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	44	1.346.000,00
Santo Augusto	1	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	50	1.000.000,00
São Leopoldo	4	Aquis. Terreno pela EO	3 construção pela EO e Pgto AT, TS, Legal. - PJ	394	20.756.200,00
Sapiranga	1	Aquis. Terreno pela EO	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	232	14.848.000,00
Sapucaia do Sul	1	Aquis. Terreno pela EO	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	376	24.055.227,92
Seberi	2	Terreno Próprio	construção pela EO	36	1.752.414,72

Viamão	3 (2 agrupados)	Aquis. Terreno pela EO	1 construção pela EO e 2 Pgto AT, TS, Legal. - PJ	1003	60.099.354,05
Nº total de Municípios	Nº total de empreendimentos / agrupados	Total Modalidade operação - Terreno	Total Modalidade operação - construção EO-PF ou Pgto-PJ	Total de UH	Aporte financeiro total
39	69 (15 agrupados)	40 Aquis. Terreno pela EO, 9 Terreno pela AT-PJ, 15 Terreno Próprio e 5 Terreno Próprio ou de Terceiros	41 Construção pela EO e 28 Pgto AT, TS, Legal. - PJ	8847	515.040.935,56

Apêndice 3 Quadro geral EO's e empreendimentos

Município emp	Entidade organizadora	Empreendimento	mod. Op. Terreno	mod. Op. construção EO-PF ou Ppto-PJ	UH	Aporte financeiro	Valor aporte por UH
Alegrete	Cooperativa Habitacional de São Leopoldo Ltda (COOPERHABITAR)	Projeto Reconstruir - Lotes Isolados	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	13	621.920,00	47840,00
Alvorada	Cooperativa Habitacional dos Empregados da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos do ERGS Ltda (COOHRREIOS/RS)	Loteamento Porto Verde II	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	24	905.280,00	37720,00
Cachoeira do Sul	Cooperativa Habitacional e de Produção Agroindustrial Arroio da	Residencial Construindo Moradia E Cidadania I	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	8	479.952,00	59994,00
Cachoeira do Sul	Cooperativa Habitacional e de Produção Agroindustrial Arroio da	Residencial Construindo Moradia E Cidadania II	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	24	1.344.000,00	56000,00
Cruz Alta	Cooperativa Habitacional Giusepe Garibaldi Ltda (COOHAGIG)	Jardim Petrópolis II	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	150	5.942.750,00	39618,33
Independência	Associação Casa Nova (ACN)	Residencial São José II	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	58	2.841.092,88	48984,36
Independência	Associação Casa Nova (ACN)	Núcleo Habitacional São José	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	50	1.000.000,00	20000,00
Inhacorá	Associação Casa Nova (ACN)	Núcleo Santo Expedito	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	18	879.786,80	48877,04
Inhacorá	Associação Casa Nova (ACN)	Núcleo Aliança III	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	20	979.902,00	48995,10
Jacutinga	Cooperativa de Habitação dos Agricultores Familiares (COOPERHAF)	Loteamento Bairro Renascer	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	42	2.058.000,00	49000,00
Nova Hartz	Cooperativa Habitacional dos Empregados da Empresa Brasileira de	Loteamento Ipê Amarelo	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	213	11.129.444,72	52250,91

Osório	Cooperativa Habitacional de São Leopoldo Ltda (COOPERHABITAR)	Loteamento Primavera III	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	100	3.600.000,00	36000,00
Portão	Cooperativa de Produção, Trabalho e Habitação Ltda (COOPERNOVA)	Loteamento Parque das Hortências II	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	100	3.581.800,00	35818,00
Porto Alegre	Cooperativa Estadual de Habitação Morada da União Popular Ltda - (COOMHORAR-RS)	Condomínio Residencial Vitória	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	40	1.459.750,11	36493,75
Rio Grande	Cooperativa de Produção, Trabalho e Habitação Ltda (COOPERNOVA)	Residencial Castelo Branco II	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	32	1.595.712,00	49866,00
Santo Antônio do Planalto	Associação Cultural Comunitária de Ernestina (ACCE)	Loteamento Santa Lucia	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	44	1.346.000,00	30590,91
Santo Augusto	Cooperativa de Crédito Rural Horizontes Novos de Ibiraiaras (CREHNOR IBIRAIARAS)	Santo Antonio	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	50	1.000.000,00	20000,00
São Leopoldo	Associação de Desenvolvimento e Integração Humana (HIDI)	Loteamento Paim II	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	100	3.692.000,00	36920,00
São Leopoldo	Cooperativa Habitacional Bom Fim Ltda	Loteamento Pottenstein	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	44	1.800.040,00	40910,00
São Leopoldo	Cooperativa Habitacional dos Empregados da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos do ERGS Ltda (COOHRREIOS/RS)	Loteamento Santo Antônio II	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	28	1.056.160,00	37720,00
Viamão	Cooperativa Habitacional dos Empregados da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos do ERGS Ltda (COOHRREIOS/RS)	Loteamento Eldorado	Aquis. Terreno pela EO	construção pela EO	157	5.955.354,05	37932,19
Campos Borges	Associação Cultural Comunitária de Ernestina (ACCE)	Construção de Unidades Isoladas	Terreno Próprio	construção pela EO	9	172.619,82	19179,98
Canguçu	Cooperativa de Habitação de Canguçu (COOPHAB)	Construindo Cooperação	Terreno Próprio	construção pela EO	14	588.000,00	42000,00
Casca	Cooperativa de Crédito Rural	Construção de Unidades Isoladas	Terreno Próprio	construção pela EO	8	391.960,80	48995,10

	Horizontes Novos de Ibiraiaras (CREHNOR)						
Caseiros	Cooperativa Regional de Habitação Sananduva Ltda (COOHASA)	Construção de Unidades Isoladas	Terreno Próprio	construção pela EO	11	205.808,79	18709,89
Ciriaco	Cooperativa de Crédito Rural Horizontes Novos de Ibiraiaras (CREHNOR)	Construção de Unidades Isoladas	Terreno Próprio	construção pela EO	22	881.911,80	40086,90
Giruá	Associação Comunitária de Moradores do Bairro Canova (ACOMBAC)	Construção de Unidades Isoladas	Terreno Próprio	construção pela EO	11	220.000,00	20000,00
Lagoa Vermelha	Cooperativa de Crédito Rural Horizontes Novos de Ibiraiaras (CREHNOR IBIRAIARAS)	Lagoa Vermelha	Terreno Próprio	construção pela EO	17	425.000,00	25000,00
Lagoa Vermelha	Cooperativa de Crédito Rural Horizontes Novos de Ibiraiaras (CREHNOR IBIRAIARAS)	Construção de Unidades Isoladas	Terreno Próprio	construção pela EO	5	125.000,00	25000,00
Não Me Toque	Cooperativa de Crédito Rural Horizontes Novos de Novo Sarandi (CREHNOR SARANDI)	Loteamento Alfredo Alzório Roos	Terreno Próprio	construção pela EO	6	120.000,00	20000,00
Passo Fundo	Cooperativa Habitacional São Leopoldo	Construção de Unidades Isoladas	Terreno Próprio	construção pela EO	16	842.535,68	52658,48
Passo Fundo	Cooperativa Habitacional Bom Fim Ltda	Habitações Bom Jesus	Terreno Próprio	construção pela EO	100	4.072.215,00	40722,15
Quinze de Novembro	Cooperativa Habitacional de Quinze de Novembro (CHIQUIN)	Loteamento Habitachê	Terreno Próprio	construção pela EO	16	720.000,00	45000,00
Santo Angelo	Associação Habitacional Missões	Inova Missões	Terreno Próprio	construção pela EO	15	780.000,00	52000,00
Seberi	Associação Comunitária de Moradores do Bairro Aparecida	Seberi Grupo 2	Terreno Próprio	construção pela EO	16	783.940,32	48996,27
Seberi	Associação Comunitária de Moradores do Bairro Aparecida	Seberi Grupo 1	Terreno Próprio	construção pela EO	20	968.474,40	48423,72
Aratiba	Cooperativa de Crédito Rural	Habitar Horizontes Novos Urbano I	Terreno Próprio ou	construção pela EO	15	510.000,00	34000,00

	Horizonte Novos de Barão de Cotegipe		de Terceiros				
Canoas	Associação Remanescente de Quilombo Chácara das Rosas	Quilombo Chácara das Rosas	Terreno Próprio ou de Terceiros	construção pela EO	24	1.200.000,00	50000,00
Lagoa Vermelha	Cooperativa de Crédito Rural Horizontes Novos de Ibiraiaras (CREHNOR)	Casas Urbanas Concentradas	Terreno Próprio ou de Terceiros	construção pela EO	100	3.400.000,00	34000,00
Porto Alegre	Cooperativa de Produção e Manutenção da Habitação dos Metalúrgicos de Porto Alegre Ltda - COOMETAL	Loteamento Coometal	Terreno Próprio ou de Terceiros	construção pela EO	64	4.095.590,40	63993,60
Rodeio Bonito	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Rodeio Bonito	Condomínio Residencial Vitória	Terreno Próprio ou de Terceiros	construção pela EO	13	258.050,00	19850,00
Nova Santa Rita	Cooperativa Habitacional de São Leopoldo Ltda (COOPERHABITAR)	Loteamento Cooperhabitar	Aquis. Terreno pela EO	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	185	11.826.000,00	63924,32
Passo Fundo	Grupo de Mulheres Unidas Venceremos	Loteamento Canaã I	Aquis. Terreno pela EO	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	117	6.925.556,77	59192,79
Passo Fundo	Grupo de Mulheres Unidas Venceremos	Loteamento Canaã II	Aquis. Terreno pela EO	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	93	5.500.987,50	59150,40
Pelotas	COOHRREIOS - Cooperativa Habitacional dos Empregados dos Correios e Telégrafos Ltda	Residencial 25 de Julho	Aquis. Terreno pela EO	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	238	14.278.572,00	59994,00
Porto Alegre	Cooperativa Habitacional Dois Irmãos (COOHADIL)	Residencial Dois Irmãos II	Aquis. Terreno pela EO	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	320	20.480.000,00	64000,00
Porto Alegre	Cooperativa Habitacional Dois Irmãos (COOHADIL)	Residencial Dois Irmãos I	Aquis. Terreno pela EO	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	360	23.040.000,00	64000,00
Porto Alegre	Cooperativa Habitacional dos Funcionários do DMAE	Residencial Recanto das Laranjeiras	Aquis. Terreno pela EO	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	100	6.332.371,00	63323,71
Porto Alegre	Cooperativa Habitacional dos Funcionários do DMAE	Residencial Recanto das Goiabeiras	Aquis. Terreno pela EO	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	200	12.706.358,00	63531,79

Porto Alegre	Cooperativa Habitacional dos Funcionários do DMAE	Residencial Recanto das Pitangueiras	Aquis. Terreno pela EO	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	200	12.715.658,00	63578,29
Porto Alegre	Instituto de Planejamento e Estudos Sócio-Ambientais (IPES)	Residencial Jardim das Figueiras II	Aquis. Terreno pela EO	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	360	23.040.000,00	64000,00
Porto Alegre	Cooperativa Habitacional Dois Irmãos (COOHADIL)	Residencial Jardim das Figueiras I	Aquis. Terreno pela EO	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	360	23.040.000,00	64000,00
Porto Alegre	Cooperativa Habitacional Morada da Fé	Residencial Morada da Fé	Aquis. Terreno pela EO	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	480	30.709.200,00	63977,50
Porto Alegre	Cooperativa de Trabalho, Produção e Comercialização dos	Residencial Jardim das Figueiras III	Aquis. Terreno pela EO	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	360	23.040.000,00	64000,00
Santana do Livramento	Cooperativa de Habitação, Produção e Trabalho	Loteamento Residencial Manoela	Aquis. Terreno pela EO	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	260	15.600.000,00	60000,00
São Leopoldo	Cooperativa de Trabalhadores, Habitacional e Consumo Construindo	Loteamento Cootrahab	Aquis. Terreno pela EO	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	222	14.208.000,00	64000,00
Sapiranga	Cooperativa de Produção, Trabalho e Habitação Ltda (COOPERNOVA)	Residencial Porto Verde	Aquis. Terreno pela EO	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	232	14.848.000,00	64000,00
Sapucaia do Sul	Cooperativa de Habitação, Produção e Trabalho	Loteamento Residencial Moradas da Colina	Aquis. Terreno pela EO	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	376	24.055.227,92	63976,67
Viamão	Cooperativa de Produção e Manutenção da Habitação dos Metalúrgicos de Porto Alegre Ltda - COOMETAL	Condomínio Residencial Colinas do Sul I	Aquis. Terreno pela EO	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	446	28.544.000,00	64000,00
Viamão	Cooperativa Habitacional Giuseppe Garibaldi Ltda	Condomínio Residencial Colinas do Sul II	Aquis. Terreno pela EO	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	400	25.600.000,00	64000,00
Arroio dos Ratos	Associação dos Moradores de Santa Rosa	CHB de Arroio dos Ratos	Terreno pela AT-PJ	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	238	15.230.476,80	63993,60
Campo Bom	Cooperativa Habitacional de Campo Bom Ltda	Residencial Colina Ritzel	Terreno pela AT-PJ	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	146	9.110.476,00	62400,52
Dom Pedrito	Cooperativa Habitacional Bela União (CHABU)	Residencial Bela União	Terreno pela AT-PJ	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	40	2.360.000,00	59000,00

Rio Grande	Cooperativa de Trabalho e Habitação Nosso Lar (COOPERLAR)	Condomínio Residencial Cooperlar	Terreno pela AT-PJ	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	336	20.160.000,00	60000,00
Rio Grande	Cooperativa Habitacional e de Produção Agroindustrial Arroio da	Condomínio Residencial Cooparroio	Terreno pela AT-PJ	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	240	14.400.000,00	60000,00
Rio Grande	Cooperativa de Produção, Trabalho e Habitação Ltda (COOPERNOVA)	Condomínio Residencial Coopernova	Terreno pela AT-PJ	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	336	20.160.000,00	60000,00
Rio Grande	Cooperativa Perfil de Trabalhadores	Condomínio Residencial Uniperfil	Terreno pela AT-PJ	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	208	12.480.000,00	60000,00
Rio Grande	Cooperativa de Trabalhadores, Habitacional e Consumo Construindo	Loteamento Cootrahab I	Terreno pela AT-PJ	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	133	7.980.000,00	60000,00
Rio Grande	Cooperativa de Trabalhadores, Habitacional e Consumo Construindo	Loteamento Cootrahab II	Terreno pela AT-PJ	Pgto AT, TS, Legal. - PJ	44	2.640.000,00	60000,00

Apêndice 6 Roteiro de Entrevista – CEF

Pesquisa de mestrado - Autogestão habitacional e a produção de novas territorialidades: a experiência do PMCMVe na RMPA

Roteiro de entrevistas – Agente financeiro - CEF

Data: _____ Local: _____
Nome do Entrevistado: _____

Tipo de entrevista: Semi-estruturada

Agente financeiro - 1 representante da Caixa Econômica Federal - CEF;

Objetivo: Aprofundar o entendimento do processo contratação e execução dos empreendimentos pelas EOs e relacionar com a análise dos dados secundários já obtidos nas etapas anteriores da pesquisa.

Roteiro: Explicar em linhas gerais o objetivo da entrevista, perguntar nome completo do entrevistado e solicitar a assinatura do termo de consentimento livre e esclarecido.

Perguntas:

- 1) Qual o papel da CEF no PMCMVe?
- 2) Poderia por gentileza explicar brevemente o processo de contratação dos empreendimentos para as fases I e II do programa?
- 3) Com relação aos empreendimentos contratados nas fase I e II do programa, em que fase eles se encontram atualmente? Quantos estão concluídos, em construção, paralisados?
- 4) Como foram os processos de compra dos terrenos dos empreendimentos e as modalidades de execução nas fases I e II do programa? Apresentar dados sobre modalidades de aquisição dos terrenos e execução e checar informações.

- 5) Com relação as fases I e II do programa, quais as principais dificuldades apresentadas pelas EOs no processo de realização de seus empreendimentos (considerando todas as etapas)?

Apêndice 7 Roteiro de Entrevistas – DEMAHB

Pesquisa de mestrado - Autogestão habitacional e a produção de novas territorialidades: a experiência do PMCMVe na RMPA

Roteiro de entrevistas – Agente político-administrativo municipal – DEMHAB

Data: _____ Local: _____

Nome do Entrevistado: _____

Tipo de entrevista: Semi-estruturada

Agente político-administrativo municipal - 1 técnico do setor de habitação da prefeitura municipal - DEMHAB;

Objetivo: Aprofundar o entendimento do processo contratação e execução dos empreendimentos pelas EOs e relacionar com a análise dos dados secundários já obtidos nas etapas anteriores da pesquisa.

Roteiro: Explicar em linhas gerais o objetivo da entrevista, perguntar nome completo do entrevistado e solicitar a assinatura do termo de consentimento livre e esclarecido.

Perguntas:

- 1) Qual o papel do DEMHAB no PMCMVe?
- 2) Com relação aos empreendimentos contratados nas fase I e II do programa, em que fase eles se encontram atualmente? Quantos estão concluídos, em construção, paralisados? Apresentar relação dos empreendimentos.
- 3) Com relação às fases I e II do programa, quais as principais dificuldades apresentadas pelas Entidades Organizadoras - EOs no processo de realização de seus empreendimentos (considerando todas as etapas)?
- 4) Como foram os processos de compra dos terrenos dos empreendimentos e as modalidades de execução nas fases I e II do programa? Apresentar dados sobre modalidades de aquisição dos terrenos e execução e checar informações. Houve ação da prefeitura para facilitar o acesso à terra? Os terrenos utilizados para os empreendimentos estão gravados como AEIS?

Apêndice 8 Roteiro de entrevistas – EO

Pesquisa de mestrado - Autogestão habitacional e a produção de novas territorialidades: a experiência do PMCMVe na RMPA

Roteiro de entrevistas – Agente operacional

Data: _____ Local: _____

Nome do Entrevistado: _____

Roteiro de entrevistas - EO

Tipo de entrevista: Semi-estruturada

Agente operacional - 1 liderança de cada entidade organizadora selecionada seguindo o critério: EOs que tenha empreendimentos em comum, estabelecendo uma rede de ação.

Objetivo: Aprofundar o entendimento das relações entre as EO, na formação de uma rede de agentes e relacionar com a análise dos dados secundários já obtidos nas etapas anteriores da pesquisa.

Roteiro: Explicar em linhas gerais o objetivo da entrevista, perguntar nome completo do entrevistado e solicitar a assinatura do termo de consentimento livre e esclarecido.

Primeiro bloco de perguntas - sobre a EO:

- 6) A EO desde sua fundação teve a mesma natureza jurídica? Em caso de resposta negativa: Quais foram, quando foram alteradas e o motivo?
- 7) A EO desde sua fundação teve a mesma natureza econômica, atividade principal e secundária? Em caso de resposta negativa: Quais foram, quando foram alteradas e o motivo?

Segundo bloco de perguntas - sobre o(s) empreendimento(s) desenvolvido(s) pela EO nas fases I e II do programa:

- 1) Qual o papel da EO no PMCMVe?
- 2) Quantos empreendimentos a EO submeteu a aprovação junto ao MCidades?

- 3) Como as famílias contratantes foram selecionadas para participarem do empreendimento? (formação de grupo espontâneo, inscrição, indicação de outras EOs, cadastro pela prefeitura...)
- 4) Com relação aos contratados nas fase I e II do programa, em que fase eles se encontram atualmente? Concluídos, em construção, paralisados?
- 5) Como foram os processos de compra do(s) terreno(s) do(s) empreendimento(s) e a(s) modalidades de execução? Apresentar dados sobre modalidades de aquisição dos terrenos e execução e checar informações.
- 6) Quais foram as principais dificuldades encontradas no processo de realização do empreendimento (considerando todas as etapas)?

Terceiro bloco de perguntas - Com relação ao(s) empreendimento(s) contratados em parceria com outra EO

- 1) O que levou a EO a atuar em parceria com outra EO? Poderia, por gentileza, descrever o processo brevemente?
- 2) Qual a ligação entre as EOs antes da realização (todo o processo) do empreendimento?
- 3) Qual a relação estabelecida entre as EOs atualmente?
- 4) Caso tenha havido alguma dificuldade na parceria, quais foram as principais dificuldades encontradas?

Quarto bloco de perguntas – Quanto à participação da EO em instâncias de participação e/o movimentos sociais.

- 1) A EO, através de algum membro ou, institucionalmente faz parte de algum movimento social ou instância de participação? Qual(is)?
- 2) Quais seriam os motivos da participação ou não participação?

Apêndice 9 Roteiro de entrevistas – Movimentos

Pesquisa de mestrado - Autogestão habitacional e a produção de novas territorialidades: a experiência do PMCMVe na RMPA

Roteiro de entrevistas – Agente político-estratégico

Data: _____ Local: _____

Nome do Entrevistado: _____

Tipo de entrevista: Semi-estruturada

Agente político-estratégico – 1 representante do Movimento Nacional de Luta por Moradia - MNLM, 1 representante da Central dos Movimentos Populares - CMP, 1 representante da Confederação Nacional das Associações de Moradores- CONAM. 1 representante da União Nacional por Moradia Popular - UNMP.

Objetivo: Aprofundar o entendimento das relações dos movimentos sociais e as EO, na formação de uma rede de agentes e relacionar com a análise dos dados secundários já obtidos nas etapas anteriores da pesquisa.

Roteiro: Explicar em linhas gerais o objetivo da entrevista, perguntar nome completo do entrevistado e solicitar a assinatura do termo de consentimento livre e esclarecido.

Perguntas:

- 1) Qual o papel do “nome do Movimento Social” no PMCMVe?
- 2) Com relação aos empreendimentos contratados nas fase I e II do programa, quais Entidades Organizadoras desta lista têm ou tiveram parceria ou ligação com este Movimento? De que tipo? Quando? Caso alguma tenha se desligado do Movimento, perguntar o motivo (Apresentar lista com os empreendimentos e EOs).
- 3) Com relação às fases I e II do programa, quais as principais dificuldades apresentadas pelas EOs no processo de realização de seus empreendimentos (considerando todas as etapas)?

